



## TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – ARTIGO CIENTÍFICO

---

### **Análise da dimensão processo do planejamento estratégico na administração pública municipal: o caso da cidade do Rio de Janeiro**

*Rafael Martins Felício Jr. – [drrafaelfeliciojr@yahoo.com.br](mailto:drrafaelfeliciojr@yahoo.com.br) – UFF/ICHS*

#### **Resumo**

O presente artigo tem por objetivo mostrar a dinâmica do processo de planejamento estratégico na administração pública, mais especificamente a municipal, em especial a da cidade do Rio de Janeiro. É usado o modelo proposto por Ansoff e adaptado por Quintella e Cabral para analisar o processo de diagnóstico, formação e implementação do Planejamento Estratégico Municipal. Conclui-se que o Planejamento Estratégico Municipal é um importante mecanismo para trazer eficiência à administração pública e, no caso da Prefeitura do Rio de Janeiro, sua dinâmica se deu de forma bastante definida no modelo proposto.

**Palavras-chave:** Planejamento Estratégico, Administração Pública, Gestão Municipal.

#### **1 - Introdução**

No início de 2009, o novo gestor encontrou a cidade com uma taxa de Cobertura do Saúde da Família de 3,5%, uma das piores do Brasil; a Educação com um sistema que vigorava desde 2007, o qual havia retirado o sistema de avaliação seriada, inserindo em seu lugar ciclos de três anos<sup>1</sup>. Neste ambiente, foi ordenada a retirada do conceito “insuficiente” dos boletins dos alunos, restando apenas os conceitos “muito bom”, “bom” e “regular”. Esse sistema, na prática, fazia com que todos os alunos da rede de ensino pública municipal fossem aprovados automaticamente<sup>2</sup>; na área de Transportes, a cidade contava com um sistema caótico e de pouca penetração do Transporte de Massa, o que favoreceu o surgimento e o fortalecimento de meios de transporte alternativos, os quais são usados em grande parte para financiar organizações criminosas como o tráfico de drogas e milícias.

Na área fiscal, a cidade também não apresentava números animadores: sua capacidade de investimento era de apenas R\$160 Milhões, o que totalizava somente 2% dos recursos do tesouro e um elevado gasto com pessoal. Somava-se a este quadro um alto nível de endividamento devido, em parte, a um planejamento financeiro deficiente. O ambiente macroeconômico também não era favorável, em virtude da Crise Internacional dos subprimes.

Este cenário, aliado à grande possibilidade de a cidade do Rio de Janeiro ser escolhida como sede dos jogos olímpicos de 2016, fez com que a Prefeitura entendesse ser necessária a

---

<sup>1 3</sup> Declaração do então Secretário da Casa Civil, Pedro Paulo, na recepção dos Analistas de Gerenciamento de Projetos e Metas, em 20/12/2013.

<sup>2</sup> GAZETA DO POVO. Paes acaba com aprovação automática nas escolas do Rio. Disponível em <http://www.gazetadopovo.com.br/vidapublica/conteudo.phtml?id=843233>. Acesso em 14/07/2014



## TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – ARTIGO CIENTÍFICO

---

criação de uma estratégia, com objetivos bem definidos para que a cidade estivesse em condições tanto de prestar serviços de qualidade ao cidadão, quanto de ser um local atrativo para os visitantes.

Historicamente, a administração moderna e todas as técnicas e teorias que lhe dão suporte tiveram origem com a função precípua de aumentar a competitividade das organizações empresariais, com o incremento da eficiência do trabalhador. De todas as técnicas, a estratégia é uma das mais modernas.

Advinda do combate militar, a estratégia é considerada atualmente uma espécie de cura para todos os males, que pode ser utilizada praticamente em qualquer área, poderosa o suficiente para vencer os desafios apresentados pelo complexo mundo atual. Isso pode ser verificado por conta da popularização da aplicação de livros de estratégia militar nas ciências administrativas – a exemplo da obra “A Arte da Guerra”, de Sun Tzu.

Há controvérsia sobre a aplicabilidade da utilização da estratégia na administração pública, pois, enquanto nas empresas o objetivo principal é o de obter lucros, na administração pública, o principal interesse é o atendimento do interesse público. Neste sentido, pode-se pensar que uma ferramenta que foi inicialmente adaptada para maximizar a obtenção dos lucros não seria útil para organizações nas quais o lucro não é o principal alvo. Por outro lado, em que pese a diferença de objetivos nos dois tipos de organização, há que se considerar que a estratégia na administração pública é uma poderosa ferramenta para maximização da eficiência.

Embora, na área de administração pública, a literatura possua boas obras com modelos prescritivos – aqueles que mostram quais as melhores práticas para a formação de boas estratégias – não possuímos ainda um número significativo de obras com modelos descritivos – que mostrem como as estratégias são formadas na prática.

Neste sentido, o problema de pesquisa é o seguinte: como se dá o processo de formulação da estratégia na administração pública? Mintzberg (2006) nos apresenta dez formas diferentes através das quais a estratégia pode surgir em uma organização, as quais se diferenciam basicamente em sua forma de enxergar o mundo e como usam esta visão para tomar as estratégias. Por este prisma, o principal objetivo da pesquisa é, além de contribuir com o assunto, mostrar a dinâmica do processo de planejamento estratégico na administração pública, mais especificamente a municipal, em especial a da cidade do Rio de Janeiro.

O presente trabalho possui uma introdução, na qual o assunto da pesquisa é apresentado, bem como suas motivações principais; o referencial teórico, que procura mostrar a definição de Mintzberg sobre estratégia e as dez escolas de pensamento, bem como o PPA como instrumento de planejamento governamental e sua relação com o Planejamento Estratégico Municipal; a metodologia, que apresenta como a pesquisa foi realizada e os resultados e discussões, onde mostramos o resultado das coletas dos dados, comparando-a com o referencial teórico. Ao final, uma breve conclusão.



## TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – ARTIGO CIENTÍFICO

---

### 2 – Referencial Teórico

#### 2.1 – Definindo “Estratégia”: os cinco “Ps” de Mintzberg

Mintzberg (2006) nos diz que não existe uma definição universal de “estratégia”, reconhecendo a existência de uma multiplicidade de definições, agrupando essas múltiplas definições em cinco tipos, conhecido como os “cinco Ps”: plano, pretexto, padrão, posição e perspectiva.

A estratégia como plano é o tipo de definição que coloca a estratégia como uma espécie de curso de ação conscientemente pretendida, ou seja, uma diretriz – ou conjunto de diretrizes – para lidar com uma determinada situação. Por este prisma, a estratégia possui duas características fundamentais: são elaboradas antes das ações que serão implementadas e são desenvolvidas de forma consciente e proposital. Neste sentido, são as definições como a de Clausewitz, no campo militar<sup>3</sup>; a de Von Newman e Morgenstern, no campo da teoria dos jogos<sup>4</sup> e a de Glueck, no campo da administração<sup>5</sup>. Como plano, a estratégia pode ser um pretexto, ou seja, uma manobra específica para superar um concorrente ou adversário. Um recente exemplo da utilização deste tipo de estratégia na política foi a recente aprovação da Emenda Constitucional 88/2015, mais conhecida como “PEC da Bengala”. Embora pareça que a intenção do dispositivo legal seja economizar os recursos da previdência, na verdade, foi um pretexto para reduzir o poder da Presidenta Dilma, ao tirar-lhe a possibilidade de indicar cinco ministros para o Supremo Tribunal Federal<sup>6</sup>.

Já a estratégia como padrão é a visão que engloba comportamentos. Em assim sendo, a estratégia se torna um padrão em uma corrente de ações. Nesta visão, o fato de Picasso ter pintado quadros azuis por algum tempo e a disponibilização do Ford T apenas na cor preta para o mercado foram uma estratégia adotada, tanto pelo pintor, quanto por Henry Ford. Por este viés, a estratégia é a consistência, pretendida ou não, em um determinado comportamento. Mintzberg diz que a estratégia como plano pode ser muito independente da estratégia como padrão, pois planos podem não se realizar e comportamentos podem aparecer sem serem pré-concebidos.

---

<sup>3</sup> “estratégia está relacionada à ‘criação de um plano de guerra... preparação das campanhas individuais e, dentro delas, decisão do comprometimento individual’” (CLAUSEWITZ, 1976 apud MINTZBERG, 2006)

<sup>4</sup> “estratégia é ‘um plano completo: um plano que especifica que escolhas [o jogador] vai fazer em cada situação possível’” (VON NEWMAN e MORGENSTERN, 1944, apud MINTZBERG, 2006)

<sup>5</sup> “estratégia é um plano unificado, amplo e integrado... criado para assegurar que os objetivos básicos da empresa sejam atingidos” (GLUECK, 1980 apud MINTZBERG, 2006)

<sup>6</sup> Conforme reconhece o Presidente do Congresso Nacional Renan Calheiros: “É evidente que a presidenta da República e o vice-presidente perderam poder, porque só no Supremo Tribunal Federal eles deixam de indicar cinco ministros, mas isso é bom para o Brasil e é bom para o Judiciário”. (AGÊNCIA BRASIL. Renan diz que Dilma e Temer “perderam poder” com aprovação da PEC da Bengala. Disponível em <http://agenciabrasil.etc.com.br/politica/noticia/2015-05/renan-diz-que-dilma-e-temer-perderam-poder-com-aprovacao-da-pec-da-bengala>. Acesso em 03/06/2015)



## TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – ARTIGO CIENTÍFICO

---

Por sua vez, a estratégia como posição é um ponto de vista no qual a estratégia é uma forma de localizar a organização no ambiente. Mintzberg pontua que esse ponto de vista enxerga a estratégia como força mediadora entre a organização e o ambiente, gerando renda por estar em um local único (Bowman, 1974, *apud* Mintzberg, 2006). Esta definição pode ser compatível com as visões anteriores, uma vez que é possível escolher uma posição e almejar chegar a ela através de um plano ou um pretexto ou chegar até ela através de um padrão de comportamento.

O último “P” mostra a estratégia como perspectiva, que vê a estratégia como a forma da organização de enxergar o mundo. Assim, Mintzberg diz que nesse ponto de vista, a estratégia é para a organização o mesmo que a personalidade é para uma pessoa. Deste modo, estratégia é um conceito, ou seja, é uma abstração que existe somente na mente dos interessados. Embora a estratégia seja sempre uma abstração – não é possível ver ou tocar uma estratégia – neste ponto de vista, a perspectiva é compartilhada pelos membros da organização, estando intimamente ligada à cultura organizacional.

### 2.2 – Planejamento estratégico: as Escolas de Pensamento de Mintzberg

Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010), após estudarem mais de 2.000 itens de literatura sobre o planejamento estratégico, classificou o planejamento estratégico em dez escolas de pensamento, a saber: do design, do planejamento, do posicionamento, empreendedora, cognitiva, do aprendizado, do poder, cultural, ambiental e da configuração.

Na escola do design, o gestor tem o principal a missão de analisar o cenário no qual a organização se situa para, com base nos seus pontos fortes e fracos e nas ameaças e oportunidades do ambiente externo, estabelecer a estratégia a ser seguida. A escola também aborda – ainda que com menor ênfase, os valores e responsabilidade social do gestor como elementos de influência na escolha da estratégia. Para a escola do design, por alguns motivos, mas principalmente por ser responsabilidade de uma única mente – a do gestor principal – a elaboração da estratégia deve trazer simplicidade às organizações. Em assim sendo, a estratégia é única e sua elaboração é basicamente um processo criativo que só estará completo quando o planejamento estiver pronto de forma explícita, única e simples, apesar de inflexível e restrita. A escola separa os atores que realizam o planejamento e os que o implementam, o que acaba contribuindo para a separação entre a elaboração da estratégia e o que ocorre na realidade.

Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010) dizem que a escola do planejamento é contemporânea da escola do design e contém diversas ideias da mesma. Assim como na escola do design, o principal gestor é aquele que possui o poder sobre o plano estratégico, mas, diferente da primeira escola, não é o responsável pela concepção do plano, mas tão somente por sua aprovação. Entram em cena, então, os planejadores profissionais. Nesta escola, as estratégias também saem prontas e devem ser explicitadas para que possam ser implementadas. Por causa da formalidade e mecanização do processo de elaboração, o planejamento é muito mais associado ao controle, já que, para esta corrente de pensamento, a implementação controlada e livre de surpresas é a chave para o sucesso da estratégia.



## TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – ARTIGO CIENTÍFICO

---

Na escola do posicionamento, a formulação também é um processo controlado, formal e, por consequência, consciente, devendo a estratégia ser explicitadas para serem implementadas, sendo o papel de estrategista encargo do gestor principal, o qual, para esta escola, é um analista que escolhe e recomenda as melhores estratégias aos gerentes, baseado na escolha de posições estratégicas genéricas.

Na escola empreendedora, o processo de estratégia é focado em uma única pessoa – o empreendedor – e, diferente das escolas anteriores, possui natureza descritiva e não prescritiva. Os afiliados a esta corrente têm a finalidade de entender o processo de elaboração da estratégia na medida em que surge nas organizações. O entendimento da estratégia como perspectiva faz com que o foco da escola se volte para a representação mental da estratégia como consequência da visão do empreendedor, que dá a ele uma capacidade de enxergar em longo prazo. Por se basear na visão do líder empreendedor, é este o responsável por implementar a estratégia, de forma controlada o que confere um caráter mais flexível à mesma.

A escola cognitiva tem como objetivo compreender os mecanismos que a mente humana se utiliza para, a partir da observação da realidade, produzir estratégias. Nesta escola, portanto, o foco não são as estratégias em si, mas sim o seu processo de elaboração, como uma derivação da realidade. Neste sentido, a principal preocupação é como a experiência do gestor, suas interpretações e intuições vão afetar a estratégia.

Na escola do aprendizado, as estratégias surgem quando os atores aprendem sobre determinada situação e desenvolvem a capacidade organizacional para lidar com ela, gerando padrões que possivelmente serão incorporados à estratégia formal, quando houver. A gestão eficiente, para esta corrente, vai depender da capacidade de a organização conseguir manter a aprendizagem, enquanto realiza mudanças com continuidade, pois, por causa da natureza imprevisível e muitas vezes complexa do ambiente organizacional, a formulação e implementação da estratégia ocorrem quase que simultaneamente.

A escola do poder é aquela que observa a formação de estratégias como resultante de negociação e barganha, ou seja, um processo de influência que enfatiza a utilização do poder e da política. Esta escola se divide em duas vertentes: a do poder micro e a do poder macro. A primeira analisa as relações de poder sob a perspectiva dos indivíduos e grupos internos da organização, considerando-as nos níveis mais altos durante as fases de análise do ambiente e formação das estratégias e nos níveis intermediários nas fases de formação e implementação. Já a segunda vertente analisa as relações de poder inter-organizacionais, que influenciam a análise do ambiente, formação e implementações das estratégias. Por isso, o gestor de sucesso é aquele que está atento aos aspectos políticos da formação estratégica e tem habilidade para conciliar interesses.

A escola cultural enxerga a formação da estratégia como um processo de interação social, que através da cultura, se mostra como uma ferramenta mais importante que o planejamento racional e deliberado. Neste sentido, a estratégia é fruto de intenções coletivas,



## TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – ARTIGO CIENTÍFICO

---

não havendo discussão sobre a implementação. A grande vantagem de uma estratégia desta natureza é que a mesma é difícil de imitar. Em contrapartida, para alterar a estratégia, é necessário mudar a própria cultura organizacional.

Na escola ambiental, as organizações são consideradas como elementos passivos, que apenas reagem às mudanças no ambiente. Sendo assim, o ambiente tem papel de suma importância no processo de formação da estratégia. Ao gestor, cabe interpretar o ambiente para, através da estratégia, garantir a adaptação da organização. Mintzberg e outros dividem essa escola em duas vertentes. A primeira – os ecologistas de população – acredita que o ambiente é capaz de eliminar uma organização, caso esta não se adapte. A segunda – os teóricos institucionais – que pensam que, embora possa enfraquecer a organização, o ambiente por si só não é capaz de eliminá-la.

A escola da configuração, a última delas, se caracteriza pela abrangência. Esta corrente de pensamento, que possui como adepto o próprio Mintzberg, acredita que, conforme a situação ou período, a estrutura deve assumir uma determinada formação de estratégia, ou seja, uma configuração, que é explicada por cada uma das escolas anteriores.

### **2.3 – O PPA como instrumento de planejamento governamental e sua relação com o Planejamento Estratégico Municipal**

A Constituição Brasileira 1988 deu grande importância ao planejamento, insculpindo nos seus Artigos 165 a 169 os princípios e normas referentes a essa questão. Para Freitas (2003), se constitui em mecanismo de planejamento do Estado, senão vejamos:

A associação entre planejamento e orçamento é reforçada com as normas estabelecidas pela sétima e atual Constituição brasileira, datada de 5 de outubro de 1988. A Constituição federal de 1988 fomenta a retomada do processo de planejamento no âmbito da administração pública, quando registra no seu Artigo 174: ‘Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado’. No capítulo II, referente às finanças públicas, em sua Seção II (dos orçamentos), a Constituição Federal vigente torna obrigatório o planejamento de médio prazo através do Plano Plurianual (PPA) e inova no envolvimento do Legislativo na arrecadação e alocação de recursos, e na fixação de metas e prioridades para a administração pública mediante a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Por este prisma, percebe-se que a Constituição Federal atribuiu relevância ao planejamento de médio prazo, tornando obrigatória a formulação do PPA como instrumento para definir diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública, conforme expõe o Artigo 165 da Constituição, o qual dispõe:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – o plano plurianual;

§1º – A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública



## TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – ARTIGO CIENTÍFICO

---

federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

O legislador constituinte foi sábio ao implementar estes instrumentos de planejamento, por ter tido a intenção de evitar a descontinuidade administrativa, instituindo o PPA como um instrumento de planejamento de médio prazo e com o início de sua vigência no segundo ano do mandato do Chefe do Executivo e termina no primeiro ano do mandato seguinte.

Fundamentando esse pensamento, trazemos à colação o pensamento insculpido no Manual de Elaboração do PPA 2012-2015 do Estado do Rio de Janeiro:

O art. 165 da Constituição Federal e o art. 209 da Constituição Estadual conferem ao PPA papel central no processo de planejamento institucional dos entes da federação brasileira, papel este reforçado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias que destaca a ação planejada de governo e a necessária compatibilização do orçamento com o instrumento de planejamento.

O comprometimento do PPA com os resultados esperados pressupõe um processo de monitoramento permanente e de avaliações periódicas, o que permite a verificação da eficiência, eficácia e efetividade da realização de suas ações, conferindo caráter gerencial ao instrumento.

Neste sentido, o Plano se configura como um processo que permeará a estrutura multissetorial da administração estadual, cujo objetivo primordial é promover em cada órgão o desenvolvimento e aprimoramento do planejamento, buscando-se ajustar os resultados previstos aos recursos disponíveis e à efetiva capacidade de execução do gestor.

Como instrumento de apoio ao PPA, o Poder Público Municipal pode confeccionar um Planejamento Estratégico Municipal, que se vem a ser um processo dinâmico e interativo para determinação dos objetivos, estratégias e ações do município (REZENDE, 2009). Pfeiffer (2000) diz que o Planejamento Estratégico Municipal, como todo instrumento de gerenciamento, tem o único propósito de tornar o trabalho municipal mais eficiente. O fato de focar no desenvolvimento local faz com que as incertezas sejam reduzidas, principalmente por unir as múltiplas iniciativas das diversas áreas de resultado do PPA de forma a harmonizá-las. Lopes (1998), neste sentido, mostra que o Planejamento Estratégico Municipal tem como objetivo principal a coordenação dos vários níveis e funções estratégicas de uma cidade em um projeto global, considerando a missão, as estratégias, o orçamento e o controle dos objetivos e das ações municipais.

### **2.4. A Dimensão processo do planejamento estratégico**

Ansoff *apud* Quintella e Cabral (2007), propõe a análise da estratégia em três dimensões: a processual, na qual a estratégia começa na fase de planejamento e termina na fase da implementação; o problema gerencial, que vai da configuração interna a ligações externas e, finalmente, as variáveis, que possui três categorias: as técnico-econômico-informacionais, as psicossociológicas e as políticas. Embora todas sejam dimensões bastante

## TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – ARTIGO CIENTÍFICO

interessantes de serem analisadas, nos prenderemos somente à dimensão processo, que trataremos a seguir.

Ansoff dividia a dimensão processo em planejamento e implementação, o que mostra que, aparentemente, para o autor, toda estratégia primeiramente deve ser planejada para após ser implementada. Esta visão tem bastante respaldo na academia e no mercado de trabalho. Porém, para grande número de autores, não obstante as estratégias possam ser planejadas, nem sempre isso acontece de fato, uma vez que a estratégia também pode emergir eventualmente, não dependendo de planejamento formal (neste sentido, Mintzberg e Waters, 1985). Neste sentido, Quintella e Cabral (2007) propõem a troca do termo “formação” no lugar de “planejamento”, pois se aplicam tanto às estratégias deliberadas quanto às emergentes, o que parece bastante adequado.

Outra observação feita por Quintella e Cabral (2007) bastante adequada é que Ansoff (1976) aparentemente cometeu uma omissão ao dividir o processo em apenas duas etapas, deixando passar uma etapa necessária e anterior ao planejamento, que é a chamada “Observação da realidade” ou, sinteticamente “observação”. Nessa fase ocorrem as análises, o diagnóstico da organização e de seu ambiente. Muito embora não seja, em primeira análise, favorável à descrição de processos emergentes, esta proposta também parece bastante adequada para os processos formais de planejamento, como é o caso do governamental.

Por este motivo, neste trabalho, utilizaremos o modelo de Ansoff, adaptado por Quintella e Cabral (2007), ressaltando que a divisão é meramente ilustrativa e não deve ser entendida como se as etapas ocorressem de forma estática e sequencial:

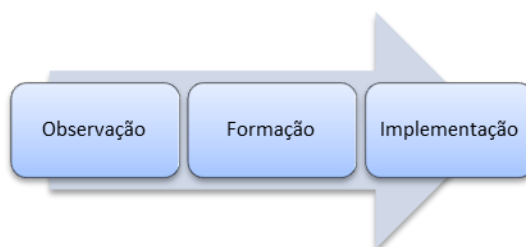


Figura 1 – Etapas da dimensão processo proposta por Quintella e Cabral (2007)

### 3. Metodologia

A metodologia que orientou a pesquisa baseou-se basicamente em dois tipos de coletas de dados, a saber: a primeira é a análise documental de documentos públicos e o planejamento estratégico propriamente dito; a segunda, a realização de entrevista não estruturada com servidores públicos envolvidos na elaboração do plano. Com a análise documental, buscou-se ressaltar as características das fases de observação e formação. Com as entrevistas, buscou-se, além de compreender a dinâmica dos eventos, entender como se deu a fase de implementação.



## TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – ARTIGO CIENTÍFICO

---

Para o tratamento dos dados, foi utilizada a técnica da análise de conteúdo, como proposta por Bardin (2011), com aplicação prática proposta por Câmara (2013) , escolhendo-se então três categorias analíticas, quais sejam:

- A fase de observação, na qual se busca identificar prioritariamente, como ocorreu a análise do cenário e quem foi o responsável pela observação;
- A fase de formação, que procura saber quem foi o responsável pela construção do plano e se a estratégia foi explícita;
- A fase de implementação, que se presta a conhecer como aconteceu a implementação do plano, se quem implementou o plano foi a mesma pessoa que o formulou ou se foi outro ator.

Os documentos analisados foram o Planejamento Estratégico Municipal 2009-2012, o Planejamento Estratégico Municipal 2013-2016 e o Manual Gestão de Alto Desempenho, editado pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro.

Foram entrevistados os indivíduos X., servidor da Casa Civil da Prefeitura do Rio de Janeiro, economista e mestre em Economia, com mais de 20 anos de experiência no setor público e Y., servidor da Casa Civil da Prefeitura do Rio de Janeiro, engenheiro civil, com 30 anos de experiência no setor público.

A entrevista foi realizada da seguinte forma:

1 – Como aconteceu a análise de cenário para a confecção do Planejamento Estratégico da Cidade? O senhor sabe quem foi o responsável por esta atividade?

2 – A análise de cenário foi feita antes ou em conjunto com o Planejamento Estratégico? Quem foi o responsável por esta atividade?

3 – Como se deu a elaboração do Planejamento Estratégico? Quais foram os atores envolvidos neste processo?

4 – Como o município realizou a implementação do Planejamento Estratégico?

Buscou-se entender, principalmente como foi feita a avaliação do ambiente externo e interno da organização, como se deu a elaboração da estratégia e como ocorreu a implantação do planejamento estratégico no âmbito da organização. A análise ocorreu durante o primeiro semestre de 2014, mais precisamente entre os meses de março e junho.

### **4 – Resultados e discussões**

#### **4.1 – O processo estratégico da cidade do Rio de Janeiro**

##### **4.1.1 – A fase de observação**



## TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – ARTIGO CIENTÍFICO

---

O Planejamento Estratégico, (disponível para todos os cidadãos no site [http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/2116763/243779/planejamento\\_estrategico\\_site.pdf](http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/2116763/243779/planejamento_estrategico_site.pdf)) corrobora com as palavras dos entrevistados no sentido de mostrar, em síntese como ocorreu o processo estratégico.

Para realizar o diagnóstico da organização do ambiente, a Prefeitura do Rio de Janeiro utilizou como visão de futuro os compromissos da campanha eleitoral do atual gestor. Neste sentido, o Planejamento Estratégico Municipal tentou harmonizar as promessas de campanha do candidato vencedor. Para realizar o diagnóstico, a Prefeitura do Rio de Janeiro contratou uma empresa de consultoria estratégica, a qual ficou encarregada de conduzir os trabalhos. Neste sentido, foram entrevistados empresários, jornalistas, líderes de organizações sociais, intelectuais, artistas, políticos e cidadãos comuns, tendo sido realizadas mais de cinquenta entrevistas individuais com formadores de opinião; além disso, foram ouvidos cidadãos comuns de diversas áreas da cidade através de grupos de discussão (grupos focais) e foram promovidos workshops com técnicos e gestores da Prefeitura.

As entrevistas com os atores externos à organização tinham como principal foco a formulação de uma perspectiva das oportunidades e ameaças, servindo como uma espécie de análise do ambiente externo da Prefeitura, bem como formular temas para áreas de resultado. As entrevistas com os atores internos tiveram a intenção de, além de complementar as análises externas, mostrar um ponto de vista interno sobre a situação da cidade. Além das entrevistas, buscou-se a coleta de indicadores de desempenho da cidade em áreas estratégicas, como Saúde, Educação e Transportes. Terminada esta etapa, chegou-se a uma missão: Ao longo da próxima década, tornar o Rio a melhor cidade para se viver em todo hemisfério sul. A partir daí, foram desenvolvidos objetivos em grandes áreas de resultado, de maior abrangência: social, economia, meio-ambiente e político-cultural.

### **4.1.2. A fase de formação**

A partir das diretrizes, a Unidade Estratégica da Casa Civil realizou a formação do plano em duas etapas: uma etapa estratégica e uma etapa tática. Na estratégica, foram realizados workshops com o Prefeito, Secretários, a Sociedade Civil, materializada na presença do Conselho da Cidade<sup>7</sup> e a Unidade Estratégica da Casa Civil para definir os objetivos centrais do governo, as metas setoriais e as iniciativas estratégicas. Na etapa estratégica também foram definidas as diretrizes setoriais a partir de reuniões da Unidade Estratégica da Casa Civil, Superintendência de Orçamento e demais órgãos do governo. Já na fase tática, a Casa Civil e os demais órgãos da Prefeitura detalharam cada uma das trinta e sete iniciativas estratégicas, visando definir seus indicadores de desempenho, cronogramas e, sobretudo, seus orçamentos.

---

<sup>7</sup> O Conselho da Cidade do Rio de Janeiro é um fórum consultivo para auxiliar a revisão e o acompanhamento do Plano Estratégico da Prefeitura. Este Conselho é composto por 181 cidadãos de destacada posição na Sociedade, seja por seu conhecimento das questões do município, seja por sua contribuição pessoal ou profissional para a evolução da cidade (como visto em <http://www.conselhodacidade.com/v3/conselheiros.php>. Acesso em 15/06/2015).



## TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – ARTIGO CIENTÍFICO

---

Definidos os objetivos e princípios de atuação de governo, o Plano Estratégico Municipal definiu 46 metas setoriais e 37 iniciativas estratégicas distribuídas pelas áreas de resultado Saúde; Educação; Ordem Pública; Emprego e Renda; Infraestrutura Urbana; Meio Ambiente; Transportes; Cultura, Esporte e Lazer; Assistência Social e Gestão e Finanças Públicas. Após sua elaboração, o plano foi explicitado, através de ampla divulgação tanto interna quanto externa.

### **4.1.3. A fase de implementação**

Após a elaboração da estratégia, para implementar o plano, a Prefeitura criou um sistema de Gestão de Alto Desempenho com o objetivo de monitorar o cumprimento das metas setoriais da Prefeitura e dar maior transparência aos resultados de cada órgão responsável por metas setoriais. A partir das metas setoriais, um órgão da Casa Civil, chamado Subsecretaria de Monitoramento de Resultados (atualmente Escritório de Gerenciamento de Metas) passa a desdobrar essas metas para os órgãos, transformando-os em Acordos de Resultado, que são firmados com diversos órgãos municipais, nos quais são pactuadas metas anuais. Caso o órgão atinja a meta estabelecida, todos os servidores daquele órgão têm direito a um 14º salário e, dependendo do desempenho, até um 15º. Além disso, também na casa Civil, foi criado um Escritório de Gerenciamento de Projetos, que é o responsável por facilitar e acompanhar a implantação das iniciativas estratégicas municipais.

#### **4.1.3.1. O Escritório de Gerenciamento de Metas**

O Escritório de Gerenciamento de Metas é o órgão responsável por realizar o desdobramento das metas para cada órgão; elaboração e avaliação dos acordos de resultados com os órgãos; acompanhar os indicadores de desempenho; identificar e avaliar oportunidades e riscos para o alcance das metas e por comunicar anualmente à população os resultados obtidos. Para cumprir esta missão, são emitidos relatórios mensais sobre o desempenho de cada órgão; realizadas trimestrais de acompanhamento dos acordos de resultados com a Secretaria Municipal da Casa Civil e órgãos, havendo a participação do Prefeito, caso necessário e também são realizadas avaliações anuais dos Acordos de Resultados, com uma prévia semestral.

#### **4.1.3.2. O Escritório de Gerenciamento de Projetos**

O Escritório de Gerenciamento de Projetos é o responsável por garantir a implantação satisfatória das iniciativas estratégicas e manter o Prefeito permanentemente informado a respeito do progresso das iniciativas estratégicas, através do acompanhamento do cronograma físico-financeiro e dos resultados das iniciativas estratégicas, bem como da desobstrução dos principais gargalos que impeçam o progresso satisfatório das iniciativas estratégicas e a checagem física das informações reportadas pelos gestores das iniciativas estratégicas. Para realizar esse mister, o EGP cria painéis de monitoramento para acompanhamento das iniciativas estratégicas pelo Prefeito e Secretários responsáveis; implementa metodologias através de reuniões periódicas com os gestores; realiza reuniões mensais com o Secretário da Casa Civil para resolução dos principais gargalos e reuniões trimestrais com o Prefeito para

## TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – ARTIGO CIENTÍFICO

---

avaliação do progresso das iniciativas estratégicas e implementa ferramentas de gerenciamento de projetos em diversos órgãos da Prefeitura.

### 4.1.3.3. O Analista de Gerenciamento de Projetos e Metas

Para auxiliar na implementação da estratégia, foi criado, através do Decreto nº 38229 de 20 de dezembro de 2013, um novo cargo, chamado Analista de Gerenciamento de Projetos e Metas, o qual possui como atribuições, neste ambiente de gestão por projetos, basicamente, controlar o desempenho dos órgãos com relação ao atingimento das metas estratégicas e auxiliar na confecção de projetos que viabilizem o cumprimento dos objetivos explicitados no plano estratégico. Percebe-se, assim, que a intenção foi municiar a Prefeitura de gestores profissionais que pudessem realizar a implementação do Planejamento Estratégico.

### 4.1.4. Análise da dimensão processo à luz dos conceitos de Mintzberg

Verificando-se o processo de formação do plano estratégico municipal, notamos uma grande aderência à escola do planejamento de Mintzberg, pois percebe-se que trata-se de um documento que se presta, acima de tudo, a estabelecer metas, colocadas de forma numérica como objetivos. Objetivos, que, segundo Lorange (1980) *apud* Mintzberg (2006), significam o mesmo que “estratégias”<sup>8</sup> e servem principalmente como instrumento de controle. Este controle é exercido através do que Mintzberg chama de “controle estratégico”, uma mistura entre o planejamento estratégico<sup>9</sup> e o controle financeiro<sup>10</sup>, que envolve a autonomia das unidades de negócios e também a promoção dos interesses corporativos. Neste mecanismo de controle, as decisões estratégicas partem dos negócios individuais, mas são supervisionadas pela direção central<sup>11</sup>.

Percebe-se, inicialmente, que quem foi responsável por realizar a observação e elaborar a estratégia foi uma empresa de consultoria, tendo a principal autoridade da organização – no caso, o Prefeito – o que, em tese, deveria ser o responsável pelas duas fases, tão somente ficado com a responsabilidade de validar as duas fases, no esquema que Mintzberg explica:

(...)o executivo principal deveria permanecer como arquiteto da estratégia – em princípio. Mas, na prática, este arquiteto não deveria conceber os planos estratégicos, mas sim aprova-los. Isso porque junto com o planejamento vinham os planejadores, os principais participantes do processo(...)

---

<sup>8</sup> “O primeiro estágio, de fixação de objetivos, serve para identificar alternativas estratégicas relevantes, onde ou em qual direção estratégica a empresa como um todo, bem como suas subunidades organizacionais, deve ir” (LORANGE, 1980 *apud* MINTZBERG, 2006)

<sup>9</sup> No controle do tipo “planejamento estratégico”, a direção central é envolvida em muitas das decisões estratégicas dos negócios individuais pelo interesse da corporação como um todo. (Mintzberg, 2006)

<sup>10</sup> No controle do tipo “controle financeiro”, a direção só realiza o controle através de orçamento, ficando as decisões estratégicas a cargo dos negócios individuais.

<sup>11</sup> Mintzberg, 2006.



## TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – ARTIGO CIENTÍFICO

---

Ressalta-se a necessidade a utilização de análise do ambiente externo e interno da organização, em fases que Mintzberg chama de “auditoria externa” e “auditoria interna”. Quanto à auditoria externa, o festejado autor, diz que

Um elemento importante da auditoria do ambiente externo da organização é o conjunto de previsões feitas a respeito de condições futuras. Os planejadores há muito se preocupam com essas previsões porque, se não podem controlar o ambiente, a incapacidade para prever significa a incapacidade para planejar

É exatamente o que se vê, uma vez que o plano é explícito em traçar ações com objetivos até 2020. Essa visão de longo prazo fica patente quando verificamos o Manual Gestão de Alto Desempenho da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, que diz que “a Prefeitura teria de desenvolver um projeto de governo que vislumbrasse um futuro para a cidade nas próximas décadas. Um plano com objetivos a longo prazo, e que reunisse condições práticas para se tornar mais do que uma carta de boas intenções”<sup>12</sup>.

A estratégia, após explicitada, foi implementada não pela autoridade principal, mas criou-se um escritório de planejamento unicamente para ser o guardião do Planejamento Estratégico, criando-se, assim um núcleo de planejadores profissionais, que ficam responsáveis por promover a execução do que foi planejado, confirmando-se as premissas da escola do planejamento.

### 5 – Conclusão

A característica que mais distingue as organizações públicas das organizações privadas é o lucro como finalidade: enquanto, nas organizações privadas, os objetivos estão mais relacionados com temas como lucro, crescimento, sobrevivência e afins (REZENDE, 2008), as organizações públicas, na maioria das vezes não buscam estes objetivos. O grande paradoxo é o fato de que, embora as organizações públicas não visem o lucro, se valem de ferramentas de administração que, em sua grande maioria, foram concebidas para maximizar o lucro de organizações privadas. Por esta ótica, o grande desafio da Administração Pública, está em adaptar essas ferramentas – e muitas delas ainda guardam vestígios do seu emprego para o lucro financeiro – para atingir seus objetivos. Uma dessas muitas ferramentas é a estratégia.

Na visão de Mintzberg, a estratégia é múltipla em si mesma. Se define sob cinco dimensões (plano, pretexto, padrão, posição e perspectiva) e sua existência se explica através de dez linhas de pensamento, cada uma representada por uma escola (do design, do planejamento, do posicionamento, empreendedora, cognitiva, do aprendizado, do poder, cultural, ambiental e da configuração).

Neste cenário, surge a seguinte inquietação: nessa abundância de formas, qual forma (ou quais formas) de estratégia o gestor público se vale para perseguir seus objetivos? Com isso em mente, a pesquisa teve como principal motivação entender como se dá o processo de

---

<sup>12</sup> RIO DE JANEIRO. Gestão de Alto Desempenho. 2012.



## TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – ARTIGO CIENTÍFICO

---

formulação da estratégia na administração pública, com o objetivo de mostrar a dinâmica do processo de planejamento estratégico na administração pública, tendo como objeto de estudo o caso do planejamento estratégico da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro.

Em face dos desafios apresentados para a gestão municipal em 2009, percebeu-se que seria necessário realizar uma forte estratégia para enfrentá-los. O PPA é uma excelente ferramenta para isso, mas para viabilizá-lo é necessário um instrumento que facilite a visualização dos objetivos a serem atingidos e os caminhos para chegar lá. A visão de Quintella e Cabral (2007) nos serve bem no momento em que propõe uma visão mais detalhada do planejamento estratégico e, embora os autores digam que este processo não seja estático e nem sequencial, é possível vislumbrar nitidamente cada etapa da dimensão processo na dinâmica da estratégia municipal do Rio de Janeiro. E isso só acontece porque a escola de pensamento é uma escola eminentemente sequencial. Ou, no dizer de Mintzberg: *“subjacente a todo o exercício, estava a hipótese da máquina: produza cada um dos componentes conforme o especificado, monte-os de acordo com os esquemas, e o produto final (estratégia) estará pronto”*.

Os dados mostram que o atual gestor se deparou com um cenário que julgava ser por demais desafiador. Em vista disso, de forma consciente e deliberada, elaborou um conjunto de diretrizes para lidar com este cenário. Por ter sido criada antes das ações e por ter sido criada de forma consciente e proposital, a estratégia da organização se enquadraria, nos 5 "Ps" de Mintzberg, como "plano".

Verifica-se que na fase de observação, o processo acontece através de uma análise interna e externa, as quais, por serem conduzidas por elementos externos à organização – os planejadores profissionais – são chamados por Mintzberg de “auditorias”. No caso do Plano Estratégico da cidade do Rio de Janeiro, essas auditorias foram feitas através de entrevistas com gestores da organização e com membros da sociedade civil. Na fase de formulação, os planejadores profissionais elaboraram um plano, o qual possui diversos objetivos numéricos, os quais integram a própria estratégia em si e servem como instrumentos de controle de desempenho. Na implementação, após a explicitação da estratégia e o encerramento da participação dos planejadores profissionais externos, a organização se municiou de planejadores profissionais próprios para garantir a execução do plano.

### 6 - Referências

AGÊNCIA BRASIL. Renan diz que Dilma e Temer "perderam poder" com aprovação da PEC da Bengala. Disponível em <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2015-05/renan-diz-que-dilma-e-temer-perderam-poder-com-aprovacao-da-pec-da-bengala>. Acesso em 03/06/2015.

BRASIL, Constituição Federal. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em 14/07/2014.



BACHARELADO EM  
ADMINISTRAÇÃO  
**PÚBLICA**  
MODALIDADE SEMI-PRESENCIAL



## TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – ARTIGO CIENTÍFICO

---

CÂMARA, Rosana Hoffman. Análise de conteúdo: da teoria à prática em pesquisas sociais aplicadas às organizações. Disponível em <http://www.fafich.ufmg.br/gerais/index.php/gerais/article/viewFile/306/284>. Acesso em 15/06/2015.

FREITAS, Mário Sebastião Nogueira de. Uma releitura do orçamento público sob uma perspectiva histórica. *Análise e Dados, Bahia*, v.12, n.4, p.9-24, mar. 2003. Disponível em [http://www.sei.ba.gov.br/images/publicacoes/download/aed/a&d\\_financas\\_publicas.zip](http://www.sei.ba.gov.br/images/publicacoes/download/aed/a&d_financas_publicas.zip). Acesso em 01/03/2014.

GAZETA DO POVO. Paes acaba com aprovação automática nas escolas do Rio. Disponível em <http://www.gazetadopovo.com.br/vidapublica/conteudo.phtml?id=843233>. Acesso em 14/07/2014

LOPES, R. A cidade intencional: o planejamento estratégico de cidades. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. Safári de estratégia – um roteiro pela selva do planejamento estratégico. Bookman, 2010.

\_\_\_\_\_; LAMPEL, Joseph; QUINN, James Brian; GHOSHAL, Sumantra. O processo da estratégia: conceitos, contextos e casos selecionados. Bookman, 2006.

\_\_\_\_\_; WATERS, James A. Of strategies deliberate and emergent. In: DAVID, A.; BOWMAN, C. (Eds.). *Readings on strategic management*. London: McMillan, 1985. Disponível em [http://my2.ewb.ca/site\\_media/static/library/files/1177/of-strategies-deliberate-and-emergent.pdf](http://my2.ewb.ca/site_media/static/library/files/1177/of-strategies-deliberate-and-emergent.pdf). Acesso em 14/07/2014.

PFEIFFER, P. Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem. Brasília: Enap, out. 2000 (Texto para Discussão, n. 37). Disponível em [http://www.enap.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=1641](http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=1641). Acesso em 15/07/2014.

PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. Clínicas da Família: a nova rede de atendimento da cidade. Disponível em <http://www.rio.rj.gov.br/web/sms/clinicas-da-familia1>. Acesso em 14/07/2014.

PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. Gestão de Alto Desempenho. Disponível em <http://www.conselhodacidade.com/v3/pdf/RioGestaoAltoDesempenho.pdf>. Acesso em 15/06/2015.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 38229 de 20 de dezembro de 2013. Regulamenta a Lei nº 5.595, de 20 de junho de 2013, que institui o Sistema Municipal de Gestão de Alto Desempenho - SMGAD, autoriza a celebração de Acordos de Resultados e Contratos de Gestão, cria a Categoria Funcional de Analista de Gerenciamento de Projetos e Metas e dá



## TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – ARTIGO CIENTÍFICO

---

outras providências.

QUINTELLA, Rogério e CABRAL, Sandro. Um modelo espacial para análise e ensino de escolas de pensamento estratégico. Revista de Administração Pública. Vol.41 nº.6. Rio de Janeiro. Nov./Dez. 2007. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122007000600008](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122007000600008). Acesso em 15/07/2014.

REZENDE, Denis Alcides. Planejamento Estratégico Municipal: Projeto de Planejamento e de Política Pública de um Município Brasileiro. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/15/282>. Acesso em 14/07/2014. RIO DE JANEIRO. Apresentação da Gestão de Desempenho. Apresentação feita para os servidores públicos em 14/01/2014.

\_\_\_\_\_. Planejamento estratégico para organizações públicas e privadas. Guia prático para a elaboração do projeto de plano de negócios. Brasport, 2008.

RIO DE JANEIRO. Planejamento Estratégico 2009-2012. Disponível em [http://www.riocomovamos.org.br/arq/planejamento\\_estrategico.pdf](http://www.riocomovamos.org.br/arq/planejamento_estrategico.pdf). Acesso em 14/07/2014.



# TERMO DE APROVAÇÃO

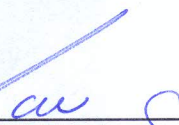
RAFAEL MARTINS FELICIO JUNIOR

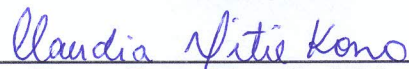
## **Análise da dimensão processo do planejamento estratégico na Administração Pública Municipal: O caso da cidade do Rio de Janeiro**

Monografia aprovada pela Banca Examinadora do Curso de Administração Pública PNAP da Universidade Federal Fluminense – UFF.

Volta Redonda, 19 de Junho de 2015.

### BANCA EXAMINADORA

  
\_\_\_\_\_  
Prof. DSc. Júlio Cesar Andrade de Abreu (Orientador)  
Universidade Federal Fluminense – UFF

  
\_\_\_\_\_  
Tutor Esp. Claudia Mitie Kono  
Universidade Federal Fluminense – UFF