

Planejamento Estratégico no Setor Público pós-NPM: Diagnóstico e Premissas para seu Desenvolvimento

Joaquim Rubens Fontes Filho

Introdução

Desenvolvido a partir da década de 1950 para lidar com o crescimento descontrolado das empresas americanas, que expandiam seus negócios pelo mundo –Europa principalmente– em reconstrução após a II Grande Guerra, o planejamento estratégico se firmou como um dos mais difundidos processos de gestão. Inicialmente orientado para as atividades empresariais, ganhou também a adesão das organizações públicas, que encontraram nesse planejamento uma possibilidade de melhor direcionar suas ações e coordenar os esforços.

O planejamento estratégico pode ser definido como um processo de gestão que tem por objetivo estabelecer uma direção a seguir de modo a alcançar um nível adequado de otimização da relação da organização com o ambiente. O planejamento estratégico é possivelmente um dos processos de gestão mais difundidos nas últimas décadas, chegando a ser utilizado por 83% das empresas na América do Sul, 77% na Europa, e 92% nos EUA (Bain & Co., 2000).

Por permitir uma análise articulada dos ambientes interno e externo das organizações, direcionando objetivos corporativos, coordenando esforços e papéis das áreas internas, o planejamento estratégico trouxe grande utilidade para lidar com os crescentes desafios associados a um ambiente de crescente turbulência e complexidade. Posteriormente, revisões conceituais nas suas metodologias e instrumentos conduziram a mudanças substanciais na extensão de sua aplicação, tornando-se uma lógica de gestão (*strategic management*).

Sua difusão, todavia, não ocorreu imune a críticas e contestações de utilidade. Ao final da década de 1980, por exemplo, a General Electric rompeu suas estruturas de planejamento corporativo por considerá-las tecnocráticas, muito orientada para as minúcias financeiras e distanciadadas da realidade dos negócios e exploração de novos mercados, iniciando um movimento de questionamento do planejamento estratégico (The Economist, 2009). O marco desse movimento pode ser localizado, no campo teórico, no clássico livro de Henry Mintzberg, de 1994, intitulado *The Fall and Rise of Strategic Planning*.

Uma das principais críticas observadas por Mintzberg (1994) era que, em sua trajetória, o planejamento estratégico se distanciou do pensamento estratégico, tornando-se um processo de caráter eminentemente formal, e que funcionava exatamente no sentido contrário, ou seja, inibindo esse pensamento estratégico.

No setor público, o planejamento estratégico apresentou também um amplo espectro de utilização, sendo um dos mais onipresentes processos de gestão nesse setor nos últimos 25 anos (Poister, 2010). Conforme Bryson (1995), para organizações públicas e sem fins lucrativos a utilização do planejamento estratégico traz como benefícios a promoção do pensamento e ação estratégica, permitindo compreender melhor o ambiente externo e interno e o comportamento de atores influentes, a melhoria do processo decisório, pelo foco nas questões e desafios mais significativos, o fortalecimento do desempenho e da capacidade de resposta da organização às pressões internas e externas, e um melhor engajamento das equipes internas pela clarificação do papel e responsabilidades da organização.

As inúmeras características distintivas dos setores privado e público demandam, por certo, diferenças para a aplicação das metodologias de planejamento estratégico nesses dois setores. O formalismo, hierarquia, multiplicidade de objetivos, dificuldade de avaliação de resultados, instabilidade nas metas, mudanças e barganhas políticas externas à organização, entre outros fatores, introduzem dificuldades na aplicação da perspectiva teleológica consubstanciada nas metodologias de planejamento estratégico tradicionais, em geral baseadas em uma orientação para o futuro ou visão.

Mais recentemente, a difusão no uso dos indicadores e instrumentos de alinhamento de metas, a exemplo do **balanced scorecard (BsC)**, ampliou a distância entre a elaboração do planejamento estratégico nos setores público e privado. Se no BsC os indicadores de desempenho econômico, em especial o lucro ou o retorno ao acionista, contribuem para sintetizar o sucesso de uma estratégia bem sucedida no desenho e implementação, a ausência de um indicador síntese no setor público limita a aplicação desses instrumentos de alinhamento de metas. De fato, como será discutido adiante, é possível inclusive questionar se uma organização pública consegue ter apenas um único objetivo ou, ao menos, objetivos convergentes, politicamente alinhados, e sustentáveis ao longo do tempo.

O uso de indicadores, metas e outras orientações para resultados na gestão pública pode ser identificado com a incorporação das propostas apresentadas na corrente gerencialista convencionalmente denominada como **New Public Management (NPM)**. O grande impacto da NPM nas últimas três ou quatro décadas, no mundo ocidental, acarretou mudanças significativas nos processos de gestão pública, reorientando para resultados uma perspectiva até então fortemente processualística desses processos, ampliando instrumentos de transparência e promovendo a *accountability*. Contudo, por trazer uma lógica gerencial, ou privada, ao setor público, a NPM esteve sujeita a inúmeras críticas e dúvidas sobre a extensão de sua contribuição e aplicabilidade.

Este artigo tem como objetivo identificar e analisar os desafios para a utilização do planejamento estratégico no setor público em um contexto pós-NPM –ou seja, as limitações que as características e natureza da área pública apresentam para a efetividade desse processo à luz das influências gerencialistas da NPM– e avançar na proposição de premissas que possam contribuir para melhor desenho de metodologias de planejamento estratégico nesse setor. Essas análises têm como referência tanto o referencial teórico e pesquisas anteriores sobre o tema quanto avaliações empíricas e experiências de consultoria em processos de planejamento em organizações públicas. O foco é a administração pública direta, embora em grande parte seja possível estender as análises apresentadas também à administração indireta, consideradas as autarquias, fundações e empresas estatais.

O capítulo inicia discorrendo sobre a natureza e evolução dos conceitos e processos de planejamento e gestão estratégica para, em seguida, trazer a descrição da situação desse planejamento no setor público. A quarta seção lista e analisa a influência das particularidades do setor público sobre esse planejamento, antecipando dificuldades tratadas mais a seguir como desafios. Antes, a influência da NPM é trazida ao contexto da discussão, sendo destacados os aspectos que mais diretamente podem influenciar no processo de planejamento estratégico público. Com base nas análises das particularidades do setor público e dos impactos da NPM, são então relacionados e descritos os desafios desse processo para, na última seção, serem apresentadas as propostas de premissas para lidar com esses desafios.

É necessário situar que, ao contrário de uma abordagem prescritiva, este estudo visa principalmente estimular a reflexão e debate sobre os limites à adoção de processos de gestão, com histórico de sucesso no setor privado, ao contexto do setor público.

Estratégia, Planejamento estratégico e Gestão Estratégica: evolução dos conceitos

Se a origem da palavra “estratégia” remonta ao vocabulário da Grécia antiga, utilizada para referenciar o general no comando de uma força (*strategos*), o estudo moderno da estratégia pode ser localizado em 1947, na obra de Von Neumann e Morgenstern sobre “Theory of Games and Economic Behavior”, sendo sua aplicação ao ambiente de negócios impulsionada na década seguinte, quando estudo promovido pela Fundação Ford e a Carnegie Corporation recomendou incluir nos cursos de administração de negócios uma disciplina abrangente de política de negócios. Com o lançamento por Peter Drucker, em 1954, do livro “The Practice of Management”, surge a primeira utilização do conceito de estratégia como relacionada à área de gestão, não apenas à perspectiva econômica. Na década de 1960, a ideia de estratégia tornou-se uma possibilidade para auxiliar os gestores a avaliar, de forma ordenada, o posicionamento da empresa em um ambiente que já se mostrava caótico (Ronda-Pupo & Guerras-Martin, 2012).

Planejamento estratégico, por sua vez, pode ser definido como “*a disciplined effort to produce fundamental decisions and actions that shape and guide what an organization is, what it does, and why it does*” (Bryson, 1995:4). Distingue-se, portanto, do conceito de estratégia, que conforme Tregoe e Zimmerman (1988:15) é “a estrutura que guia as escolhas que determinam a natureza e a direção de uma organização”. Poister e Streib (1999) afirmam que o planejamento estratégico mistura um pensamento futurista, uma análise objetiva e avaliações subjetivas de objetivos e prioridades para delinear cursos futuros de ação. Trazem, assim, a noção de orientação ao futuro como basilar ao planejamento estratégico.

O Planejamento Estratégico tipicamente trata de duas dimensões integradas, mas articuladas de formas distintas: a estratégia e o planejamento, ou seja, “*strategic planning is concerned with formulating strategy*” (Poister, 2010:s246). Exige, portanto, uma adequada articulação das diversas áreas e níveis hierárquicos da organização, de forma a compreender o mandato da organização (missão) e a natureza das contribuições econômicas e não-econômicas que a organização entrega aos *stakeholders*, entendidos como os grupos ou indivíduos que têm interesses na organização e capacidade de influenciar suas escolhas. A estratégia busca a inovação, a procura por novos limites de atuação da organização.

Na sua elaboração, o planejamento estratégico deve evitar se limitar às condições e competências atuais, aos limites institucionais e descrições funcionais das áreas internas, mas ser capaz de se converter em exercício de criação, de *insights*, e não uma mera extrapolação da realidade presente. O Planejamento Estratégico deve permitir questionar a própria razão da existência da organização, tipicamente expressa em sua missão, seus valores e objetivos globais, orientando-se principalmente para o sucesso no longo prazo. O Planejamento Estratégico deve permitir associar os objetivos às políticas de gestão e negociais da organização, contribuindo para orientar suas escolhas e facilitar a condução das atividades diárias.

Nartisa, Putans, Muravska (2012) observam as contribuições de Igor Ansoff e Peter Drucker para a área de estratégia. Proposta ao final da década de 1960 e ainda bastante utilizada, da análise de lacunas (*gap analyses*) desenvolvida por Ansoff trata da identificação de lacunas

entre a situação atual da organização e uma situação desejada (visão), o que permite a elaboração de plano para agir na redução dessas lacunas. Drucker enfatizou a necessidade de rumos para a organização, traduzida em seus objetivos e metas, lógica organizada em torno da teoria da administração por objetivos.

Perspectiva mais contemporânea de estratégia, conforme proposta por Mintzberg (1994), considera tanto o padrão de decisão e ação atuais, resultados do desenvolvimento histórico do comportamento da organização, quanto uma direção pré-estabelecida em processo formal de planejamento, quando intencionalmente se colocam os objetivos organizacionais, principalmente a partir das expectativas da alta administração.

O planejamento estratégico deve ser entendido como o alicerce da gestão estratégica, definida como o processo realizado no topo da organização que fornece orientação, direção e limites para todos os aspectos de gestão operacional, reconhecendo a maior ênfase do planejamento estratégico à estratégia que às operações (Vinzant e Vinzant, 1996). A gestão estratégica existe quando as organizações estabelecem os mecanismos para a implementação das estratégias.

Cohen (2010) reforça a distinção entre o planejamento, um arranjo sistemático de elementos e baseado em uma análise linear, e a estratégia, um complexo de adaptações para alcançar uma mudança evolutiva baseado em síntese e integração. Para a autora, é a estratégia que neste século XXI se mostra necessária, aproximando-se com esse argumento da ideia do *strategizing*.

Buscando entender a essência do conceito de estratégia, sua utilização e mudanças na definição constitutiva ao longo do tempo, **Ronda-Pupo e Guerras-Martin (2012:182)**, em ampla análise da utilização do conceito de estratégia em publicações acadêmicas no período entre 1962 e 2008, identificaram 472 diferentes termos a partir da desconstrução de 91 definições mais difundidas na literatura. Observaram, além de um baixo consenso entre os estudos quanto à definição do conceito de estratégia, que havia as ideias ou definições associadas ao conceito mudavam ao longo do tempo, mas termos como firma, ambiente, ações e recursos permaneciam como centrais. O foco da definição se deslocou do alcance dos objetivos da firma para a melhoria de seu desempenho. Com base nessa análise, apresentam como tentativa de definição de convergência

a essência do conceito de estratégia: “*the dynamics of the firm’s relation with its environment for which the necessary actions are taken to achieve its goals and/or to increase performance by means of the rational use of resources*”.

Para a discussão proposta neste artigo, sobre o planejamento estratégico no setor público, é importante destacar a expressiva redução na associação do termo “planejamento” com “estratégia”, observada pelo estudo de Ronda-Pupo e Guerras-Martin (2012). Para eles, essa redução estaria consistente com as mudanças do planejamento para a gestão estratégica.

Hoskisson *et al.* (1999) também observam uma mudança ao longo do tempo na aceção e orientação do conceito, identificando um movimento pendular no foco, ou objeto de atenção, da área de estratégia. Assim, a importância atual dos recursos internos da empresa como fonte única de vantagens competitivas, expresso pela corrente da Resource-Based View (RBV) e identificada já nos estudos de Edith Penrose e Philip Selznick na década de 1960, exhibe uma retomada de um movimento em que o pêndulo oscilou para uma maior atenção ao ambiente externo como base para estratégia. Esse foco externo é representado, com destaque, pelos trabalhos de Michael Porter, em 1980, baseado em estudos anteriores de Mason e Bain, nas décadas de 1950 e 1930, respectivamente.

Esse movimento pendular no conceito de estratégia pode ser extraído também na análise de Grant (2010) sobre as mudanças na orientação da estratégia ao longo do tempo. Na década de 1950, esteve focado no planejamento e controle financeiro e orçamento; nos anos 1960s, no planejamento corporativo e foco no crescimento organizado da empresa; na década de 1970 na estratégia empresarial e planejamento de portfólio; em 1980, o foco retoma ao ambiente externo, na análise da indústria e no posicionamento competitivo da empresa, para nos anos 1990s mais uma vez se direcionar à busca de vantagem competitiva com foco em fontes internas e aspectos dinâmicos da estratégia. Na década de 2000 predominou uma estratégia mais orientada para a nova economia, para a inovação estratégica, a busca de novos modelos de negócios, e formas de lidar com tecnologias disruptivas. Para o autor, na década atual a estratégia busca lidar com a Responsabilidade Social Corporativa (RSC) e

a ética nos negócios, com regras de concorrência diante do modelo de «o vencedor leva tudo de mercado», e com estratégias globais.

Bryson (2010) apresenta como benefícios trazidos pelo planejamento estratégico a promoção do pensamento estratégico, ação e aprendizagem –pela melhor compreensão do contexto, clarificação da missão, seleção de estratégias, negociação de desempenho e construção de coalizões– e a melhora no processo de tomada de decisão. Ao contrário, Mintzberg (1994) argumenta que o planejamento estratégico falhou ao sobrevalorizar os aspectos analíticos formais frente ao desenvolvimento do pensamento estratégico. **Se planejamento tem a ver com análise, o pensamento estratégico visa buscar a síntese, uma perspectiva visionária e integrada de direção.** Ademais, entende que o planejamento estratégico pode falhar caso seja percebido como um jogo de poder, colocando em confronto a tecnocracia e as lideranças. Como afirma Mintzberg (1994:109), “the very purpose of those who promote conventional strategic planning is to reduce the power of management over strategy making”.

Mais recentemente, o desenvolvimento e disseminação da tecnologia da informação têm trazido também mudanças no processo estratégico. Brown (2010) aponta três pilares da elaboração da estratégia: os tomadores de decisão devem ter acesso à informação sobre os fatores que influenciam os objetivos e comportamento organizacional para desenvolverem planos de ação; esses planos baseados nessas informações devem ser maleáveis e adaptáveis, e elaborados com o envolvimento de participantes de múltiplos níveis da organização, e não centralizado no topo; o modelo deve ser associado a uma maior autonomia gerencial para permitir reavaliação das estratégias e ações de correção.

O Planejamento Estratégico no Setor Público

A consistente difusão do planejamento estratégico no setor público (Poister, 2010) não significa que o processo e suas metodologias estejam isentos de críticas ou dúvidas quanto à sua adequação a esse setor. Segundo Poister, Pitts, Edwards (2010), apesar da ampla literatura sobre planejamento estratégico e gestão no setor público, as tentativas de síntese dos aprendizados, extensão de seu uso pelos governos, processos

de implementação, e resultados que geram são ainda incipientes, além de se apresentarem fragmentadas em termos das questões específicas que direcionam as pesquisas. Ademais, predominam descrições de casos de sucesso, com raras avaliações empíricas.

Bryson *et al.* (2010) corroboram essa crítica, afirmando que a maioria dos estudos trazem uma visão otimista do planejamento estratégico e seu impacto nas organizações públicas. Entretanto, argumentam, essas conclusões podem ser limitadas por dificuldades metodológicas, uma vez que variáveis relativas a contexto, estrutura, processos, impactos e resultados do planejamento são substituídas nas análises por medidas de percepção, e os estudos de caso apresentam um viés amostral na seleção de casos que evidenciam práticas de sucesso.

As metodologias e ferramentas utilizadas no planejamento estratégico no setor público tendem a incorporar, eventualmente de forma acrítica ou mimética, aquelas utilizadas no setor privado. Brown (2010), contudo, defende que não é preciso o desenvolvimento de uma teoria de estratégia específica para o setor público, mas utilizar teorias atuais para melhorar o uso das informações para auxiliar a tomada de decisões e o processo estratégico.

Na Europa, seguindo iniciativas da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e da União Europeia (UE), o sistema de planejamento estratégico a nível central da administração pública consiste de dois principais componentes, o gerenciamento ou gestão estratégica, e o processo orçamentário. O primeiro geralmente consiste das propostas de mandato (declaração de missão), visão, valores, análise do ambiente interno e externo, prioridades de médio prazo, direcionamento de atividades, monitoramento e avaliação, e relatórios. O componente orçamentário consiste da análise da situação atual, objetivos, resultados e indicadores de desempenho dos programas orçamentários, e programas de financiamento (Nartisa, Putans, Muravska, 2012).

No Brasil, é possível também observar uma estrutura metodológica semelhante na elaboração do planejamento estratégico nas organizações públicas, por vezes denominado planejamento estratégico institucional. Definições como missão, visão, valores, objetivos estratégicos –frequentemente baseados na metodologia do BsC– mapa estratégico e indicadores de desempenho são observados em inúmeras organizações,

a exemplo Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC)¹, da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA)², do Tribunal Regional do Trabalho da 8ª. Região³, da Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento (SEPLAN), do Governo do Distrito Federal⁴ e do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO).⁵

Um importante mecanismo de disseminação do planejamento estratégico e metodologia de elaboração pode ser associado ao GesPública, o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, coordenado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão brasileiro. O Instrumento para Avaliação da Gestão Pública, utilizado no GesPública, traz um conjunto de orientações e parâmetros para avaliação da gestão pública no Brasil, que serve também como referência para avaliação das organizações candidatas ao Prêmio Nacional da Gestão Pública. Dentre os oito critérios listados, o segundo critério trata de “Estratégias e Planos”, e “examina como a organização, a partir de sua visão de futuro, da análise dos ambientes interno e externo e da sua missão institucional formula suas estratégias, as desdobra em planos de ação de curto e longo prazo e acompanha a sua implementação, visando o atendimento de sua missão e a satisfação das partes interessadas” (Brasil, 2009:41).

De modo empírico, é possível identificar nos modelos mais difundidos de planejamento estratégico, particularmente no setor público brasileiro, uma influência significativa da Escola de Design, conforme definida por Mintzberg (1990). Essa Escola está baseada em cinco premissas: (1) A formação da estratégia deve ser um processo consciente e controlado; (2) a responsabilidade por esse controle e consciência deve ser do principal executivo, que é o estrategista; (3) O modelo de formação de estratégia deve ser mantido simples e informal; (4) As estratégias devem ser únicas: as melhores resultam de um processo de design

1. [http://www2.anac.gov.br/arquivos/ANAC%20Planejamento %20Estrategico.pdf](http://www2.anac.gov.br/arquivos/ANAC%20Planejamento%20Estrategico.pdf)

2. <http://www.funasa.gov.br/site/plano-estrategico/>

3. http://www.trt8.jus.br/index.php?option=com_content&view=category&id=423&Itemid=365

4. <http://www.seplan.df.gov.br/planejamento-e-orcamento/planejamento-estrategico-institucional/174-metodologia.html>

5. http://www.inmetro.gov.br/gestao/planejamento_2007.asp

criativo; (5) estratégias devem emergir deste processo de design totalmente formuladas; (6) estas estratégias devem ser explícitas e, se possível, articuladas, o que também favorece serem mantidas simples; (7) finalmente, somente após essas estratégias únicas, explícitas e simples serem totalmente formuladas é que podem, então, ser implementadas.

Dentre as premissas identificadas por Mintzberg (1990) na Escola de Design, provavelmente a que sofreu mais mudanças na aplicação atual se refere ao lócus da reflexão estratégica, que embora permaneça associado à figura do líder-executivo, torna-se profundamente atrelado à participação e avaliação dos funcionários ou servidores públicos. Nos processos de planejamento estratégico no setor público cria-se um espaço para a reflexão coletiva e, em variadas dimensões, uma arena de debate técnico-político. Essa participação é considerada como fundamental, seja por ampliar a capacidade de análise da situação e demandas dos ambientes interno e externo, seja por criar uma maior aceitação e comprometimento com as mudanças elencadas nos planejamentos em virtude dessa participação. Como sintetizam Gelbcke *et al.* (2006:516) sobre um processo de planejamento em um hospital universitário,

“Destacamos também, aos trabalhadores, que ao realizar o planejamento, precisávamos pensar a organização como um todo, adotando uma perspectiva de futuro. Para tanto, foi necessário analisar o contexto externo e interno, (re) definir a missão, estabelecer as estratégias de ação, propondo alternativas compatíveis com a realidade e flexíveis. Porém, para que as estratégias fossem alcançadas e viabilizadas, precisariam ser pensadas e assumidas por todos”.

Avaliando os resultados de processos estratégicos em organizações públicas ao longo das décadas de 1980 e 1990, Nutt e Backo (1995) afirmaram que a complexidade das políticas e os ambientes institucionais altamente politizados, conjugados com sistemas administrativos fortemente orientado por regras, tornavam escasso o comportamento estratégico nessas organizações.

Brown (2010) considera ainda que o melhor acesso à informação tem contribuído para que estratégia no setor público, baseada no

desenvolvimento e execução de planos de ação para guiar o comportamento organizacional, apresente uma melhor efetividade na tomada de decisão e no planejamento.

Características do Planejamento Estratégico no Setor Público

Por certo que a difusão do uso do planejamento estratégico no setor público não se apresenta sem desafios, muitos deles consequência da não adequação das metodologias e ferramentas a características do setor público.

Segundo Ring e Perry (1985), existem distinções fundamentais nos contextos dos setores público e privado que impactam em diferenças nos processos de gestão estratégica. Em consequência, a transposição das práticas utilizadas no setor privado pode ser problemática, uma vez que não capturam adequadamente o processo de gestão estratégica do setor público, pelo que esses autores defendem a necessidade de desenvolvimento de modelos específicos.

Discorrendo sobre essas distinções, observam que no setor público há uma clara separação de poder entre formuladores e implementadores de políticas, ou respectivamente entre legisladores e servidores públicos. Ao contrário, no setor privado é fundamental a relação direta entre formuladores e executores das estratégias. Se no setor privado os empregados apresentam grande dependência das avaliações e do grau de satisfação de seus chefes, os preceitos da burocracia no setor público reduzem essa dependência para os servidores e os tornam menos sujeitos à boa vontade de chefes políticos para contratação, recompensa ou progressão na carreira.

As organizações públicas são mais abertas às pressões do ambiente externo que as privadas, principalmente quanto a interesses políticos e da sociedade. Essas diferenças se refletem em características e condicionantes que não são considerados nos processos estratégicos: ambiguidade política, grau de abertura do governo, público de atenção, premissas de tempo, conexões instáveis.

A ambiguidade política resulta da divisão do poder em distintos níveis e estruturas, delineada para evitar arbitrariedades em seu

exercício, e não necessariamente com a finalidade de alcançar a eficiência. Essa separação de responsabilidades funcionais, contudo, pode implicar em ambiguidade nas políticas e objetivos, com grupos ou áreas competindo para impor interesses e agendas consideradas aceitáveis por seus apoiadores. A vagueza na definição de objetivos torna mais difícil, para esses apoiadores, reconhecerem o sucesso ou insucesso na inclusão de seus interesses nas propostas, permitindo inibir a mobilização de forças políticas opositoras e reduzindo o poder das lideranças políticas ante a burocracia. No que tange à abertura do governo, observam que a exposição das decisões e objetivos cria maiores constrangimentos aos atores do setor público, uma vez que são fortes as pressões para que os decisores escolham opções consistentes com suas posições anteriores, sendo que a pressão e escrutínio da mídia podem contribuir para inibir certas políticas. Os gestores públicos também devem prestar atenção a um público muito mais diverso que no setor privado, lidando com expectativas e influências de conjunto mais amplo de *stakeholders*, que avaliam os resultados de maneiras distintas e, em geral, difíceis de conciliar.

O tempo também é variável fundamental a diferenciar os processos estratégicos nos setores privado e público. Enquanto no primeiro as pressões temporais são determinadas pelos fatores de mercado, no setor público os mandatos dos servidores comissionados, os prazos legislativos e orçamentários, ou aqueles criados por exigências dos ciclos políticos e eleitorais podem tornar mais artificiais esses prazos e trazer problemas de coordenação, como destacado por Ring e Perry (1985) na citação de Cleveland (1979:281): “We are tackling 20-year problems with five-year plans staffed with two-year personnel funded by one-year appropriations”.

As políticas públicas são formadas a partir de construção de coalizões, refletidas nas estratégias e objetivos. Executivos públicos precisam criar coalizões para aprovar suas propostas de políticas, mas essas coalizões frequentemente se fragmentam na fase de implementação, em virtude da variedade de interesses dos distintos *stakeholders* e capacidades de influência política. Ao contrário, no setor privado é possível ao gestor elaborar, propor e implementar uma proposta, tornando menos necessárias as coalizões ou, quando necessárias, mais estáveis.

Os modelos de planejamento estratégico são geralmente utilizados com poucas considerações quanto às particularidades do nível organizacional, havendo ausência de estudos sobre seu sucesso ou exigências de adaptação para uso em uma agência com departamentos, cidades ou outros níveis de governo (Bryson *et al.*, 2010). As dificuldades de cooperação ou articulação interagências, como discutidas por Raza (2012) mostram o tamanho dessas dificuldades e a dimensão dessa lacuna.

Brown (2010) considera que as teorias em estratégia estão alicerçadas nos contextos da guerra e da manobra política, a exemplo de Sun Tzu e Machiavel, seguindo uma visão competitiva do mundo na qual os atores competem por recursos escassos, segundo um jogo de perde e ganha, e que os principais direcionamentos atuais sobre estratégia no setor público são essencialmente derivados dessa lógica do mundo dos negócios. Assim, não representam necessariamente uma boa ajuda para pensar em contextos com uma dinâmica não competitiva.

Considerar as organizações públicas, ou o próprio setor público, como entidade homogênea em termos de interesses, objetivos ou expectativas políticas pode implicar em dificuldades quando da adoção de modelos clássicos de planejamento estratégico. Frequentemente um ministério é dividido entre a liderança de distintos grupos políticos, ou suas áreas estão sujeitas a obrigações ou mandatos particulares, com pouca aderência àqueles das demais áreas. Assim, essas organizações muitas vezes se aproximam mais de um modelo federalista do que de uma organização com propósito único.

Conforme Handy (1992), o conceito de federalismo permite lidar com os paradoxos de poder e controle, encorajando a autonomia dentro de limites, e combinando variedade e propósito compartilhado, individualidade e parceria. A lógica da subsidiariedade, basilar no federalismo, assume que o poder está nas pontas e que o centro deve ser pequeno, fortalecido em sua capacidade de coordenação pelas possibilidades oferecidas pelas tecnologias de informação, mas evitando se envolver em detalhamentos operacionais e fragilizar seu papel coordenador.

Internamente a uma única organização, é possível encontrar também estruturas de carreiras distintas dos servidores, mais ou menos organizadas, ou grupos de especializações, com demandas e capacidades variadas de influência nas decisões públicas. No primeiro caso,

carreiras específicas e claramente definidas podem estimular demandas por plano próprio de desenvolvimento, o que pode levar a pressões de natureza corporativista na escolha dos objetivos da organização pública e eventuais conflitos com objetivos de outras áreas, carreiras ou da própria organização. No segundo caso, os grupos de especializações –tais como médicos, professores, atuários, auditores ou contadores– podem introduzir pressões isomórficas que promovem a criação de um subsistema particular de crenças, valores e interesses. A subjetividade predomina na fase de construção das crenças e concepções compartilhadas e produzidas pela interação, mas no momento seguinte essas concepções são percebidas como objetivas e externas, uma ordem natural e factual. Segundo DiMaggio e Powell (1983), as pressões normativas, originadas na profissionalização, na educação formal e no compartilhamento de um conjunto de conhecimentos específicos, podem ser associadas à luta coletiva de membros de uma ocupação por definir condições e métodos do trabalho e estabelecer uma base cognitiva e de legitimidade a seus praticantes, e representam as mais importantes fontes de isomorfismo.

Essa pluralidade de interesses, mandatos, coalizões e orientações profissionais podem tornar difícil a escolha de objetivos nas organizações públicas. Assim, embora a maioria das metodologias de planejamento estratégico enfatize a importância de definição de objetivos, metas e indicadores de desempenho claros (Bryson, Berry, Yang, 2010), a análise do contexto mostra como essa objetividade pode ser difícil. Remetendo a Ring e Perry (1985), ainda que esses distintos interesses possam se unir em torno de coalizões, e convergir em torno de objetivos e metas, é menos provável que essas coalizões se sustentem ao longo do tempo, o que tornaria os objetivos menos desejáveis nessa perspectiva temporal.

Em seu levantamento respondido por 548 agências estatais americanas, Berry (1994), observou que uma agência mais provavelmente utilizaria uma inovação quando crescesse o número de agências próximas geograficamente e semelhantes na natureza funcional que previamente a adotavam, hipótese que derivou do modelo de tomada de decisão proposto por Herbert Simon, em que os agentes oficiais se observam constantemente, em várias áreas da política, de modo a simplificar seus próprios processos decisórios. Esses resultados permitem reforçar,

também, a hipótese da importância das pressões isomórficas no campo no planejamento estratégico público.

Observando a prática, mesmo quando organizações públicas conseguem alinhar pensamento e orientações estratégicas enfrentam dificuldades no processo de implementação para lidar com as transições políticas ou mudanças nas orientações externas. Cientes que novas lideranças podem mudar os objetivos estratégicos, o corpo funcional permanente pode vir a desenvolver uma baixa confiança quanto à importância do objetivo ou quanto ao interesse das lideranças em alcançá-los. O formalismo, então, torna-se mais importantes que o direcionamento trazido pelo objetivo, o que pode gerar situações de rejeição ao objetivo, passividade, ou baixa credibilidade sobre sua importância.

Para Bryson, Berry e Yang (2010), abordagens genéricas de planejamento estratégico não são adequadas e, para se tornarem mais úteis, os modelos de planejamento devem ser formulados de forma a articular questões contingenciais importantes e respostas adequadas às características exigidas na prática. Para eles, a gestão estratégica não pode ser percebida como uma organização de artefatos –diagramas, fluxos, mapas e outros– mas como um sistema de geração de padrões de ações estratégicas baseadas no contexto. Além disso, esses modelos devem trazer orientações sobre como identificar tensões ou questões estratégicas fundamentais (*strategic issues*), o que pode não ser suficiente com as análises baseadas apenas nas demandas dos *stakeholders* ou SWOT (forças, fraquezas, ameaças e oportunidades).

Nutt e Backoff (1995) propõem um *framework* para a condução do processo estratégico em organizações públicas e do terceiro setor –que consideram similares– tendo por referência tipologias do setor privado, considerando que as exigências de competitividade e a volatilidade do mercado podem ser traduzidas como a responsividade da organização pública às necessidades percebidas oriundas de *stakeholders* considerados influentes.

Eden e Ackermann (1998 *apud* Bryson *et al.*, 2010) defendem um mapeamento de causalidades para enfatizar as questões estratégicas, definidas como *bundles* de possíveis ações. Bryson, Berry e Yang, (2010) observam que não há, todavia, uma resposta a como formular estratégias específicas para lidar com as questões estratégicas identificadas,

pela limitação que as metodologias tradicionais apresentam ao considerar o planejamento estratégico como uma entidade ou um instrumento que deve ser utilizado (formalismo). Para que essa resposta emergja, o planejamento estratégico deve ser compreendido como uma prática que une um conjunto de atores, instrumentos e ferramentas em combinações intencionais ou emergentes, segundo uma articulação complexa e que tenha significado (*sense-making*) para os participantes.

Para Brown (2010), os planos de ação baseados em informação devem ser produto do envolvimento de participantes de múltiplos níveis da organização, e não de uma cúpula centralizada. Metodologias de planejamento estratégico que buscam uma lógica participativa justificam essa abordagem pela ética da participação e por um maior suporte à implementação, seja pela ideia que quem desenvolveu a estratégia estará mais comprometido com sua implementação, seja pela expectativa que os participantes têm uma permanência mais longa na organização que os líderes, estes mais sujeitos às transições políticas. Entretanto, severos *trade-offs* podem advir dessa lógica de participação, tais como recrudescimento do *groupthink*, ampliação dos interesses envolvidos, orientação para os problemas internos da organização e carreiras pessoais ou setoriais, e um distanciamento das questões estratégicas mais amplas vivenciadas pelos dirigentes. O *groupthink* ocorre quando as pressões internas que promovem a coesão do grupo podem reduzir o debate, inibir os questionamentos e a expressão de opiniões individuais, e estimular um falso consenso (Ntayi *et al.*, 2010).

Sibony (2012) observa que estratégias baseadas em maior envolvimento (*crowdsourcing of strategy*) podem ser bastante úteis na geração e priorização de ideias e na elaboração de planos operacionais. Entretanto, são menos úteis para auxiliar na identificação de mudanças radicais de direcionamentos, seleção de opções em face de difíceis escolhas (*trade-offs*), ou no desenvolvimento de planos para operação em ambientes altamente competitivos. Destaca que um problema particularmente importante a ser evitado é exatamente o do *groupthink*, que pode prejudicar a avaliação crítica de ideias ou alternativas, e promovendo uma inércia que frequentemente mantém os padrões de alocação de capital, pessoas e outros recursos inalterados.

Uma consequência que pode advir da conjugação de estruturas de carreira consolidadas, da dificuldade de lidar com a ambiguidade política, do uso de modelos participativos de formulação e da fragilidade das coalizões é o planejamento estratégico no setor público se tornar mais orientado para questões internas, em geral relativas ao acesso a recursos (pessoal, tecnologia, condições de trabalho), treinamentos e processos de trabalho, o que Cohen (2010:s227) define como “internamente focado”. Para a autora, é necessário que haja um foco externo em resultados. Nesse ponto, torna-se essencial que as lideranças ocupem o posto de orientadores do processo, assumindo um papel ativo na escolha dos objetivos e estimulando a criação de um ambiente que reconheça a importância do planejamento para a gestão estratégica (Nartisa, Putans, Muravska, 2012). No entanto, muitas vezes essas lideranças ocupam posições com mandatos frágeis, vulneráveis às constantes mudanças políticas, o que pode desestimulá-las a exercerem esse papel.

Deve ser destaca, ainda nesta seção, a importância da cultura do serviço público para o planejamento estratégico. No caso brasileiro, que possivelmente não se diferencia do restante da América Latina, o comportamento de sucesso ou de sobrevivência pessoal dentro do setor público não é o do empreendedorismo, capacidade de inovação, ousadia ou competência técnica, mas sim a “capacidade de conciliar interesses, apaziguar conflitos e aparentar aquilo que não é” (Carbone, 2000:2). As características das organizações públicas de burocratismo, interferência política externa à organização, autoritarismo centralizado, paternalismo, aversão ao empreendedorismo e descontinuidade da gestão conduzem a comportamentos de apego às regras e rotinas, supervalorização da hierarquia, paternalismo nas relações de trabalho e apego ao poder, estimulando a lógica de um reformismo baseado em projetos de curto prazo e com objetivos conflitantes (Pires e Macedo, 2006).

New Public Management: influências no planejamento estratégico público

Como um movimento de reforma gerencial, a New Public Management (NPM) percorreu uma trajetória considerada bastante durável e consistente (Dunleavy & Hood, 1994). Ferlie (2002) analisa como

diversos movimientos e ações internacionais surgiram como limitação a uma expansão continuada dos governos e dos níveis de taxaço para uma agenda política orientada pela busca de valor e efetividade, sendo que a NPM configura-se exatamente como uma consolidação dessas mudanças para um modelo mais gerencial e semelhante ao mercado.

O movimento da NPM trouxe, ao longo dos últimos anos, uma série de propostas de mudanças nas práticas da administração pública, propostas que promoveram uma maior orientação para resultados e controle por metas, estabelecimento de acordos de parcerias e descentralização. A NPM se organizou em torno da busca por criar uma administração pública eficiente e eficaz, capaz de satisfazer às necessidades dos cidadãos ao menor custo possível, promovendo a utilização de mecanismos baseados na competição que permitam uma escolha dos usuários e estimulem a qualidade dos serviços (García Sánchez, 2007). Para Barzelay (2001), a NGP deve ser compreendida como um espaço de debate girando em torno de questões sobre estrutura, gestão e controles da administração pública, antes que uma busca por definições formais.

Conforme analisa García Sánchez (2007), três abordagens teóricas podem ser relacionadas como fundamentadoras da NPM: (a) teoria da escolha pública (*public choice*) e custos de transação, que motivaram as privatizações e competências; (b) o neo-taylorismo, que promoveu ações de racionalização administrativa, como a desburocratização, simplificação e racionalização de processos, e novos modelos de políticas de pessoal, e; (c) a teoria de agência, no sentido da promoção de transparência e prestação de contas. Essas teorias introduziram uma forte racionalidade e visão econômica aos processos da administração pública, buscando relações claras e transparentes de resultados associados a sistemas de incentivos, baseado em recompensas e punições.

Para Ferlie (2002), a NPM promoveu uma mudança do foco de atenção da política para a gestão e permitiu o surgimento de quase-mercados (*quasi markets*) em alguns espaços, ao contrário da estrutura monopolista típica do setor público. Serviços públicos são cada vez mais oferecidos por outros setores, sejam empresas privadas ou organizações sem fins lucrativos. Funções consideradas periféricas têm sido externalizadas ou terceirizadas, de forma a estimular o desempenho e assegurar melhores relações de custo/benefício (*value for money*). Apesar da

ausência da competição internamente ao setor público, existe a competição pelos “mercados públicos”, a exemplo da provisão de serviços de hotelaria em saúde e recursos para pesquisa em universidades.

Um quase-mercado representa o esforço do Estado em mudar seu papel como financiador e provedor de serviços. O papel de provedor migra para o de contratante dos serviços de outros fornecedores, sejam eles privados, públicos ou sem fins lucrativos, todos operando de forma competitiva para a prestação desses serviços. Também o papel de financiador pode se alterar, reduzindo as transferências pela máquina burocrática e variando o papel de contratação desde processos de licitação ou mecanismos de alocação de um orçamento específico (Le Grand, 1991).

Em clássica análise do estabelecimento da NPM, Hood (1991) reputa seu surgimento, construído ao longo dos 15 anos anteriores, como uma das tendências mais marcantes na administração pública. Sintetiza as propostas associadas à NPM em sete componentes, de natureza doutrinária: gerentes profissionais com atuação prática no setor público, padrões explícitos e mensuráveis de desempenho, grande ênfase em controles de saída (e não processualísticos), desagregação de unidades no setor público, maior concorrência internamente ao setor público, ênfase em estilos do setor privado da prática de gestão, ênfase em na maior disciplina e parcimônia no uso dos recursos. Além desses componentes, podem ser apontadas características como ênfase na terceirização, na satisfação do cliente, e na delegação de autoridade (Osborne, 2006), na redução de tamanho das unidades e descentralização (Pollitt, 2005), e no uso de novas tecnologias de informação e maior orientação para o usuário e ambiente externo (Ferlie, 2002).

Outro efeito importante relacionado à ascensão da NPM é reflexo do desenvolvimento do ferramental da tecnologia de informação, que resultou na proliferação de sistemas de gestão e no incentivo aos gestores ao uso da informação para a tomada de decisão, inclusive ampliando sua liberdade para agir com base nessa informação (Brown, 2010).

Planejamento estratégico no setor público: identificando seus desafios

Esta seção busca sintetizar, certamente longe de ser uma lista exaustiva, a descrição dos desafios que se apresentam para a efetividade planejamento estratégico no setor público, decorrentes de suas características, métodos de execução e práticas de implementação, e a luz das influências gerencialistas trazidas pela NPM. Esses desafios, baseados tanto nas análises do referencial teórico quanto em contribuições empíricas advindas do acompanhamento do planejamento em diversas organizações públicas brasileiras, fundamentam as premissas propostas, na seção seguinte, para um repensar das metodologias do planejamento estratégico público. É útil iniciar esta seção com a consideração trazida por Brown (2012:s214):

“The promise of one unifying theory of public sector strategy is fool’s gold. There are too many contingencies at play (e.g., different organizational forms, resource endowments, capabilities, contexts, goals, institutional environments) to think that one theory can be developed to guide the prototypical public manager in the prototypical public sector organization”.

Antes de avançar para essa síntese, cabe também destacar que, apesar de todas as mudanças de orientação, cultura e procedimentos trazidas pelo movimento da NPM, e seus destacados impactos sobre a atuação das organizações públicas, não há nenhuma pesquisa significativa sobre que tipo de ferramentas de análise e gestão estratégica as organizações públicas e seus gestores estão aplicando após a NPM (Hansen, 2011).

A discussão apresentada nas seções anteriores, em particular na seção 4, pode ser sintetizada nos seguintes desafios ao planejamento estratégico no setor público:

a) Multiplicidade e vagueza dos objetivos

A definição dos objetivos tende a ser realizada de forma vaga ou genérica, a fim de permitir que os planejadores evitem explicitar conflitos com expectativas de seus apoiadores políticos. Além disso, é frequente a existência de multiplicidade de objetivos não convergentes, sejam oriundos das várias áreas de uma organização –considerada por vezes como uma federação– quanto de pressões de distintas áreas do governo ou *stakeholders* influentes, o que pode gerar uma competição de interesses e produzir disputas internas às organizações.

b) Diferentes horizontes temporais

Há distintos horizontes temporais envolvidos no planejamento, a exemplo do tempo necessário para o adequado atendimento às demandas dos *stakeholders* e os mandatos dos políticos gestores públicos, o que pode trazer conflitos ou dificuldades no dimensionamento dos projetos, reduzindo sua dimensão para que se adequem aos mandatos.

c) Instabilidade das coalizões

O planejamento é resultante de coalizões internas e externas, instáveis por natureza e que se modificam com o tempo, com reflexos sobre os apoios e interesses nos planos. Durante a elaboração do plano, os grupos negociam expectativas e interesses, compartilham análises de soluções e articulam as propostas de objetivos. As mudanças no contexto podem reorientar as prioridades das áreas e gestores, e fragmentar as coalizões que conformaram o plano, tornando sem sustentação política as ações necessárias para alcançar os objetivos.

d) Pressões das carreiras funcionais

As pressões das carreiras estruturadas podem induzir a emergência de objetivos que privilegiem os interesses dessas carreiras frente aos do sistema político, refletindo no problema de agência entre políticos e burocratas como analisado por Przeworski (2003).

e) Isomorfismo

O isomorfismo, promovido pela aceitação e difusão de certas práticas de gestão por um conjunto de organizações públicas, pode tornar a busca por legitimidade e conformidade mais importante para os gestores que a eficiência e efetividade.

f) Formalismo

O traço cultural do formalismo pode se fortalecer como reação às constantes mudanças políticas, reorientação de objetivos ou interrupções no planejamento. Esse formalismo pode trazer também a fadiga dos participantes com a metodologia de planejamento estratégico, suas reuniões e articulação de conceitos, que passam a ser percebidos como abstratos e sem consequências práticas ou influência na realidade dos envolvidos.

g) Expectativas dos *stakeholders*

As respostas esperadas do planejamento estratégico no setor público devem ser capazes de articular demandas de um conjunto amplo e heterogêneo de *stakeholders*, identificando questões estratégicas fundamentais, o que pode ser difícil de obter quando o foco do planejamento se torna a elaboração dos artefatos (diagramas, roteiros, fluxos, mapas, etc.) que subsidiam o próprio planejamento, promovendo uma visão endógena.

h) Participação e *groupthink*

A participação no processo de planejamento, embora geralmente desejável, pode intensificar o *groupthink*, a orientação prioritária para os problemas internos da organização, e a reação à mudança. A ampliação da participação no planejamento poder tornar difícil para a organização identificar e lidar com exigências de mudanças ou escolhas radicais, que possam trazer impactos significativos nas condições internas e transformações no *status quo*. Adicionalmente, as metodologias de planejamento baseadas na participação podem promover a separação entre as expectativas de técnicos e dirigentes, originando disputas políticas e um distanciamento entre os objetivos

propostos nos planos e as questões estratégicas mais amplas vivenciadas pelos dirigentes, convertendo-se em desestímulo à participação das lideranças no processo.

i) Cultura no setor público

Os comportamentos de apego ao poder e às regras e rotinas, de supervalorização da hierarquia, e de paternalismo nas relações sociais e trabalhistas podem camuflar conflitos e promover uma falsa adesão e aceitação dos objetivos, reforçando o formalismo e uma eventual descrença na utilidade do planejamento.

Além desses desafios, que remetem à própria utilização do planejamento estratégico no contexto do setor público, a ascensão das orientações e práticas da NPM redirecionou o foco das organizações públicas para os resultados, para a mensuração de desempenho, eficiência e competição (quase-mercados), o que pode trazer confrontações com os valores de uma cultura formalista e relacional. É possível destacar então os novos desafios.

j) Ambiguidade de objetivos

A busca de valor e efetividade da NPM pode se chocar com a fragmentação política e a ambiguidade de objetivos inerentes ao setor público. Alcançar os objetivos com eficiência mostra-se paradigmático à NPM, mas quais objetivos se tornam prioritários em um ambiente de ambiguidade, disputa política, competições internas e externas, instabilidade das coalizões e dos próprios mandatos dos dirigentes? Quais as garantias que esses objetivos permanecerão estáveis em longo prazo, a fim de que se torne coerente aos servidores e lideranças envidar esforços para alcançá-los?.

k) Competição interna

O estímulo à competição trazido pela NPM, associado à multiplicidade de objetivos não necessariamente convergentes, estruturas federalistas nas organizações públicas, e multiplicidade de pressões de *stakeholders* podem estimular uma

competição interna para priorização de objetivos e pelo acesso aos recursos, reproduzindo na estrutura organizacional uma dinâmica de quase-mercado.

l) O papel dos chefes

O uso de modelos participativos de planejamento, associado principalmente à característica cultural de supervalorização da hierarquia, pode reduzir a liberdade de atuação dos participantes nos processos de planejamento, transformando-os em delegados de suas chefias. Em consequência, a busca por um melhor conjunto de objetivos e estratégia fica sublimada pela importância de esse representante defender os interesses de sua chefia (*advocacy*). O planejamento estratégico se torna, então, uma arena de disputas e competição pela prioridade da agenda estratégica e acesso aos recursos (pessoal, tecnologia, instalações, etc.), fragilizando a visão global da organização e as possibilidades de sinergias.

m) O uso de incentivos

O estímulo da NPM ao uso de incentivos econômicos pode se chocar com a cultura e o ambiente social da administração pública. Essa ênfase na racionalidade econômica pode focar a orientação da ação pública no cumprimento das metas, reduzindo o “cidadão” do papel de beneficiário e razão da ação pública a um indicador de produtividade. De fato, esse problema do cidadão-cliente tem sido bastante discutido na literatura, como em Peci, Pieranti e Rodrigues (2008), mas busca-se aqui redirecionar essa análise ao seu impacto sobre o planejamento estratégico. Nesse sentido, essa racionalidade econômica pode estimular o individualismo e reforçar a competição entre áreas, premissas da NPM. Entretanto, em ambientes imersos em uma cultura relacional ou construídos sobre valores de familiaridade, generosidade e cooperação, os valores subjacentes a essa racionalidade econômica podem não se instalar pela dificuldade de deslocar os valores coletivistas vigentes (Jingjit & Fotaki, 2010).

Certamente, embora longa, esta não é uma lista exaustiva dos desafios a utilização dos processos de planejamento estratégico –e também outras ferramentas de gestão– no âmbito do setor público. É contudo adequada para estimular um debate sobre esses desafios e permitir a consideração sobre premissas que poderiam contribuir para melhorias nesse processo, o que é feito, a guisa de conclusão, na próxima seção.

Premissas para o desenvolvimento do planejamento estratégico no setor público e considerações finais

A análise da literatura apontou que há uma discussão consistente sobre a situação do planejamento estratégico na esfera pública, embora presentes inúmeras lacunas, a exemplo da pouca verificação empírica dos resultados e benefícios trazidos por esse planejamento, ou ainda os impactos dos movimentos da NPM e da New Public Governance sobre a metodologia e suas ferramentas. Esta seção, que conclui o presente estudo, traz propostas para premissas e futuros estudos que podem, baseados nas análises, contribuir para fortalecer o planejamento estratégico no setor público.

Tendo por referência a discussão da literatura e, principalmente, os desafios delineados na seção anterior, são propostas a seguir premissas –para discussão– que podem servir para a elaboração de novas metodologias para esse planejamento. Cabe destacar que essas propostas de premissas emergem prioritariamente das análises, mas somam-se também a uma longa experiência de campo que, apesar dos vieses metodológicos e limitações de generalização, contribuem para compreender melhor as expectativas e necessidades das organizações públicas com relação ao planejamento estratégico.

a) Desenvolver o planejamento a partir de questões estratégicas e não de uma visão de futuro

Diversos autores destacam a importância da identificação das questões estratégicas para a elaboração do planejamento estratégico, principalmente no setor público (Bryson, 1995; Bryson, Berry e Yang, 2010). Questões estratégicas podem emergir tanto da análise dos gestores quanto, frequentemente, da própria

visão dos técnicos envolvidos nos processos. Ao contrário de uma Visão de Futuro, as questões estratégicas tendem a ser mais articuladas à realidade próxima dos envolvidos no planejamento e às respectivas percepções de demandas. Como principal benefício, mostram-se mais tangíveis que a visão e são mais rapidamente identificadas, permitindo um direcionamento mais imediato, reduzindo o risco de mudanças políticas e fragilização das coalizões que apoiaram os objetivos de um planejamento.

O planejamento estratégico no setor público, considerados os desafios e limitações discutidas na seção anterior, tende a seguir uma lógica eminentemente incremental, evitando o risco e com dificuldades para lidar com rupturas ou mudanças significativas. Essa lógica, reforçada pelas características de busca por conciliação de interesses e apaziguamento de conflitos (Carbone, 2000), pode reforçar os interesses por um planejamento estratégico estabilizador, orientado pela continuidade e pouco direcionado por questões externas. Nesse sentido, a identificação de questões estratégicas pode contribuir para modificar a lógica desse processo de formulação.

b) Transferir para momento posterior discussões mais conceituais

Em geral, o planejamento estratégico no setor público –e também no setor privado– tem início com a proposta de missão da organização e a articulação da visão de futuro. Em que pese a importância dessa discussão, sua natureza conceitual e eventuais preocupações com a semântica relativa à redação dos textos da missão ou visão podem gerar uma ansiedade por resultados, prejudicando o debate e a aceitação do processo. Além disso, muitas organizações que já passaram por processos de planejamento estratégico, interrompidos ao longo da elaboração ou no momento de realização dos planos, podem ter clara na memória dos participantes as discussões sobre missão e visão, de modo que retomá-las novamente pode ser percebido

como retrocesso e induzir questionamentos sobre a validade do próprio planejamento.

Assim, pode ser conveniente retomar a discussão da missão e visão em um segundo ciclo de planejamento, tendo já resultados concretos. Por certo que essa decisão traz consequências, principalmente por se chocar com a natureza teleológica do planejamento clássico: “como planejar se não sei para onde ir?”. Mas, a orientação do planejamento por questões estratégicas atende a essa necessidade.

c) Evitar a competição por objetivos

Como discutido no referencial teórico, organizações públicas podem ser frequentemente consideradas como federações, com mandatos e objetivos distintos. Por receberem influências e pressões distintas de *stakeholders* ou outras áreas do governo, setores de uma mesma organização –seja um ministério, agência ou empresa estatal– podem ter diferentes prioridades refletidas em seus objetivos, o que pode estimular uma competição no processo de planejamento com cada setor querendo impor seus próprios objetivos. Em consequência, a disputa entre os objetivos torna-se, na perspectiva das áreas, o foco central no processo de elaboração dos planos, prejudicando as discussões conceituais, de longo prazo, ou transversais, que trazem impactos à organização como um todo. Ademais, em decorrência do uso de modelos participativos de planejamento, os participantes podem se sentir como representantes –e defensores– dos interesses de sua área ou, por extensão, dos interesses de uma categoria ou carreira.

Essa estrutura pode estimular um comportamento de *advocacy*, quando a participação ocorre orientada pela defesa de propostas das lideranças das áreas ou carreiras, e não no sentido de geração de propostas, ideias ou soluções que possam promover o aumento da capacidade de sensoriamento e ação da organização. Pela lógica do *advocacy*, o ator age de modo planejado e orientado para alcançar os resultados ou situação esperados ou defendidos por seu grupo. Entretanto, aos participantes do

planejamento, essa lógica de ativismo pode gerar uma confusão sobre seu papel e desqualificar o fórum de debates dado que a discussão conjunta visa promover uma situação de convergência de soluções e interesses, e não a competição entre esses interesses.

Como premissa para o processo de planejamento estratégico no setor público, cabe propor que as soluções às questões estratégicas identificadas sejam analisadas conjuntamente e de forma ampla, evitando particularizar soluções que remetam a responsabilidades específicas de uma área.

d) Organizar as propostas em torno de projetos integrados, e não em objetivos estratégicos

Definir objetivos requer atribuir responsabilidades únicas e claramente mensuráveis, o que pode estimular uma construção competitiva. O próprio uso de ferramentas ou metodologias, como a proposta pelo Balanced Scorecard, pode estimular a disputa pela inclusão de objetivos setoriais, não necessariamente relacionados aos diagnósticos ou definições de missão e visão anteriormente elaborados, conforme advogado pelas metodologias clássicas de planejamento estratégico. A proposição de projetos integrados, como forma de encaminhar direcionamentos ou soluções às questões estratégicas identificadas, permite relacionar, de forma mais articulada, um conjunto amplo de ações necessárias à execução do projeto, e não aos interesses específicos de uma área. Esse procedimento reduzir a competição por interesses, estimulando também as análises transversais dos problemas e facilitando o estabelecimento de modelo mais harmônico de acompanhamento. Um benefício adicional no uso de projetos integrados é o reforço da visão sistêmica e da importância dos esforços conjuntos, melhorando também a disciplina da comunicação com outras áreas de governo ou stakeholders.

É pressuposto desta proposta que a avaliação das questões estratégicas leve, de forma quase natural, à escolha de direcionamentos para seu encaminhamento que exijam uma

transversalidade nas ações, ou seja, que perpassem as atribuições das diversas áreas, promovendo assim uma visão integrada da organização. Uma seleção de indicadores, de natureza preliminar, associados aos resultados esperados nos direcionamentos pode contribuir para alinhar a compreensão do que se pretende como resposta à questão estratégica, facilitando a definição dos projetos.

e) Definição de um orçamento estratégico

Um problema frequente no planejamento estratégico é a percepção, pelos participantes, que todas as ações que não forem incluídas no plano final terão menor importância e poderão sofrer redução de recursos. De fato, desde os primórdios da administração estratégica que esse problema foi identificado e uma solução apontada: o orçamento estratégico. Ansoff (1993), em seu texto originalmente lançado em 1984 sobre a implantação da gestão estratégica, defendia a ideia de se utilizar um orçamento dual, dividindo o orçamento total da empresa em duas partes, um orçamento de operações e um orçamento estratégico.

Ao estipular um orçamento estratégico, os dirigentes de uma organização pública podem sinalizar quanto entendem necessário mudar e quanto esforço estão dispostos a dedicar a isso, cientes que as operações cotidianas devem seguir seu processo normal de operação e desenvolvimento. É importante que os recursos do orçamento estratégico sejam considerados como de uso compartilhado da organização para execução dos projetos estratégicos, e não sejam divididos entre as áreas por algum critério de proporcionalidade. Por certo, a melhora de todas as áreas não significa necessariamente a melhora da organização como um todo, principalmente quando compreendidos os distintos impactos e exigências de respostas às questões estratégicas.

f) Reforço nos sistemas de incentivos não financeiros e de coesão social

Pode ser difícil para o setor público utilizar práticas de incentivos de natureza financeira, recompensando individual ou coletivamente o alcance de metas. É importante, contudo, destacar a análise de Brown (2010) relativamente à fundamentação da NPM em teorias econômicas, como a de custos de transação e principal-agente, que consideram os participantes oportunistas e orientados ao próprio interesse. Argumenta, contudo, que outras perspectivas como o institucionalismo sociológico e teorias de rede consideram a organização imersa em um sistema social, formal e informal, que pode tornar o oportunismo menos frequente e, nesse sistema mais cooperativo, há menor necessidade de se dispender recursos para reduzir um potencial oportunismo. Bresser-Pereira (2009), anteriormente discutido, também questiona a limitação ao uso de incentivos de natureza financeira, reforçando a noção de organizações como sistema social.

Considerando que a natureza das organizações públicas implica em limitações ao uso de incentivos financeiros, e que por sua vez a estabilidade no emprego permite fortalecer a coesão social nos espaços da administração pública, um reforço no uso de incentivos não financeiros e de reconhecimento dos méritos, individuais e coletivos, pode trazer benefícios significativos para a fase de implementação dos projetos.

Certamente, as seis premissas propostas visam contribuir, acima de tudo, para um debate em torno das metodologias de planejamento estratégico no setor público. O tema, por sua importância, mostra-se ainda repleto de lacunas teóricas e empíricas, sobre seus fundamentos, ferramentas, estruturas e resultados que demandam aprofundamento. A pouca pesquisa empírica recente sobre o tema (Hansen, 2011) reforça essa necessidade. Nesse sentido, as premissas elencadas podem representar, também, hipóteses para direcionamento de futuros estudos.

Uma lacuna deve ser apontada neste artigo, qual seja, a não discussão das orientações trazidas pelo movimento da denominada New

Public Governance para o planejamento estratégico no setor público. O fortalecimento das relações institucionais com a sociedade, difusão das estruturas de redes interna e externamente ao setor público, ênfase na utilização de contratos relacionais e relações de confiança (Osborne, 2006) trazem novas referências à administração pública com expressivos reflexos sobre seus processos de planejamento estratégico. Fica, assim, como proposta também para novos estudos.

Referencias bibliográficas

- Ansoff, I. (1993), “Implantando a administração estratégica”, São Paulo, Editora Atlas.
- Bain & Company (2000), “Quem tem medo das ferramentas gerenciais?”, en HSM Management, No.19, p.122-130.
- Barzelay, M. (2001). “The New Public Management: improving research and policy dialogue”, Berkeley, University of California Press.
- Berry, F. S. (1994), “Innovation in public management: The adoption of strategic planning”, en Public Administration Review, Vol. 54, No.4, p. 322-340.
- Brasil (2009), “Instruções para Avaliação da Gestão Pública – 2010”. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública; Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF; Brasília; MP, SEGES. Versão 1/2010. Disponível em http://www.gespublica.gov.br/projetos-acoess/pasta.2010-04-26.8934490474/Instrumento_ciclo_2010_22mar.pdf. Acesso em 23 abr 2013.
- Bresser -Pereira, L. C. (2009), “Escolha racional ou teoria das organizações”, en Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública, Rio de Janeiro, Editora FGV, Capítulo 20, p. 339-356.
- Brown, T. L. (2010), “The Evolution of Public Sector Strategy”, en *Public Administration Review*, Vol. 70 (Supplement), p. s212-s214.
- Bryson, J.M. (1995), “Strategic planning for public and nonprofit organizations: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement”, San Francisco, Jossey Bass.

- Bryson, J.M. (2010), "The Future of Public and Nonprofit Strategic Planning in the United States", en *Public Administration Review*, Vol. 70, Supplement, p. s255-s267.
- Bryson, J.M.; Berry, Frances S.; Kaifeng Yang (2010), "The State of Public Strategic Management Research: A Selective Literature Review and Set of Future Directions", en *American Review of Public Administration*, Vol. 40 No. 5, p. 495-521.
- Carbone, P.P. (2000), "Cultura organizacional do setor público brasileiro: desenvolvendo uma metodologia de gerenciamento da cultura", en *Revista de Administração Pública*, Vol. 34, No. 2, p.1-5.
- Cohen, M. (2010), "Practitioner's Perspective - Have We Missed the Boat on Planning?", en *Public Administration Review*, Vol. 70 (Supplement), p. s227-s228.
- DiMaggio, P. J., Powell, W. W. (1983), "The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields", en *American Sociological Review*, Vol.48, p.147-160.
- Dunleavy, P., & Hood, C. (1994), "From old public administration to new public management", en *Public Money & Management*, Vol. 14, No. 3, p. 9-16.
- Ferlie, E. (2003), "Quasi strategy: Strategic management in contemporary public sector", en *Handbook of strategy and management*, A. M. Pettigrew; H. Thomas & R. Whittington (ed.), London, Sage, p.279-298.
- García Sánchez, I. M. (2007), "La nueva gestión pública: evolución y tendencias", en *Presupuesto y Gasto Público*, No. 47, p.37-64. Disponível em http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/47_GarciaSanchez.pdf. Acesso em 20 mar. 2013.
- Gelbcke, F.; Matos, E.; Schmidt, I. S.; Mesquita, M. P. L.; Padilha, M. F. C. (2006), "Planejamento estratégico participativo: um espaço para a conquista da cidadania profissional", en *Texto & Contexto Enfermagem*, Vol. 15, No. 3, p. 515-20.
- Grant, Robert M. (2008). "Contemporary strategy analysis" (7th ed.), Chichester, John Wiley & Sons.
- Handy, Charles (1992). "Balancing Corporate Power: A New Federalist Paper". *Harvard Business Review*, Vol. 70 No. 6, p. 59-72.

- Hansen, Jesper Rosenberg (2011), "Application of strategic management tolos after an NPM-inspired reform: strategy as practice in Danish Schools", en *Administration & Society*, Vol. 43, No.7, p. 771-806.
- Hendrick, Rebecca (2010), "What Is Wrong with Advice on Strategic Planning?", en *Public Administration Review*, Vol. 70 (Supplement), p.s222-s223.
- Hood, Christopher (1991), "A public management for all seasons?", en *Public Administration*, Vol. 69, No. 1, p. p3-19.
- Hoskisson, R.E., Hitt M.A., Wan W.P., Yiu D. (1999), "Theory and research in strategic management: swings of a pendulum", en *Journal of Management*, Vol. 25, No.3, p. 417-456.
- Ida, I. (1993), "Planejamento estratégico situacional", en *Produção* [online], Vol.3, No.2, p. 113-125.
- Jingjit, R.; Fotaki, M. (2010), "Confucian Ethics and the Limited Impact of the New Public Management Reform in Thailand", en *Journal of Business Ethics*, Vol. 104, p. 61-73.
- Le Grand, J. (1991), "Quasi-Markets and Social Policy", en *The Economic Journal*, Vol. 101, No. 408, p. 1256-1267.
- Mintzberg, H. (1987), "Crafting strategy", en *Harvard Business Review*, Vol. 65, No.5, p. 66-75.
- Mintzberg, H. (1990), "The design school: reconsidering the basic premises of strategic management", en *Strategic Management Journal*, Vol. 11, No. 3, p.171-195.
- Mintzberg, H. (1993), "The Pitfalls of Strategic Planning", en *California Management Review*, Vol. 36, No. 1, p.32-47.
- Mintzberg, H. (1994), "The Fall and Rise of Strategic Planning", en *Harvard Business Review*, Vol. 72 No.1, p.107-114.
- Nartisa, I.; Putans, R.; Muravska, T. (2012), "Strategic Planning and Management in Public and Private Sector Organizations in Europe: Comparative Analysis and Opportunities for Improvement", en *European Integration Studies*, No 6. Disponível em <http://dx.doi.org/10.5755/jo1.eis.0.6.1538>. Acesso em 18 Abr. 2013.
- Ntayi, J.M.; Byabashaija, W.; Eyaa, S.; Ngoma, M.; Muliira, A. (2010), "Social cohesion, groupthink and ethical behavior of public procurement officers", en *Journal of Public Procurement*, Vol. 10 No.1, p. 68-92.

- Nutt, Paul C.; Backoff, Robert W. (1995). "Strategy for public and third-sector organizations", en *Journal of Public Administration Research & Theory*, Vol. 5 No. 2, p. 189-211.
- Osborne, Stephen. P. (2006), "The new public governance", en *Public Management Review*, Vol. 8, No.3, p. 377-387.
- Peci, A.; Pieranti, O.P.; Rodrigues, S. (2008), "Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro", en *Organizações & Sociedade*, Vol. 15, No. 46, p. 39-55.
- Pires, J.C.S.; Macedo, K.B. (2006), "Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil", en *Revista de Administração Pública*, Vol.40, No.1, p. 81-104.
- Poister, T. H. (2010), "The Future of Strategic Planning in the Public Sector: Linking Strategic Management and Performance", en *Public Administration Review*, Vol. 70, p. s246-s254.
- Poister, T. H.; Pitts, D. W. (2010), "Strategic Management Research in the Public Sector: A Review, Synthesis, and Future Directions", en *American Review of Public Administration*, Vol. 40 No. 5, p. 522-545.
- Poister, T. H.; Streib, G. D. (1999), "Strategic management in the public sector", en *Public Productivity & Management Review*, Vol. 22, No. 3, p.308-325.
- Pollitt, C. (2005), "Decentralization: a central concept in contemporary public management", en *The Oxford Handbook of Public Management*, E. Ferlie,; L. E. Lynn Jr.; C. Pollitt, C. (ed.). Oxford, Oxford University Press, Chapter 16, p. 371-397.
- Przeworski, A. (2003), "Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal", em *Reforma do Estado e administração pública gerencial*, L. C. Bresser-Pereira, L.C.; P. K. Spink (org.), Rio de Janeiro, Editora FGV, p. 39-73.
- Raza, S. (2012), "Cooperação Interagências: Porque e como funciona um estudo de modelos organizacionais nas Relações Internacionais?", en *Brazilian Journal of International Relations*, Vol. 1, No.1, p.1-32.
- Ring, P.S.; Perry, J.L. (1985), "Strategic Management in Public and Private Organizations: Implications of Distinctive Contexts and Constraints", en *Academy of Management Review*, Vol. 10, No. 2, p276-286.

- Ronda-Pupo, G. A.; Guerras-Martin, L. A. (2012), "Dynamics of the evolution of the strategy concept 1962–2008: a co-word analysis", en *Strategic Management Journal*, Vol. 33, p. 162–188.
- Sibony, O. (2012), "Collaborative strategic planning: Three observations", en *McKinsey Quarterly*, No. 2, p. 94-97.
- Smith, T. B. (1973), "The policy implementation process", en *Policy Sciences*, Vol. 4, No. 2, p. 197-209.
- The Economist (2009), "Strategic planning", Mar 16th 2009. Disponível em <http://www.economist.com/node/13311148>. Acesso em 18 jun. 2012.
- Tregoe, B.B.; Zimmerman, J.W. (1988), "A estratégia da alta gerência: O que é e como fazê-la funcionar" (2ª ed), Rio de Janeiro, Ed. Guanabara.
- Vinzant, J.C.; Vinzant, D. H.(1996), "Strategic management and total quality management: challenges and choices", en *Public Administration Quarterly*, Vol. 20, No. 2, p. 201-21, Summer.