

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
CURSO DE ADMINISTRAÇÃO

**MARIANA FERNANDES ROCHA AMORIM**

**A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:** um estudo de caso do Ministério Público Federal – Procuradoria da República no Maranhão

São Luís  
2016

**MARIANA FERNANDES ROCHA AMORIM**

**A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:** um estudo de caso do Ministério Público Federal – Procuradoria da República no Maranhão

Monografia apresentada ao curso de Administração da Universidade Federal do Maranhão – UFMA, como atividade obrigatória para conclusão do curso e obtenção do grau de bacharel em Administração.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Ma. Giselly Danniela de Albuquerque Cavalcanti Ferreira.

São Luís

2016

Amorim, Mariana Fernandes Rocha

A importância do planejamento estratégico na administração pública: um estudo de caso do Ministério Público Federal – Procuradoria da República no Maranhão / Mariana Fernandes Rocha Amorim. – São Luís, 2016.

74 f.

Monografia (Graduação) – Curso de Administração, Universidade Federal do Maranhão, 2016.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Ma. Giselly Danniela de Albuquerque Cavalcanti Ferreira

1. Planejamento Estratégico. 2. Administração Pública. 3. Ministério Público Federal. I. Título.

**MARIANA FERNANDES ROCHA AMORIM**

**A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:** um estudo de caso do Ministério Público Federal – Procuradoria da República no Maranhão

Monografia apresentada ao curso de Administração da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), como atividade obrigatória para conclusão do curso e obtenção do grau de bacharel em Administração.

Aprovação em:    /    /

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof<sup>a</sup>. Ma. Giselly Danniela de Albuquerque Cavalcanti Ferreira (Orientadora)

---

1º Examinador

---

2º Examinador

Dedico este trabalho às pessoas que amo e que se fazem presentes de maneira edificante em minha vida no dia a dia, contribuindo para o meu crescimento pessoal e profissional.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo dom da vida, a todas as oportunidades que me foram concedidas nesses vinte e dois anos de existência, às graças alcançadas até aqui e, principalmente, por colocar em meu caminho verdadeiros anjos em forma de família e amigos, que me ajudaram e ajudam em cada passo que eu dei e dou;

A meus pais, José Armando e Liana, por todo amor e educação que me deram, e por nunca terem medido esforços para me verem feliz e realizada, mesmo quando significasse alguma renúncia para eles;

A minha avó, Concita (*in memoriam*), por ser, até hoje, mesmo não tendo sua presença física entre nós, a flor mais bonita do meu jardim. A ti o meu amor eterno, vovó!;

A Thor, meu sobrinho e afilhado, o meu pequeno príncipe, que com seu sorriso e suas inocentes palavras faz com que meus dias sejam abençoados;

À Maryane Santana, amiga, irmã, parceira de vida e, nesses momentos de conclusão de curso, meu braço direito e esquerdo, minhas pernas, olhos e ouvidos: obrigada por ser, há 4 anos, simplesmente a melhor amiga que alguém poderia ter. Sem dúvida alguma, sem o teu apoio jamais chegaria até aqui. Um “muito obrigada” do tamanho do mundo!;

À Andréa Passos, amiga tão querida desde o começo do curso de Administração, pelo companheirismo nessa jornada. É um prazer e honra enormes iniciar e terminar essa caminhada contigo;

À Shaenny Prata, Juliana Cordeiro e Vanessa Silva, minhas companheiras desde 2009, por todos os momentos vivenciados juntas, pelos sorrisos, conversas e zoações, por serem as amigas maravilhosas que são: obrigada!;

À Carolina Cavalcante e Nathália Campos, amigas que Deus cuidou especialmente de colocar em minha vida, obrigada pelos momentos felizes pelo companheirismo, carinho, apoio, conselhos e conversas sérias ou aleatórias, dia, noite ou madrugada. Obrigada por serem tão especiais e importantes, independentemente da distância física que nos foi imposta pelo destino;

À Roseanne Nogueira, amizade trazida pelo curso de Administração, por toda ajuda e por todos os momentos felizes;

A todo o corpo acadêmico do curso de Administração da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), representado sobretudo pelos professores Vilma e Miguel Heluy, Amanda Aboud, Adriana Araújo e Hélio Matos, pelos conhecimentos dispensados a mim nesses quatro anos de graduação;

Ao Ministério Público Federal no Maranhão, aqui representado pelas pessoas de Flávio Roberto Martins Matos e Aerson Enes Rocha, pela fundamental contribuição com o presente trabalho;

A todos aqueles que, embora não citados nominalmente, auxiliaram-me das mais diversas formas para que eu chegasse até aqui.

*“Que os vossos esforços desafiem as impossibilidades, lembrai-vos de que as grandes coisas do homem foram conquistadas do que parecia impossível”.*

*Charles Chaplin*

## RESUMO

O presente trabalho consiste em um estudo bibliográfico, sendo realizado um estudo de caso com o objetivo principal de identificar a importância do planejamento estratégico na administração pública, tendo como órgão de estudo o Ministério Público Federal – Procuradoria da República no Maranhão. Nesse contexto, a pesquisa se deu em razão da relevância do estudo da transição do modelo burocrático para o modelo gerencial e, sobretudo, pelo processo de implantação do planejamento estratégico na instituição supracitada, no ano de 2011. Para alcançar o objetivo macro, utilizou-se de objetivos específicos que visam entender de forma sistêmica os conceitos acerca de administração pública e planejamento estratégico, bem como descrever o planejamento estratégico do órgão, apresentando os procedimentos de implantação dessa ferramenta. Após isso, identificar possíveis dificuldades e/ou facilidades no processo de desenvolvimento do planejamento estratégico na Procuradoria da República no Maranhão (PR-MA) e demonstrar as visões existentes a respeito da relevância do planejamento estratégico para o órgão. Na metodologia, a pesquisa bibliográfica e a entrevista com gestores implementaram a presente monografia. Assim, com esses instrumentos foi possível evidenciar o Planejamento Estratégico Institucional (PEI) do Ministério Público Federal (MPF), identificar os entraves na efetiva implantação do mesmo, prospectar opiniões a respeito da significância do PEI e do plano de ação da PR-MA, bem como sobre as oportunidades de melhoria. Com a análise da importância do PEI para o MPF/PR-MA, foi constatado as variáveis que tornam o planejamento estratégico uma ferramenta fundamental para a estruturação de uma organização. Como sugestão de trabalhos posteriores, propõe-se uma análise quantitativa do estudo.

**Palavras-chave:** Planejamento Estratégico. Administração Pública. Ministério Público Federal.

## **ABSTRACT**

This task consists of a bibliographic study, a case study being conducted with the main objective to identify the importance of strategic planning in public administration, having as the body of study the Federal Public Ministry – Prosecutor's Office in Maranhão. In this context the research was given because of the relevance of the study of the transition from bureaucratic model to the management model and, above all, the implementation process of strategic planning in the aforementioned institution in 2011. To achieve the macro objective, we used specific targets aimed at understanding systemically concepts about Public Administration and Strategic Planning, as well as describe the strategic planning of the aforementioned organ, presenting the tool deployment procedures. After that, identify possible difficulties and/or facilities in the development process of strategic planning in PR-MA and demonstrate the existing views about the relevance of strategic planning for the agency. In methodology, literature review and interviews with managers this monograph was implemented. So with these instruments was possible to demonstrate the Strategic Planning Institutional (PEI) of the Federal Public Ministry (MPF), identify the obstacles in the effective implementation of it, analyze opinions about the significance of the PEI and the PR-MA's action plan, as well as opportunities for improvement. With the analysis of the importance of the PEI for the MPF/PR-MA, it was found the variables that make strategic planning as a fundamental tool for structuring an organization. As a suggestion for futures works, we propose a quantitative analysis of the study.

**Keywords:** Strategic Planning. Public Administration. Federal Public Ministry.

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> - Comparação entre modelos de administração pública .....	21
<b>Quadro 2</b> - Administração Pública Burocrática X Nova Gestão Pública .....	23
<b>Quadro 3</b> - Mosaico de conceitos – Governança .....	24
<b>Quadro 4</b> - Comparação: Reforma do Estado X Reforma do aparelho do Estado....	25
<b>Quadro 5</b> - Conceitos de estratégia .....	28
<b>Quadro 6</b> - Características do planejamento estratégico.....	31

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> – Etapas do planejamento estratégico .....	34
<b>Figura 2</b> – Definição de missão .....	35
<b>Figura 3</b> – Sistema de valores .....	37
<b>Figura 4</b> – Sugestão de matriz SWOT .....	41
<b>Figura 5</b> – Organograma do Ministério Público Brasileiro .....	47
<b>Figura 6</b> – Construção do planejamento estratégico .....	51
<b>Figura 7</b> – Mapa estratégico do MPF .....	54
<b>Figura 8</b> – Painel de contribuição .....	60
<b>Figura 9</b> – Matriz SWOT da PR-MA .....	62

## LISTA DE SIGLAS

AMGE	Assessoria de Modernização e Gestão Estratégica
APGE	Assessoria de Planejamento e Gestão Estratégica
CGE	Comitê de Gestão Estratégica
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
FGV	Fundação Getúlio Vargas
GTTI	Grupo Técnico em Tecnologia da Informação
MP	Ministério Público
MPDFT	Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
MPE	Ministério Público dos Estados
MPF	Ministério Público Federal
MPM	Ministério Público Militar
MPT	Ministério Público do Trabalho
MPU	Ministério Público da União
NGP	Nova Gestão Pública
PEI	Planejamento Estratégico Institucional
PGR	Procuradoria-Geral da República
PR-MA	Procuradoria da República no Maranhão
PRDC	Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão
SCP	Subcomitê Consultivo de Projetos
SETI	Subcomitê Estratégico de Tecnologia da Informação
SGA	Subcomitê de Gestão Administrativa
SGT	Subcomitê Gestor de Tabelas
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SICoM	Subcomitê de Comunicação Social
SIGE	Sistema Integrado de Gestão Estratégica e Governança
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCU	Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	15
<b>2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> .....	18
<b>2.1 Reforma gerencial da administração pública</b> .....	19
<b>2.2 Nova Gestão Pública</b> .....	22
2.2.1 Governança .....	233
2.2.2 Governabilidade .....	25
<b>3 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO</b> .....	27
<b>3.1 Planejamento</b> .....	27
<b>3.2 Estratégia</b> .....	28
<b>3.3 Planejamento estratégico</b> .....	29
3.3.1 Missão .....	34
3.3.2 Visão .....	35
3.3.3 Valores .....	36
3.3.4 Análise dos fatores internos .....	37
3.3.5 Análise dos fatores externos .....	38
3.3.6 Objetivos .....	38
3.3.7 Plano de ação .....	39
3.3.8 Matriz SWOT .....	39
<b>4 METODOLOGIA</b> .....	42
<b>4.1 Tipo de pesquisa</b> .....	42
<b>4.2 População e amostra</b> .....	43
<b>4.3 Análise de dados</b> .....	44
<b>5 DESCRIÇÃO DO CAMPO DE PESQUISA</b> .....	45
<b>6 RESULTADOS E DISCUSSÕES</b> .....	48
<b>6.1 Planejamento estratégico do Ministério Público Federal</b> .....	48
6.1.1 Gestão estratégica .....	53
6.1.2 Diretrizes estratégicas do Ministério Público Federal .....	56
<b>6.2 Implantação do planejamento estratégico na Procuradoria da República no Maranhão</b> .....	588
6.2.1 Procuradoria da República no Maranhão antes do planejamento estratégico 2011-2020 .....	588

6.2.2 Planejamento estratégico 2011-2020 na Procuradoria da República no Maranhão .....	60
<b>6.3 Análise da importância do planejamento estratégico na Procuradoria da República no Maranhão .....</b>	<b>633</b>
6.3.1 Oportunidades de melhoria – Planejamento Estratégico Institucional e painel de contribuição .....	644
<b>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>655</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>688</b>
<b>APÊNDICE .....</b>	<b>Erro! Indicador não definido.3</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A condução da administração pública já transitou, ao longo do tempo, por muitos vieses, sendo reconhecida, sobretudo, no que tange à burocracia de seus procedimentos e organizações. De acordo com Mannheim (1951), organização é “um tipo de cooperação na qual a função de cada parte do grupo é precisamente reordenada e estabelecida e há uma garantia de que as atividades planejadas serão executadas sem maiores fricções”. Depreende-se, então, que burocracia era sinônimo de organização.

Tanto Kliksberg (1994) como Bresser-Pereira (1996) pontuam que a antiga forma de administração pública – modelo burocrático – não atendia a princípios básicos de uma boa gestão, como:

- Rapidez;
- Qualidade;
- Baixo custo.

Nesse sentido, cresce a necessidade de um modelo que atenda às demandas supracitadas. A partir disso, tem-se a compreensão de que é necessária a formulação e introdução de ferramentas para uma administração pública orientada para o cidadão.

O autor Aktouf (1996) afirma que a administração pública “É uma prática, uma ação concreta, contínua, e o gestor é um ente de ação. O gestor é alguém que se baseia (idealmente) num máximo de saberes (científico ou tirados da reflexão sobre experiências) para melhor assentar sua percepção das situações e melhor fundar as instituições que guiarão no exercício, o mais adequado possível, de sua atividade”.

Diante do exposto, o planejamento estratégico é considerado a principal ferramenta de gerenciamento de uma instituição – seja ela pública ou privada –, posto que, é a partir dele que se definem missão, visão, valores, objetivos estratégicos e demais funções que, agregadas, norteiam e balizam as ações de uma organização estruturada. De forma abrangente, planejar significa determinar objetivos e selecionar os meios para atingi-los (CHIAVENATO, 2004).

Nesse contexto, o presente trabalho tem como finalidade abordar a conexão e importância entre administração pública e planejamento estratégico, tendo como local de pesquisa uma instituição independente, respondendo à

seguinte questão: Qual a importância do planejamento estratégico na administração pública, tendo como órgão de estudo o Ministério Público Federal – Procuradoria da República no Maranhão?

No que se refere ao objetivo geral do trabalho, o mesmo visa analisar o planejamento estratégico do Ministério Público Federal (MPF), verificando a importância dessa função da administração sob o viés dos gestores da Procuradoria da República no Maranhão (PR-MA). Acerca dos objetivos específicos da presente monografia, pode-se elencar:

- Retratar conceitos relacionados à administração pública, bem como de planejamento estratégico, a fim de subsidiar o estudo;
- Descrever o planejamento estratégico do MPF na PR-MA;
- Identificar possíveis dificuldades e/ou facilidades no processo de implantação do planejamento estratégico no órgão;
- Apresentar o processo de implantação, discorrendo a respeito do cenário atual e do contexto vivenciado pela organização em momento anterior;
- Prospectar a visão dos gestores acerca da importância do planejamento estratégico para a instituição.

Para atingir os objetivos supracitados, a construção do trabalho se dará da seguinte forma:

No primeiro capítulo serão retratados conceitos acerca da administração pública, bem como sua elaboração e formação. Aliado a isso, as temáticas a respeito da Nova Gestão Pública (NGP) e Governança e Governabilidade complementarão o entendimento da conjuntura da esfera pública.

No segundo capítulo, a abordagem do planejamento estratégico seguirá a ordem lógica de desconstrução e composição de conceitos, estrutura e aplicação do assunto central do presente trabalho.

Toda a abordagem teórica subsidiará a construção da metodologia, descrita no terceiro capítulo, utilizando como ferramentas o estudo de caso e a coleta de dados de entrevista e levantamento bibliográfico.

Em complemento ao referencial teórico já retratado, o quarto capítulo apresentará a descrição do campo de pesquisa, o MPF, retratando seu histórico, área de atuação, abrangência nacional etc.

No capítulo de Resultados e Discussões será tratada a análise do caso, sendo demonstrado o levantamento bibliográfico a respeito do planejamento estratégico do MPF, bem como a entrevista com o Secretário Estadual e Assessor de Planejamento Estratégico da PR-MA.

Por fim, o capítulo contendo as considerações finais trará um breve resumo do que foi retratado neste trabalho, assim como a relação entre os objetivos propostos e objetivos alcançados e proposição de metodologia para estudos futuros.

## 2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O autor Maximiano (2012) traz o conceito da administração como um processo de tomada de decisão acerca de objetivos, bem como da utilização de recursos. A partir disso, depreende-se que o foco da administração está assentado no desempenho institucional. Para que a organização obtenha tal desempenho, faz-se necessário, dentre outros fatores, o entendimento da importância do trabalho de cada colaborador dentro da instituição.

Atualmente, essas organizações partem, na sua existência, para uma satisfação de necessidade, tanto de clientes internos como externos. No âmbito da administração pública não é diferente. Os cargos estratégicos têm como substrato a tomada de decisão, utilizando-se dos recursos disponíveis internamente com o objetivo de alcançar metas institucionais, ainda que não haja foco no lucro, como, por exemplo, qualidade de vida no trabalho, dentre outros.

Acrescentando-se a isso, Granjeiro e Castro (1996) pontuam que “a administração pública é uma ação racional que define como a ação é corretamente calculada para realização de determinados objetivos”. Já na figura do gestor público, Nogueira (2008) traz o entendimento de que o mesmo está ligado à elaboração de estratégias administrativas, bem como a decisão e atitudes gerenciais contidas nos processos do órgão gerido por ele, a fim de relacionar necessidades da sociedade e estratégias governamentais.

Acerca dos objetivos da administração pública, Caulliraux e Yuki (2004) definem que a ideia central é oferecer serviços públicos de maior qualidade, de forma que atenda às demandas dos usuários dos serviços prestados pelo governo. Ao funcionário público não cabe somente o atendimento àquele cliente direto, mas a manutenção dos direitos da massa de cidadãos, de modo a equilibrar objetivos que desencadeariam conflitos de satisfação desses usuários, com a proteção dos interesses de indivíduos de um país.

A eficiência, segundo Rosa (2001), é o princípio base do agente público, em que este deve atuar conforme a modernização administrativa da gestão, visando à otimização e o melhor aproveitamento dos recursos públicos prestados à sociedade. A construção de uma sociedade igualitária parte da execução do trabalho do funcionário público, objetivando uma administração competente, eficiente e eficaz.

O regimento que concerne os servidores públicos é a Lei 8.112/90 (BRASIL, 1990), a qual estabelece o regime jurídico único para os servidores da administração direta. Entretanto, novos paradigmas estão sendo introduzidos na atual gestão pública e a mudança pautada no reconhecimento da força de trabalho é considerada como um dos maiores recursos de uma administração (COSTA, 2015).

## **2.1 Reforma gerencial da administração pública**

O primeiro modelo de administração pública no Brasil foi o modelo patrimonialista, que durou todo o período colonial, imperial e a Primeira República, abrangendo os anos de 1500 até 1930. As relações patrimonialistas foram demarcadas pela dominação – desta forma, o que se sobressaía eram decisões de governantes com finalidades pessoais e particulares em detrimento dos interesses públicos (PAES DE PAULA, 2005a).

Após essa fase, o modelo de administração público-burocrático passou a ser o norte, segundo Bresser-Pereira (1996), que durou dos anos 1930 até 1990. Segundo o autor, o modelo caracteriza-se como o papel central do Estado no processo decisório, sob a premissa de modernização da máquina pública. Apesar disso, afirma ainda que esse modelo decaiu em razão das conjunturas políticas, econômicas e sociais do país.

Esse modelo não se manteve como o ideal, devido a uma série de fatores, tais quais:

- Morosidade no atendimento;
- Entraves às demandas sociais;
- Prestação custosa de serviços públicos.

Após esse cenário, a administração pública gerencial – que perdura até os dias de hoje – foi implantada seguindo um conceito de pôr fim às práticas clientelistas e patrimonialistas do antigo modelo, com o intuito de instalar uma administração com base em princípios da chamada “Nova Gestão Pública” (NGP) (COSTA, 2015).

Atualmente, a gestão pública ocupa-se daquilo que é definido por Paes de Paula (2005a) como um movimento orientado para a inserção da lógica empresarial

na administração pública, pela via da adaptação e transferência de conhecimentos gerenciais desenvolvidos no contexto da administração privada para o setor público.

Um dos aspectos deste modelo é a inspiração em ferramentas de gestão próprias da administração privada, inserida no movimento conhecido como *New Public Administration*, chamado de modelo gerencial no Brasil, que prioriza a eficiência no que tange às relações de prestação de serviço na esfera pública. Aliado a isso, a qualidade do serviço também é um fator importante, bem como a otimização de recursos visando redução dos custos.

O novo modelo tem seu pensamento estruturado no chamado neoliberalismo com uma nova definição nos papéis do Estado perante a economia. Segundo as propostas de Adam Smith (1723-1790), o Estado deveria se ocupar exclusivamente da manutenção da segurança interna e externa, assim como da garantia do cumprimento dos contratos e a prestação de serviços de utilidade pública (PAES DE PAULA, 2005b).

Esses aspectos sugerem algumas ações como:

- Privatização;
- Terceirização;
- Ajuste fiscal.

Para Bresser Pereira (1998), esse novo modelo segue os princípios do gerencialismo. Segundo o autor, os principais objetivos da administração pública gerencial são:

- Melhorar as decisões estratégicas do governo e da burocracia;
- Garantir propriedade e contrato, promovendo um bom funcionamento dos mercados;
- Afirmar a autonomia e capacitação gerencial do administrador público;
- Assegurar a democracia através da prestação de serviços públicos orientados para o “cidadão-cliente” e controlados pela sociedade.

O denominado modelo gerencial tem como base a elaboração de estratégias, compostas pelos Planos Diretores e Planos Plurianuais. Tal composição se dá em razão da analogia da importância do planejamento, tanto na esfera privada como na pública. Isso visa definir objetivos, metas, diretrizes e despesas – diminuindo riscos de desperdício e ineficiência (MATIAS-PEREIRA, 2009).

Desse modo, o modelo supracitado apresenta vantagens para a gestão pública. Essas vantagens se assentam no aprimoramento dos órgãos do governo, com subsídios nas ferramentas gerenciais – como o planejamento. Dessa forma, de forma análoga, o Estado faz o papel semelhante ao de uma empresa e os cidadãos, os seus clientes principais (PAES DE PAULA, 2005b).

A partir desse conceito, o governo assume características no que diz respeito à eficiência em seus serviços e possibilidade de avaliação de desempenho, bem como controle dos resultados. Abaixo, apresenta-se quadro comparativo do modelo de administração pública burocrática e gerencial:

**Quadro 1 – Comparação entre modelos de administração pública**

<b>Administração Pública Burocrática</b>	<b>Administração Pública Gerencial</b>
1- Apoia-se na noção geral de interesse público;	1-Procura obter resultados valorizados pelos cidadãos;
2- Garante cumprimento de responsabilidade;	2-Gera <i>accountability</i> ;
3- Obteve as regras e os procedimentos;	3-Compreende e aplica norma, identifica e resolve problemas e melhora continuamente os processos;
4- Opera os sistemas administrativos;	4-Separa serviços e controles, cria apoio para normas, amplia a escolha do usuário, encoraja ação coletiva, cria incentivos e define, mede e analisa resultados;
5- Concentra-se no processo;	5-Orienta-se para resultados;
6- É autorreferente;	6-Foca o cidadão;
7- Define procedimentos para a contratação de pessoal, compra de bens e serviços;	7-Luta contra o nepotismo e a corrupção;
8- Satisfaz às demandas dos cidadãos;	8-Evita adotar procedimentos rígidos;
9- Controla processos;	9-Define indicadores de desempenho e utiliza contratos de gestão;
10- Define cargos rígidos e fragmentadamente – tem alta especialização.	10-É multifuncional e flexibiliza as relações de trabalho.

Fonte: Adaptado de Bresser-Pereira (1998).

Entende-se do quadro um contraste entre os modelos e tal diferença se assenta no foco, objetivos e perfil do gestor: enquanto no burocrático as características que prevalecem são a do aspecto fragmentador das ações, o gerencial ocupa-se da ideia sistêmica (BRESSER-PEREIRA, 1998).

## 2.2 Nova Gestão Pública

Nos anos 80, a antiga administração burocrática com centralização estatal na promoção do desenvolvimento do país e excessivo apego às regras e procedimentos entrou em decadência. A década entre 80 e 90 não se ocupou de uma administração para o desenvolvimento, mas de um modelo de “Administração para o Ajuste Fiscal”, em que o Estado saía da figura de agente centralizador e o mercado ganhava autonomia (MARTINS, 2005).

Acrescenta Martins (2005, p. 41), pontuando em que acarretará esse cenário de transição nas próximas décadas:

O novo milênio traz de volta a discussão sobre o desenvolvimento e sobre o papel dos Estados na sua promoção. Essa discussão ilumina o advento de uma mudança de paradigmas de transformação institucional do Estado e da administração pública, e acena para uma nova Administração para o Desenvolvimento.

Surgiu o que se chamara de Nova Gestão Pública (NGP), cujo desenvolvimento e análise, a partir dos anos 1980, trouxeram questionamentos e inquietudes tradicionais da administração pública, onde estava contida a tarefa de compreender a evolução institucional, destacando-se seus princípios e avaliando-se sua eficácia e valor normativo.

A NGP, segundo Frederickson (2004), propõe-se em acrescentar um componente à administração pública tradicional que, em sua base, ocupa-se de uma razão maior cujos pilares são a economicidade e eficiência. A esse componente extra – equidade social – é posta a descrição de que deveria ser pautada em atividades projetadas que se ocupariam do aumento do poder político e do bem-estar de minorias e que, até então, tinham pouco poderio no processo decisório das chamadas políticas públicas.

Conforme pontua Gomes (2009):

Na atualidade, a eficiência é parte do escopo da Nova Gestão Pública que, de certa forma, é um modelo para onde convergiram preocupações, preceitos e objetivos presentes nos modelos anteriores de reforma do Estado.

Isso acontece desde o gerencialismo puro, como descrito por Abrúcio (1998), até perspectivas mais democráticas de gestão, como descrito por Teixeira (2001) ou Peters (2005).

Acrescenta Gomes (2009, p. 11):

[...] de forma geral, na retórica da Nova Gestão Pública encontram-se presentes os objetivos destinados à obtenção do equilíbrio fiscal, foco precípua das reformas gerencialistas, assim como objetivos de promover maior competição política e de suprir as crescentes necessidades sociais, por meio de um Estado reconstruído”.

A transição do modelo chamado de burocrático para a NGP pode ser elucidado, conforme características contrastadas no quadro a seguir:

**Quadro 2 – Administração Pública Burocrática X Nova Gestão Pública**

<b>Administração Pública Burocrática</b>	<b>Nova Gestão Pública</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apego a regras;</li> <li>• Centralização das ações;</li> <li>• Estado como agente de promoção do país;</li> <li>• Separação entre planejar e agir.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maior autonomia do mercado;</li> <li>• Descentralização;</li> <li>• Eficiência e economicidade;</li> <li>• Participação da sociedade;</li> <li>• Gestão por resultados.</li> </ul>

Fonte: Dados da pesquisa (2016).

Dentre as mudanças e novos termos acrescentados à administração, está a Gestão por Resultados que, para o fomento disso, está associada a dois outros termos: Governança e Governabilidade.

### 2.2.1 Governança

Segundo Gomes (2009), as recentes reformas estaduais, sem contar questões intrínsecas às organizações públicas, sobretudo as voltadas à governança, introduziram novos desafios à chamada coordenação.

Para Bento (2003), governança “diz respeito aos pré-requisitos institucionais para otimização do desempenho administrativo, isto é, o conjunto dos instrumentos técnicos de gestão que asseguro a eficiência e a democratização das políticas públicas”. Acrescenta Diniz (1996) que o termo faz referência à capacidade

de o Estado implementar políticas e consecução de metas coletivas. Alia-se a isso a participação da sociedade, de forma plural, expandindo os meios de interlocução.

Há um foco voltado para diversos níveis de organização pública e entre esta e as privadas (PRATS I CATALÁ, 2006). Em linhas gerais, para Lemos (2009):

A governança, em linhas gerais, serve para compreender positivamente e reformar normativamente a estrutura e processos de governo em todos aqueles âmbitos em que a burocracia ou a Nova Gestão Pública resultam inapropriadas. Ela não tem pretensões de universalidade.

Alerta Prats I Catalá (2006) que a governança não reduz o papel do governo a apenas uma figura na relação das redes de interdependência, mas reforça a sua legitimidade. Ele afirma ainda que a governança fortalece o papel de empreendedor, facilitador, mediador, solucionador de conflitos, negociador e formulador de regras que corresponde ao governo. Elencam Peters e Pierre (1998) argumentos para entendimento do conceito de governança:

**Quadro 3 – Mosaico de conceitos – Governança**

<b>A importância das redes</b>	<b>Do controle para a influência</b>
A principal figura do modelo de governança são as redes que vieram para dominar a política pública. Essa amorfa coleção de atores, que não são instituições governamentais apenas, é o controlador da política. Se o governo tentar impor um controle sobre a política, as redes têm poder suficiente para resistir e se auto-organizar para impedi-lo.	Para o modelo de governança, o Estado não é totalmente impotente; na verdade, ele perde capacidade de controle direto, substituindo-o por uma capacidade de influência. Os atores governamentais são conceituados como se estivessem em um contínuo processo de barganha com os membros das redes mais relevantes. O que mudou, no entanto, é que esses atores governamentais agora barganham com iguais ao invés de terem a capacidade de apelar ao poder para que seja feito o que eles querem.
<b>Misturando recursos públicos e privados:</b>	<b>O uso de instrumentos híbridos:</b>

<p>O uso das redes leva a uma mistura dos recursos a serem utilizados. Um dos meios mais comuns é por meio da criação de parcerias formais entre atores do governo e atores do setor privado. Essa parceria permite que cada lado use os recursos uns dos outros, que podem não estar a sua disposição no momento. Algumas vezes, os setores público e privado se misturam em uma única organização, ou seja, organizações não governamentais ou do terceiro setor que têm se materializado como componentes da estrutura governamental. Esse novo formato permite a troca mútua de recursos e a mistura de atributos públicos e privados de maneira que não seria possível em estruturas governamentais mais convencionais.</p>	<p>As parcerias público-privadas para a execução das políticas públicas indicam uma vontade de o governo utilizar a estrutura da governança para o desenvolvimento de novas formas de elaboração e implementação das mesmas. A adoção da perspectiva da governança permite que o governo intervenha menos diretamente para alcançar seus objetivos. Esses instrumentos podem parecer, à primeira vista, menos promissores que os anteriormente utilizados, mas, no governo em rede com atores do setor privado mais poderosos, eles podem vir a ser mais efetivos.</p>
--	--

Fonte: Adaptado de Lemos (2009).

### 2.2.2 Governabilidade

Embora sejam termos diretamente relacionados por sua ligação mútua, há de se distinguir o conceito e aplicação de governabilidade dos ideais de governança. Para Bento (2003), governabilidade tem ligação com as condições do ambiente político em que se efetivam ou devem efetivar-se as ações administrativas, “à base da legitimidade dos governos, credibilidade e imagem públicas da burocracia”.

O autor acrescenta dizendo que a diferença entre governabilidade e governança se assenta também na distinção respectiva da reforma do Estado e na reforma do aparelho do Estado.

#### **Quadro 4 – Comparação: Reforma do Estado X Reforma do aparelho do Estado**

<b>Reforma do Estado</b>	<b>Reforma do aparelho do Estado</b>
<p>Redefinição das funções do Estado, seu padrão de intervenção econômica e social, suas relações com o mercado e sociedade civil, bem como com seus três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário.</p>	<p>Reformulação da burocracia da administração e de prestação de serviços públicos, mediante a elaboração de novas ferramentas gerenciais, jurídicas, financeiras e técnicas, cujo objetivo consiste em aprimorar a capacidade de implementação de políticas públicas que visem resultados eficientes.</p>

Fonte: Adaptado de Bento (2003).

Mediante a isso, governabilidade refere-se às condições materiais do exercício do poder, à legitimidade e sustentação política nos governos para formulação de estratégias de desenvolvimento ou à capacidade do poder público intermediar os interesses da sociedade civil (ARAÚJO, 2002).

Segundo Bresser-Pereira (1998), a governabilidade trata-se da capacidade política de governar em que é derivada da relação de legitimidade do Estado e de seu governo com a sociedade.

Acrescenta Diniz (1996) que:

As condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade, tais como as características do sistema político, a forma de governo (parlamentarismo ou presidencialismo), as relações entre os poderes (maior ou menor assimetria, por exemplo), os sistemas partidários (pluripartidarismo ou bipartidarismo), o sistema de intermediação de interesses (corporativista ou pluralista, entre outros).

Para Gouvêa (2005), a governabilidade tem como base quatro pilares. São eles:

- Capacidade dos governos em diagnosticar problemas e demandas e, com isso, propor políticas capazes de superá-los;
- Competência para mobilização de recursos e instrumentos para implementar as políticas ora formuladas;
- Habilidade destacada de liderança de governo;
- Potencial de tomada de decisão e implementação do executivo e de edição de leis pelos legislativos que sejam capazes de equacionar os conflitos.

### 3 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

O presente capítulo visa retratar os conceitos e ferramentas relacionados ao planejamento estratégico. Para tal, terá a seguinte sequência lógica: Planejamento; Estratégia; Planejamento Estratégico; Missão; Visão; Valores; Análise dos fatores internos; Análise dos fatores externos; Objetivos; Plano de ação e Matriz SWOT.

#### 3.1 Planejamento

Para Frezzati (2009, p. 8), “planejar significa decidir antecipadamente ou pensar e controlar o seu próprio futuro”. Trabalha-se a ideia da situação no presente para que seja possível projetar o futuro. É o momento de questionar o porquê, quando e como devem ser realizadas as ações para atingir objetivos, sejam principais ou secundários. Complementa Oliveira (2009, p. 5) que:

O propósito do planejamento pode ser definido como o desenvolvimento de processos, técnicas e atitudes administrativas, os quais proporcionam uma situação viável de avaliar as implicações futuras de decisões presentes em função dos objetivos empresariais que facilitarão a tomada de decisão no futuro de modo mais rápido, coerente, eficiente e eficaz.

Conforme pontua dos Santos (2010), o planejamento frequentemente é destacado como a principal função dentre todas na administração. Ele ainda acrescenta:

A sua necessidade não é limitada ao atendimento dos objetivos organizacionais. Ele é também necessário para determinar os métodos e tipos de controles necessários, bem como que tipo de administração a empresa deve adotar (SANTOS, 2010).

O autor Catelli (2001) considera que o planejamento é necessário não somente por causa da globalização e da crescente concorrência no mercado, que gera muitas incertezas, mas também para que as atividades da empresa sejam mais bem conduzidas, atingindo melhores resultados e reduzindo custos. O pensamento defendido por Santos (2010) é de que o “planejamento não elimina riscos, isso é

evidente, mas ajuda gestores a identificar e lidar com problemas organizacionais antes deles causarem sérios danos”.

### 3.2 Estratégia

De acordo com Oliveira (2009, p. 181), define-se como estratégia:

Um caminho, ou maneira, ou ação formulada e adequada para alcançar, preferencialmente de maneira diferenciada, as metas, os desafios e os objetivos estabelecidos, no melhor posicionamento da empresa perante seu ambiente.

Pontua Mintzberg (2002) que o funcionamento de uma organização se dá de forma otimizada quando se pode estabelecer algumas coisas como certas, ainda que seja de modo temporal. Segundo o mesmo autor e De Souza (2010), esse se trata de um papel importante das organizações: “ela resolve as grandes questões para que as pessoas possam cuidar dos pequenos detalhes”.

Ainda sobre o conceito de estratégia, De Souza (2010) acrescenta:

A estratégia organizacional consiste em um conjunto de mudanças competitivas e abordagens que precisam ser executadas para se atingir o melhor desempenho da organização, buscando reforçar sua posição no mercado, promover a satisfação dos clientes e atingir seus objetivos de desempenho.

Outros conceitos acerca de estratégia são tratados por autores tradicionais, como se pode depreender-se no quadro abaixo:

**Quadro 5 – Conceitos de estratégia**

PORTER (1986)	“É a manobra para atingir uma vantagem competitiva, pelo bom posicionamento da empresa em um setor econômico, na qual se insere graças ao bom conhecimento da cadeia de valor”
QUIN (1991)	“É um padrão ou plano que integra, de forma coesa, os principais objetivos, políticas e ações de uma organização”

DRUCKER (1994)	“É uma perspectiva, uma maneira como a empresa responde às seguintes perguntas: O que é nossa empresa? Qual é a sua missão? O que ela deveria ser?”
----------------	---

Fonte: Adaptado de Souza (2010).

Depreendendo-se dos conceitos acima, de Souza (2010) resume os conceitos em “a arte de aplicar os meios disponíveis com vista à conquista de objetivos específicos”.

### 3.3 Planejamento estratégico

O autor Oliveira (2009, p. 4) define planejamento estratégico como “processo desenvolvido para o alcance de uma situação futura desejada, de um modo mais eficiente, eficaz e efetivo, com a melhor concentração de esforços e recursos pela empresa”.

Para Ansoff e MacDonnell (1993, p. 295), “o planejamento estratégico é um processo de múltiplas faces, complexo e demorado”.

Na concepção de Drucker (1993), trata-se de um processo contínuo que envolve tomada de decisões.

A seguinte ótica é trazida por Porto (2006):

O planejamento estratégico pode ser considerado como o resultado de uma ação gerencial que permite ao administrador instituir a direção que a organização deve seguir, visualizando o futuro, de modo a permanecer em sintonia com seu ambiente na busca dos resultados.

Segundo Fischmann e Almeida (2013, p. 25):

Planejamento estratégico é uma técnica administrativa que, através da análise do ambiente de uma organização, cria a consciência das suas oportunidades e ameaças dos seus pontos fortes e fracos para o cumprimento de sua missão e, através desta consciência, estabelece o propósito de direção que a organização deverá seguir para aproveitar as oportunidades e evitar riscos.

O planejamento estratégico que, segundo Kotler (1993), encoraja a empresa a pensar sistematicamente no futuro e a melhorar as interações entre os executivos da empresa é um processo que anda correlacionado com a

comunicação, obrigando a empresa a definir melhor seus objetivos e políticas, e proporciona uma melhor coordenação dos esforços da organização, criando-se padrões mais uniformes e, portanto, mais simples e eficientes para fins de controle e de índice de desempenho.

O acompanhamento e a utilização do planejamento estratégico são práticas utilizadas em empresas com enfoque em resultados futuros, segundo Kim e Mauborgne (2005):

O planejamento estratégico é a atividade básica da estratégia, processo que deve empenhar-se mais em desenvolver a sabedoria coletiva, envolvendo a organização na sua totalidade, ao invés de fazer previsões e definir objetivos de cima para baixo ou de baixo para cima.

Dessa maneira, o planejamento por si só não garante ou significa um roteiro a ser seguido rigidamente, mas sim segue diretrizes que servem de direcionamento a cenários passíveis de mudança.

Afirma Kotler (1998) que o planejamento, além de desenvolver e manter uma direção estratégica, deve alinhar as metas e os recursos da organização, preparando a mesma para oportunidades de mercado. É destacado por Amboni (2004) o fundamento do planejamento estratégico, fugindo do conceito de previsão de futuro e focando em quatro questões básicas necessárias na implantação do processo: “Onde e como estamos? Onde queremos chegar? Como chegaremos lá? Por que queremos chegar lá?”.

A administração estratégica ou o planejar estratégico é o conjunto aplicado do planejamento que, segundo Cobra (1995), deve criar condições para que as organizações decidam rapidamente diante de oportunidades e ameaças, otimizando as vantagens competitivas em relação ao ambiente concorrencial em que atuam. Dentro deste raciocínio, Oliveira (1996) afirma que o exercício sistemático do planejamento tende a reduzir a incerteza envolvida no processo decisório e, conseqüentemente, provocar o aumento da probabilidade de alcance dos objetivos e desafios estabelecidos para a empresa.

São apontadas por Porto (2006), citado por Chiavenato (2004), cinco características que considera essenciais para o planejamento estratégico:

### Quadro 6 – Características do planejamento estratégico

Características do planejamento estratégico	Relaciona-se com a adaptação da organização a um ambiente mutável: refere-se às relações entre a organização e seu ambiente e às suas incertezas. As decisões são fundamentadas em suposições e não em fatos reais, como reações às pressões do seu ambiente externo;
	Dirige-se para o futuro: o delineamento é dirigido para o longo prazo, sendo que as estimativas aos problemas presentes servem para estipular o quanto esses podem obstaculizar os resultados futuros;
	É compreensivo: esse abrange a organização de forma sistêmica, de modo a compreender todas as suas potencialidades e capacidades;
	Processo de construção de consenso: em função dos interesses e necessidades dos envolvidos, o planejamento estratégico considera a todos de modo consensual;
	Uma forma de aprendizagem organizacional: em função de dirigir a organização à adaptação ao ambiente, representa uma forma de aprendizagem constante ao moldar-se ao ambiente complexo, mutável e competitivo.

Fonte: Adaptado de Porto (2006).

Sob o aspecto da metodologia de aplicação, Oliveira (2007) pontua que a primeira fase da implantação de um planejamento estratégico se compõe em um diagnóstico estratégico; a segunda é constituída pela missão da empresa; a terceira baseia-se nos instrumentos prescritivos e quantitativos e a quarta é formada por controle e avaliação. A seguir, discorre-se detalhadamente a respeito de cada uma destas fases, respectivamente: diagnóstico estratégico; missão da organização; instrumentos prescritivos e quantitativos e controle e avaliação.

#### Fase 1 – Diagnóstico estratégico

O diagnóstico estratégico externo, segundo Chiavenato e Sapiro (2003), é a maneira como a organização faz o mapeamento ambiental e a análise das forças competitivas que existem no ambiente. Segundo eles, a finalidade desse diagnóstico é identificar os indicadores de tendências, avaliar o ambiente de negócios e a evolução setorial, analisar a concorrência e entender os grupos estratégicos.

Ainda segundo esses autores, tal análise apresenta dois focos:

a) Identificar oportunidades, problemas ou ameaças imediatas que exijam alguma decisão estratégica da organização;

b) Procurar localizar futuras oportunidades, problemas ou ameaças em potencial que ainda não foram claramente percebidas pela organização.

O ambiente é o conjunto dos fatores externos que tenham quaisquer influências sobre um sistema. Chiavenato e Sapiro (2003) classificam em duas as dimensões do ambiente:

a) Macroambiente: ambiente mais amplo e genérico em que as organizações são envolvidas;

b) Setor de negócio: local específico para tratar de negócios da organização.

### Fase 2 – Análise da missão

A segunda fase é a análise da missão da organização, que corresponde ao motivo pelo qual se dá a existência da empresa e quais as necessidades de mercado que a mesma atende. Dentro da missão, a análise e discussão dos propósitos são necessárias no sentido de explicar e demonstrar os setores de atuação que a organização se insere ou pretende atuar (OLIVEIRA, 2007).

A atenção aos cenários e meios de simulação de cenários futuros, mediante ferramentas de informação, servem nesta etapa para ilustrar possíveis resultados vindouros ou relatar o desempenho ao longo de determinado período. É também importante o estabelecimento de uma postura estratégica partindo de objetivos gerais ou grandes ações futuras chamadas de macroestratégias, e as orientações que servirão como base de sustentação para decisões, chamadas de macropolíticas (OLIVEIRA, 2007).

### Fase 3 – Instrumentos prescritivos e quantitativos

A terceira fase se constitui nos instrumentos prescritivos e quantitativos, em que são traçados os objetivos gerais e funcionais que são, respectivamente, o que se pretende alcançar e o que deve ser obtido parcialmente para levar os objetivos a sua concretização. Faz-se importante no processo, nesse momento, o estabelecimento de desafios e metas que devem estar respaldados nas informações possuídas a fim de criar situações possíveis em alcance e execução.

As próximas etapas desta fase são: o estabelecimento de estratégias e políticas funcionais que guiarão a execução dos desafios, assim como o alcance das metas, além da instituição de projetos, programas (conjunto de projetos) e planos de ação para cada um deles. Os instrumentos quantitativos são essenciais, visto que fornecem os dados das realizações, os resultados quantificados e estabelecem gastos e orçamentos que se constituem em planejamentos operacionais necessários para a realização dos projetos e, conseqüentemente, dos objetivos.

#### Fase 4 – Controle e avaliação

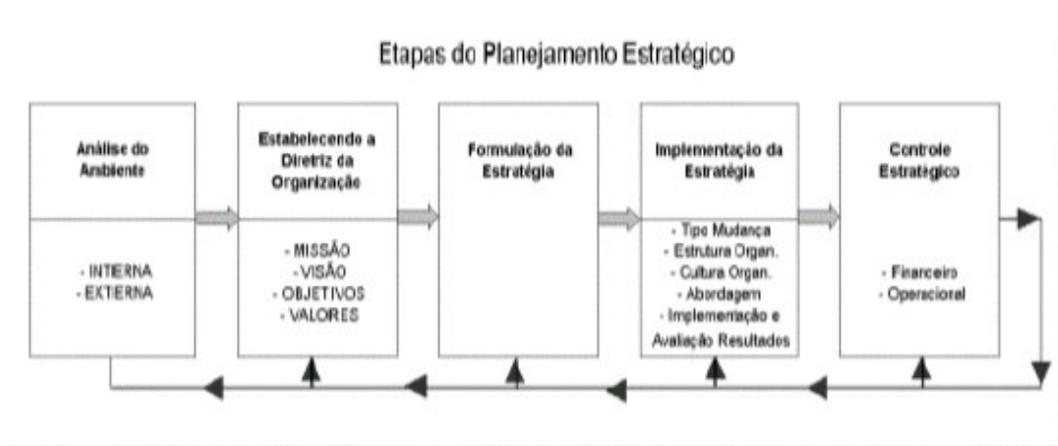
A última fase proposta por Oliveira (2007) configura-se no controle e avaliação. Segundo o autor, é a maneira de se ver “como a organização está indo” para a situação desejada. Ainda segundo ele, os processos destacados neste procedimento são:

- Estabelecimento e análise de indicadores de desempenho;
- Avaliação de desempenho;
- Comparação do desempenho real com os objetivos, desafios, metas, projetos e planos de ação estabelecidos;
- Análise dos desvios dos objetivos, metas e projetos estabelecidos;
- Tomada de ação corretiva provocada pelas análises efetuadas;
- Acompanhamento para avaliar a eficiência e eficácia da ação de natureza corretiva.

O conjunto dessas fases forma o esboço de um planejamento estratégico completo e interligam-se em uma relação de interdependência e complementação mútua.

A figura a seguir ilustra as fases supracitadas em uma seqüência lógica:

**Figura 1 – Etapas do planejamento estratégico**



Fonte: Adaptado de Certo (1993).

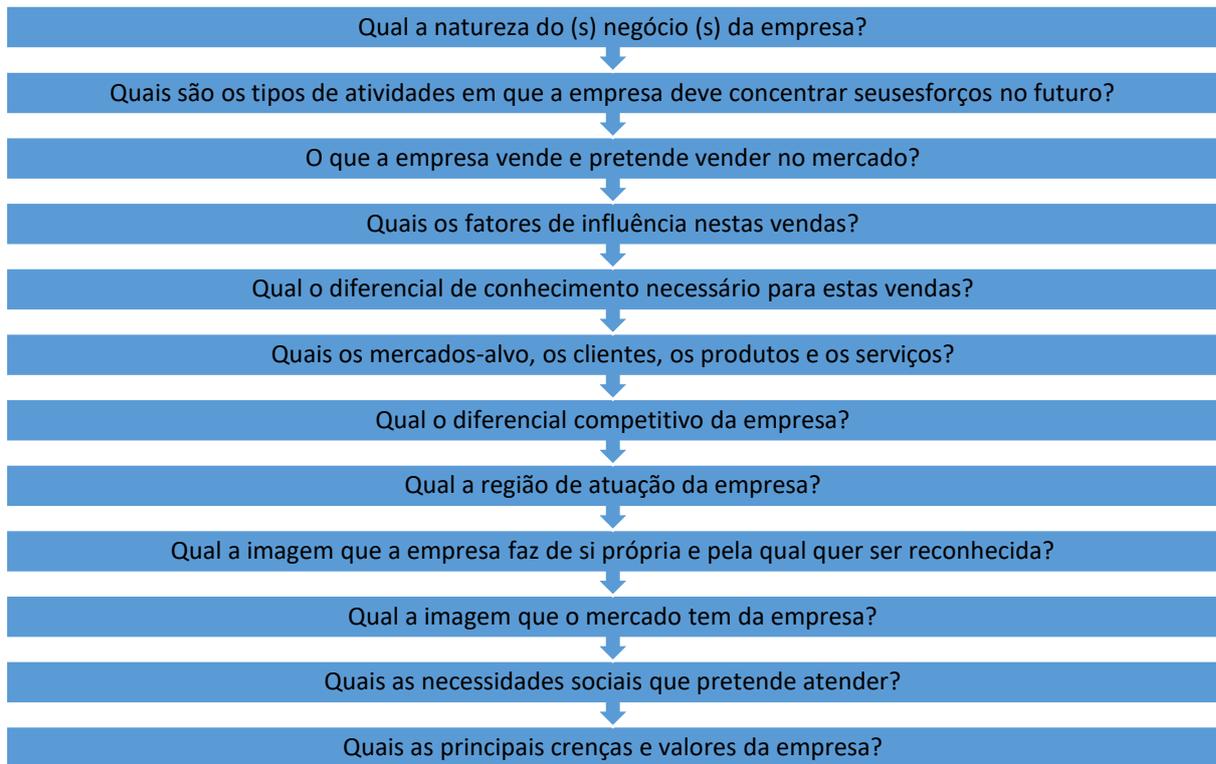
Outro ponto relevante acerca do planejamento estratégico se trata da necessidade do mesmo. Segundo Chiavenato e Sapiro (2003, p. 39), “o planejamento deve maximizar os resultados e minimizar as deficiências utilizando princípios de maior eficiência, eficácia e efetividade”. Depreende-se, desta maneira, que o planejamento é necessário para que, através da definição de objetivo, bem como do estabelecimento de metas, a organização possa traçar um caminho a fim de diminuir erros e ser orientada para resultados.

### 3.3.1 Missão

Fischmann e Almeida (2013, p. 25) apontam que missão é “[...] o papel que desempenha a organização (utilidade)”. Segundo Oliveira (2009), na missão deverá estar contida os valores e as crenças, definindo também as tradições e filosofias da organização.

Conforme afirma Chiavenato (1999), a missão nada mais é do que uma forma de orientar as atividades da organização. Tem por função tornar claros os objetivos, valores e a estratégia da organização. Segundo ele, é de suma importância que todos na empresa tenham conhecimento sobre a mesma.

Oliveira (2009, p. 107-108) estabelece questionamentos para análise e definição da missão:

**Figura 2 – Definição de missão**

Fonte: Adaptado de Oliveira (2009).

Estas auxiliam, segundo Oliveira (2009), a formular a missão, sendo as respostas desses questionamentos expressas na mesma.

### 3.3.2 Visão

Os autores Max e Majluf citados por Oliveira (2009, p. 65) conceituam visão como:

Clara e permanente demonstração, para a comunidade, da natureza e da essência da empresa em termos de seus propósitos, do escopo do negócio e da liderança competitiva, para prover a estrutura que regula as relações entre a empresa e os principais interessados e para os objetivos gerais de desempenho da empresa.

Conceitua Chiavenato (1999) visão como a reprodução da imagem que a organização possui sobre si e, sobretudo, de seu futuro. A missão representa o sonho da organização.

No viés de Souza (2003), a visão é o futuro que pretende tornar-se realidade. Collins e Porras (1998) apontam que uma visão pode ser considerada eficaz quando a mesma é ousada e estimula o progresso da organização.

Afirma De Souza (2010) que:

A declaração de visão é a proclamação pública da direção que a organização pretende seguir, ou ainda, um quadro do que ela pretende ser. Trata-se de sua personalidade e caráter. Assim, a declaração de visão de uma instituição deve refletir suas aspirações e crenças.

### 3.3.3 Valores

Valores são definidos por Oliveira (2009, p. 67) como “o conjunto de princípios e crenças fundamentais de uma empresa, bem como fornecem sustentação para todas as suas principais decisões”.

O autor Albrecht (2003) afirma que a organização deve estar centrada em valores que de fato a norteiam: “Os fundamentais que devem guiar o comportamento diário de cada um na organização, para que ela tenha sucesso na sua missão. Quais são os valores que parecem ser centrais para a organização, no momento?”.

Os autores Tachizawa e Rezende (2000, p. 41) pontuam que a organização deve ser embasada por valores permanentes:

[...] conjunto de doutrinas, credos, padrões éticos e princípios que orientam as ações da empresa ao longo do tempo e são independentes de metas, objetivos e estratégias adotadas pela organização [...] compõem um conjunto de princípios que necessariamente deverão ser observados na operacionalização das ações que dão suporte à missão e à visão”.

Os valores são associados à identidade da organização. O autor Vasconcellos (1982) acrescenta: “[...] o sistema de valores sociais da organização é constituído pelos valores implícitos no conjunto de diretrizes gerais necessárias à produção de bens, serviços ou normas criadas pela organização”.

Na figura abaixo, um exemplo de cadeia de valores sociais possíveis de serem partes de uma organização.

**Figura 3 – Sistema de valores**



Fonte: Adaptado de Hoyler (1977).

### 3.3.4 Análise dos fatores internos

Na análise dos fatores internos é feito o diagnóstico da empresa, retratando suas forças e fraquezas. É importante que sejam definidas para que a organização possa identificar seus pontos positivos e negativos (LOBATO et al., 2006).

Para Oliveira (1997), “esta análise deve tomar como perspectiva a comparação com outras empresas no seu ramo, identificando pontos fortes e fracos na empresa”.

Segundo Matos e Almeida (2007, p. 151), as forças são os “recursos e habilidades de que dispõe a organização para explorar as oportunidades e minimizar as ameaças”, ou seja, são os pontos positivos da organização. Para Oliveira (2001), tratam-se de variáveis internas e controláveis. Já as fraquezas, para o autor, são variáveis internas e controláveis que reproduzem situações desfavoráveis em relação ao ambiente da organização.

### 3.3.5 Análise dos fatores externos

Os autores Chiavenato e Sapiro (2003) afirmam que a análise dos fatores externos explora informações acerca do mercado, a fim de saber as ameaças, bem como oportunidades do ambiente externo em que a organização está inserida. O autor Oliveira (2009) complementa o conceito afirmando que essa análise visa a elaboração de um panorama do presente momento em contraste com a projeção futura.

Para que essa análise seja efetiva deve-se levar em conta o contexto em que a organização se encontra. As oportunidades, para Oliveira (2009), são “os fatores de fora da empresa, que não são controláveis por ela, e que podem gerar situações benéficas para a organização, caso ela esteja preparada e tenha desejo de aproveitá-las”.

Para Menezes (2014), “ameaças são os fatores também de fora da empresa e não controláveis, mas que, ao contrário das oportunidades, podem gerar situações não favoráveis à empresa”.

### 3.3.6 Objetivos

É dito por Fischmann e Almeida (2007, p. 25) que “objetivos são aspectos concretos que a organização deverá alcançar para seguir a estratégia estabelecida”. O autor Oliveira (2009) acrescenta explicando que os mesmos são um instrumento do planejamento estratégico, podendo ter finalidades gerais, quando se referem à organização como um todo, ou específicas, quando são restritos a determinada área.

De acordo com Chiavenato (2004), quando se pensa em objetivos, automaticamente vem a lembrança de que os mesmos fazem parte de uma projeção futura. Para ele, os objetivos são “o ponto focal onde as coisas deverão chegar. Os planos constituem os meios para se chegar até esse ponto. Mas os objetivos fazem parte de um contexto mais amplo. Eles dependem da missão organizacional” (CHIAVENATO, 2004, p. 220).

### 3.3.7 Plano de ação

O plano de ação para Oliveira (2009, p. 238) é “o conjunto das partes comuns dos diversos projetos, quanto ao assunto que está sendo tratado”. É acrescentado por Menezes (2014) que: “Os planos de ação são desenvolvidos por meio de projetos específicos para cada área ou gerais, com a finalidade de alcançar resultados definidos no planejamento estratégico”.

Além disso, a autora pontua: “Eles possibilitam maior facilidade para conseguir cumprir o que a empresa almeja, pois um caminho é traçado e monitorado de forma criteriosa, devendo ser seguido” (MENEZES, 2014).

Em Lobato et al. (2006, p. 130), o plano de ação tem o intuito de conduzir o andamento do planejamento estratégico, tendo como objetivos:

- Conscientizar e treinar as pessoas encarregadas do problema ou tarefa;
- Estabelecer com clareza os novos padrões através de documentação que sirva de base para avaliações confiáveis;
- Definir com clareza a autoridade e responsabilidade dos envolvidos no processo;
- Identificar a adequação de equipamentos e materiais e do ambiente de trabalho;
- Monitorar os resultados.

A partir disso, depreende-se que o plano de ação é importante para a organização por conter o detalhamento sobre tudo o que deverá ser feito, com prazos para execução, bem como os objetivos a serem alcançados alinhados aos meios e procedimentos necessários à execução de tarefas e resultados esperados (MENEZES, 2014).

### 3.3.8 Matriz SWOT

A Matriz SWOT é uma das ferramentas utilizadas no planejamento estratégico. Ela foi desenvolvida na Harvard Business School, pelos professores Kenneth Andrews e Roland Cristensen, e tem como objetivo construir um panorama do ambiente no qual a empresa está inserida. Sua sigla significa strengths (forças),

weaknesses (fraquezas), oportunities (oportunidades) e threats (ameaças) (MENEZES, 2014).

Para Daychouw (2007), a matriz SWOT é uma ferramenta simples através da qual é possível situar ou analisar as estratégias da organização no cenário em questão. Os autores Chiavenato e Sapiro (2003) afirmam que a função da matriz SWOT nada mais é que cruzar os fatores de fora da organização, que são as oportunidades e ameaças, com os de dentro, que são os seus pontos fortes e fracos, fazendo uma relação mútua e servindo de base para formulação de indicadores, de forma a subsidiar as estratégias para que a organização atinja seus objetivos.

É acrescida a ideia por Martins (2006) de que essa ferramenta é utilizada por organizações que pensam estrategicamente e é algo com um trabalho relativo, pois lida com uma quantidade de múltiplas variedades. Da Silva, Barbosa, Henrique, da Silva e Baptista (2011) pontuam:

A análise da Matriz SWOT é uma ferramenta essencial para uma organização, pois é através dela que a empresa consegue ter uma visão clara e objetiva sobre quais são suas forças e fraquezas no ambiente interno e suas oportunidades e ameaças no ambiente externo, dessa forma com essa análise os gerentes conseguem elaborar estratégias para obter vantagem competitiva e melhor o desempenho organizacional.

A figura a seguir demonstra um cenário com possíveis variáveis desses fatores citados anteriormente:

**Figura 4 – Sugestão de matriz SWOT**

Forças	Fraquezas
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Experiência de mercado</li> <li>• Credibilidade</li> <li>• Preços baixos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atendimento deficitário</li> <li>• Problemas com gestão de estoque</li> <li>• Funcionário com baixa qualificação</li> </ul>
Oportunidades	Ameaças
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cenário econômico favorável</li> <li>• Possibilidade de expansão</li> <li>• Interesse de investidores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento da concorrência</li> <li>• Aumento de impostos trabalhistas</li> <li>• Concorrência com grande aporte financeiro</li> </ul>

Fonte: Adaptado de Tavares (2010).

## 4 METODOLOGIA

Consiste em uma pesquisa aplicada com a finalidade de proporcionar conhecimento na área de planejamento estratégico, através do estudo da aplicação prática desta função da administração em um órgão público, verificando sua elaboração e execução, a fim de analisar o processo de implantação do planejamento macro em uma das unidades do referido órgão.

### 4.1 Tipo de pesquisa

A metodologia aplicada no presente trabalho foi um estudo de caso de caráter qualitativo, com enfoque indutivo, desenvolvido a partir de dados primários, por meio de entrevista, e secundários, utilizando documentos e informações fornecidos pelo órgão.

Conforme afirma Gil (2002, p. 54), estudo de caso é o “estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento”. Nele foi analisado o ambiente no qual o órgão está inserido, objetivando extrair os elementos componentes no que se refere ao planejamento estratégico, que foram observados para exploração e, assim, proporcionar conhecimento acerca do assunto contemplado.

O presente trabalho contou, primeiramente, com uma pesquisa bibliográfica sobre administração pública e planejamento estratégico que, segundo Gil (2002, p. 44), deve ser “desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”.

O estudo teve como base, portanto, livros e artigos de autores especialistas no assunto, que versam sobre o tema, sendo realizados estudo e análise de conceitos. Essa pesquisa teve a finalidade de fundamentar o estudo, o qual foi realizado por meio de análise de documentos fornecidos e entrevistas, com o fim de entender o processo de implantação dessa ferramenta no órgão, analisando sua elaboração, aplicação e, sobretudo, importância.

O autor Gil (2002, p. 41) diz que “as pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou de um determinado fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre

variáveis”. Portanto, este trabalho deu-se de forma descritiva, pois discriminou a realidade organizacional do órgão pesquisado como um todo, apontando suas características e atividades desenvolvidas no que tange ao planejamento estratégico, demonstrando que, através de uma pesquisa de campo, foram realizadas entrevistas com o Secretário Estadual e Assessor de Planejamento Estratégico da PR-MA, visando compreender a elaboração e aplicação do seu planejamento estratégico, firmando como objetivo a análise do processo de implantação e a importância dessa função da administração para o órgão.

## **4.2 População e amostra**

Para Gil (2009, p. 90), universo ou população é “um conjunto definido de elementos que possuem determinadas características, o todo que é objeto da pesquisa que será estudado”. Enquanto isso, amostra é “um subconjunto do universo ou da população, por meio do qual se estabelecem ou se estimam as características desse universo ou população” (GIL, 2009, p. 92).

Na amostra, busca-se obter um resultado aproximado da realidade, através do estudo sobre uma parcela do todo, para coleta dos dados necessários. Para esta pesquisa, a população foi composta por todos os servidores do MPF/PR-MA. A amostra utilizada para coleta de dados foram dois colaboradores responsáveis diretamente pela aplicação do planejamento estratégico macro, sendo estes o Secretário Estadual e o Assessor de Planejamento Estratégico. Com os servidores supracitados, aplicou-se uma entrevista para se obter informações sobre o planejamento estratégico implementado no órgão, visando elaborar um estudo sobre o processo de formulação desse plano.

Os métodos utilizados neste trabalho para coleta de dados foram três: bibliográfico, documental e entrevista. Primeiramente foi realizado um estudo bibliográfico sobre administração pública e planejamento estratégico. Em seguida, o instrumento usado para coleta de dados foi o documental, no qual foram reunidos dados secundários do órgão, que consistiam em documentos internos, mapa estratégico e o planejamento propriamente dito, dentre outros.

Através de tal coleta foi possível realizar a análise do planejamento estratégico que está sendo exercitado no órgão. Posteriormente, foi executada a

pesquisa de campo, que teve como instrumento entrevistas semiestruturadas, de maneira qualitativa, aplicadas com o Secretário Estadual e Assessor de Planejamento Estratégico, a fim de complementar o estudo sobre os documentos do órgão, esclarecendo questões não contempladas no mesmo e melhorando sua compreensão.

### **4.3 Análise de dados**

Para a análise de dados, os documentos coletados e as entrevistas foram estudados e interpretados, extraindo o planejamento estratégico enquanto ferramenta do MPF.

## 5 DESCRIÇÃO DO CAMPO DE PESQUISA

O Ministério Público (MP) é uma “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, art. 127).

O MP brasileiro é formado por:

- Ministério Público da União (MPU) – este, por sua vez, é subdividido em:

- Ministério Público Federal (MPF);
- Ministério Público do Trabalho (MPT);
- Ministério Público Militar (MPM);
- Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT).

- Ministério Público dos Estados (MPE).

A sistematização, as competências e o estatuto do MPU diferem do MPE. Enquanto o MPU é controlado pela Lei Complementar nº 75/1993 (conhecida como Lei Orgânica do MPU), o MPE rege-se pela Lei nº 8.625/1993.

O MPU é o órgão máximo do MP brasileiro, independente (incluindo orçamento e gestão próprios e também autonomia funcional), indissolúvel, não pode ser extinto e nem ter suas atribuições repassadas a outras instituições. Além disso, não pertence a nenhum dos três poderes da República brasileira (Legislativo, Executivo e Judiciário) – diz-se que, por não ser subordinado a nenhum poder ou instituição, o MPU é o próprio MPU.

Os integrantes do MPU formam duas carreiras divergentes: servidores do quadro e membros (procuradores e promotores), regidas respectivamente pela Lei 8.112/1990 e pela Lei Complementar 75/2003. Os servidores ingressam ao órgão através de concurso público de provas e são lotados, de acordo com o interesse da instituição, em algum dos quatro ramos – MPT, MPM, MPF ou MPDFT. Assim, a carreira técnico-administrativa é uma só para todo o MPU.

No que tange aos membros, as carreiras dos diferentes ramos do MPU são independentes entre si, tendo cada uma delas ordenação própria. No MPF, eles são formados pelos Procuradores da República, que agem no âmbito do combate à corrupção e improbidade, inserida também nesse contexto a Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão (PRDC). Já no MPDFT, a carreira é integrada pelos cargos

de Promotor de Justiça Adjunto, Promotor de Justiça e Procurador de Justiça, sendo que o ingresso se dá no cargo de Promotor de Justiça Adjunto, por meio de concurso público de provas e títulos. No MPT atuam os Procuradores do Trabalho, enquanto que no MPM a carreira é dividida em Promotor de Justiça Militar, Procurador de Justiça Militar e Subprocurador-Geral de Justiça Militar. Todos os membros possuem as chamadas autonomia institucional e independência funcional, ou seja, têm liberdade para atuar segundo suas convicções, baseados na lei, e a progressão na carreira segue critérios de antiguidade e merecimento.

Integrando o MPU, tem-se o MPF, órgão que atua como defensor da democracia, respeitando os princípios e normas que salvaguardam a participação do povo. Aliado a isso, o MPF visa preservar os direitos sociais e individuais indisponíveis (direito à vida, dignidade, liberdade etc.) dos cidadãos ante o Supremo Tribunal Federal (STF), o Superior Tribunal de Justiça (STJ), os tribunais regionais federais, os juízes federais e eleitorais. O MPF atua em acontecimentos federais, regulamentados pela Constituição e pelas leis federais, sempre que o interesse público estiver compreendido, seja em virtude das partes ou do assunto tratado. Também é designação do MPF supervisionar e controlar o efetivo cumprimento das leis editadas no país e daquelas resultantes de tratados internacionais assinados pelo Brasil.

Ambos, MPU e MPF, são liderados pelo Procurador-Geral da República, autoridade nomeada pelo Presidente da República dentre componentes da carreira com mais de trinta e cinco anos de idade, e seu nome deve ser aceito pela maioria absoluta do Senado Federal depois de arguição pública. Possui soberania funcional para o exercício de suas responsabilidades, não sendo dependente do Poder Executivo, e tem mandato de dois anos, que podem ser renovados por mais dois (a chamada “recondução”). Além de chefiar o MPU, estão entre suas funções a de procurador-geral eleitoral e presidente do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Além dessas, a principal atribuição dada ao Procurador-Geral da República é a de ficar responsável pela Procuradoria-Geral da República (PGR), sede administrativa do MPF no país.

Quanto à atuação dos demais órgãos vinculados ao MPU, têm-se:

- MPT: Atua na defesa dos direitos coletivos e individuais na seara trabalhista, garantindo aos cidadãos os direitos fundamentais e sociais pertinentes a eles.

- MPM: Age na investigação de crimes militares, no controle externo da atividade policial judiciária militar e na instauração do inquérito civil também para a proteção dos direitos constitucionais no âmbito da administração militar.
- MPDFT: A missão do MPDFT, definida na Lei Complementar 75/2003, é proporcionar a justiça, a democracia, a cidadania e a dignidade humana, trabalhando para tornar realidade os direitos da sociedade. Em relação à visão, consolidar-se como parâmetro na proteção dos direitos do cidadão e na promoção da justiça, atuando com eficiência e transparência, a partir da integração com a sociedade, tudo isso no âmbito do Distrito Federal e dos Territórios.

**Figura 5** – Organograma do Ministério Público Brasileiro



Fonte: MPF (2011).

Na figura acima, é possível evidenciar o posicionamento do órgão objeto de estudo do presente trabalho, o MPF. Em todos os estados, o mesmo recebe acréscimo em sua nomenclatura do termo "Procuradoria da República", sendo elas localizadas nas capitais. Em relação ao estado do Maranhão, a PR-MA é subdividida pelas Procuradorias da República nos Municípios, estabelecidas em: Bacabal, Balsas, Caxias e Imperatriz.

## **6 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

O presente capítulo visa retratar o levantamento bibliográfico feito no Ministério Público Federal – Procuradoria da República no Maranhão e a entrevista com os gestores do órgão supracitado. Seguirá a sequência lógica apresentando o planejamento estratégico do MPF, demonstrando os cenários da PR-MA antes e depois do Planejamento Estratégico Institucional (PEI), dificuldades e/ou facilidades encontradas no processo de implantação da ferramenta abordada e análise da importância do estabelecimento do planejamento estratégico para a instituição estudada.

### **6.1 Planejamento estratégico do Ministério Público Federal**

A partir de informações colhidas no site institucional do órgão em estudo, bem como de documentos disponibilizados pelos gestores, depreende-se que o PEI do MPF é um dos resultados do Projeto de Modernização da Gestão Administrativa, lançado em agosto de 2010 pelo então Procurador-Geral da República. Esse projeto tem como proposta inovar a forma de trabalho de membros (Procuradores da República) e servidores do MPF, com o intuito de torná-lo uma estrutura sistêmica, integrada e ágil. Sob a coordenação do secretário-geral, o trabalho foi desenvolvido pela Assessoria de Modernização e Gestão Estratégica (AMGE), com o apoio metodológico da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e a participação ativa de membros e servidores do órgão.

A elaboração do planejamento estratégico do MPF foi uma ação inédita e complexa, levando-se em consideração o alto número de servidores, membros e unidades administrativas espalhadas por todo o país: 8,5 mil, 900 e 172, respectivamente. Desses, cerca de 400 pessoas das diversas regiões do Brasil estiveram envolvidas, participando e contribuindo com workshops, seminários, fóruns e reuniões de trabalho, realizados em Brasília, São Paulo, Rio de Janeiro, Belém e Curitiba.

Como principais objetivos da implantação do planejamento estratégico no MPF, pode-se elencar os dois seguintes:

- a) Modernização do órgão;

b) Implementação de um novo modelo de gestão, mais ágil e eficiente, tendo como base a permanente valorização de membros e servidores.

A construção do planejamento estratégico envolveu o diagnóstico do MPF em âmbito nacional e regional. Foram visitadas 43 das 172 unidades distribuídas pelo país – sendo 33 unidades gestoras e 10 PRM's, dos mais variados perfis e realidades –, tendo sido realizada pesquisa de clima organizacional com 3 mil participantes, aproximadamente.

Na oportunidade, os servidores foram impulsionados a trazer ao debate os trabalhos de maior sucesso da instituição nos últimos anos e a identificar os fatores que contribuíram para o cumprimento da sua missão constitucional. Esses fatores foram categorizados em conhecimentos, habilidades e atitudes do corpo funcional; tecnologias aplicadas em face da gestão de processos e tecnologia de informação; elementos culturais, a partir da trajetória da organização; e processos operacionais, tais como o plano orçamentário, atividades de treinamento e desenvolvimento, entre outros.

Os resultados dessa dinâmica permitiram reforçar o engajamento das pessoas, revelar os valores essenciais do órgão e identificar os pontos fortes e fracos, sob os aspectos organizacional e operacional. A etapa de mapeamento de processos, realizada em oito unidades, permitiu conhecer melhor as principais rotinas de trabalho em âmbito nacional, com o objetivo de colher informações destinadas a redesenhar os processos mapeados e aperfeiçoar o modelo de gestão do MPF.

A quantificação da força de trabalho, realizada a partir de questionário eletrônico disponibilizado a todos os servidores do MPF, buscou identificar desbalanceamentos da carga laboral entre as diversas áreas, processos e funções, revelando a necessidade de ajustes, redimensionamento e realocação do quadro de servidores.

Todas as informações colhidas nas oficinas de diagnóstico e mapeamento subsidiaram a metodologia aplicada nos seminários de planejamento estratégico. Além disso, constituem a base da construção do novo modelo de gestão.

O projeto não se limita somente ao I Planejamento Estratégico do MPF, mas envolve também o desenho de um novo modelo de gestão. O Projeto de Modernização da Gestão Administrativa englobou:

- Diagnóstico da situação atual do MPF, por meio da visita e coleta de informações de 43 unidades administrativas, para identificação dos principais desafios e problemas organizacionais e administrativos, além da análise de documentos e entrevistas com pessoas-chave dessas unidades. Foi realizada pesquisa de clima organizacional e de imagem com público externo;
- Mapeamento dos processos de trabalho em oito unidades e redesenho dos fluxos e rotinas. No total, foram redesenhados 47 processos, com o objetivo de uniformizá-los e aperfeiçoá-los, para conferir mais eficiência e efetividade à atuação do MPF. Essa etapa abrangeu, ainda, a manualização de 12 fluxos de trabalho pelos próprios servidores da instituição;
- Quantificação da força de trabalho a partir de entrevistas, fóruns, oficinas e seminários, bem como pela mensuração de horas de trabalho indicadas em formulário disponibilizado na internet. Essa etapa teve como objetivo identificar desequilíbrios na distribuição de trabalho entre as diversas áreas e unidades, a fim de definir critérios para realocação ou alocação de servidores;
- Elaboração do PEI, por meio de seminários e reuniões com a participação de mais de 400 pessoas, entre membros e servidores, com a finalidade de promover o alinhamento e direcionamento estratégico dos recursos do MPF;
- Criação de um novo modelo de gestão, com base no planejamento do órgão e aplicação de conceitos de governança e gestão estratégica da administração moderna. Esse modelo está sendo construído a partir dos dados colhidos em diversas etapas do Projeto de Modernização da Gestão Administrativa, entre as quais: (i) diagnóstico e mapeamento de processos; (ii) reuniões com membros de Câmaras de Coordenação e Revisão, da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão e do Conselho Superior do MPF e (iii) encontros de governança com procuradores-chefes e procuradores representantes de todas as unidades, para tratar de conceitos de gestão aplicados ao setor público, de temas relacionados à reestruturação administrativa e racionalização da força de trabalho pericial, das atividades de coordenação e revisão das câmaras temáticas e dos modelos de implantação e de estrutura organizacional de novas unidades do MPF;
- Implantação do novo modelo de gestão, organizado por processos com foco em resultados, de forma a possibilitar agilidade na tomada de decisões, disseminar e desdobrar a estratégia do MPF. Com este objetivo, instituiu-se o Sistema Integrado de Gestão Estratégica e Governança (SIGE), composto por: (i)

Comitê de Gestão Estratégica (CGE); (ii) Subcomitê de Gestão Administrativa (SGA); (iii) Subcomitê Gestor de Tabelas (SGT); (iv) Subcomitê Consultivo de Projetos (SCP); (v) Subcomitê Estratégico de Tecnologia da Informação (SETI); (vi) Subcomitê de Comunicação Social (SICoM) e (vii) Grupo Técnico em Tecnologia da Informação (GTTI).

Desse modo, pode-se afirmar que o Projeto de Modernização da Gestão Administrativa do MPF harmoniza-se com as boas práticas de gestão pública e com as diretrizes de desburocratização recomendadas para o setor público.

A metodologia utilizada na formulação do I Planejamento Estratégico do MPF foi trabalhada sob três perspectivas: aprendizado e crescimento, processos internos e sociedade.

Com base nessa metodologia, o primeiro passo para a construção do planejamento estratégico foi mobilizar membros de todas as unidades, conscientizando-os da importância do Projeto de Modernização da Gestão Administrativa.

**Figura 6** – Construção do planejamento estratégico



Fonte: MPF (2011).

Nesse contexto, conhecer os cenários externos era essencial para posterior análise das tendências internas e externas do MPF.

Vale ressaltar também que todo o processo de construção do PEI do MPF utilizou os dados levantados durante a etapa de diagnóstico, relativos ao

posicionamento estratégico atual, à visão estratégica de futuro, aos valores e elementos de cultura e, finalmente, aos pontos fortes e fracos da instituição.

No que tange às dificuldades, a teia de tendências, elaborada durante um dos seminários de planejamento estratégico, apontou diversos desafios ao MPF, dentre os quais:

- Expansão geográfica, não necessariamente vinculada à do poder judiciário;
- Retenção de talentos no quadro de pessoal;
- Melhoria dos canais de comunicação com o cidadão;
- Ampliação do acesso à base de dados de outros órgãos públicos;
- Melhoria das atividades de coordenação finalística;
- Maior integração entre as unidades do MPF;
- Melhoria do clima organizacional na organização;
- Desenvolvimento das competências e habilidades de membros e servidores, de modo alinhado à estratégia;
- Alocação adequada dos peritos, de forma a atender às demandas das unidades.

A construção da teia de tendências retratou também aspectos positivos do MPF, destacando-se o quadro de pessoal capacitado do órgão e o comprometimento dos membros e servidores.

A definição das estratégias tem como finalidade estabelecer as ações necessárias para realizar a missão da organização e alcançar a sua visão de futuro. Para tanto, é necessário aproveitar as forças impulsoras e contornar as restritivas, sejam provenientes dos processos internos da organização, sejam oriundas do ambiente externo – sociedade civil, organizações não-governamentais e entidades públicas e privadas.

Do mesmo modo, a definição dos indicadores revela-se de fundamental importância para avaliar a implementação da estratégia e viabilizar o monitoramento do êxito das ações correspondentes. Além desses indicadores, o estabelecimento de projetos e metas de curto, médio e longo prazo visa a definir níveis de desempenho esperados.

A forma de elaboração participativa do planejamento estratégico também segue o entendimento da literatura pertinente, consoante a qual é necessário o envolvimento das partes interessadas para assegurar que estratégias da

organização atendam ao interesse de todos. A participação de aproximadamente 400 pessoas retrata essa construção coletiva. Nesse contexto, para que todos pudessem contribuir com novas ideias, foram disponibilizados diversos canais de comunicação, tais como o site do Projeto de Modernização da Gestão Administrativa, o Fórum de Debates e o correio eletrônico.

Assim, em 20 dezembro de 2011, após 10 meses de reuniões nacionais e diversos seminários, o planejamento estratégico do MPF foi efetivamente implementado – através de análises de fatos, ações e cenários que poderiam influenciar o futuro da instituição – e regulamentado por meio da Portaria PGR/MPF N.º 687.

A par das amplas atribuições constitucionais e complexa estrutura organizacional e administrativa, a estruturação dos objetivos estratégicos convergiu para fatores metodologicamente organizados, de forma integrada e balanceada, baseados em aprendizado e crescimento, sustentabilidade orçamentária, comunicação e conhecimento, estrutura, modelo de gestão, modelos de atuação e fortalecimento da instituição.

Nesse sentido, como visão de futuro, espera-se que, em 2020, o MPF seja reconhecido pela sua excelência na promoção da justiça, da cidadania e no combate ao crime e à corrupção.

### 6.1.1 Gestão estratégica

A gestão estratégica é compreendida como um instrumento no qual se organiza e ordena o que se pretende realizar em determinado momento e, desse modo, está intimamente conectada ao planejamento estratégico. Tal alinhamento da gestão estratégica é realizado por meio do compromisso com ações e, principalmente, resultados de longo prazo.

O objetivo da gestão estratégica é sistematizar, organizar, planejar, gerenciar e executar uma agenda de intervenções estratégicas, exigindo o acompanhamento das lideranças do MPF, dos procuradores-chefes, dos secretários nacionais, regionais, estaduais e de cada chefia, gerentes e colaboradores.

O mapa estratégico do MPF estabeleceu vinte objetivos estratégicos nas perspectivas de processos internos, aprendizado e crescimento, bem como cinco

outros objetivos orientados ao atendimento da sociedade. Essas diretrizes constituem a base para alicerçar esse novo modelo de gestão estratégica, que opta por priorizar um conjunto de 20 projetos vinculados aos objetivos.

**Figura 7 – Mapa estratégico do MPF**



Fonte: MPF (2015).

No planejamento estratégico são estabelecidas prioridades de atuação e o direcionamento do perfil de ação para todos. A gestão estratégica, por sua vez, faz a ligação entre essas diretrizes globais e o trabalho de cada um dos órgãos, setores, membros e servidores no cotidiano do MPF. Utilizar essas diretrizes gerais em tarefas específicas, que captem todas as especificidades de cada uma das áreas, é uma função complexa.

Devido a isso, fez-se necessário repensar a forma como o MPF está estruturado, profissionalizar seus gestores, vincular orçamento à estratégia, disseminar e comunicar a estratégia e desdobrar o planejamento estratégico por meio das seguintes ferramentas:

a) Planejamentos temáticos das Câmaras de Coordenação e Revisão, Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, Corregedoria do MPF e Tecnologia de Informação;

b) Planos de ação (painéis de contribuição) para as Procuradorias Regionais da República, Procuradorias da República nos estados, Secretarias Nacionais e Assessorias Especializadas do Procurador-Geral da República (Gabinete, Função Eleitoral, Assessoria de Articulação Parlamentar, Assessoria de Cooperação Jurídica Internacional e Assessoria de Pesquisa e Análise).

A incorporação de novas práticas de gestão requer um trabalho de imersão de todos os envolvidos no novo conhecimento aplicado, além de habilidades e atitudes específicas requeridas no contexto de mudança e aprendizagem. Para tanto, membros e servidores em cargos de coordenação e liderança foram preparados para gerir e executar as iniciativas e projetos estratégicos.

Trimestralmente, são realizadas reuniões de análises estratégicas com procuradores-chefes, coordenadores de Câmaras de Coordenação e Revisão, procurador federal dos Direitos do Cidadão e corregedor. E, mensalmente, são realizadas as reuniões de acompanhamento com os gestores de cada um dos 20 projetos estratégicos.

A agenda estratégica abrange problemas prioritários e inovações necessárias que demandam intervenção com vistas a favorecer o alcance dos objetivos definidos no mapa estratégico. É um processo cíclico de reflexão e redefinição que deve ocorrer após a realização das intervenções e a consecução dos resultados como forma de consolidar a mudança. Dessa forma, a estratégia não será estagnada, mas formulada e discutida continuamente.

A comunicação institucional da estratégia deverá ser intensa e periódica, para promover o alinhamento com a gestão operacional de cada unidade, setor e, em última instância, de cada membro e servidor do MPF. Outro elemento-chave para assegurar o sucesso da gestão estratégica diz respeito à alocação de recursos humanos, orçamentários e financeiros prioritariamente na execução das iniciativas estratégicas em cada orçamento anual e plurianual. As despesas estratégicas devem ser financiadas, com prioridade, e, monitoradas em um centro de custo ou plano interno específico, com vistas a garantir a implementação das mudanças necessárias para modernizar a gestão administrativa do MPF.

### 6.1.2 Diretrizes estratégicas do Ministério Público Federal

As diretrizes estratégicas do planejamento traduzem o que se almeja em determinado horizonte temporal (visão), a razão de ser da instituição (missão) e os princípios éticos que norteiam as ações e a conduta dos seus integrantes (valores).

Na elaboração da visão, observou-se uma grande convergência de anseios de membros e servidores acerca do que se pretende para o órgão até 2020.

Ao se trabalhar a missão do MPF, o eixo principal abordado foi evidenciar para a sociedade e para os próprios integrantes da organização as funções que a tornam verdadeiramente imprescindível.

Ao longo do processo, foram destacados oito valores no universo daqueles que balizam o desempenho da missão rumo ao alcance da visão institucional.

Abaixo, a descrição da missão, visão e valores pertinentes ao MPF:

- **Missão:** Promover a realização da justiça, a bem da sociedade e em defesa do Estado Democrático de Direito.

- **Visão:** Até 2020, ser reconhecido, nacional e internacionalmente, pela excelência na promoção da justiça, da cidadania e no combate ao crime e à corrupção.

- **Valores:**

- Autonomia institucional: a garantia de auto-organização para o desenvolvimento das funções constitucionais do MPF, em benefício da sociedade;

- Compromisso: a dedicação permanente à defesa do interesse público e da democracia;

- Transparência: o compromisso com a ampla divulgação de informações relativas à atuação institucional e à execução orçamentária e financeira do MPF, para fins de controle social;

- Ética: o comportamento de acordo com os mais altos valores de probidade e moralidade, em busca do bem comum;

- Independência funcional: a liberdade do membro do MPF de, no exercício de suas atribuições, agir de acordo com o seu convencimento na interpretação da Constituição e das leis, sem vinculação hierárquica e de forma a assegurar o cumprimento da Missão;

- Unidade: os membros do MPF constituem uma só instituição e a sua força também se revela na atuação independente e harmônica dos procuradores da República;
- Iniciativa: a capacidade de agir independentemente de provocação;
- Efetividade: o alcance de resultados positivos para a sociedade.

- **Objetivos do planeamento estratégico:**

- **No que tange à sociedade:**

- ✓ Combate à criminalidade e à corrupção;
- ✓ Proteção do Regime Democrático e promoção dos Direitos Fundamentais;
- ✓ Atuação preventiva;
- ✓ Aproximação com o cidadão;
- ✓ Trabalho em grupo e parcerias.

- **No que tange aos processos internos:**

- ✓ Fomentar e acompanhar a produção de proposições legislativas no interesse da realização da Missão;
- ✓ Buscar maior protagonismo da instituição perante a sociedade civil em temas relevantes para o MPF;
- ✓ Atuar de forma integrada, coordenada e regionalizada;
- ✓ Fortalecer a atuação extrajudicial;
- ✓ Aperfeiçoar a atuação judicial;
- ✓ Garantir o pleno exercício do poder investigatório;
- ✓ Proporcionar uma atuação institucional estratégica, efetiva, célere, transparente e sustentável;
- ✓ Adequar a estrutura para uma atuação institucional eficiente e segura;
- ✓ Fortalecer as estruturas de apoio à investigação;
- ✓ Fortalecer a segurança institucional;
- ✓ Assegurar corpo pericial flexível às demandas;
- ✓ Implementar o processo de Gestão do Conhecimento;
- ✓ Fomentar relacionamento com públicos de interesse;

- ✓ Institucionalizar uma política que aperfeiçoe a comunicação interna, a comunicação com a sociedade e a comunicação com a imprensa;
- ✓ Assegurar a transparência e a qualidade do gasto e da gestão orçamentária;
- ✓ Estabelecer prioridades claras na realização de investimentos;
- ✓ Trabalhar alinhado à estratégia com foco em resultados;
- ✓ Desenvolver conhecimentos, habilidades e atitudes dos membros e dos servidores;
- ✓ Assegurar a atratividade das carreiras do MPF;
- ✓ Prover soluções de tecnologia da informação e comunicação alinhadas com a estratégia.

➤ **No que tange ao aprendizado e crescimento:**

- ✓ Trabalhar alinhado à estratégia com foco em resultados;
- ✓ Desenvolver conhecimentos, habilidades e atitudes dos membros e dos servidores;
- ✓ Assegurar a atratividade das carreiras do MPF;
- ✓ Prover soluções de tecnologia da informação e comunicação alinhadas com a estratégia.

## **6.2 Implantação do planejamento estratégico na Procuradoria da República no Maranhão**

No presente capítulo serão retratados os cenários da PR-MA antes e depois do planejamento estratégico com informações colhidas a partir de entrevistas e análise documental. Dessa forma, serão descritos:

- a) Dificuldades e/ou facilidades no processo de implantação;
- b) Apresentação dos cenários atual e anterior.

### **6.2.1 Procuradoria da República no Maranhão antes do planejamento estratégico 2011-2020**

O planejamento na PR-MA era formalmente evidenciado somente no

aspecto orçamentário, de forma que o Coordenador de Administração obtinha as demandas dos setores para o próximo exercício e fazia as reprogramações que julgava necessárias durante o exercício. O planejamento dos setores, consolidado pela Coordenadoria de Administração, tinha como base o empirismo. Cada responsável fazia uma estimativa baseada em experiências e pelos valores gastos no ano anterior.

Não havia as ideias de visão, missão e valores estabelecidas, bem como perspectivas e objetivos estratégicos definidos. Os gestores tinham como substrato para fazer estimativas e realizar suas tarefas do dia a dia basicamente hábitos e rotinas.

Formalmente, eram extraídas planilhas com valores em moeda para fixação das despesas. Planejamento estratégico era sinônimo de planejamento orçamentário. As áreas meio e finalística, respectivamente administrativo e jurídico, não faziam planejamento, agindo como bases executoras, ou seja, cumprindo orientações dadas pela PGR por meio de portarias e instruções normativas.

As aquisições de materiais de informática, por exemplo, eram feitas com cada unidade fornecendo para a PGR o número de servidores, membros e equipamentos considerados obsoletos. Não havia um planejamento de melhoria de qualidade na prestação dos serviços, e sim execução dos serviços conforme a necessidade.

A área de Gestão de Pessoas, que até pouco tempo era denominada de Recursos Humanos, também tinha caráter operacional, isto é, de execução. Assim, procurava atender às demandas dos membros e servidores utilizando as orientações e sistemas já estabelecidos.

Eventualmente, havia algumas atividades relacionadas à aproximação de membros e servidores, como festas em datas comemorativas, com iniciativas do setor, mas sem constar em planejamento formal – acontecendo por ocasião. Sem objetivos estratégicos, a Gestão de Pessoas e os demais setores da unidade não dispunham de uma visão a médio e longo prazo. Dessa forma, as atividades não puramente operacionais se limitavam a iniciativas pontuais de alguns servidores ou membros.

De fato, o único planejamento formalmente existente era o orçamentário e financeiro, composto por contas contábeis e seus valores estimados, como despesas de bens permanentes, materiais de consumo, prestação de serviços e

contratos com prestadoras de serviços terceirizados, por exemplo, constando o valor estimado para cada conta, que eram controladas por planilhas e pelo Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI).

## 6.2.2 Planejamento estratégico 2011-2020 na Procuradoria da República no Maranhão

O PEI foi apresentado na unidade do Maranhão no ano de 2012, por meio da exposição do Mapa Estratégico do MPF, em que constam visão, missão e valores esperados no órgão, bem como as perspectivas e os objetivos estratégicos por área de trabalho.

A partir dessa apresentação, o Assessor de Planejamento e Gestão Estratégica da PR-MA passou a fazer o acompanhamento e difusão do planejamento na unidade, em contato com os Coordenadores das áreas Administrativa, Gestão de Pessoas, Jurídica, Comunicação e Informática. A ideia central era a de disseminar entre as áreas e tornarem válidos os indicadores para o próximo exercício.

Para atingir os ideais estratégicos contidos no Mapa Estratégico, foi criado o painel de contribuição, como exemplo abaixo, que constituía em um plano de ação vinculado a todas as áreas e era a ferramenta utilizada pelas demais unidades para atingir os objetivos que o PEI propunha.

**Figura 8 – Painel de contribuição**

Painel de Contribuição do Ministério Público Federal na Procuradoria da República no Maranhão (2016/2017)								
PERSPECTIVA	OBJETIVO ESTRATÉGICO	INICIATIVA	PRAZO DE CONCLUSÃO	INDICADORES	META PARA OS INDICADORES		PERIODICIDADE	FORMA DE MEDIÇÃO
					2016	2017		
Sociedade	Aproximação com o cidadão	Realizar atividade MPF/MA na Escola e MPI/ MA na feira do livro	30/10/16	Quantidade de ações de aproximação com o cidadão	5	7	Trimestral	Nº de eventos noticiados na Internet e intranet
				Percentual de respostas ao Sistema de Informação ao Cidadão – SIC dentro de 16 dias	100%	100%	Trimestral	(Quantidade de respostas realizadas no prazo/Quantidade total de solicitações)*100

Fonte: PR-MA (2016).

Nele é apresentado:

- Perspectiva;
- Objetivo;
- Iniciativa;
- Prazo;
- Indicadores;
- Meta para indicadores;
- Periodicidade;
- Forma de medição.

No caso concreto da figura acima, na perspectiva “Sociedade”, o objetivo estratégico “Aproximação com o cidadão” se propõe a ser cumprido por meio da iniciativa de “Realizar atividade do MPF/MA na Escola e MPF/MA na feira do livro” e tem como prazo de conclusão 30/10/2016, sendo um dos indicadores a quantidade de ações de aproximação com o cidadão e tendo como meta para o ano de 2016 a realização de cinco atividades, com a periodicidade trimestral e como forma de medição os números de eventos noticiados na intranet e internet.

Acerca do efetivo exercício do PEI por meio do painel de contribuição, a unidade mantém controle sobre as ações. Existem indicadores com periodicidade de mensuração variada, alguns mensais, já outros trimestrais, semestrais ou anuais. A Assessoria de Planejamento e Gestão Estratégica (APGE), com base no painel de contribuição e a periodicidade dos indicadores e datas estimadas para o cumprimento das iniciativas, consulta os cogestores para obter o resultado do período, bem como sua comprovação.

Assim que é obtida a informação, insere-se a mesma em um sistema integrado, onde o painel de contribuição da unidade havia sido cadastrado. O sistema, no módulo de consulta, está disponível para acompanhamento a todos os membros e servidores. Trimestralmente, a APGE colhe as informações, gera um relatório analítico e emite-o para que o Procurador-Chefe e a APGE de cada unidade avaliem os resultados.

Entretanto, o processo de assimilação do planejamento estratégico, simbolizado por meio do Mapa Estratégico e do painel de contribuição, carece de mobilização do público-alvo para que seja difundido efetivamente.

Por se tratar de uma mudança de paradigma, o processo de implantação

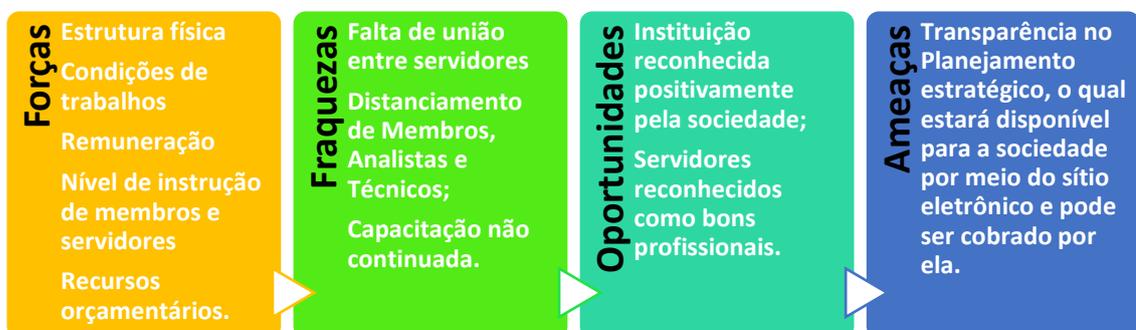
do PEI gera certa dúvida no que tange ao seu real papel perante o órgão. O público-alvo age com resistência para o cumprimento das ações propostas, sob o ideal de mero aumento de demanda.

Entretanto, os gestores das unidades procuram utilizar a sensibilização na adesão, sobretudo dos servidores. Para tal, realizam-se reuniões de cunho consultivo sobre o painel de contribuição, ferramenta local de cumprimento do planejamento estratégico. Nelas, os gestores pontuam suas dificuldades na realização de ações, dirimindo motivos, estando entre os mais citados:

- Aumento de demanda aliado ao quantitativo insuficiente de servidores;
- Contingenciamento orçamentário;
- Mudança de gestão na PGR, o que ocasiona adequações;
- Distâncias física e geográfica da PGR;
- Centralização.

Há a certeza por parte dos gestores que o PEI se tornou uma ferramenta crucial para o desenvolvimento do MPF, na perspectiva da PR-MA. O PEI torna claro os objetivos macros, bem como a definição do que é o órgão, onde se pretende chegar e os valores que norteiam as ações. Aliado a isso, tem-se a possibilidade de conhecimento do ambiente interno, forças e fraquezas, assim como do ambiente externo, com as oportunidades e ameaças. Como forma de evidenciar isso, o Assessor de Planejamento e Gestão Estratégica retratou a matriz SWOT da unidade:

**Figura 9 – Matriz SWOT da PR-MA**



Fonte: PR-MA (2016).

A partir dela foi possível inferir que as fraquezas afetam substancialmente

a implantação do PEI no Maranhão, por se evidenciarem, veementemente, no aspecto humano. Entretanto, forças, oportunidades e até ameaças são variáveis que tornam possível o contorno dos obstáculos da implantação.

### **6.3 Análise da importância do planejamento estratégico na Procuradoria da República no Maranhão**

No MPF, o PEI é considerado de suma importância para a atuação da PR-MA. No entendimento dos gestores, o mesmo possibilitou que os colaboradores soubessem a missão e onde o órgão deseja chegar. Com o planejamento estratégico definido, é possível dirimir os valores que a instituição preza, bem como os objetivos necessários para alcançar sua visão.

Dessa forma, a existência do PEI norteou a atuação, rotinas e processos da unidade. Conhecimentos em ferramentas como a análise SWOT e o plano de ação, dentre outros, possibilitam que as rotinas sejam desenvolvidas com organização, diminuindo erros e otimizando espaço e tempo.

Desenvolver-se de forma ordenada trouxe à PR-MA a possibilidade de ser um órgão pautado na Gestão por Resultados, que se faz presente no âmbito dos concursos públicos, gerando expectativa à sociedade por uma administração pública organizada e isonômica.

Com esse conhecimento, os serviços prestados pela PR-MA farão a aglutinação da competência dos seus servidores com o profissionalismo administrativo de qualidade, propiciando uma evolução contínua da qualidade do serviço a ser prestado e com a perspectiva de ser um processo prazeroso caso seja executado de forma consciente e justa.

Com o planejamento estratégico, os servidores poderão quantificar as rotinas diárias, avaliar competências, tornar a execução de planos de ação e projetos em rotinas, a fim de construir um cenário estruturado.

Quando consolidadas, as mudanças de colaboradores, por exemplo, terão seus efeitos atenuados, em uma cultura focada em resultados e no cumprimento de indicadores que serão transformados em qualidade de serviços prestados à sociedade.

Para tal, será necessário contornar os obstáculos citados anteriormente. Um cenário de mudanças no qual o MPF está inserido é comum que tais entraves

sejam presentes. Em um ambiente que outrora era prevalecente o excesso de processos, rotinas inflexíveis e gestão pautada no autoritarismo, pode-se inferir que a PR-MA vive em uma fase de transição abandonando velhos paradigmas e colocando em prática a difusão de uma nova gestão estratégica.

### 6.3.1 Oportunidades de melhoria – Planejamento Estratégico Institucional e painel de contribuição

Um dos pontos de melhoria na implantação do PEI foi a carência de mobilização na adesão. Para tal, o MPF desenvolveu um programa de certificação das unidades, que consiste em uma classificação que gerará um certificado com base em iniciativas e indicadores comuns a todas as unidades, que anualmente são mensurados e, conforme o resultado, são premiadas com as Certificações Bronze, Prata ou Ouro, podendo ter alguns benefícios de acordo com o resultado.

Além de um incremento na adesão, segundo o gestor a mesma possibilitará padronização das iniciativas e indicadores mínimos a serem apontados no planejamento estratégico das unidades, fazendo com que estas troquem experiências e trabalhem em conjunto para que alcancem bons resultados.

Como modelo de planejamento estratégico já consolidado, os gestores citam os do poder judiciário, sendo o do Tribunal de Contas da União (TCU) o mais lembrado, principalmente pela similaridade com o MPF no que tange à estrutura enxuta.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo de caso foi construído com base nos conceitos relacionados à administração pública e planejamento estratégico. Assim, conheceu-se os modelos burocrático e gerencial, a Nova Gestão Pública e as concepções associadas ao novo modelo de gestão pública: governança e governabilidade.

No âmbito do planejamento estratégico, os ideais de planejamento e estratégia foram retratados de forma individual, passando pelo conceito da junção dos dois: planejamento estratégico. Nesse tema, foi retratado o que os autores da revisão de literatura apregoam acerca de missão, visão, valores, análise dos fatores internos e externos, objetivos, plano de ação e matriz SWOT. Dessa forma, o primeiro objetivo específico foi atendido.

Na sequência do trabalho, outros objetivos específicos foram concluídos em sua plenitude. Foi realizada a descrição do planejamento estratégico do Ministério Público Federal, que se deu de forma estruturada. Demonstrou-se que a implantação do Planejamento Estratégico Institucional ocorreu em 20 de dezembro de 2011. À época foram conhecidos seus objetivos, missão, visão e valores. A estruturação do mesmo foi retratada no Mapa Estratégico do PEI 2011-2020.

Para alcance do terceiro item dos objetivos específicos, apresentou-se o processo de implantação do planejamento estratégico que teve início no ano de 2012. Antes, não havia planejamento e as ações eram estritamente aliadas à questão orçamentária. As demais rotinas eram baseadas em empirismo e sem apego a objetivos. Após a implantação, o PEI deu norte às unidades no que tange aos objetivos institucionais a serem cumpridos, bem como o posicionamento do órgão em relação à sociedade.

Ratificou-se no quarto objetivo específico que há entraves à implantação do PEI, com a eminente resistência do público-alvo na aceitação da ferramenta estratégica. Havia a crença de que a existência do PEI era sinônimo meramente de aumento de demanda. Para o efetivo cumprimento, há um entrave a respeito do contingenciamento orçamentário que o país enfrentou nos últimos anos. Aliada às dificuldades apresentadas, a distância geográfica e centralização das decisões na Procuradoria-Geral da República acarretam insatisfações na implantação efetiva do PEI 2011-2020.

Apesar do cenário de dificuldades, os gestores pontuaram que consideram importante a difusão do PEI 2011-2020. Tal constatação vai ao encontro do cumprimento do objetivo macro contido na pergunta de pesquisa do presente trabalho. Embora o cenário do processo da implantação do PEI fosse permeado de desconfiança, o mesmo fez-se necessário para nortear a atuação do MPF, a fim de que as unidades nos estados funcionassem de forma integrada, pautada numa uniformidade e atuação sistêmica.

Os gestores citaram como modelo a ser seguido o planejamento estratégico do Tribunal de Contas da União, já consolidado, posto que já transitou pelos estágios de implantação e sua estrutura enxuta tornou o processo mais ágil.

Para construção do presente estudo de caso, utilizou-se a pesquisa bibliográfica e entrevista com os gestores da PR-MA. A partir desses instrumentos, foi possível realizar uma análise do processo de implantação do PEI no MPF e, com tal avaliação, evidenciou-se as variáveis que tornam o planejamento estratégico uma ferramenta fundamental para a estruturação de uma organização.

A partir dos resultados dessa pesquisa ratifico que, para uma organização se desenvolver, faz-se necessária uma gestão eficaz. É de senso comum que a gestão pública passou por várias fases, sendo outrora reconhecida por má prestação de serviços. Atualmente, os concursos públicos destinam vagas para profissionais de áreas específicas. Entretanto, os cargos inerentes à administração são de ampla concorrência. Candidatos de qualquer curso podem concorrer e ingressar nos órgãos como analistas administrativos, o que torna um estratégico pouco especializado.

Para conduzir as organizações para uma gestão orientada para resultados é necessário que profissionais habilitados e capacitados sejam designados a gerenciar as organizações. Dessa forma, cabe aos administradores a condução dos processos, pois as atividades desenvolvidas são aprendidas no curso de Administração. Como solução paliativa para esse cenário, existe um movimento dentro do setor público na promoção de editais de processo seletivo para funções estratégicas, como no MPF, com critérios objetivos que visam posicionar servidores aptos ao desenvolvimento dessas funções.

Como sugestão de trabalhos futuros, propõe-se a introdução de métodos quantitativos para avaliação do problema de pesquisa, a fim de possibilitar uma

visão sistêmica do órgão e dirimir tomadas de decisão no futuro, atenuando erros e maximizando as ações dentro do órgão em questão.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. **Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente.** Em BRESSER-PEREIRA, L. C. & SPINK, P. (orgs) *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.
- AKTOUF, Omar. **A administração entre a tradição e a renovação.** São Paulo: Atlas, 1996.
- ALBRECHT, Karl. **Revolução nos serviços.** São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003.
- ANSOFF, H. I.; McDONNELL E.J. **Implantando a administração estratégica.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 1993. 590p.
- ARAÚJO, V. de C. **A conceitualização de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e de seu aparelho.** Texto de discussão. Brasília: ENAP, 2002. p. 6.
- BENTO, L. V. **Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização.** Barueri: Manole, 2003.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 out. 1988. Anexo. p. 1.
- BRASIL. **LEI Nº 8112, de 11 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm)>. Acesso em: 15 jul. de 2016.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil.** São Paulo, Editora 34, 1996.
- \_\_\_\_\_. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial.** Revista do Serviço Público, v. n. p. (janeiro-abril de 1996).
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.
- CATELLI, Armando. **Controladoria: uma abordagem da gestão econômica, gecon.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- CAULLIRAUX, H. M; YUKI, M. **Gestão pública e reforma administrativa: conceitos e casos: a experiência de Florianópolis.** Rio de Janeiro: Lucerna, 2004.
- CERTO, Samuel C. **Administração Estratégica: Planejamento e implantação da estratégica.** 1. ed. São Paulo: *Pearson Education*, 1993.

CHIAVENATO, I.; SAPIRO, A. **Planejamento Estratégico**. 7 reimpr - Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração nos novos tempos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

\_\_\_\_\_. **Gestão de pessoas e o novo papel dos recursos humanos nas organizações**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

COBRA, Marcos. **Planejamento estratégico de marketing**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

COLLINS, James C.; PORRAS, Jerry I. **Construindo a visão da empresa**. *HSM Management*, São Paulo, n. 7, a. 2, p. 32-42, mar/abr. 1998.

COSTA, Luíza Caroline Silva da. **Relação entre satisfação e rotatividade**: estudo de caso com os estagiários da Justiça Federal do Maranhão. 56 folhas. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Federal do Maranhão, São Luís. 2015.

Da Silva; Barbosa; Henrique; da Silva e Baptista (2011). **A utilização da matriz SWOT como ferramenta estratégica** – um estudo de caso em uma escola de idioma de São Paulo. DAYCHOUW, Merhi. **40 ferramentas e técnicas de gerenciamento**. 3. ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2007.

DINIZ, E. **Governabilidade, governance e reforma do Estado**: considerações sobre o novo paradigma. In: *Revista do Serviço Público*, ano 47, v.120, maio/ago. de 1996.p.12.

DRUCKER, Peter F. **Sociedade Pós-Capitalista**. São Paulo: Pioneira, 1993.

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

\_\_\_\_\_. **Planejamento Estratégico na Prática**. São Paulo: Atlas, 2007.

FREDERICKSON, H. G. **Toward a New Public Administration**. In: *SHAFRITZ, Jay. et al. Classics of Public Administration*. Canada: Thomson Wadsworth. 5 ed. 2004.

FREZZATI, Fábio. **Orçamento empresarial: planejamento e controle**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

\_\_\_\_\_. **Gestão de Pessoas: enfoque nos papéis profissionais**. São Paulo: Atlas, 2009.

GOMES, E. **Gestão por resultados e eficiência na Administração Pública**: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais. Tese (Doutorado em Administração

Pública e Governo). Fundação Getúlio Vargas/Escola de Administração de Empresas de São Paulo. 2009.

GOUVÊA, R. G. **A questão metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

GRANJEIRO, J. W.; CASTRO, R. G. **Administração pública**. Brasília, DF: Vest-Com Editora, 1996.

HOYLER, Siegfried. **Valores humanos da Administração de Empresas**. Campinas: Novo Mundo, 1977.

KIM, W. C.; MAUBORGNE, R. **A Estratégia do Oceano Azul**: como criar novos mercados e tornar a concorrência irrelevante. 10<sup>a</sup> Edição. Elsevier. Rio de Janeiro, 2005.

KLIKSBURG, B. Redesenho do estado para o desenvolvimento sócio-econômico e a mudança: uma agenda estratégica para a discussão. **Revista de Administração Pública**, v. 28, n. 3, p. 5-25, jul./set. 1994.

KOTLER, Philip. **Administração de marketing**: análise, planejamento, implementação e controle. 5<sup>a</sup> edição. São Paulo: Atlas, 1998.

\_\_\_\_\_. **Revitalizando a empresa: a nova estratégia de reengenharia para resultados e competitividade**: conceitos, metodologia, práticas. São Paulo: Atlas, 1996.

LEMONS, C. **Gestão pública orientada para resultados**: avaliando o caso de Minas Gerais. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – FGV/Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Rio de Janeiro. 2009.

LOBATO, D. M. *et al.* **Estratégia de Empresas**. 8. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. 144 p.

MANNHEIM, Karl. *Freedom, power and democratic planning*. Londres, Routledge & Kegan Paul, 1951.

MARTINS, H. F. **Administração para o desenvolvimento**: a relevância em busca da disciplina. In: LEVY, E. (org). *Gestão Pública no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Fundap/Casa Civil SP, 2005.

MARTINS, Leandro. **Marketing**: Como se tornar um profissional de sucesso. 1. ed. São Paulo: Digerati Books, 2006.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2009.

MATOS, José Gilvomar R.; MATOS, Rosa Maria B.; ALMEIDA, Josimar Ribeiro de. **Análise do Ambiente Corporativo**: do caos organizado ao planejamento. 1. ed. Rio de Janeiro: E-papers, 2007.

MAXIMIANO, Antônio César. **Teoria geral da administração: da revolução urbana à revolução digital**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MENEZES, J. L. P. A influência do planejamento estratégico na organização: um estudo de caso do Centro Educacional Estrela-Guia. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2014. 52 p.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/conheca-o-mpf/gestao-estrategica-e-modernizacao-do-mpf>>. Acesso em 16 jul. 2016.

MINTZBERG, H.; LAMPEL, J.; AHLSTRAND, B. **Todas as partes do elefante**. In: JULIO, C. A.; SALIBI NETO, J. (Org). Estratégia e planejamento. São Paulo: Publifolha/Coletânea. *HSM Management*, 2002.

NOGUEIRA, José Francisco (ORG). **Gestão estratégica de serviços: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2008.

OLIVEIRA, D. de P. R. de. **Estratégia Empresarial: uma abordagem empreendedora**. São Paulo: Atlas, 1991.

\_\_\_\_\_. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologias e práticas**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

\_\_\_\_\_. **Introdução à administração: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2009.

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: FGV, 2005a.

\_\_\_\_\_. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005b.

PETERS, B. G. **Gobernanza y Burocracia Pública: Nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?** Foro Internacional 182, XLV, 2005.

PETERS, B. G.. PIERRE, J. **Governance without government: rethinking public administration**. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8. p. 223-244, 1998.

PORTO, M. A. G. **O planejamento estratégico como forma de otimizar o gerenciamento nas organizações**. XIII SIMPEP - Bauru, SP, Brasil, 6 a 8 de novembro de 2006.

PRATS I CATALÁ, J. **Veinte años de modernización administrativa en los países de la OCDE. Lecciones aprendidas**. In: Seminário Internacional sobre *Modernización Del Estado*. Argentina, dez. 2006.

ROSA, Márcio Fernando Elias. **Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

SANTOS, Aline dos. **A importância do planejamento nas empresas.** 37 folhas. Monografia. Faculdade Cândido Mendes, Rio de Janeiro.

SOUZA, Marcelo Lopes. **Mudar a cidade:** uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana. 2 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

TACHIZAWA, Takeshy; REZENDE, Wilson. **Estratégia Empresarial:** Tendências e Desafios. São Paulo: Makron Books, 2000.

TAVARES, Mauro Calixta. **Gestão estratégica.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

## APÊNDICE I – Roteiro de Entrevista

Cargo do entrevistado:

Tempo na função:

1 – Antes do planejamento estratégico atual, elaborado pelo MPF-PGR, por meio de qual ferramenta a PR-MA se guiava? Havia um planejamento local? Se sim, como ele era composto?

2 – A partir da resposta anterior, quais as dificuldades encontradas por você para o gerenciamento da PR-MA, antes da implantação do planejamento estratégico 2011-2020?

3 – Em relação ao planejamento estratégico 2011-2020, como foi apresentado o mesmo para a unidade? Algum ponto não ficou claro para você? Houve alguma dificuldade na assimilação do que foi proposto?

4 – A partir desse planejamento macro, a unidade criou um planejamento a ser cumprido pela PR-MA? Se sim, como ele foi elaborado e quais foram os objetivos a curto, médio e longo prazo?

5 – Quais as principais dificuldades e facilidades na implantação do planejamento estratégico 2011-2020 na PR-MA?

6 – Se você pudesse sugerir uma matriz SWOT para o órgão, como ela seria composta?

7 – A instituição costuma usar plano de ação nos setores? Se sim, pode exemplificar um tipo utilizado na PR-MA?

8 – Como são realizados o controle e a avaliação das atividades e ações da PR-MA? Com que frequência isso é feito?

9 – Ante o exposto, qual a importância do planejamento estratégico para o MPF, especificamente na PR-MA? Por quê?

10 – Quais oportunidades de melhoria você vislumbra para o desenvolvimento do próximo planejamento estratégico do MPF?

11 – Na administração pública em geral, você percebe que há por parte dos gestores uma preocupação em desenvolver e implementar um planejamento estratégico?

12 – Quais órgãos você indica como modelos de um planejamento estratégico bem definido e aplicado com solidez? Como é esse modelo?

13 – Espaço para outras colocações acerca do planejamento estratégico do MPF.

Fonte: Elaborado pelo autor.