

# MELHORIA DOS SERVIÇOS PRESTADOS AO CIDADÃO ATRAVÉS DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO SETOR PÚBLICO: UM ESTUDO DE CASO DA MODERNIZAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Vitor Tadeu Silva Ribeiro\*

## RESUMO

Dado o problema da ausência, da falha ou da má execução do planejamento estratégico em parte do setor público e a conseqüente baixa qualidade dos serviços prestados aos contribuintes, provocada muitas vezes pela falta de clareza nos rumos das instituições, este artigo científico tem como objetivo confirmar a hipótese de que com um efetivo planejamento estratégico dos órgãos da administração pública ocorre uma melhora da qualidade dos serviços prestados ao cidadão. Para relacionar os conceitos apresentados o artigo traz um estudo de caso sobre a modernização do Ministério Público Federal.

Palavras-chave: Planejamento Estratégico. Setor Público. Serviços.

## ABSTRACT

*Given the problem of the absence, failure or poor execution of strategic planning in the public sector and the consequent low quality of services provided to taxpayers, often caused by a lack of clarity in the directions of institutions, this research paper aims to confirm hypothesis that with an effective strategic planning of public administration is an improvement in the quality of services provided to citizens. To relate the concepts presented in this paper presents a case study about the modernization of the Ministério Público Federal.*

*Keywords: Strategic Planning. Public Sector. Services.*

\* Especialista em Gerenciamento de Projetos práticas do PMI pelo SENAC Bauru-SP, Graduado em Ciência da Computação pela Universidade Estadual de Santa Cruz. Técnico de Informática do Ministério Público da União. E-mail: vitortsr@yahoo.com

## 1. INTRODUÇÃO

Diante dos desafios contemporâneos, organizações de vários tipos, lugares e tamanhos têm cada vez dado mais importância ao planejamento estratégico de suas ações.

As transformações no contexto político-econômico global e local têm afetado diretamente as organizações não só do Brasil, mas também em outros países. Palavras como globalização, integração, interdependência, juntamente com competitividade, produtividade, rivalidade e sobrevivência têm se tornado cada vez mais frequentes no dia a dia das organizações (SILVA, MUCCI, BAETA e ARAUJO, 2013).

Assim sendo saber adequar-se ao contexto de incertezas, utilizando-se de técnicas apropriadas, é muitas vezes vital para as instituições. O planejamento estratégico é uma técnica que auxilia as empresas a se posicionarem melhor frente ao mercado em que atuam.

Alday (2000) diz que:

as razões da atenção crescente à estratégia empresarial são muitas. Algumas são mais evidentes que outras. Dentre as causas mais importantes do crescimento recente do Planejamento Estratégico, pode-se citar que os ambientes de praticamente todas as empresas mudam com grande rapidez. Essas mudanças ocorrem nos ambientes econômico, social, tecnológico e político. A empresa somente poderá crescer e progredir se conseguir ajustar-se à conjuntura, e o Planejamento Estratégico é uma ferramenta comprovada para que tais ajustes sejam feitos com inteligência.

Estabelecer um bom planejamento estratégico é um diferencial para garantir o alcance das metas de qualquer organização.

No setor público, os paradigmas modernos de gestão ainda são considerados recentes, pois, conforme ALVARES, MORAES, BOTELHO e JUNIOR, (2012):

a administração pública demorou a adotar os conceitos e as ações ligadas à gestão, que eram tipicamente do setor privado: planejar e agir de forma estratégica (ir muito além das atividades operacionais), desenvolver uma atitude empreendedora, assumir que o risco faz parte do processo da busca pelo crescimento e pela eficiência, atender as expectativas do cidadão como cliente da organização, buscar a otimização da eficiência (voltada para os meios) e a eficácia (voltada para os fins, resultados), aderindo a uma gestão pública por resultados, orientada por processos de avaliação contínua e de legitimação pela sociedade, além de obedecer fielmente aos princípios da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência..

A finalidade e os objetivos deste artigo consiste em demonstrar que com um efetivo planejamento estratégico as instituições públicas poderão oferecer um melhor serviço aos seus clientes, os contribuintes. Para relacionar os conceitos apresentados, foi realizado um estudo de caso no Ministério Público Federal, que está recentemente passando por um processo de

modernização da sua gestão.

Como justificativa deste artigo está a demonstração de caminhos a serem seguidos pela administração pública para que seus objetivos e metas possam ser concretizados e os cidadãos possam ter acesso a serviços públicos com mais qualidade.

## 2. REVISÃO DA LITERATURA

### 2.1. BREVE HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

“O planejamento é um processo onde se pensa sobre o futuro e suas alternativas. Que ações podem levar a que estado futuro, que reações são esperadas para cada ação. É a definição de um futuro desejado – e viável – e a busca por uma maneira de atingí-lo” (LIMA, 2003).

Para Andreuzza (2012), de maneira simplificada, pode-se afirmar que o “planejamento estratégico é uma forma de organizar idéias com relação a um certo tema e estabelecer objetivos e metas, com o propósito de se atingir um determinado resultado”.

Não há nada de novo neste conceito pois, desde os primórdios da humanidade, o homem utiliza, mesmo que intuitivamente, alguma forma de planejamento para sobreviver e para antecipar-se a eventos, tomando decisões que lhe pareçam mais acertadas.

A Revolução Industrial foi um marco na evolução da maneira de administrar as empresas. As características básicas deste período são o desenvolvimento do setor fabril, a aplicação da energia à indústria, o melhoramento dos meios de transporte e comunicação, o aumento do domínio do capitalismo e o grande desenvolvimento tecnológico. Esta fase, ainda segundo Andreuzza (2012), produziu alterações significativas na estrutura econômica da sociedade. As relações de produção foram modificadas e surgiu a necessidade de sistematizar e gerir a produção que crescia exponencialmente. Neste contexto, entre o final do século XIX até a década de 20 do século passado houve vários autores com trabalhos expressivos acadêmicos ou não que influenciaram o modo de gerir as empresas e instituições, o que sem dúvida estimulou o uso do planejamento estratégico como ferramenta de gestão. Taylor, Gant, Fayol, Ford e Weber estão entre eles.

Andreuzza(2012) continua:

As duas grandes guerras obrigaram os Estados, em particular, suas Forças Armadas e os segmentos industriais a desenvolverem técnicas e ferramentas que

otimizassem seus recursos, especialmente, os logísticos. Reforça-se, assim, o planejamento estratégico como ferramenta decisiva para o desenvolvimento de ações de médio e longo prazos.

[...]

A estratégia e mais diretamente o planejamento estratégico entraram definitivamente na agenda das empresas no século XXI. Um dos mais respeitados autores é Michael Porter, considerado a maior autoridade mundial em estratégia competitiva.

## 2.2. CONCEITOS SOBRE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Há que se notar a diferença entre planejamento estratégico, tático e operacional.

O planejamento estratégico refere-se a questões de longo prazo, que afetam a empresa como um todo e que são determinadas normalmente pelo alto escalão da organização. Já o planejamento tático refere-se às ações de médio e curto prazo a serem executadas pelos níveis intermediários das instituições, enquanto o planejamento operacional diz respeito às atividades de curto prazo, do dia-a-dia da instituição, sendo executados pelos níveis mais baixos da organização.

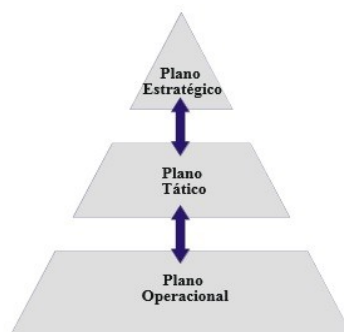


Figura 01 - Níveis de planejamento

A definição da estratégia determina aonde a empresa almeja chegar e quais serão os princípios de atuação. No planejamento estratégico são estipuladas a missão, a visão e os valores da instituição, bem como são feitas análises sobre pontos fortes e fracos, oportunidades e ameaças e são ainda definidos objetivos, metas e indicadores de desempenho.

Segundo Fonseca (2010) “visão é a expectativa da administração, conceituada como os limites que a instituição consegue enxergar, dentro de um período de tempo mais longo e de uma abordagem mais ampla, proporcionando o delineamento do planejamento”. A visão informa onde a organização almeja chegar, enquanto a missão é a razão de ser da instituição, o motivo da sua existência, é nela que se estabelece qual o seu negócio, por que ela existe e

em que tipo de atividade deverá concentra-se.

Os valores são princípios que orientarão as ações dos integrantes da organização para se cumprir a missão e atingir a visão estratégica.

Os pontos fortes e fracos e as oportunidades e ameaças podem ser estabelecidos através da elaboração da matriz SWOT, que é uma ferramenta utilizada para fazer análise ambiental da empresa.

Os objetivos, metas e indicadores podem ser estabelecidos através da ferramenta Balanced Scorecard que, em resumo, trata-se de uma metodologia de medição e gestão de desempenho desenvolvida pelos professores da Harvard Business School Robert Kaplan e David Norton no ano de 1992.

Os objetivos estratégicos são alvos ou situações concretas que devem ser atingidos, com prazos e responsabilidades claramente definidas.

Conforme Souza (2010) “indicadores de desempenho são a quantificação de quão bem um negócio (suas atividades e processos) atinge uma meta específica”. “Sem indicadores de desempenho não há medição. Sem medição não há controle e sem controle não há gerenciamento”.

Souza (2010) diz sobre as metas de desempenho:

Uma vez definidos os indicadores o passo seguinte é o estabelecimento de metas de desempenho a serem atingidas pela organização e que serão aferidas por meio dos indicadores elaborados. Representa o estabelecimento de valores ideais dos indicadores ao longo do tempo, tendo por base os valores atuais.

As metas são pontos ou posições a serem atingidas no futuro. Trata-se do desafio em si para o período, ou seja, quanto se pretende alcançar naquele indicador. Constituem os propulsores da gestão, pois gerenciar consiste em desenvolver ações objetivando atingir as metas.

Uma ferramenta útil e importante da estratégia das organizações é o mapa estratégico. Ele traduz de maneira clara e objetiva, lógica e estruturada, a toda a empresa, a missão, a visão e a estratégia da instituição. Segundo Souza (2010):

o mapa aponta, por intermédio de conjunto de objetivos estratégicos balanceados em diversas perspectivas, interligados por relações de causa e efeito e gerenciados por indicadores, a forma pela qual ativos intangíveis da organização produzem resultados tangíveis.

## 2.3 O MODELO BUROCRÁTICO DE MAX WEBER E O SETOR PÚBLICO

Segundo Secchi (2009), o modelo burocrático analisado e sintetizado pelo sociólogo

alemão Max Weber se disseminou nas administrações públicas durante o século XX em todo o mundo.

Conforme Chiavenato (apud ALVARES, MORAES, BOTELHO e JUNIOR, 2012) a teoria burocrática engloba determinadas características da organização formal que são voltadas exclusivamente para a racionalidade e para a eficiência. O modelo burocrático "ideal" deve apresentar sete dimensões principais: formalização, divisão do trabalho, princípio da hierarquia, impessoalidade, competência técnica, separação entre propriedade e administração e profissionalização do funcionário.

De acordo com ALVARES, MORAES, BOTELHO e JUNIOR (2012):

A formalização pressupõe que todas as atividades da organização são definidas de forma escrita através de um conjunto de regras e procedimentos que devem ser aplicados em todos os casos individuais, sem exceção. Já a divisão do trabalho pressupõe que cada funcionário possui um cargo distinto de acordo com suas competências específicas e com deveres e funções altamente delimitadas. O princípio da hierarquia tem seu significado em uma hierarquia de autoridade altamente definida, na qual cada funcionário deve obedecer às ordens que lhe são impostas, ou seja, tais ordem que irão guiar suas ações e atitudes. Além disso, cada nível mais baixo de autoridade está sob o comando de um nível mais alto e cada trabalhador possui apenas um chefe.

O trabalhador exemplar é aquele que desempenha suas tarefas de maneira impessoal com relação aos seus colegas de trabalho, pois a burocracia enfatiza somente os cargos e não as pessoas que os ocupam, daí a questão da impessoalidade. Paralelamente a isso, a competência técnica é o elemento que irá definir a seleção e a escolha dos funcionários e não as preferências de ordem pessoal.

A separação entre propriedade e administração enfatiza que a administração e a propriedade dos meios de produção são independentes, ou seja, o dirigente (também chamado de burocrata) não precisa ser necessariamente o proprietário da organização ou dos seus meios de produção e sim um profissional especializado na sua administração. E, por fim, a profissionalização do funcionário significa que os trabalhadores são considerados como profissionais e especialistas devido à intensa divisão do trabalho existente.

Dessa forma, a burocracia, através das sete dimensões, procura atingir certos objetivos desejados, dentre eles a previsibilidade do comportamento das pessoas dentro da organização. Isso corresponde a uma tentativa de padronizar o desempenho humano para atingir um propósito organizacional: a máxima eficiência da organização. Entretanto, o comportamento humano nem sempre ocorre dentro da previsibilidade de Weber. Assim, foram identificadas algumas conseqüências inesperadas que podem levar à ineficiência. Tais conseqüências ficaram conhecidas como disfunções da burocracia e designam os defeitos responsáveis pelo sentido popular do termo burocracia, tais como: excesso de formalismo e papelada, exacerbação de autoridade e padronização, além da significativa resistência a mudanças.

Em boa parte do setor público brasileiro o que acaba prevalecendo é o lado negativo da burocracia, ou seja a burocracia rígida e sólida que praticamente anula a capacidade de adaptação a mudanças e inovações. Os cidadãos, enquanto isso, sofrem com a ineficiência do Estado e clamam por serviços públicos de boa qualidade.

É importante ressaltar, no entanto, que pouco a pouco as instituições públicas, de maneira geral, vem migrando seu modelo para o gerencial, que trata-se da administração voltada para resultados e orientada a atender os anseios dos cidadãos. Prova disso é, por exemplo, o estabelecimento em 1999 do Plano Plurianual, que estabelece diretrizes, objetivos e metas a serem seguidos pelos governos federal, estadual e municipal.

#### 2.4. A INSTITUIÇÃO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

O Ministério Público Federal (MPF), objeto do estudo de caso deste artigo, nos termos do artigo 128, inciso I, da Constituição de 1988, integra o Ministério Público da União (MPU), o qual também compreende o Ministério Público do Trabalho (MPT), o Ministério Público Militar (MPM) e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT). As funções e atribuições dos ramos do MPU estão previstas atualmente na Lei Complementar nº 75/93.

Embora o MPF esteja presente na tradição constitucional brasileira desde o início da República, com a atuação do procurador-geral da República perante o Supremo Tribunal Federal, a primeira Lei Orgânica do Ministério Público da União, de 1951, atendia a uma organização ligada às estruturas do Poder Executivo, tendo em vista constar de suas atribuições, à época, a representação judicial da União. A partir da Constituição da República, de 1988, e da nova Lei Orgânica do MPU, de 1993, os avanços do MPF evidenciaram a importância da Instituição na defesa da cidadania, da sociedade e do desenvolvimento sustentável do país.

Com a promulgação da Constituição de 1988, o Ministério Público teve assegurada a sua independência, funcional, administrativa e financeira. Os instrumentos de atuação e as atribuições do MPF foram revistos. A representação administrativa e judicial dos direitos e interesses da União passou a ser de responsabilidade da Advocacia-Geral da União. O artigo 127 da Constituição da República afirmou o Ministério Público como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Entre as funções do

Ministério Público estão também a fiscalização da aplicação das leis, a defesa do patrimônio público e o zelo pelo efetivo respeito dos poderes públicos aos direitos assegurados na Constituição.

O Ministério Público possui autonomia na estrutura do Estado: não pode ser extinto ou ter atribuições repassadas a outro órgão. Seus membros (procuradores e promotores) têm liberdade para atuar segundo suas convicções, com base na lei. Estas são as chamadas autonomia institucional e independência funcional do Ministério Público, asseguradas pela Constituição.

As atribuições e os instrumentos de atuação do Ministério Público estão previstos no artigo 129 da Constituição Federal, dentro do capítulo "Das funções essenciais à Justiça". As funções e atribuições do MPU estão dispostas na Lei Complementar nº 75/93.

No ano de 2010, o Ministério Público Federal lançou o Projeto de Modernização da Gestão Administrativa. Elaborando, a partir daí, o I Planejamento Estratégico Institucional.

Esse projeto tem como proposta inovar a forma de trabalho de procuradores e servidores do MPF, com o intuito de torná-lo uma estrutura sistêmica, integrada e ágil. Tal planejamento, fruto de uma construção coletiva dos seus integrantes, objetiva implementar um novo modelo de gestão mais ágil e eficiente, tendo como base a permanente valorização de procuradores e servidores do órgão.

No documento, resultado do Planejamento Estratégico, será possível encontrar a Missão, Visão, Valores, Teia de Tendências, Mapa e Objetivos Estratégicos direcionados à excelência dos serviços que a instituição deve prestar à sociedade.

### 3. MATERIAL E MÉTODOS

Quanto à problemática, o tipo de pesquisa adotada neste artigo é predominantemente qualitativa pois lida com fenômenos, eventos cujo sentido existe num âmbito particular e subjetivo.

Quanto aos objetivos, a pesquisa deste estudo pode ser classificada como exploratória, tendo em vista que assume a forma de um estudo de caso, sempre em consonância com outras fontes que darão base ao assunto abordado, como é o caso da pesquisa bibliográfica. Foram utilizados neste estudo tanto o estudo de caso quanto a pesquisa bibliográfica, que é o estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros, revistas, jornais, redes



eletrônicas, ou seja, material acessível ao público em geral.

A pesquisa descritiva também foi utilizada na elaboração deste artigo, tendo em vista que as características do problema são descritas levando a estabelecer as relações entre as diversas variáveis que envolvem tal problema. Assim, houve uma descrição sobre o tema do trabalho bem como as variáveis que o influenciaram direta ou indiretamente.

#### 4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Ao realizarem o planejamento estratégico as instituições, privadas ou públicas, definem com clareza aonde querem chegar, seus objetivos e metas, e como satisfazer seus clientes ou cidadãos, no caso das organizações públicas. Desta forma as instituições estão melhor preparadas para enfrentar os desafios que se apresentam.

Ao iniciar em 2010 o processo de modernização da gestão administrativa, o MPF , através do seu I Planejamento Estratégico Institucional (PEI) 2011-2020, dá um salto de qualidade na forma de gerir seus recursos e seus integrantes.

Segundo o site do projeto de modernização (<http://www.modernizacao.mpf.mp.br>), a Modernização do MPF tem como propósito tornar a instituição uma estrutura sistêmica integrada e organizada que possibilite agilidade na tomada de decisão, de modo a aprimorar e melhor adequar a gestão de pessoas, materiais, recursos orçamentários e financeiros às necessidades da atividade institucional. Tudo isso com o intuito de melhorar os serviços prestados à sociedade brasileira.

Utilizando a metodologia do Balanced Scorecard (BSC) foi elaborado, a partir do debate entre os integrantes do MPF em todo o país, o mapa estratégico do MPF, que é a representação gráfica do PEI 2011-2020. O mapa é composto por 25 objetivos estratégicos dividido em três perspectivas: Aprendizado e Crescimento, Processos Internos e Sociedade.



Figura 02 - Mapa Estratégico do Ministério Público Federal

O mapa estratégico apresenta ainda a visão, a missão e os valores do Ministério Público Federal.

O Projeto de Modernização da Gestão Administrativa do MPF englobou as seguintes etapas: diagnóstico da situação atual do MPF; mapeamento de processos de trabalho; quantificação da força de trabalho a partir de entrevistas, fóruns, oficinas e seminários; elaboração do PEI; elaboração de um novo modelo de gestão, com base no planejamento da Instituição e aplicação de conceitos de governança e gestão estratégica da administração moderna; implantação do novo modelo de gestão organizado por processos com foco em resultados, de forma a possibilitar agilidade na tomada de decisões, disseminar e desdobrar a estratégia do MPF.

"O Projeto de Modernização da Gestão Administrativa do MPF harmoniza-se com as boas práticas de gestão pública e com as diretrizes de desburocratização recomendadas para o setor público." (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2011)

Diz ainda o Ministério Público Federal (2011) :

O Planejamento Estratégico não é mais apenas uma ferramenta de atuação institucional discricionária de cada órgão público. Cada vez mais, acórdãos do Tribunal de Contas da união (TCU) têm trazido orientações explícitas sobre a necessidade de elaboração do planejamento estratégico, destacando aspectos da metodologia do Balanced Scorecard e, principalmente, assegurando sua continuidade pelas futuras administrações. A construção do Planejamento Estratégico do MPF vai ao encontro dessa necessidade no serviço público.

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

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

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

## 5. CONCLUSÃO

São muitos os desafios a serem enfrentados pelas instituições públicas. A sociedade vem mudando rapidamente e estas mudanças trazem novas demandas aos órgãos públicos. Este estudo procurou demonstrar que com um efetivo planejamento estratégico das instituições públicas é possível superar as características negativas da burocracia e adotar princípios da administração moderna, voltada para resultados.

O estudo de caso da modernização do Ministério Público Federal ilustra bem como um órgão público pode começar a trilhar um caminho que no fim resultará em melhores serviços prestados aos cidadãos contribuintes.

## 6. REFERÊNCIAS

**ALDAY, Hernan E. Contreras.** O Planejamento Estratégico dentro do Conceito de Administração Estratégica. Curitiba : Rev. FAE, v.3, n.2, p.9-16, maio/ago, 2000.

**ALVARES, Nathália da Silva; MORAES, Rinaldo Ribeiro; BOTELHO, Mario Augusto da Silva; JUNIOR, Oswaldo Gomes.** A Gestão Contemporânea no Setor Público: um Estudo de Caso do Novo Modelo de Gestão do IBGE. IX Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia – Tema: Gestão, Inovação e Tecnologia para a Sustentabilidade: 2012.

**ANDREUZZA, Mário Giussepp Santezzi Bertotelli.** Planejamento Estratégico. Disponível em <http://www.madeira.ufpr.br/disciplinasgarzel/12.pdf> . Acesso em 05 de maio de 2014.

**FONSECA, Luiz Almir Menezes.** Visão, Missão e Cenários Estratégicos nas Instituições Públicas. Disponível em [http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/artigo\\_02.pdf](http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/artigo_02.pdf) . Acesso em 05 de maio de 2014.

**LIMA, Rodrigo Queiroz da Costa.** Um Modelo para Planejamento Estratégico de Pequenas Empresas de Tecnologia da Informação. Universidade Federal de Pernambuco – Centro de Informática. Recife: 2003.

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL.** Uma construção coletiva: planejamento estratégico 2011-2020. Brasília: Secretaria-Geral do Ministério Público Federal, 2011.

**SECCHI, Leonardo.** Modelos organizacionais e reformas da administração pública. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública – FGV – mar./abr., 2009.

**SILVA, Wânia Cândida da; MUCCI, Carla Beatriz Marques Rocha e; BAETA, Odemir Vieira; ARAUJO, Daniela Santana.** O planejamento estratégico na administração pública: um estudo multicaso. Viçosa : Revista de C. Humanas, v. 13, n. 1, p. 90-101, jan./jun, 2013.

**SOUZA, Daniel Luiz de.** Planejamento Estratégico em Organizações Públicas: Planejamento de longo prazo em organizações públicas com a utilização do Balanced Scorecard e de cenários prospectivos. Brasília: Universidade Gama Filho, 2010.