

An aerial view of a city skyline, likely New York City, featuring numerous skyscrapers and buildings. The image is overlaid with a semi-transparent blue filter. A faint rainbow is visible in the sky, arching over the city. The text 'PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL' is prominently displayed in white, bold, uppercase letters on the right side of the image.

# PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

Maristela Franchetti de Paula



## Sumário

- Apresentação
- Introdução
- 1. Planejamento Governamental
- 2. Planejamento Estratégico Governamental
- 3. O Plano Plurianual
- Considerações Finais
- Referencias



## Apresentação

Prezados alunos, este *e-book* fundamenta a disciplina “Planejamento Governamental”, do curso de Bacharelado em Gestão Pública a distância, da UNICENTRO. O objetivo principal é apresentar os principais conceitos norteadores para desenvolvimento da disciplina. Apresenta os conceitos e características do Planejamento Estratégico Governamental e seus elementos. Parte do Planejamento Estratégico Governamental, abordando a missão, visão, *stakeholders*, diretrizes e estratégias. Demonstra a Matriz S.W.O.T., ambiente interno (pontos fortes e pontos fracos), e ambiente externo (oportunidades e ameaças). Posteriormente apresenta as estratégias no planejamento, resultados esperados, BSC e indicadores, objetivos estratégicos e metas. Finaliza com o Plano Plurianual e sua relação com o Planejamento Estratégico.





## Introdução

O planejamento é o processo de definir objetivos, atividades e recursos. É a primeira das quatro funções administrativas: planejar, organizar, dirigir e controlar. De acordo com Maximiano (2011) O processo de planejamento é a ferramenta para administrar com vistas ao futuro. As proposições do planejamento influenciam as decisões colocadas em prática, posteriormente.

Para Paludo (2013) planejamento é um processo racional para a tomada de decisão, visando selecionar e executar um conjunto de ações necessárias, que possibilitam, a partir de uma situação atual existente, alcançar uma situação prevista.

Oliveira (2007, p. 5), define o planejamento como “Identificação, análise, estruturação e coordenação de missões, propósitos, objetivos, desafios, metas, estratégias, políticas, programas, projetos e atividades, a fim de se alcançar, de modo mais eficiente, eficaz e efetivo o proposto no planejamento”.

Segundo Lacombe (2004, p. 240), o planejamento é entendido sob três significados:



- 1) processo de planejar;
- 2) determinação consciente para alcançar resultados desejados;
- 3) determinação de metas e dos recursos e esforços requeridos para atingi-las no período estabelecido.

Oliveira (2007) considera o planejamento uma tarefa complexa que exige um processo contínuo de pensamento sobre o futuro desejado e avaliações e direcionamentos de cursos de ação a seguir, formulando possíveis alternativas, para alcançar o estado desejado. E tudo isso implica um processo decisório permanente, em um contexto ambiental interdependente e mutável.

Desta maneira, as referências bibliográficas levam a entender que o planejamento é a base de todas as outras funções da administração pois é um ato de pensar antecipadamente para que determinadas ações transformem-se em situação, com o tempo.



# 1. Planejamento Governamental

Historicamente, o planejamento governamental se implantou, no Brasil, a partir da década de 50, tendo como foco principal o desenvolvimento do país. Entre 1930 e 1960, o planejamento governamental foi voltado ao desenvolvimento nacional, com investimentos em infraestrutura, desenvolvimento de indústrias para substituir importações. De acordo com Paludo e Procopiuck (2014) o planejamento governamental centralizado, normativo, de cunho econômico, era fechado à participação popular e distante dos problemas sociais.

A Constituição Federal de 1988 estabelece o Plano Plurianual – PPA e a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e o planejamento tem uma ligação entre planos e orçamentos. A partir deste momento o planejamento tornou-se um instrumento técnico de formulação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento do país, visando atender às demandas da sociedade.

O Artigo 165 da Constituição Federal de 1988, determina que as leis, por iniciativa do poder executivo, estabelecerão:

- I- o Plano Plurianual-PPA,
- II- as Diretrizes Orçamentárias-LDO e
- III- os Orçamentos Anuais-LOA.



Estas peças orçamentárias são norteadoras do planejamento estratégico necessário para a gestão do administrador público, incluindo estratégias definidas e os programas de trabalho, obras, atividades de natureza continuada nas áreas de educação, saúde, segurança e outras áreas de atuação.

### **1.1 O Plano Plurianual-PPA**

O PPA, por ser um plano de 4 anos, de longo prazo, abrange o segundo ano de um determinado mandato e todo o primeiro ano do mandato seguinte. Caracteriza-se como uma peça estratégica no contexto orçamentário, pois estabelece objetivos, ações específicas do ente para as despesas de capital e despesas de programas de duração continuada. (RESENDE, 2010).

### **1.2 As Diretrizes Orçamentárias-LDO**

A Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO é uma peça de fundamental importância. Pressupõe uma ação tática na execução do planejamento, uma vez que lista as possíveis metas, prioridades, estrutura e organização orçamentária, riscos fiscais, transferências para entidades públicas, limites e normas de utilização da reserva de contingência, políticas de aplicação e vedações constitucionais. Portanto, associa-se à imposição constitucional que estabelece o controle e limite das contas públicas (ENAP, 2019e).





### 1.3 O Orçamento Anual - LOA

A Lei Orçamentária Anual - LOA, estabelece a receita e autoriza as despesas do ente federativo. Tem característica operacional, com ação direta na base, junto à população. Aprovada pelo legislativo, ela determina todo o procedimento por parte do executivo, no ano.

São instrumentos de normatização, planejamento, controle e limites de gastos no serviço público a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, o Plano Diretor Municipal, o Estatuto da Cidade, a Lei Orgânica do Município, a Câmara Municipal com papel específico e constitucional.

Matias-Pereira (2006, p. 297) comenta que, a LRF visa “[...] aumentar a qualidade das ações, fiscalizando a aplicação dos recursos da administração pública, coibindo os excessos que causam danos ou prejuízos ao patrimônio público”. Um dos principais atributos da lei consiste na imposição de limites aos gastos com pessoal, o ue abrange a maior parte das receitas correntes líquidas. A LRF estabelece normas de finanças públicas, que previnem riscos e desvios capazes de abalar o equilíbrio nas contas das gestões públicas.



**Lei de Responsabilidade Fiscal**





## 2. Planejamento Estratégico Governamental

segundo Carlos Matus (2006), o Planejamento Estratégico Governamental visa atender aspectos sociais e políticos por gestões democráticas e participativas, contribuindo para a formação de instituições políticas comprometidas com as questões sociais.

Tratando-se de gestão pública, o planejamento apresenta importância relevante para os entes federativos. É muito difícil que o gestor público tenha sucesso em políticas públicas, nas ações de atendimento das necessidades da população sem estar fundamentado em um planejamento estratégico governamental.

O planejamento governamental foca as situações consideradas problema, que apontam as verdadeiras necessidades que o Estado e os governos devem atender, com planos específicos.

O Estado e governos criam estratégias para desenvolver planos para sanar os problemas. Portanto, a partir de uma base de diagnóstico, define-se objetivos e metas para implementar melhorias e transformações, otimizando recursos e tempo, focando para que se obtenha os resultados esperados, cumprindo o planejamento governamental proposto.



Tomando como ponto de partida os conceitos expostos, afirma-se que o Planejamento Estratégico é um processo administrativo, contínuo, sistemático, auxiliando no direcionamento da organização, diante de cenários cada vez mais complexos, de forma proativa e eficiente.

O planejamento é um processo formal, exige estudo e dedicação na formulação, escrito por uma equipe capacitada, tendo em vista as áreas e campos de atuação da organização, visando minimizar e superar riscos e desvantagens e potencializar pontos positivos e oportunidades.

Dentre os diversos benefícios que o Planejamento Estratégico apresenta destacam-se (ENAP, 2019a):

- melhoria do processo de comunicação interna e externa da organização;
- alinhamento de propósitos entre as suas diversas unidades;
- estabelecimento claro das margens de contribuição de cada um dos seus departamentos e servidores, avaliação dos controles internos;
- mapeamento de processos;
- gestão de riscos;
- gestão estratégica;
- papel relevante na agenda de mudanças da cultura organizacional. (p. 06)



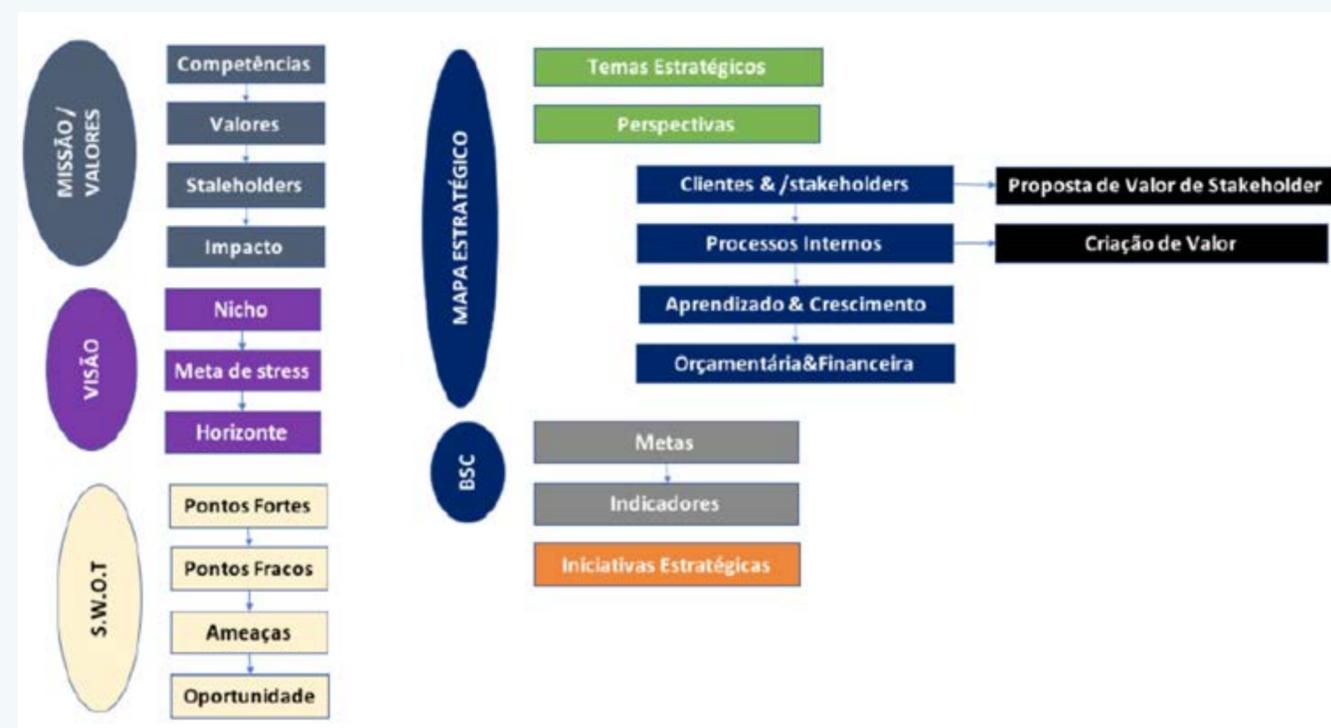
A Gestão Estratégica envolve o Planejamento Estratégico, a execução, o monitoramento por meio de indicadores e metas e as ações corretivas necessárias para se alcançar os resultados desejados.

De acordo com a Enap (2019a, p. 08) o Planejamento Estratégico precisa de uma missão motivadora, uma visão ambiciosa, que em conjunto com os valores da organização são denominados de Referencial Estratégico, detalhados no planejamento, por meio de objetivos estratégicos, que são considerados propósitos e metas que definem as pretensões futuras da organização. Estes objetivos estratégicos são de curta média ou longa duração e têm abrangência geral ou específica.

A partir de um objetivo estratégico, que é contínuo ou que tenha delimitação de tempo, é importante estabelecer a forma de medir os resultados desejados. Isso se faz por meio de indicadores, que têm dois atributos principais, trazem informações e permitem ao gestor tomar decisões durante a execução do planejamento estratégico.



Figura 1 - Estrutura típica de planejamento estratégico



Fonte: ENAP, 2019a, p. 21.

A figura apresenta uma estrutura típica de Planejamento Estratégico. Destacam-se os elementos estratégicos, demonstrando visualmente a dinâmica e abordagem, facilitando o entendimento e a memorização do assunto. O primeiro deles a ser estudado a seguir, será a missão.

O Referencial Estratégico apresenta elementos estratégicos, missão, visão e valores, avaliação S.W.O.T. (pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças), que serão a seguir abordados.



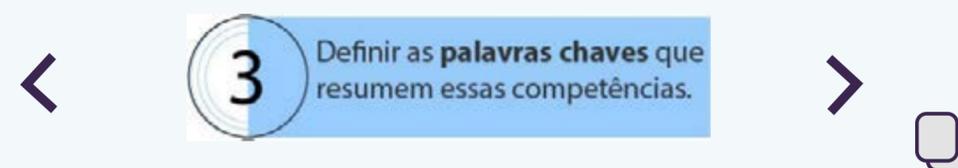
## 2.1 Missão

O passo inicial para a construção da missão é compreender o significado, Porto (1997) declara que a missão representa a razão de existência da organização e transmite seus valores a funcionários, fornecedores e sociedade. A missão deve ter credibilidade e cabe aqueles que trabalham na organização conhecê-la, compreendê-la e comprometer-se com seus objetivos.

Para Oliveira (2012) a missão é a determinação do motivo central da existência da organização. Corresponde a um horizonte dentro do qual a organização atua ou atuará.

A estrutura abaixo contém uma ou duas sentenças, que respondem sobre a razão de existência da organização, mostrando a forma de atuação da organização (ENAP, 2019b).

**Figura 2 - Mapa mental da elaboração da missão**



**Fonte:** ENAP, 2019b.

Para a Escola Nacional de Administração Pública (2019b), a missão tradicional, é constituída de quatro elementos as competências (o que faz), os valores (de que forma faz), os *stakeholders* (para quem faz) e o impacto (finalidade no longo prazo).



Explicando os elementos (ENAP, 2019b, p. 11):

**Valores:** representam o conjunto dos princípios e crenças fundamentais de uma organização, bem como fornecem sustentação para todas as suas principais decisões. Valores dizem respeito ao como se realiza? qual a forma?

**Stakeholders:** corresponde a todos aqueles que são afetados ou possam vir a ser afetados pela organização. São as partes interessadas, tanto externas quanto internas, sendo representadas por pessoas, sociedade ou outras organizações.

**Competências:** são definidas a partir das normas legais, que regulamentam as instituições pública e os contratos sociais no caso de organizações privadas.

**Impacto:** é tratado como os resultados a serem alcançados com a sua atuação, no sentido de externalidade. Resultados decorrentes de um emprego racional de recursos nas políticas públicas, como por exemplo: na educação, na saúde etc. Dessa forma, o impacto é uma transformação positiva de realidade de longo prazo para o público-alvo. (p. 9-10)

**Figura 3 - Elementos da missão**



**Fonte:** ENAP, 2019b.



Para maior entendimento, tendo como fonte a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP, 2019b), apresenta-se alguns exemplos de missão estabelecidos por órgãos nas áreas pública:

### **Exemplo 1 - Fonte: Ministério do Meio Ambiente - MMA (área pública)**

**Missão:** Formular e implementar políticas públicas ambientais nacionais de forma articulada e pactuada com os atores públicos e a sociedade para o desenvolvimento sustentável.

**Competência:** formular e implementar políticas públicas ambientais nacionais.

**Valores:** de forma articulada e pactuada.

**Clientes/Stakeholders:** os atores públicos e sociedade.

**Impacto:** para o desenvolvimento sustentável. (p. 8)



### **Exemplo 2 - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (2011/2013)**

**Missão:** Controlar a Administração Pública para contribuir com seu aperfeiçoamento em benefício da sociedade.

**Competência:** Controlar a Administração Pública.

**Valores:** não declarado.

**Clientes/Stakeholders:** sociedade.

**Impacto:** para contribuir com seu aperfeiçoamento. (p. 7-8)

### **Exemplo 3 - SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL - SOF**

**Missão:** Racionalizar o processo de alocação de recursos, zelando pelo equilíbrio das contas públicas, com foco em resultados para a Sociedade.

**Competências:** Racionalizar o processo de alocação de recursos.

Neste caso é uma Portaria que define as Competências da Secretaria de Orçamento Federal - SOF, elas estabelecem os limites do que se pode fazer, e que constará da Missão. Observe a Portaria GM/MP nº 11, de 31 de janeiro de 2018, publicada no DOU de 01/2/2018.

**Stakeholders:** internos: os diretores e servidores; externos: os políticos, fornecedores etc.

**Impacto:** foco em resultados para a Sociedade. (p. 8 a 10).



A missão é o pilar essencial, é o ponto de partida para todo o planejamento estratégico. Ela tem um horizonte de décadas, diferentemente da visão que tem o horizonte de 3 a 5 anos. A missão é construída de acordo com os principais componentes essenciais, comentados acima: competências, valores, *stakeholders* e impacto.

Em resumo, a missão trata da própria organização pública, declara a sua razão de ser, o porquê faz, quais os atuais serviços, de que forma presta esses serviços, qual o público-alvo e quais os resultados pretende produzir. Além disso, a missão é escrita, divulgada e conhecida por todos da instituição, ser breve e construída por meio de algumas frases, em um parágrafo.



**Missão e visão organizacional: Orientações para a sua concepção**

## 2.2 Visão

Para Oliveira (2007) a visão representa o que a organização quer ser. Este autor conceitua a visão como os limites que os gestores da organização conseguem enxergar em um período mais longo e uma abordagem mais ampla. Nesse contexto, a visão proporciona o grande delineamento do planejamento estratégico a ser desenvolvido e implementado pela organização.



É necessário conhecer a organização para construir a missão que possibilite desdobramentos no seu impacto para apontar diversas visões no tempo. A visão, não tem vida própria e não pode ser independente da missão. A visão é um recorte da missão e vinculada na sua formulação.

Para elaborar a visão, olha-se para o futuro ou horizonte, compatível com os anseios da administração, e se integra à missão da organização. A visão objetiva expressar a forma como a organização deseja ser reconhecida, apresenta uma declaração de futuro revelada pela organização num horizonte de tempo de 3 a 5 anos.

**Figura 4 - Elementos planejamento estratégico**



**Fonte:** ENAP, 2019c.



Principais características da visão são (ENAP, 2019c):

- Ser reconhecida por algo.
- Escrita no tempo verbal infinitivo impessoal.
- Breve e fácil de entender e comunicar.
- Emocionalmente inspiradora.
- Concisa: simples e fácil de ser lembrada.
- Balancear os elementos externos com os internos.
- Meta ambiciosa.
- Nicho definido.
- Horizonte de tempo.
- Temas Estratégicos.

Supondo que a Missão seja concretizada num horizonte de 20 anos. Considerando que um planejamento estratégico é construído para 4 anos, são necessários 5 planos. Isso implica em 5 diferentes visões, e cada qual corresponde ao desmembramento do impacto da missão em intervalos de 4 anos.

A partir da missão apresentada, é possível elaborar as respectivas visões, estimando o tempo necessário para executar as estratégias que possibilitem concretizar o impacto desejado na missão.



## Construindo a Visão

### 2.3 Demandas e expectativas dos *stakeholders*

Para definir de forma objetiva, na Gestão Pública, quem são os atores envolvidos e interessados em resultados de curto, médio e longo prazo, é necessário identificar as partes interessadas e que contribuam para a entrega dos serviços ou que sejam beneficiários da organização.

Os *stakeholders* são importantes e são evidenciados na missão e visão e na elaboração do planejamento estratégico. As demandas dos *stakeholders* são o que esperam da Organização e que, de alguma forma, influenciará na interação entre as partes.

A visão é dependente da missão e engloba alguns componentes estratégicos, como os *stakeholders* e as suas demandas e as diretrizes estratégicas definidas pelas organizações. De acordo com a Enap (2019c) é correto afirmar que ao alinhar a visão ao impacto da missão, ela estará alinhada aos anseios dos *stakeholders*. Observe o exemplo a seguir:



José é um cidadão e paciente, considerado um *stakeholder* de um hospital. Suas demandas correspondem a um excelente atendimento (ágil, eficiente, amigável e transparente). Uma equipe de médicos e enfermeiros atenciosos e de qualidade, um ambiente limpo, equipamentos de alta qualidade e com o estoque de medicamentos necessário sempre abastecido.

Diante deste conjunto de requisitos, José tende a escolher um hospital que atende as suas expectativas. Se houver a falta de um deles, gera-se expectativas, insatisfações ou conflitos.

Nas atividades, as organizações públicas, se comprometem a atender as diversas expectativas dos *stakeholders*, sendo necessário coletar as evidências do atendimento, por meio dos processos de monitoramento e avaliação para verificar se as demandas foram atendidas e qual o nível de satisfação dos usuários.

## 2.4 Diretrizes estratégicas

Oliveira (2007) comenta que estratégia é a ação ou caminho mais adequado a ser executado para alcançar o objetivo, o desafio e a meta. É importante estabelecer estratégias alternativas para facilitar as alterações dos caminhos ou ações, de acordo com as necessidades.

As diretrizes estratégicas são determinações a serem seguidas no desenvolvimento do planejamento estratégico. São estabelecidas a partir das demandas e expectativas dos diversos *stakeholders* e, posteriormente, são refletidas na visão.



Toda diretriz estratégica tem uma descrição, contudo, ela pode ter mais de um entendimento. Por exemplo: Secretaria de Orçamento Federal - SOF, na qual a diretoria deseja um orçamento mais transparente e um aumento de comprometimento e produtividade dos servidores. É preciso descrever com clareza o significado de cada uma dessas diretrizes modificáveis com o tempo, considerando o contexto político ou social no qual a organização está envolvida (ENAP, 2019c).

Dessa forma as diretrizes estratégicas representam um guia de orientação para a organização, é descrita com precisão para não gerar ambiguidades para os envolvidos, tanto para os que executam as ações, quanto para os *stakeholders* que são os principais receptores dos resultados do processo.

## 2.5 Matriz S.W.O.T

Para o desenvolvimento do Planejamento Estratégico Governamental é necessário ter como base um diagnóstico da situação atual para desenvolver as estratégias, os objetivos e metas para superar e atingir a situação desejada.

A análise S.W.O.T é uma das ferramentas mais utilizadas para fazer um diagnóstico da organização porque compatibiliza o ambiente externo com o interno e apoia a construção da proposta de valor.

S.W.O.T. é uma sigla que vem do inglês e significa strenghts (pontos fortes), *weaknesses* (pontos fracos), *opportunities* (oportunidades), *threats* (ameaças).



No ambiente externo existem as oportunidades e as ameaças e no interno as forças e as fraquezas. Logo, sempre que existe uma ameaça há que verificar se existe uma força para mitigar a ameaça, e caso não exista transforma-se uma fraqueza em força. Na ocorrência de oportunidades, apoia-se em suas forças, para aproveitá-las (OLIVEIRA, 2007).

A Enap (2019c) sugere que a matriz S.W.O.T. seja feita após a elaboração da visão, pelo fato de restringir a avaliação para o horizonte do planejamento estratégico, que é o horizonte dos resultados imediatos a serem alcançados.

**Figura 5 - Matriz S.W.O.T.**



**Fonte:** ENAP, 2019c, p. 13.

A figura 5 apresenta uma Matriz S.W.O.T. No eixo vertical, o ambiente interno e, no horizontal, o ambiente externo. No ambiente externo, localizam-se as ameaças e oportunidades, que apontam a necessidade de pontos fortes, no sentido de mitigar ameaças e aproveitar oportunidades, e os pontos fracos, que deixam a organização exposta a ameaças e sem condições de aproveitar as oportunidades.

Há que se identificar tanto os pontos fortes quanto os fracos na mesma quantidade que as ameaças ou oportunidades, para avaliar a melhor forma de construir a estratégia. Primeiro se analisa o ambiente interno e em seguida o ambiente externo.



### 2.5.1 Ambiente interno: pontos fortes e pontos fracos

Os pontos fortes e fracos representam as variáveis controláveis, enquanto as oportunidades e as ameaças representam as variáveis não controláveis pela organização.

Na avaliação interna da organização identifica-se os pontos fortes e pontos fracos, incluindo-se fatores, como cultura organizacional, recursos humanos, recursos tecnológicos, centros de excelência, processos, imagem, cultura, entre outros recursos tangíveis e intangíveis da organização. É um processo descritivo, para conhecer em detalhes os setores e atividades da organização, evidenciando os processos, as dificuldades e necessidades de melhoria.

Considera-se ponto fraco a dificuldade, ineficiência ou a inexistência de determinados recursos ou competências. São variáveis internas e controláveis que propiciam condição desfavorável para a organização, em relação ao ambiente (OLIVEIRA, 2007).

Ponto forte são variáveis internas e controláveis que garante condições favoráveis para a organização, em relação ao ambiente (OLIVEIRA, 2007). Complementa o autor que as atividades e processos eficientes, que atendem às expectativas da organização e dos *stakeholders*, são pontos fortes. Após a realização e avaliação interna da organização, a organização conhece as possíveis deficiências para entregar o que foi prometido, sendo o alicerce para o processo de planejamento estratégico da organização.



## 2.5.2 Ambiente externos: ameaças e oportunidades

A análise do ambiente externo da organização, corresponde às variáveis incontroláveis pela organização, sendo: oportunidades e ameaças, que são avaliadas a partir de fatores externos, tais como o Político, Econômico, Social, Tecnológico, Ambiental e o Legal (OLIVEIRA, 2007).

Os Fatores externos podem influenciar a organização como uma ameaça ou como uma oportunidade, depende de como se encontram seus fatores internos, e como a entidade está estruturada para reagir as variáveis não controláveis. A identificação dos fatores externos possibilita a organização potencializar seus pontos fortes para usufruir as oportunidades e minimizar as ameaças externas.

### 2.5.2.1 Oportunidades

A oportunidade é a força ambiental incontrolável pela organização, é um fator que favorece sua ação estratégica. Pode-se afirmar que este fator pode fortalecer sua posição, se a organização apresentar conhecimento e eficiência em processos, considerado Ponto Forte.

Exemplo: Caso o governo determine que a saúde é uma prioridade, e por isso cria programas, destinação de verbas, contratação de pessoal para essas atividades sejam potencializadas (Oportunidade), todas as organizações que tem esse tema de forma eficiente (Ponto Forte) serão beneficiadas.



### 2.5.2.2 Ameaças

É a força ambiental não controlável pela organização, são considerados fatores externos negativos que colocam em risco a organização. São desafio ou risco para a sobrevivência da organização.

Exemplo: se uma organização, por orientações administrativas ou políticas, perder recursos humanos talentosos ou tiver uma redução de recursos que a impossibilite realizar as ações necessárias para atingir os resultados esperados, é uma ameaça aos objetivos estabelecidos no planejamento estratégico. A figura 6 abaixo, demonstra um exemplo de aplicação da metodologia S.W.O.T.

**Figura 6 - Aplicação da metodologia S.W.O.T.**

<b>Pontos Fortes</b> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Objetivos, indicadores e metas estabelecidos; Processos bem elaborados;</li><li>▪ Cultura organizacional proativa;</li><li>▪ Disponibilidade de capacidade tecnológica, financeira e de pessoal qualificado propiciando uma maior eficiência e eficácia da organização.</li></ul>	<b>Pontos Fracos</b> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Planejamento mal formulado;</li><li>▪ Planejamento inadequado para as necessidades da organização.</li></ul>
<b>Oportunidades</b> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Maior procura por serviços e produtos disponíveis na organização;</li><li>▪ Estímulo governamental sobre o setor de atuação da organização;</li><li>▪ Aumento de visibilidade da organização por meio da participação em seminários;</li></ul>	<b>Ameaças</b> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Econômicas: o contingenciamento não permitirá a contratação de treinamento para servidores;</li><li>▪ Políticas: mudanças ministeriais podem colocar em risco a continuidade dos projetos de Ministérios ou Secretarias ;</li></ul>

Fonte: ENAP, 2019c, p.19.





A metodologia S.W.O.T. fornece indicativos do necessita ser reforçado ou melhorado na organização, para alcançar a visão, considerada no âmbito do planejamento estratégico.

## 2.6 As estratégias no planejamento

O planejamento estratégico é um processo contínuo e dinâmico, que ajuda a organização a antecipar as mudanças e a se preparar, eficazmente, para eventos inesperados.

As estratégias correspondem aos passos adotados para movimentar a organização de uma situação presente para uma situação futura desejada. Isso é formalizado por meio de uma série de objetivos estratégicos cuja finalidade é alcançar o desafio que consta na visão.

Para Thompson (Apud ENAP, 2019e) a estratégia da organização é composta pelo conjunto de mudanças competitivas que os administradores executam para atingir o melhor desempenho. É implantada em todos os setores com vistas ao equilíbrio e a interação entre todos.

Segundo Mills (Apud Oliveira, 2007), as estratégias determinam as necessidades da estrutura organizacional em termos de pessoas, sistemas, estilo administrativo e valores comuns.



Os temas estratégicos representam direcionadores das ações necessárias para que a organização alcance a visão de futuro. Com base nos conceitos citados, percebe-se que a elaboração e aplicação da estratégia permeia todo o planejamento estratégico e conduz aos resultados esperados pela organização.

### **2.6.1 Desenvolvendo a estratégia**

Oliveira (2007) define estratégia como um caminho, maneira, ou ação formulada e adequada para alcançar, as metas, os desafios e os objetivos estabelecidos, no melhor posicionamento da organização em relação ao ambiente.

A formulação da estratégia é um dos aspectos mais importantes que o gestor enfrenta no processo de elaboração do planejamento estratégico. São considerados três aspectos (OLIVEIRA, 2007, p. 199):

- a organização, com seus recursos, pontos fortes e fracos, a missão, propósitos, objetivos, desafios e políticas;
- o ambiente, em constante mutação, com oportunidades e ameaças; e
- a integração entre a organização e o ambiente visando melhor adequação possível. Está inserida, neste aspecto, a missão, visão e valores da organização.



## 2.6.2 Resultados esperados

Definir os resultados esperados para cada tema estratégico descrevendo, objetivamente, o que é esperado quando promovidas as mudanças para cada um.

Por exemplo (ENAP, 2019d, p. 10), a partir da visão: “Ser uma referência em qualidade da gestão em 2019, promovendo mudanças na efetividade e transparência de suas ações”, identifica-se os seguintes temas estratégicos:

Tema estratégico 1: efetividade;

Tema estratégico 2: transparência.

Em seguida, define-se os resultados esperados para cada tema estratégico, descrevendo o que é esperado quando promovidas as mudanças na qualidade de gestão e transparência (ENAP, 2019d, p. 11).

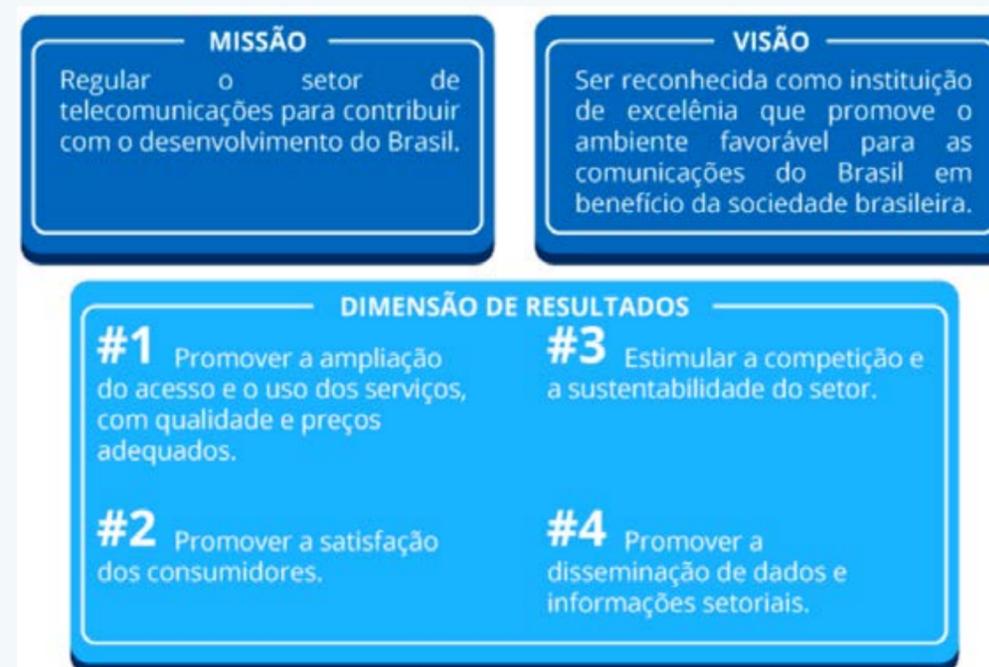
Resultado esperado 1: implantar um sistema de gestão estratégica com reuniões de acompanhamento trimestrais, ao longo de 2019, para assegurar a efetividade do processo.

Resultado esperado 2: fornecer informações tempestivas, seis vezes ao ano, ao Portal da Transparência do Poder Executivo Federal em 2019.



Dessa maneira, para cada um dos temas estratégicos existem outras possibilidades de resultado esperado, o que mostra que se está desmembrando o tema. Para exemplificar, veja-se a missão, visão, tema estratégico e os resultados propostos no Planejamento Estratégico da ANATEL 2015 - 2024.

**Figura 7 - Planejamento Estratégico da ANATEL 2015 - 2024**



**Fonte:** ENAP, 2019d, p. 11.

O tema estratégico encontra-se no corpo da visão. Para identificar, pergunta-se: o que é necessário fazer para que a organização seja reconhecida como uma instituição de excelência? No caso da visão da Anatel, a resposta é ambiente favorável.



## 2.7 Metodologia Balanced Scorecard - BSC

BSC (Balanced Scorecard) é uma sigla que, traduzida, significa indicadores balanceados de desempenho. É uma metodologia em que a escolha dos indicadores para a gestão de uma organização, não se restringem às informações econômicas ou financeiras. É necessário monitorar, juntamente com resultados econômico-financeiros, desempenhos de mercado, dos processos internos e pessoas, inovações e tecnologia (KÁLLAS, 2011).

A metodologia *Balanced Scorecard* - BSC foi criada a partir de uma parceria entre Robert S. Kaplan, professor de *Harvard Business School*, e David Norton, em 1992. O BSC tem por finalidade medir o desempenho das organizações, proporcionando uma visão global e fornecendo os meios necessários para os processos de monitoramento e avaliação. Proporciona um conjunto de medidas balanceadas nas dimensões financeira, clientes, processos, aprendizado e crescimento.

A metodologia do *Balanced Scorecard* apresenta no referencial estratégico (missão, visão e valores); no mapa estratégico (objetivos estratégicos); no *Balanced Scorecard* (indicadores e metas para os objetivos estratégicos) e nas iniciativas estratégicas (processos, projetos e programas) conforme mostra a figura 8.



**Figura 8 - Componentes da metodologia do BSC**

<b>Referencial Estratégico</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Missão</li><li>• Valores</li><li>• Visão</li><li>• S.W.O.T</li></ul>
<b>Mapa Estratégico</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Objetivos Estratégicos</li></ul>
<b>Balanced Scorecard (Painel de Medidas)</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Metas</li><li>• Indicadores</li></ul>
<b>Iniciativas Estratégicas</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Processos</li><li>• Projetos</li><li>• Programas</li></ul>



**Fonte:** ENAP, 2019a, p. 14.

Os componentes da metodologia do BSC representam (ENAP, 2019a, p. 15):

- um sistema de medidas: por causa dos indicadores e das metas;
- um sistema de gestão estratégica: porque propicia o acompanhamento do alcance das metas;
- uma ferramenta de comunicação: pois é uma estratégia sumarizada em um mapa estratégico com temas estratégicos distribuídos em perspectivas ou dimensões e por um quadro de medidas (*scorecard*) com os seguintes componentes: objetivos, indicadores, metas e iniciativas. (p.15)

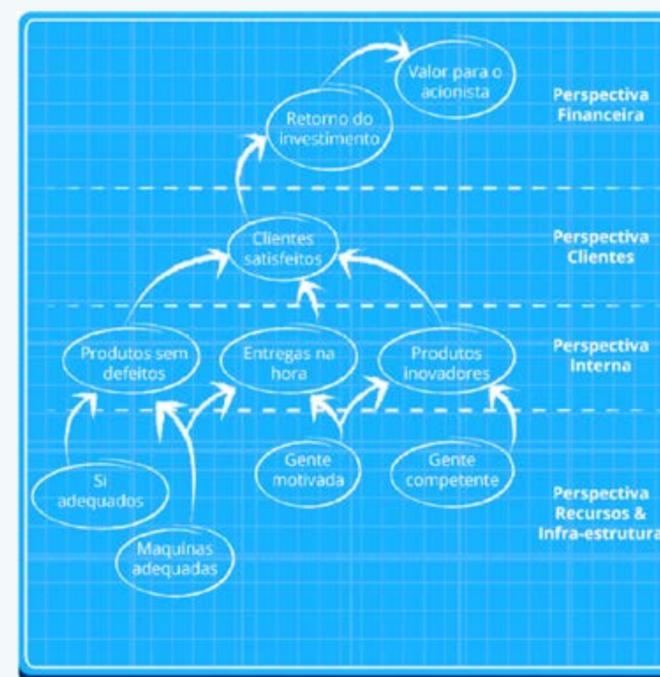


A metodologia BSC vincula a estratégia à atividade operacional por meio das iniciativas estratégicas, assegurando que os recursos estejam alocados nos objetivos e iniciativas adequadas. Uma característica importante da metodologia é que os indicadores e metas são inter-relacionados em função de estarem associados aos objetivos (relação de causalidade).

O BSC tem por finalidade medir o desempenho das organizações, ampliar a visão meramente financeira, proporcionando uma visão global da organização e fornecendo os meios necessários para os processos de monitoramento e avaliação.

A figura abaixo demonstra o BSC e a relação de causa e efeito:

**Figura 9 - Estrutura do BSC**



**Fonte:** ENAP, 2019d, p. 20.



A figura corresponde à estrutura da metodologia *Balanced Scorecard* - BSC, apresentando as quatro perspectivas do BSC: financeira, clientes, processos internos e pessoas. As setas interligando os objetivos das diferentes camadas demonstram as relações de causalidade.

### 2.7.1 Indicadores

Indicadores são aproximações da realidade, têm informações relevantes sobre determinados atributos e dimensões de uma variável em observação. Ajudam a evidenciar se os resultados planejados são alcançados. Indicadores são bastante utilizados na avaliação das seguintes situações (ENAP, 2019a, p. 15):

- desempenho anterior *versus* desempenho corrente (passado *versus* presente).
- desempenho corrente *versus* padrão de comparação (resultado próprio *versus* resultado de terceiro).
- desempenho atual *versus* desempenho futuro (prospectivo *versus* atual).

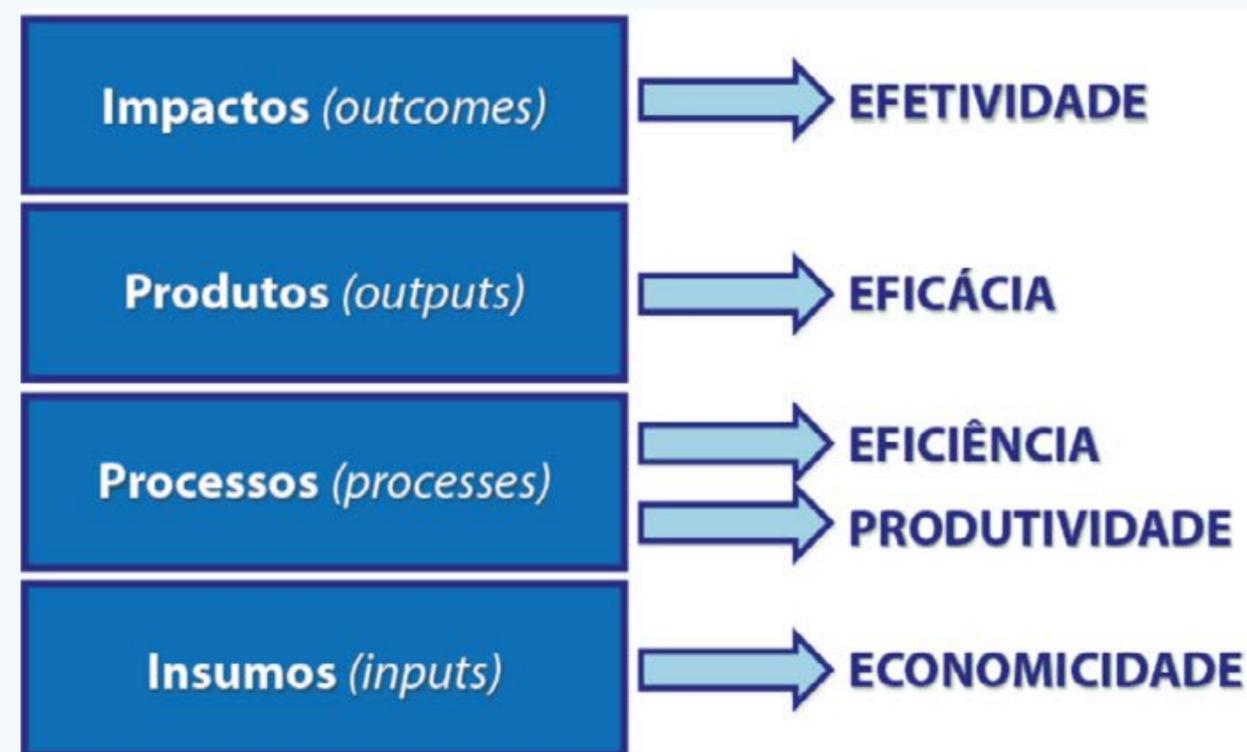
Os indicadores escolhidos são a base para definir metas, rumos e estratégias. Mostram o passado da organização e as perspectivas futuras.



Indicadores de resultado e de processo: o primeiro equivale a olhar para o passado, enquanto o segundo a olhar para o futuro. Indicadores de resultados representam uma aferição do resultado de um objetivo, um programa, um projeto ou serviço. Já os indicadores de processo são aqueles que avaliam o andamento das ações necessárias para atingir os resultados.

Para construir esses indicadores, é preciso olhar para os objetivos e a finalidade. Tanto os indicadores de resultado, quanto os de processo podem ser quantitativos ou qualitativos. O BSC por meio da tipologia de 5 categorias de indicadores, que avalia o processo (ENAP, 2019e):

**Figura 9 - Categorias de indicadores**



Fonte: ENAP, 2019e, p. 18.



Economicidade - avalia se o processo de obtenção de insumos é econômico. Sempre que a diferença entre o valor de mercado e o valor de compra for positivo significa que houve economia.

Produtividade - verifica a necessidade de insumos como: pessoas, recursos materiais, recursos financeiros, recursos de tecnologia e tempo. A produtividade é aferida por meio do quociente entre o insumo utilizado e o produto gerado.

Eficácia: se os objetivos foram atingidos.

Efetividade - são os impactos gerados pelos produtos/serviços, processos ou projetos. Está vinculada aos impactos gerados, à transformação produzida no contexto em geral.

Segundo TCU (2017) a prática da avaliação do PPA foi introduzida de forma sistêmica, anualmente, a partir do ano 2000. A avaliação do Plano Plurianual é um processo contínuo, uma etapa da gestão governamental e visa melhorar o desempenho dos projetos e programas, promover o aperfeiçoamento das técnicas de gestão e planejamento estratégico governamental e prestar contas aos órgãos fiscalizadores e à sociedade.



## 2.8 Objetivos estratégicos

Os objetivos estratégicos são declarações de direcionamentos, contínuos no tempo, são os resultados que a organização pretende atingir e traduzem a visão.

Os objetivos refletem os resultados esperados da organização e, conseqüentemente, os temas estratégicos e a visão. Na elaboração, são utilizados verbos no infinitivo que indicam um processo de melhoria contínua, como: aumentar, melhorar, reduzir, aperfeiçoar, fortalecer etc.

Exemplo (ENAP, 2019e, p. 5):

Capacitar os servidores do Ministério do Planejamento; aumentar a capacidade intelectual dos servidores do Ministério do Planejamento etc.

Eles respondem às seguintes questões:

- quais melhorias contínuas são necessárias para alcançar os Resultados Esperados?
- de que forma a organização irá alcançar o que foi proposto na Visão?



### 2.8.1 Metas

As metas correspondem aos resultados a alcançar. Equivalem a um recorte temporal do objetivo. Como os objetivos são contínuos no tempo, cabe à meta indicar o que se pretende alcançar no curto prazo.

As metas são estabelecidas com base nas tendências de desempenho do passado, com base em dados históricos, pelo desempenho de organizações similares, para efeito de comparação. São baseadas em fatos, mas são desafios factíveis (OLIVEIRA, 2007).

A estratégia é um processo contínuo e, para alcançar, é necessário monitoramento para avaliar o andamento dos objetivos estratégicos, por meio de indicadores e metas.

Os elementos estudados nesse *e-book* correspondem ao processo de planejamento estratégico. Aplicam-se tanto no Planejamento Estratégico Institucional quanto no Plano Plurianual – PPA, instrumento de planejamento governamental de médio prazo.



### 3. O Plano Plurianual

O Plano Plurianual (PPA) é o instrumento de planejamento governamental previsto no artigo 165 da Constituição Federal de 1988 e é regulamentado pelo Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998. Estabelece diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras dela decorrentes, organizando as ações do governo em programas que resultem em bens e serviços para a população. Essa ferramenta é uma obrigação constitucional para os três entes da federação, Federal, Estadual e Municipal.

O PPA é o principal instrumento legal de planejamento utilizado pelos órgãos federativos e sua importância se estende para o desenvolvimento social e econômico. PPA é o instrumento em que se explana as diretrizes para a elaboração dos orçamentos a executar.

De acordo com Pares e Valle (2006), o PPA foi desenvolvido com a intenção de ser o elemento central, composto pela tríade Plano Plurianual (PPA), Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) do novo sistema de planejamento – orçamento.



Segundo Demarco *et al.* (2015) o PPA é mais do que um instrumento técnico-formal ou uma simples peça orçamentária, é ferramenta estratégica de gestão pública voltada para a consolidação e a materialização do planejamento governamental na forma de políticas públicas para a população.

O PPA é aprovado por lei quadrienal, tendo vigência do segundo ano de um mandato majoritário até o final do primeiro ano do mandato seguinte. O Plano Plurianual tem como princípios básicos (ENAP, 2019f, p. 7):

- Identificação dos objetivos e prioridades do governo.
- Identificação dos órgãos gestores dos programas e unidades orçamentárias responsáveis pelas ações governamentais.
- Organização dos propósitos da administração pública em programas.
- Integração com o orçamento.
- Transparência. (p. 7)



Figura 10 - Dimensões do PPA 2016-2019 (Fonte: MP-PPA)



Fonte: MP-PPA (ENAP, 2019f, p. 7).





O PPA é um plano que se estrutura nas dimensões: estratégica, tática e operacional (TCU, 2017):

**Dimensão Estratégica:** representa o grande propósito a ser seguido pela organização. Em termos de planejamento estratégico, corresponde à missão, à visão e aos objetivos estratégicos da organização. Refere-se a toda a organização e considera o horizonte de longo ou médio prazo. Segundo essa concepção, o mais alto nível, denominado estratégico, trata das grandes decisões da organização. Consiste na base estratégica, que precede e orienta a elaboração dos programas temáticos.

**Dimensão tática:** consiste na formulação de estratégias de implementação e de programas temáticos e programas de gestão, manutenção e serviços do Estado. Abrangem áreas especializadas da organização e traduzem a estratégia organizacional para cada um dos setores. Define caminhos exequíveis para o alcance dos objetivos em um horizonte de médio prazo.

**Dimensão operacional:** estabelece as atividades e recursos que serão utilizados para realizar os objetivos da organização. Consiste no detalhamento e na realização da dimensão tática no curto prazo, por meio de planos de ação, cronogramas de execução e orçamentos. Relaciona-se com o desempenho da ação governamental no nível da eficiência. Visa a otimização na aplicação dos recursos disponíveis e a qualidade dos produtos entregues. Envolve a Lei Orçamentária Anual (LOA) e a gestão de projetos e atividades.



Na dimensão tática, os programas de gestão, manutenção e serviços do Estado são instrumentos do PPA que classificam um conjunto de ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental (ENAP,2019f).

A Constituição Federal de 1988 estabelece o Plano Plurianual – PPA e a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, dessa forma, o planejamento tem uma ligação entre planejamento e orçamento, instrumentos que pretendem materializar as políticas governamentais por meio de programas, para os próximos quatro anos.

O PPA é o principal instrumento estratégico e legal de planejamento, utilizado pelos órgãos federativos, para o desenvolvimento social e econômico dos entes federativos.



## Considerações Finais

A partir da Constituição Federal de 1988 que estabelece o Plano Plurianual – PPA e a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, e a Lei de Responsabilidade Fiscal, os gestores públicos priorizam o planejamento, tornando-se um instrumento técnico de formulação de políticas públicas.

As ferramentas estratégicas de Planejamento Governamental, estão cada vez mais presentes nas organizações públicas, auxiliando no planejamento, preparando, eficazmente, para os eventos inesperados e, principalmente, para a concretização e atendimento das demandas da sociedade.

O Plano Plurianual (PPA) é o instrumento de planejamento governamental, que tem a estrutura nas dimensões: estratégica, tática e operacional e é o principal instrumento legal de planejamento utilizado pelos órgãos federativos.



## Referencias

BRASIL. **Constituição Federal**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

DEMARCO, D. J. *et al.* Um balanço do projeto de capacitação EAD em planejamento estratégico municipal e desenvolvimento territorial. In: DEMARCO, D. J. (org.). **Gestão pública, município e federação**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2015, p. 55-75.

Escola de Administração Pública - ENAP. **Curso Planejamento Estratégico para Organizações Públicas**. Módulo 1: Introdução ao planejamento estratégico. 2019a. Disponível em: <https://www.passeidireto.com/arquivo/78741145/planejamento-estrategico-para-organizacoes-publicas-modulo-1-introducao-ao-plane>. Acesso em: jun/2022.

Escola de Administração Pública - ENAP. **Curso Planejamento Estratégico para Organizações Públicas**. Módulo 2: Elaborando a missão. 2019b. Disponível em: <https://www.passeidireto.com/arquivo/78741177/planejamento-estrategico-para-organizacoes-publicas-modulo-2-elaborando-a-missao>. Acesso em: jun/2022.

Escola de Administração Pública - ENAP. **Curso Planejamento Estratégico para Organizações Públicas**. Módulo 3: Construindo a visão. 2019c. Disponível em: <https://www.passeidireto.com/arquivo/78741210/planejamento-estrategico-para-organizacoes-publicas-modulo-3-construindo-a-visao>. Acesso em: jun/2022.

Escola de Administração Pública - ENAP. **Curso Planejamento Estratégico para Organizações Públicas**. Módulo 4: Definindo a estratégia, construindo a Proposta de 4 Valor e a Metodologia BSC. 2019d. Disponível em: <https://www.passeidireto.com/arquivo/78741244/planejamento-estrategico-para-organizacoes-publicas-modulo-4-definindo-a-estrategia>. Acesso em: jun/2022.



Escola de Administração Pública - ENAP. **Curso Planejamento Estratégico para Organizações Públicas**. Módulo 5: Desenvolvendo a estratégia. 2019e. Disponível em: <https://www.passeidireto.com/arquivo/78741278/planejamento-estrategico-para-organizacoes-publicas-modulo-5-desenvolvendo-a-est>. Acesso em: jun/2022.

Escola de Administração Pública - ENAP. **Curso Planejamento Estratégico para Organizações Públicas**. Módulo 6: Planejamento estratégico e Plano Plurianual. 2019f. Disponível em: <https://www.passeidireto.com/arquivo/78741317/planejamento-estrategico-para-organizacoes-publicas-modulo-6-o-planejamento-estr>. Acesso em: jun/2022.

KÁLLAS, D. **O que é o balanced scorecard**. 2011. Disponível em: <https://mppr.mp.br/arquivos/File/bsc.pdf>. Acesso em: jul. 2022.

LACOMBE, F. J. M. **Dicionário de administração**. São Paulo. Saraiva, 2004.

MARR, B. **Managing and delivering performance**. Inglaterra: São Paulo: Elsevier, 2009.

MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Atlas. 2006.

MAXIMIANO, A.C. A. **Introdução à administração**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

OLIVEIRA, D.P. R. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

PORTO, M. A. **Missão e visão organizacional**: orientação para a sua concepção. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção / Universidade Federal do Rio Grande do Sul - PPGEP / UFRGS. Porto Alegre. Disponível em: [https://abepro.org.br/biblioteca/enegep1997\\_t4105.pdf](https://abepro.org.br/biblioteca/enegep1997_t4105.pdf). Acesso em: jun. 2022.



PALUDO, A. V. **Administração pública**: teoria e questões. São Paulo: Elsevier, 2013.

PALUDO, A. V.; PROCOPIUCK, M. **Planejamento governamental**: referencial teórico, conceitual e prático. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

PARES, A.; VALLE, B. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In.: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (org). **Planejamento e orçamento governamental, coletânea**. Brasília: ENAP, 2006. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5341357/mod\\_resource/content/1/Planejamento%20e%20Or%C3%A7amento%20ENAP.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5341357/mod_resource/content/1/Planejamento%20e%20Or%C3%A7amento%20ENAP.pdf). Acesso em: jul. 2022.

RESENDE, D. A. Integração do Plano Plurianual e o Planejamento Estratégico Municipal: proposta e experiência de um município paranaense. **Revista do Desenvolvimento Regional**, Santa Cruz do Sul, v. 15, n. 2, p. 92-119, mai./ago. 2010. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/1142>. Acesso em: jun. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Técnica de indicadores de desempenho para auditorias**. Secretaria Geral de Administração BTCU ESPECIAL Brasília Ano XLIV n. 3 jan. 2011. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A158FE98EE0158FED-65C6D4BFF>. Acesso em jul. 2022.



Planejamento Governamental – Maristela Franchetti de Paula

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CENTRO-OESTE DO PARANÁ - UNICENTRO  
NÚCLEO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA - NEAD  
UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL - UAB

Maria Aparecida Crissi Knuppel  
**Coordenador Geral UAB**

Ademir Juracy Fanfa Ribas  
**Coordenador Geral Curso**

Cleber Trindade Barbosa  
**Coordenador Geral NEAD**

Fabíola de Medeiros  
**Coordenador Geral Curso**

Ruth Rieth Leonhadt  
**Revisão**

Murilo Holubovski  
**Designer Gráfico**

Nikola-Majksner/Unsplash  
**Capa**

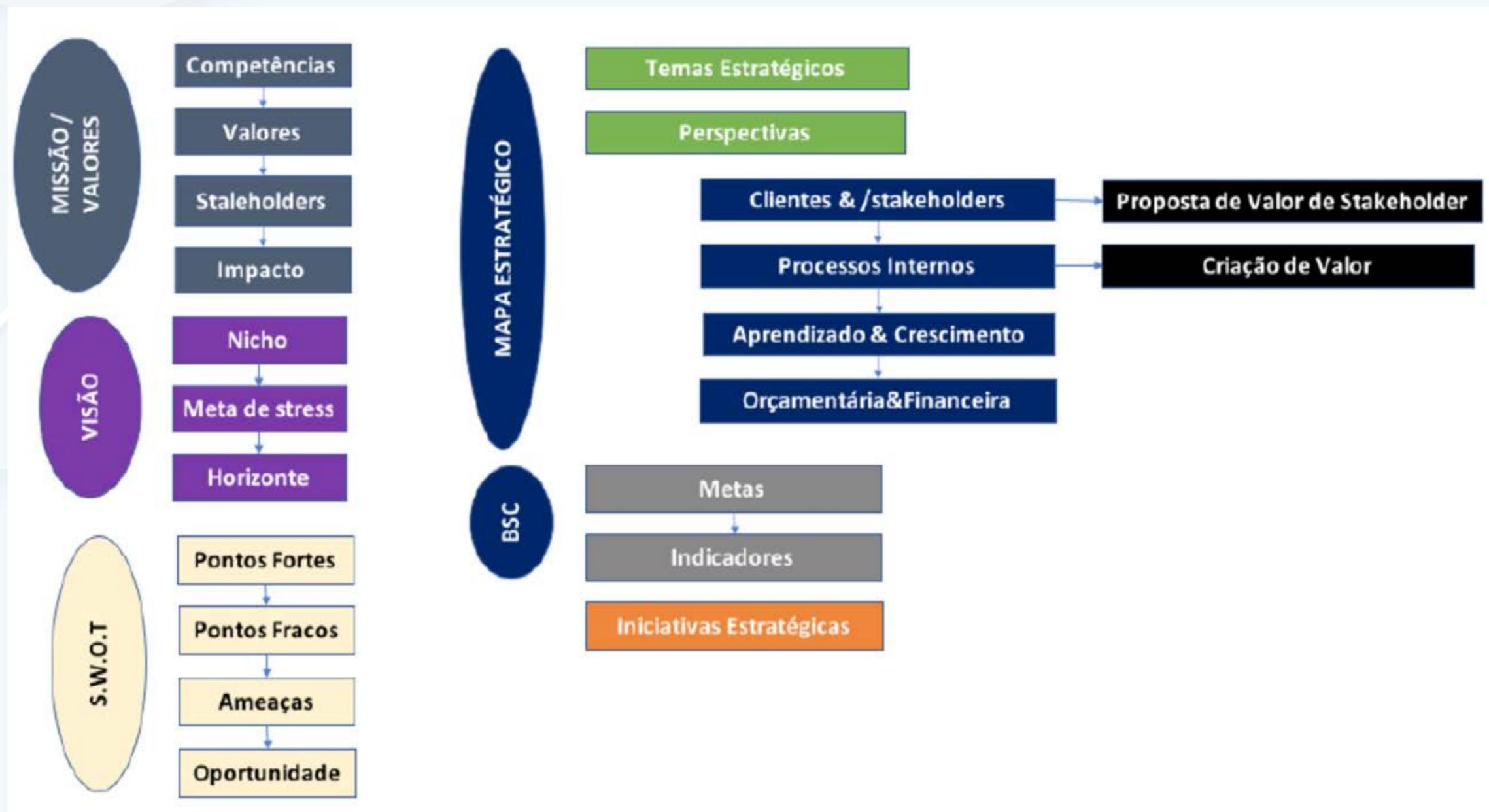
Aneeque Ahmed /Nounproject  
Hafiudin/Nounproject  
ProSymbols/Nounproject  
**Ícones**

09/2022





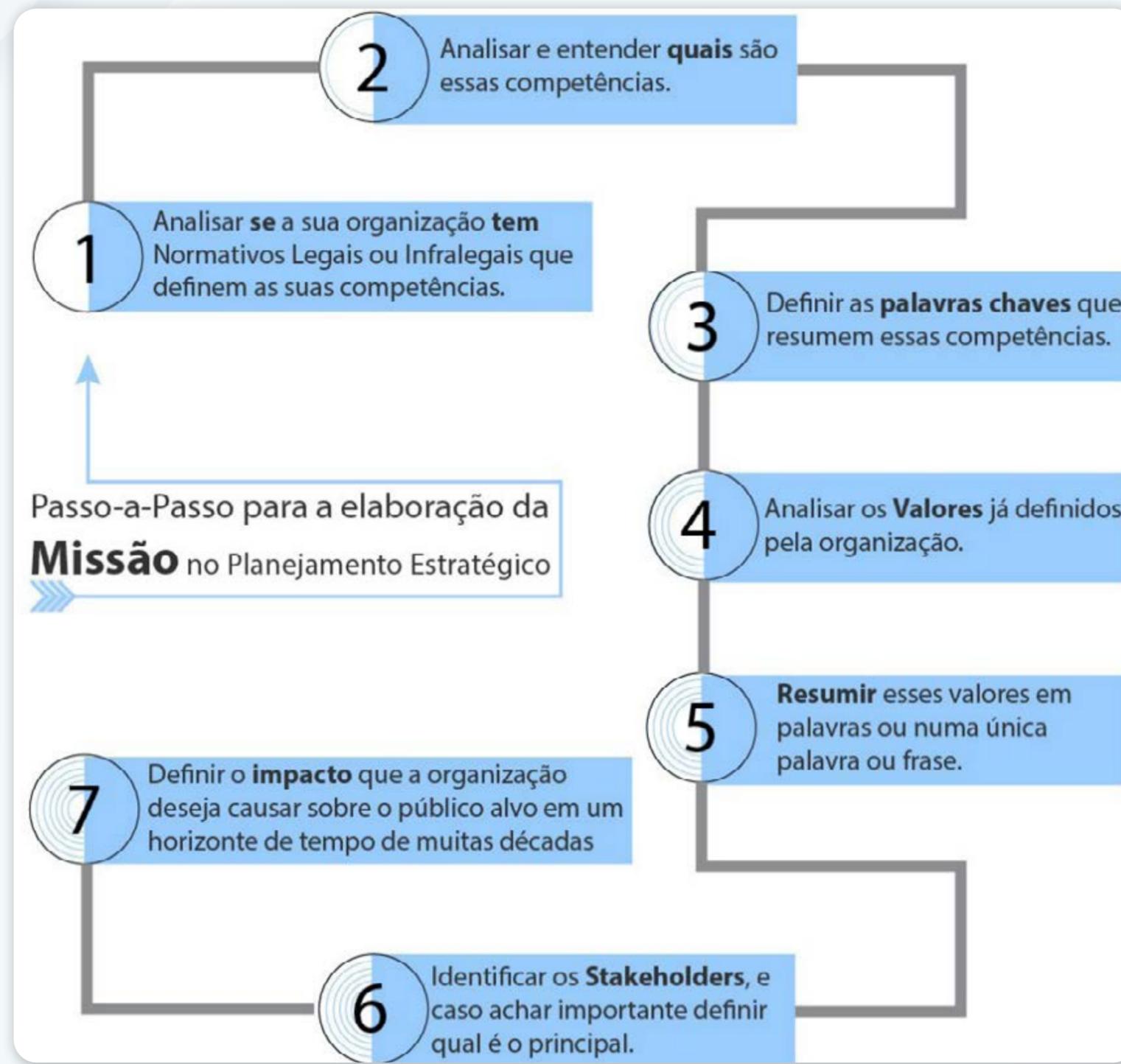
Figura 1 - Estrutura típica de planejamento estratégico



Fonte: ENAP, 2019a, p. 21.



Figura 2 - Mapa mental da elaboração da missão



Fonte: ENAP, 2019b.



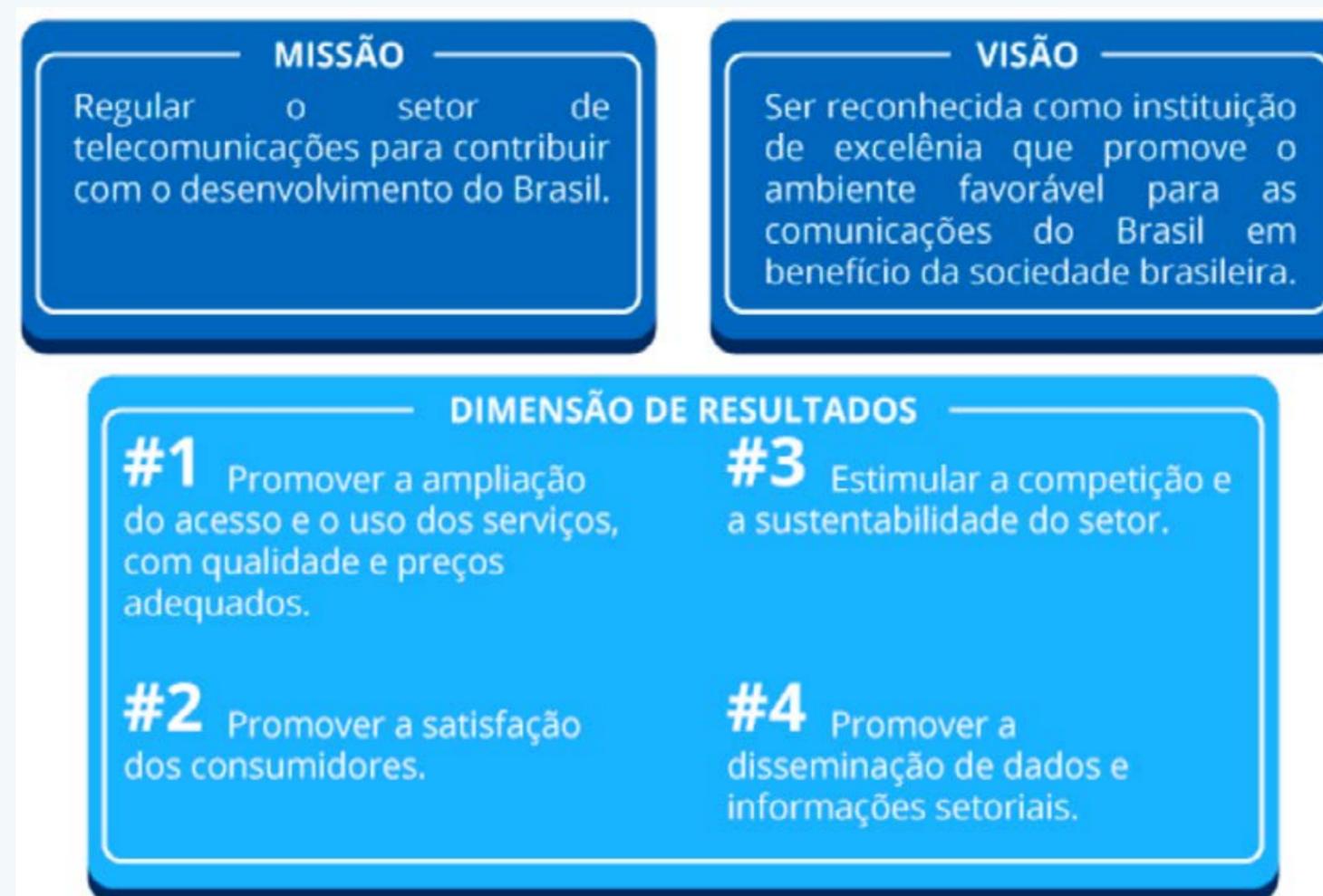
**Figura 6 - Aplicação da metodologia S.W.O.T.**



**Fonte:** ENAP, 2019c, p.19.



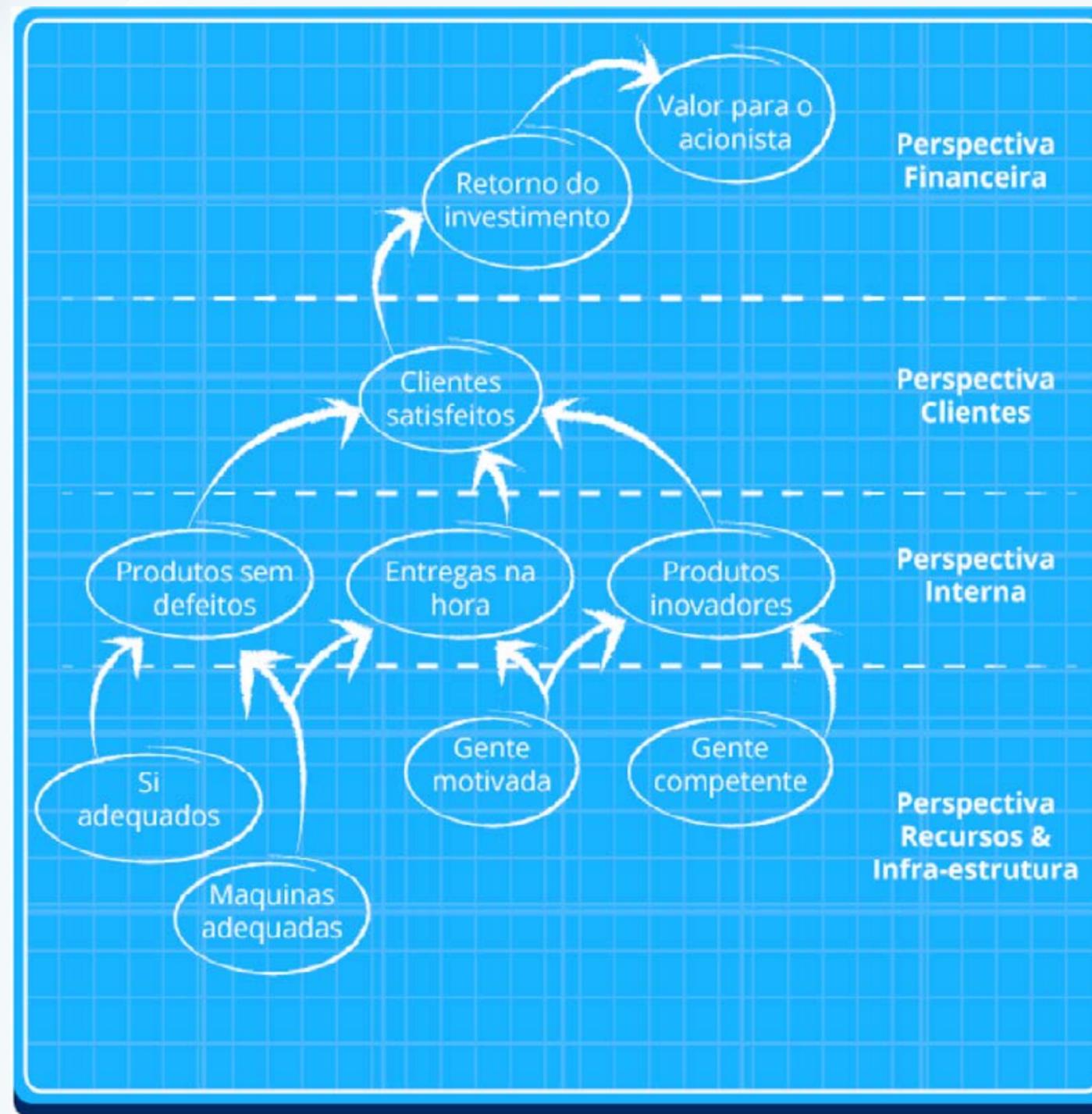
Figura 7 - Planejamento Estratégico da ANATEL 2015 – 2024



Fonte: ENAP, 2019d, p. 11.



Figura 9 - Estrutura do BSC



Fonte: ENAP, 2019d, p. 20.