

## O PROCESSO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO SETOR PÚBLICO: CONSOLIDAÇÃO DAS ETAPAS PRINCIPAIS A PARTIR DE UMA REVISÃO SISTEMATIZADA

### THE STRATEGIC PLANNING PROCESS IN THE PUBLIC SECTOR: CONSOLIDATION OF MAIN STEPS FROM A SYSTEMATIC REVIEW

Lucas Dos Santos Matos (UFSC)  
Mônica Beppler Kist (UFSC)  
Monique Bayestorff Duarte (UFSC)  
Amanda Camargo (UFSC)  
Fernando Richartz (UFSC)

#### Resumo

O tema referente ao Planejamento Estratégico foi, por muito tempo, discutido e desenvolvido na literatura relacionada à gestão organizacional, todavia, no setor público, recebeu atenção apenas em um segundo momento, quando emergiram os modelos gerenciais de gestão pública. Assim, o conhecimento sobre o Planejamento Estratégico aplicado ao setor público foi ampliado e multiplicado, dispersando-se de forma pouco consolidada. Nesse sentido, o objetivo deste artigo é realizar um mapeamento do processo de Planejamento Estratégico no setor público por meio de uma revisão sistematizada da literatura. A partir do uso do instrumento ProKnow-C, foi selecionado um conjunto representativo de publicações científicas sobre o tema, a partir do qual é possível realizar mapeamento e análises buscando consolidar um núcleo metodológico comum para a área. Os resultados corroboram a existência de uma dispersão na literatura, entretanto contribuem com destaques identificados e com a proposição de um ciclo do planejamento estratégico para o setor público.

**Palavras-chave:** Planejamento Estratégico; setor público; revisão sistematizada.

#### Abstract

The Strategic Planning theme was, for a long time, discussed and developed in the literature related to organizational management, however, in the public sector, it only received attention in a second moment, when management models of public management emerged. Thus, knowledge about Strategic Planning applied to the public sector was expanded and multiplied, dispersing in a poorly consolidated way. In this sense, the aim of this article is to map the Strategic Planning process in the public sector through a systematic literature review. A structured review process is used, through the ProKnow-C instrument, to select a representative fragment of the literature on the subject and, from this fragment, a mapping and content analysis is developed to consolidate existing knowledge. The results corroborate the existence of a dispersion in the literature, however they contribute with identified highlights and with the proposition of a strategic planning cycle for the public sector.

**Keywords:** Strategic Planning; Public sector; systematic review.

## 1. INTRODUÇÃO

O Planejamento Estratégico (PE) emergiu dentro da disciplina de Administração, principalmente Administração Empresarial, como uma evolução do pensamento estratégico vinculado a diferentes modelos de gestão ao longo do tempo. Essa evolução pode ser resumida em três momentos centrais, de acordo com Pereira (2010): iniciou com um planejamento financeiro básico, cujo enfoque era garantir o cumprimento do orçamento; evoluiu para um planejamento preditivo, que buscava compreender o ambiente e prever o futuro; transformou-se em um planejamento orientado para o exterior, com o foco em compreender mercados e concorrência para melhor alocar recursos; e culminou na administração estratégica, voltada à criação de vantagens competitivas face às possibilidades encontradas no ambiente, sob uma ótica não mais de prever, e sim de criar o futuro. Nesse modelo de pensamento, emergiu o conceito de planejamento estratégico.

Planejamento Estratégico, de forma geral, consiste em um processo que define um direcionamento a ser seguido por uma organização em um determinado intervalo de tempo. Esse direcionamento envolve a realização de uma análise de ambiente, que permite compreender as condições internas e externas em que ela está inserida; um diagnóstico estratégico, que delinea o futuro que se pretende criar; e a consequente elaboração de objetivos estratégicos, ações e indicadores, os quais possibilitam o alcance desse futuro almejado (Poister & Streib, 2005). Além disso, sua viabilização envolve aspectos como gestão de recursos, implementação, controle e avaliação (Poister *et al.*,

2010). Em síntese, o planejamento estratégico pressupõe uma reflexão sobre o futuro, analisando objetivamente e avaliando subjetivamente objetivos e prioridades em um ambiente externo mutável (Drumaux *et al.*, 2007).

De acordo com Pereira (2010), diversos estudos atestam que o Planejamento Estratégico consiste na ferramenta gerencial mais utilizada pelas organizações e na ferramenta que tem o maior índice de satisfação por parte dos usuários. Ratificando essa perspectiva, para Salazar e Cerda (2018), o Planejamento Estratégico é uma ferramenta fundamental e necessária não apenas por definir uma metodologia ao processo estratégico, mas também por promover a participação de toda a organização, que, dentre diferentes caminhos possíveis, escolhe um de forma conjunta para convergir esforços visando um incremento no desempenho.

O processo de Planejamento Estratégico envolve etapas sistemáticas e sucessivas, as quais pressupõem um fluxo de aprimoramento, passando por concepção, implementação, controle e avaliação e remetendo a uma espiral ascendente em termos de desempenho organizacional (Ugboro *et al.*, 2011). Tal processo demonstra sua relevância tendo em vista os benefícios que traz para as organizações que o aplicam, dentre os quais: definir missão e visão; incentivar o pensamento estratégico; melhorar o processo de tomada de decisão; aumentar a proatividade da organização; promover o alinhamento organizacional; estimular a interação; dar consistência ao desempenho; focar em resultados e estimular a evolução constante (Salazar & Cerda, 2018; Salkic, 2014; Pereira, 2010).

Por ser um processo de gestão e por envolver o nível estratégico, pode ser aplicado a todos os tipos de organizações, e um segmento que o tem incorporado crescentemente é o setor público. Nessas organizações, o Planejamento Estratégico foi vislumbrado como

um meio para fortalecer o alcance de resultados, por meio da concretização da missão e visão institucionais, visando aumentar a eficiência do gasto público sem perder o alinhamento com políticas públicas, com o interesse público e com as normativas norteadoras (Da-Fonseca *et al.*, 2014; Fonseca *et al.*, 2013; Rezende & Ultramari, 2007).

De acordo com Bandeira *et al.* (2020), recentemente essa incorporação tem se tornado mais consistente na administração pública, principalmente em decorrência da evolução do modelo de gestão para o modelo gerencial, o qual enfatiza aspectos como eficiência, eficácia e efetividade, pois a metodologia relacionada ao PE permite a aferição e avaliação de resultados e a correção de desempenho. Além disso, Poister *et al.* (2010) ponderam que um senso compartilhado de estratégia é de fundamental importância aos gestores públicos porque é essencial para posicionar uma organização diante de um futuro complexo e incerto e acreditam que o PE pode auxiliar por permitir direcionar atenção e esforços nas reais prioridades.

Embora o PE já tenha se consolidado como uma prática relevante para a gestão pública, é possível perceber que os esforços de planejamento de diferentes organizações públicas variam em aspectos como escopo, amplitude de foco, horizonte temporal e extensão da coleta de informações, as quais podem estar relacionadas a uma organização específica, a assuntos regionais ou comunitários ou ainda a temas nacionais relacionados a políticas públicas, como saúde, educação ou infraestrutura (Poister *et al.*, 2010). Os autores complementam, ainda, que alguns planos estratégicos incluem elementos que facilitam sua implementação, tais como iniciativas estratégicas, medidas de desempenho e planos de ação, enquanto outros não, e a efetividade de diferentes abordagens depende das organizações onde são implementadas e dos problemas que elas enfrentam (Poister *et al.*, 2010). No entanto, essa extensão da prática não é tão clara quando se trata da pesquisa sobre PE no setor público, havendo uma dispersão de métodos e paradigmas que ocasiona dificuldade para definir conceitos e aspectos consensuais sobre o tema.

Dada essa diversidade de abordagens, o objetivo deste artigo é realizar um mapeamento do processo de Planejamento Estratégico no setor público por meio de uma revisão sistematizada da literatura, com intuito de consolidar um núcleo metodológico comum a partir de pesquisas recentes relacionadas a essa temática.

Considerando-se que o Planejamento Estratégico pode contribuir para aumentar a eficiência e melhorar a qualidade da entrega de serviços públicos (Salkic, 2014); que se configura como a abordagem predominante de formulação estratégica em todos os âmbitos da gestão pública (George, 2020); e tendo em vista sua relevância na definição e no alcance de objetivos organizacionais, entende-se que esse mapeamento possa contribuir no sentido de fornecer um retrato atualizado sobre como esse processo vem sendo implementado no setor público, obtido por meio de pesquisas que reúnem critérios de atualidade e relevância de acordo com a metodologia de revisão sistematizada adotada.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

O Planejamento Estratégico é definido como um conjunto de processos pelos quais as organizações determinam e estabelecem diretrizes de longo prazo para os seus objetivos, bem como formulam e implementam estratégias para cumprir objetivos de longo prazo, levando em consideração as variáveis internas relevantes e variáveis ambientais externas (Hinçea, 2008; Poister *et al.*, 2010; Ugboro *et al.*, 2011). Assim, são utilizados

instrumentos ordenados para descrever e estabelecer metas, procedimentos, utilização de recursos e tomada de decisões, projetando o alcance do sucesso na organização de forma dinâmica e participativa (Alonso, 2010; Corrêa, 2007; Johanson *et al.*, 2019; Nakrošis *et al.*, 2020; Paarlberg & Bielefeld, 2009; Santana *et al.*, 2014).

Os propósitos de utilização do Planejamento Estratégico, segundo defende Salkić (2014), se relacionam com as decisões presentes à luz da implementação futura das estratégias, buscando o alcance dos resultados almejados e projetados. Em outras palavras, a partir do reconhecimento das diretrizes e dos objetivos traçados, busca-se planejar e executar ações que estejam alinhadas à estratégia definida, sempre considerando-a como alvo principal, ou seja, estabelecer uma direção de longo prazo e, em seguida, traduzir esta direção em metas, objetivos e ações específicas (Albuquerque & Carrillo, 2010; Poister & Streib, 2005).

A implementação do PE também viabiliza vantagens e mudanças nas organizações (Poister, 2010). Após definidas as diretrizes a serem buscadas, as quais devem ser atendidas a longo prazo, é preciso gerenciar os meios e os resultados das operações da organização. Assim, é imprescindível a utilização de um forte processo de gestão para acompanhar o desempenho alcançado ao longo do tempo, promovendo conhecimento aos gestores e às pessoas envolvidas (Randeree & Youha, 2009). Desse modo, Mesquita *et al.* (2018) expõem a importância do PE como um instrumento de controle e gestão, proporcionando um melhor direcionamento para alcance da missão estabelecida.

Além disso, são citados como pontos de interesse para aplicação do planejamento estratégico, sobretudo no setor público, o fortalecimento da aprendizagem organizacional e gestão do conhecimento, integração das diversas áreas inerentes às instituições, facilitação da comunicação e do direcionamento estratégico entre os diversos atores envolvidos no processo de gestão, motivação e união das pessoas, além do monitoramento e acompanhamento dos resultados alcançados (Corrêa, 2007; Demirkaya, 2015; George, 2020; Hințea, 2008; Ormsby, 2019; Saari, 2018; Salkić, 2014).

Para alcançar os propósitos e benefícios citados, é fundamental que o PE seja um documento dinâmico e que seja regularmente revisitado, revisado e atualizado para refletir, continuamente, as prioridades e iniciativas atuais da instituição (Saari, 2018; Santana *et al.*, 2014). De acordo com Corrêa (2007), um dos grandes desafios na esfera pública está relacionado às reformas de Estado. Dentro desta perspectiva, manter o planejamento alinhado às demandas da organização e as estratégias sendo executadas de forma contínua torna-se um obstáculo à sua implementação. É indispensável que a realização do PE não sofra intervenções e que ele possa ser colocado em prática de forma independente. Outro aspecto desfavorável está relacionado às questões públicas e estruturais, pois a morosidade no processamento das informações dificulta a elaboração e a execução do Planejamento Estratégico dentro do setor público (Hințea & Țiclău, 2015; Rodriguez-Labajo *et al.*, 2018).

Por outro lado, ainda que existam esses desafios, ao longo do tempo o Planejamento Estratégico vem se tornando um instrumento de apoio à gestão dentro da esfera pública. A administração pública vem utilizando deste modelo a fim de alcançar eficiência, eficácia e efetividade em suas ações. Outro aspecto observado relaciona-se ao desempenho e aos serviços prestados à sociedade. O Planejamento Estratégico tornou-se

ferramenta de transparência e prestação de contas das políticas públicas (Bandeira & Amorim, 2020; Rodriguez-Labajo *et al.*, 2018).

Por fim, uma vez definido e implementado o PE, cabe à entidade a manutenção do alinhamento instrumento aos interesses e às circunstâncias atuais, de modo a promover o fortalecimento organizacional e a satisfação dos interesses públicos, no caso da área pública (Da-Fonseca *et al.*, 2014; Drumaux & Goethals, 2007; Fonseca *et al.*, 2013; Olivier & Schwella, 2018; Rezende & Ultramari, 2007; Salazar & Cerda, 2018). Deste modo, para manter esse alinhamento, deve-se estabelecer um procedimento de revisão periódica no conjunto do PE organizacional.

### 3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para viabilizar o objetivo do artigo, utilizou-se o instrumento de intervenção *Knowledge Development Process - Constructivist* (ProKnow-C), por meio do qual se pode realizar a seleção sistematizada de um Portfólio Bibliográfico representativo e alinhado à temática estudada e, sobre este PB, proceder a análise bibliométrica para o mapeamento deste fragmento de literatura. Esse instrumento proporciona um processo construtivista para revisar a literatura sobre um tema específico, com o objetivo de desenvolver o entendimento necessário sobre o tema nos pesquisadores.

O ProKnow-C, em seu formato original, é composto por quatro fases distintas, conforme apresenta a Figura 1. A primeira fase se refere a seleção do PB, em que se identifica um fragmento válido e representativo da literatura relativa ao tema de pesquisa sobre o qual se referem as próximas fases. A segunda, análise bibliométrica, aborda as variáveis identificadoras dos estudos, sendo possível identificar um mapeamento referente ao fragmento de literatura selecionado. A análise sistêmica, realizada na terceira fase, refere-se a um estudo mais profundo sobre o conteúdo dos trabalhos científicos selecionados, a fim de estabelecer lacunas existentes sobre o tema de pesquisa. Por fim, ao reunir os conhecimentos construídos ao longo das três fases anteriores, é possível estabelecer uma questão de pesquisa que norteará o desenvolvimento de novos rumos para o tema, buscando seu avanço.

Para fins dessa pesquisa, delimita-se a realização das duas primeiras fases do ProKnow-C, seleção do PB e análise bibliométrica. Salienta-se, ainda, que o PB selecionado também possui função essencial para a construção do referencial teórico deste trabalho, alicerçando os fundamentos referentes ao planejamento estratégico no setor público.

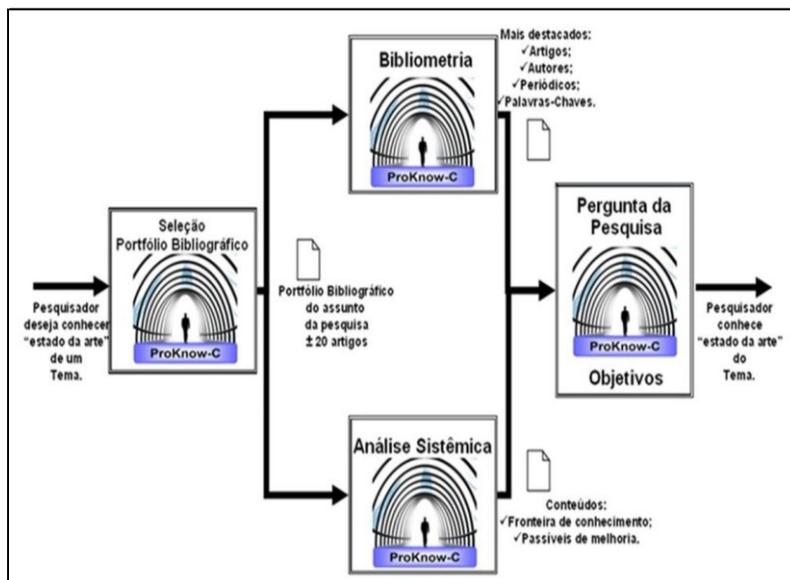


Figura 1. Fases do ProKnow-C Fonte:  
Traduzido de Ensslin *et al.* (2015).

O início do processo de seleção do PB se dá a partir da definição dos inputs da pesquisa, como os eixos de pesquisa, palavras-chave de cada eixo e definição das bases de dados em que serão executadas as buscas, conforme as delimitações impostas pelos pesquisadores.

Por meio de buscas utilizando dois eixos de palavras-chave – planejamento estratégico e administração pública (e variações) – nas nove bases de dados selecionadas, alcançou-se um retorno de 12.768 referências, que compõem o banco bruto da pesquisa. Devido à amplitude das bases de dados, inúmeros tipos de resultados retornaram, além de referências que possuem alguma incompletude de informações. Nesse sentido, foi iniciado um processo de tratamento do banco bruto, buscando manter referências adequadas às delimitações impostas pelo processo de pesquisa.

O primeiro tratamento foi realizado a partir de um *software* de gerenciamento bibliográfico, após importar todas as referências encontradas nas buscas às bases de dados. Por meio do *software*, foi possível encontrar e excluir todas as referências redundantes dentro do banco bruto. Assim, foram excluídas 4.657 referências redundantes nesse primeiro processo, restando 8.111 trabalhos.

O segundo tratamento buscou eliminar os tipos de trabalho que estão fora do escopo da pesquisa, mas que retornam nas buscas às bases de dados. Para tanto, foram retirados do banco aqueles trabalhos que não atendiam aos objetivos inicialmente buscados. Excluíram-se editoriais, notícias jornalísticas, entrevistas, levantamentos básicos, resenhas opinativas, entre outros documentos desalinhados e que não continham os metadados completos em seus registros. Foram mantidos no banco os artigos científicos, artigos revisionistas, artigos de congressos, livros e capítulos, trabalhos de conclusão de doutoramento, mestrado e MBA. Ao final desse processo de tratamento, restaram 5.788 referências, que compõem o que se convencionou denominar de banco tratado.

Seguindo o processo de filtragem previsto na metodologia ProKnow-C, as referências presentes no banco tratado foram analisadas segundo o alinhamento dos títulos, conforme

a percepção dos pesquisadores. Nessa etapa, foram selecionadas 149 referências julgadas como alinhadas ao tema pesquisado em relação aos seus títulos.

Após a seleção das referências alinhadas quanto ao título, procedeu-se a análise de reconhecimento científico, dividindo o banco em referências com reconhecimento confirmado (Repositório K) e referências com reconhecimento a confirmar (Repositório P). Segundo a metodologia ProKnow-C (Ensslin *et al.*, 2015), essa divisão é executada de modo a constituir a seleção de documentos preferencialmente com maior relevância científica. Dessa forma, estabeleceu-se como ponto de corte para validação do reconhecimento científico o número de pelo menos 20 citações nos documentos, que representam 90% das citações totais desse banco, utilizando-se do *Google Scholar* para mensuração. Assim, o Repositório K ficou constituído das 34 referências com 20 ou mais citações e o Repositório P abarcou as demais 114 referências.

Todas as referências do Repositório K tiveram seus resumos avaliados quanto ao alinhamento ao tema e, caso confirmado, seguiram adiante no fluxo de seleção. Já as referências do Repositório P foram avaliadas segundo dois aspectos para terem seus resumos analisados, devido à falta de reconhecimento científico: (i) trabalhos recentes, publicados em período inferior a 3 anos; ou (ii) escritos pelos autores das referências confirmadas do Repositório K. Dessa forma, segundo a metodologia ProKnow-C, recuperaram-se os trabalhos que possuíam potencial de relevância científica para continuidade no fluxo de seleção. Nessa etapa, foram selecionadas 43 referências com resumos alinhados à proposta de pesquisa, que seguiram para a análise quanto ao alinhamento integral de seus conteúdos.

A última etapa de análise para seleção do PB iniciou com o acesso integral aos documentos selecionados na etapa anterior. Caso não houvesse possibilidade de acesso ao texto integral, por meio da plataforma de periódicos da CAPES, excluía-se a referência do banco de análise. Dessa etapa de análise quanto ao texto integral dos trabalhos, foram selecionadas 33 referências para composição do portfólio bibliográfico final desse levantamento. Os pesquisadores consideram que esse portfólio bibliográfico representa um conjunto restrito de publicações com reconhecimento e destaque científico, com título, resumo e conteúdo completo alinhados com o tema de gestão estratégica no setor público e permitem conhecer conceitos e métodos relevantes para a área.

A Figura 2 evidencia o processo de seleção do portfólio bibliográfico, ilustrando os *inputs*, o processo e os resultados alcançados.

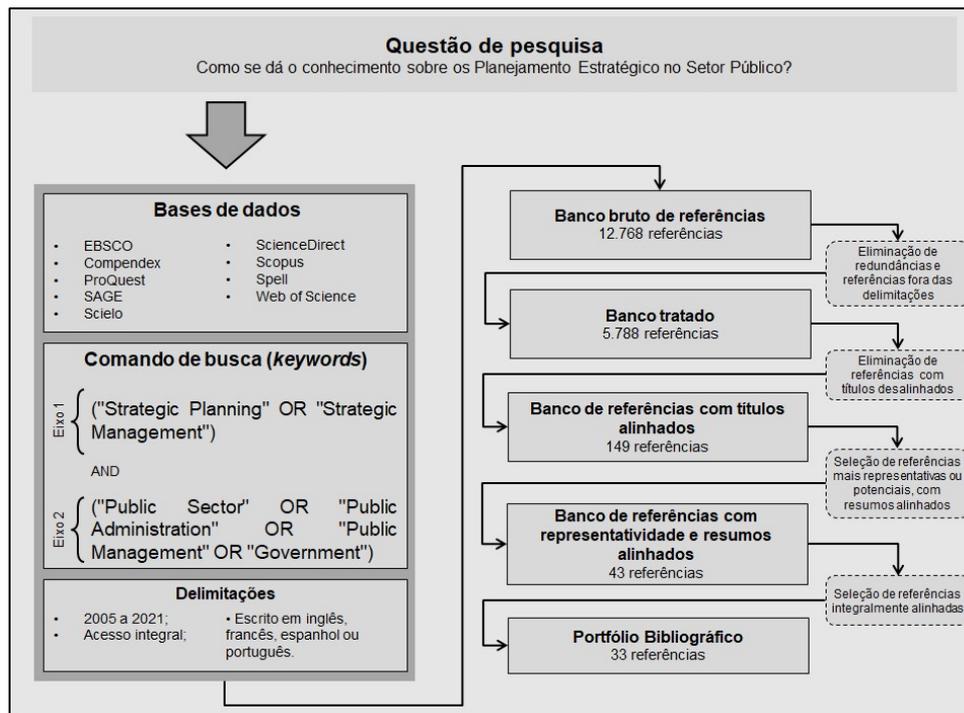


Figura 2. Fluxo de seleção do portfólio bibliográfico

Fonte: Elaborado pelos autores (2021), adaptado de Matos, Ensslin & Ensslin (2019).

Seguindo a metodologia ProKnow-C, passou-se à etapa de Análise Bibliométrica, que consiste na aplicação de métodos matemáticos e estatísticos de um conjunto definido de artigos para o avanço do conhecimento científico sobre o tema de pesquisa, permitindo, também, o seu mapeamento (citações).

Para realização da análise bibliométrica do portfólio bibliográfico, foram traçados quatro conjuntos de variáveis: i) autores - onde buscou-se identificar os autores mais prolíficos e a relação entre diferentes grupos de pesquisa; ii) publicações - em que se estimou o grau de relevância dos trabalhos do PB; iii) palavras-chave - levantando as palavras-chave mais utilizadas para o tema; e iv) etapas do PE no setor público - identificando as etapas abordadas para a execução do planejamento estratégico no setor público.

A análise bibliométrica foi realizada com base na contagem geral de ocorrências nas publicações selecionadas no PB, ilustrados a partir de gráficos, e, para o caso das análises das variáveis autores e palavras-chave, foi também aplicado o *software VOSViewer* para construção de mapas de relações, conforme realizado em Matos *et al.* (2019).

## 4. RESULTADOS

### 4.1 Análise dos autores

Os autores dos estudos do PB estão apresentados em um mapa de representação de coautoria na Figura 3, desenvolvido com base no *software VOSViewer*, evidenciando os clusters referentes aos grupos de pesquisa sobre o tema.

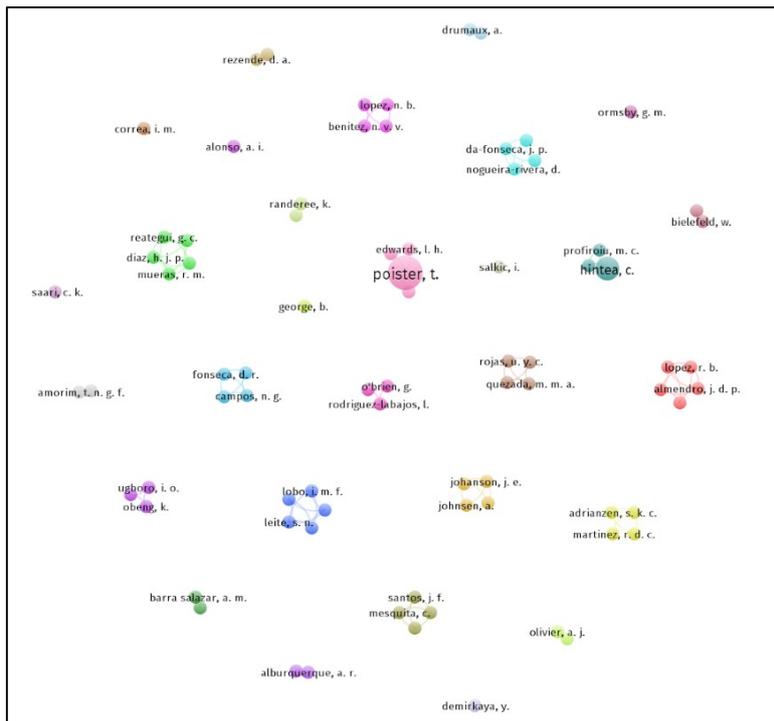


Figura 3. Rede de autores e mapa de co-autoria dos estudos do PB  
Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados da pesquisa (2021).

O mapa exibe um conjunto de clusters que não estão diretamente relacionados. Esse diagnóstico permite observar que não é possível identificar, a partir desse mapa de autores, um único grupo com destaque representativo em relação ao tema. Nota-se uma significativa dispersão em diversos estudos, demonstrando que não há interligação entre os grupos de pesquisa. Deste modo, percebe-se que há diversas equipes distintas dedicando-se a pesquisar temas semelhantes no que tange ao desenvolvimento do planejamento estratégico no setor público.

Entretanto, é possível destacar Poister como o autor mais prolífico dentre esse fragmento selecionado da literatura, tendo participação em três estudos dentro do portfólio, liderando uma das equipes de pesquisa. Atualmente, esse autor é professor de Gestão Pública e Políticas na *Andrew Young School of Policy Studies* na *Georgia State University*. Hințea é outro autor que se destaca, tendo participação em dois estudos. Ele lidera as pesquisas realizadas na Romênia, sendo professor Adjunto de Planejamento Urbano e Regional, Ciências Políticas e Administrativas, lecionando na Universidade *Babes Bolyai, Cluj*.

Os demais autores contribuem em apenas um estudo cada. No entanto, é interessante destacar que cinco publicações presentes no PB da pesquisa se utilizam de um modelo desenvolvido por Fernando D'Alessio. Nesse sentido, D'Alessio desponta como autor de potencial destaque.

Como resultado geral, verifica-se que esse campo de estudo ainda não possui grupos consolidados de pesquisa referentes ao tema específico, havendo relevantes oportunidades de avanço.

## 4.2 Análise das publicações

A análise das publicações visa identificar os estudos de maior reconhecimento científico dentre seus pares, ou seja, aqueles estudos de maior relevância dentro do PB. A Figura 4 evidencia o número de citações recebidas por cada estudo, levando em consideração o número retornado a partir da plataforma *Google Scholar*.

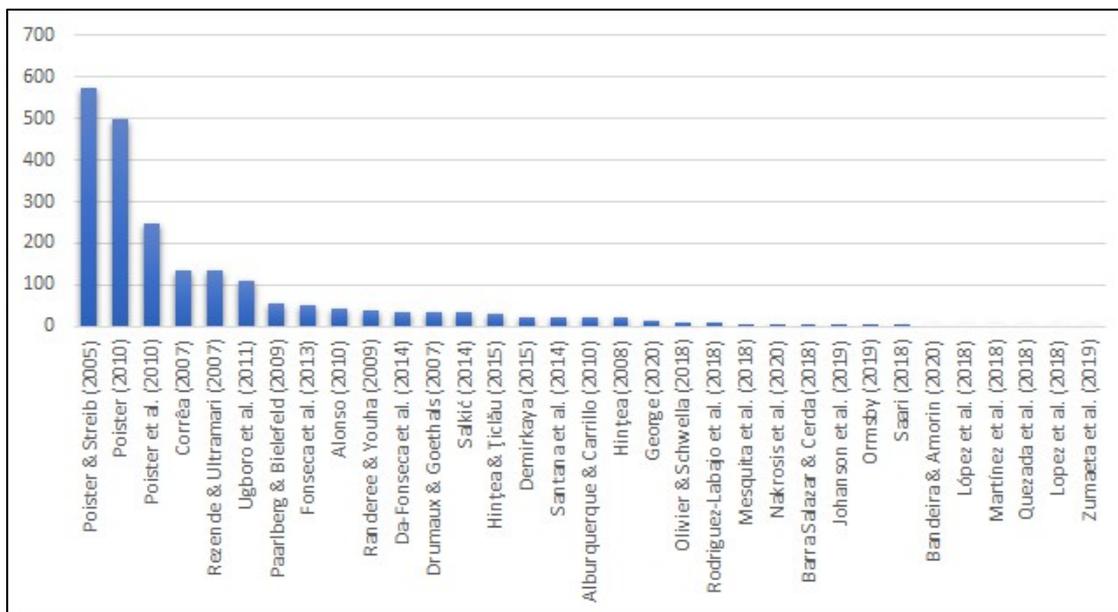


Figura 4. Número de citações recebidas por publicação do PB Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados da pesquisa (2021).

O total de citações recebidas pelo conjunto de estudos selecionado no PB da pesquisa foi de 2.147. Desse total, mais de 60% das citações são de responsabilidade dos três artigos escritos sob liderança de Theodore H. Poister, da *Georgia State University*, reforçando os resultados já apresentados na subseção anterior. Ressalta-se, ainda, que o artigo mais citado - Poister & Streib (2005) - responde por mais de 25% das citações totais desse fragmento da literatura selecionada.

Essa representatividade do estudo demonstra a importância do artigo para a literatura a respeito do tema de Planejamento Estratégico aplicado ao setor público. Sendo assim, pode-se considerar que o artigo de Poister & Streib (2005) é seminal para fundamentação de pesquisas na área.

Ainda, deve-se considerar a relevância do artigo de Poister (2010), com quase 500 citações na data pesquisada. O referido estudo lida com aspectos esperados para o futuro da pesquisa em planejamento estratégico no setor público, demonstrando a conexão entre a gestão estratégica e de desempenho para a evolução da governança e administração pública.

## 4.3 Análise das palavras-chave

A Figura 5 apresenta a distribuição de palavras-chave utilizadas pelos estudos do PB selecionado.

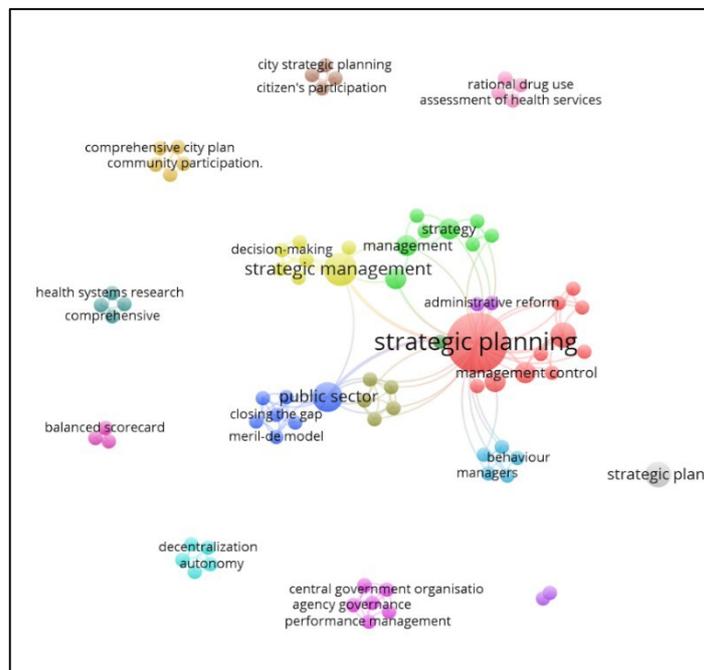


Figura 5. Palavras-chave das publicações do PB  
Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados da pesquisa (2021).

Identifica-se que as palavras *strategic planning*, *strategic management* e *public sector*, respectivamente, são as mais utilizadas. Os resultados legitimam as palavras-chave utilizadas no início do processo de seleção do portfólio bibliográfico. Igualmente, é possível distinguir o conjunto de temas que se contrastam ao de Planejamento Estratégico, nivelados às diversas áreas de pesquisa desse tema. Pode-se observar, ainda, a consistência com os seguintes temas: *management control*, *strategy* e *management*, que são exibidos em algumas relações.

#### 4.4 Análise das etapas do planejamento estratégico

A partir dos trabalhos selecionados no PB, foram identificadas as etapas, processos, procedimentos ou fases que estavam descritas como necessárias para execução de um planejamento estratégico ou que haviam sido aplicadas nos trabalhos que se propuseram a construir um instrumento de planejamento estratégico para as diferentes unidades públicas de cada trabalho.

Uma das críticas principais levantadas por alguns autores diz respeito à fragmentação do tema na literatura, o que leva a uma dificuldade em se definir pontos de consolidação a respeito do tema. Sobre as etapas, ou processos, para definição de um ciclo de desenvolvimento de um planejamento estratégico, a situação não é diferente. Ainda há uma dispersão de entendimentos sobre o que precisa ser feito e quais são os passos que devem ser seguidos para a realização de um planejamento estratégico nesse setor. Dessa forma, a utilidade principal desta análise é construir um corpo teórico consensual entre diferentes autores sobre quais são, fundamentalmente, as etapas que devem ser executadas para se desenvolver uma ferramenta de planejamento estratégico para o setor público.

Assim, foram levantadas as etapas tratadas pelos diferentes trabalhos, agrupando-as quando havia similaridades entre os discursos nos trabalhos. A Figura 6 apresenta a quantificação das etapas identificadas nos trabalhos do PB. Após, são apresentadas as descrições das etapas.

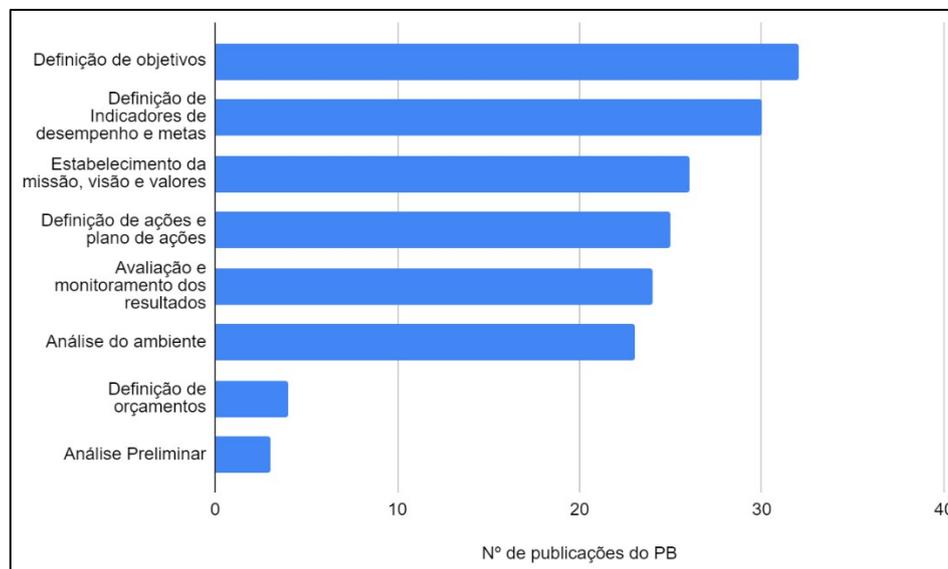


Figura 6. Etapas do Planejamento Estratégico identificadas nas publicações do PB  
Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados da pesquisa (2021).

De modo a facilitar o entendimento do ciclo sequencial para a construção do Planejamento Estratégico, preferiu-se apresentar detalhes de cada grupo de etapas de forma lógica, e não por meio da ordem do número de etapas identificadas nas publicações do PB.

Estabelecimento da missão, visão e valores - Conforme defendem 26 trabalhos selecionados no PB, o primeiro passo para iniciar o processo de construção de um planejamento estratégico em organizações públicas está relacionado à determinação de uma diretriz de onde se deseja chegar (Bandeira & Amorim, 2020; Corrêa, 2007; Ormsby, 2019; Poister *et al.*, 2010). Para definir essa diretriz, estabelecem-se missão, visão e valores da instituição, ou, segundo Fonseca *et al.* (2013), estabelece-se a estratégia organizacional.

Nessa etapa, determina-se a razão da existência da instituição e de seus negócios, de forma clara e objetiva; demonstra-se a forma com que a instituição almeja ser reconhecida no futuro; e apontam-se os ideais que devem reger as atitudes e comportamentos das pessoas na organização na busca pelo alcance de seus propósitos.

Além disso, ainda há trabalhos (López *et al.*, 2018; Lopez *et al.*, 2017; Martinez *et al.*, 2018; Quezada *et al.*, 2018; Zumaeta *et al.*, 2019) que se baseiam, em conjunto aos demais elementos citados, no código de ética existente na organização para proceder ao desenvolvimento desta etapa.

É sobre esse conjunto de elementos que se guia todo o processo de planejamento estratégico, reconhecendo onde a instituição almeja chegar.

Análise do ambiente - Em continuidade lógica ao processo de definição do planejamento estratégico para organizações públicas, tem-se como segunda etapa a realização da análise do ambiente, conforme identifica-se em 23 dos trabalhos presentes no PB.

Nessa etapa, realiza-se um diagnóstico institucional, visando identificar características dos contextos interno e externo à organização, reconhecendo potencialidades e fraquezas, bem como oportunidades e ameaças aos negócios (Salazar & Cerda, 2018). Neste sentido, foram identificadas duas metodologias mais frequentes entre os estudos selecionados no PB: a matriz SWOT - Forças (*strengths*), Fraquezas (*weakness*), Oportunidades (*opportunities*) e Ameaças (*threats*) - que visa analisar a organização e o ambiente externo (Albuquerque & Carrillo, 2010; Alonso, 2010; Corrêa, 2007; Mesquita *et al.*, 2018); e a análise PEST - Política, Economia, Social, Tecnologia - que visa detalhar as questões externas à organização (López *et al.*, 2018; Lopez *et al.*, 2017; Martinez *et al.*, 2018; Quezada *et al.*, 2018; Zumaeta *et al.*, 2019).

A partir do conhecimento construído neste diagnóstico institucional, em conjunto com o estabelecimento dos elementos estratégicos, torna-se possível delinear, de forma mais abrangente em relação à organização e ao meio no qual está inserida, objetivos intrínsecos ao cumprimento da missão anteriormente definida.

Definição de objetivos - A etapa de definição de objetivos foi a mais consensual entre os estudos selecionados no PB. Ao todo, 32 estudos trataram esta etapa como parte essencial para o desenvolvimento do Planejamento Estratégico nas instituições públicas.

Os objetivos tem a função de direcionar a organização para uma trajetória que permita o alcance de sua missão, movendo a organização de onde está para um estado futuro (Hințea *et al.*, 2015; Johanson *et al.*, 2019; Paarlberg & Bielefeld, 2009). Dessa forma, entende-se que a conclusão da missão institucional estaria condicionada ao alcance do conjunto dos objetivos.

Definição de ações e plano de ações - Devido à amplitude dos objetivos definidos na etapa anterior, que possuem características mais abrangentes, em uma visão mais estratégica do que operacional, 25 estudos utilizam da definição de ações para a viabilização dos objetivos. Ou seja, essas ações representam o conjunto de atividades que são demandadas para o alcance dos objetivos (Albuquerque & Carrillo, 2010). Assim, são construídos planos de ações, no quais se inclui o planejamento para execução dessas atividades a serem implementadas, com características mais operacionais e diretamente mensuráveis para facilitar o seu acompanhamento e controle (Da-Fonseca *et al.* 2014; George, 2020; Hințea *et al.*, 2015; Mesquita *et al.*, 2018; Poister *et al.*, 2010; Randeree, 2009).

Definição de Indicadores de desempenho e metas - De modo a permitir a visualização e o monitoramento das atividades desenvolvidas, bem como o avanço no alcance dos objetivos definidos, são utilizados indicadores de desempenho em conjunto à definição de metas para cada atividade e objetivo (Olivier *et al.*, 2018; Poister, 2010; Poister *et al.*, 2005, 2010; Randeree, 2009). Nesse caso, é possível construir indicadores de progresso para acompanhamento das atividades mais operacionais e indicadores de resultado para visualização do cumprimento das metas definidas, com características mais estratégicas.

Corrêa (2007) destaca a importância sobre os indicadores, defendendo que, além das definições estratégicas, as organizações públicas sejam capazes de fornecer e levantar informações necessárias para elaborar indicadores com níveis adequados de qualidade, assertividade e confiabilidade. Assim, a partir do monitoramento do desempenho, torna-se possível compreender procedimentos ineficientes e ineficazes.

Dentre os procedimentos mais comuns para definição de indicadores e metas, o *Balanced Scorecard* surge como ferramenta mais representativa, utilizado em 6 dos 30 estudos que citam a etapa como parte do ciclo do Planejamento Estratégico (López *et al.*, 2018; Lopez *et al.*, 2017; Martínez *et al.*, 2018; Mesquita *et al.*, 2018; Quezada *et al.*, 2018; Zumaeta *et al.*, 2019).

Avaliação e monitoramento dos resultados - De todos os estudos selecionados no PB, 24 deles promovem a necessidade de monitoramento e avaliação dos resultados alcançados. A avaliação tem a função de fornecer subsídios para retroalimentar as informações e desenvolver novas estratégias na estrutura organizacional, apoiando a gestão (Corrêa, 2007; Ormsby, 2019). Nesse sentido, um dos fatores principais relacionados a esta etapa diz respeito à comunicação e à construção de aprendizagem sobre os resultados alcançados durante o ciclo do Planejamento Estratégico, promovendo, ainda, a *accountability* (Demirkaya, 2015).

Comumente, são citados como processos inerentes à etapa de avaliação e monitoramento dos resultados a gestão do desempenho (Johanson *et al.*, 2019; Olivier & Schwella, 2018; Poister, 2010; Poister & Streib, 2005; Randeree & Youha, 2009; Salkic, 2014) e análise de competitividade, dos potenciais e diferenciais da organização e dos aspectos estratégicos alcançados (López *et al.*, 2018; Lopez *et al.*, 2017; Martinez *et al.*, 2018; Quezada *et al.*, 2018; Zumaeta *et al.*, 2019).

Conforme são identificadas grandes variações em relação às metas e resultados, bem como são levantadas novas oportunidades ou mudanças representativas no ambiente gerencial, a etapa de avaliação encaminha a organização para a revisão do Planejamento Estratégico, reiniciando o ciclo (Rezende & Ultramari, 2007).

Referente às duas etapas menos representativas, segundo evidencia a Figura 7, ainda que tenham sido identificadas em alguns trabalhos as etapas de análise preliminar e definição de orçamentos, entende-se que estas etapas possam estar contidas nas etapas anteriores e, por esse motivo, não foram tão citadas quanto as demais. Assim, não serão exploradas como etapas consensuais dentro da proposição constituída a partir dessa análise. No caso,

as questões relacionadas a orçamentos e previsão de fluxo de caixa estão contidas nos planejamentos dos planos de ações. Quanto à análise preliminar, percebeu-se que há grande congruência com as etapas de definição da estratégia organizacional ao considerar a sensibilização das partes envolvidas para sua execução (Hintea, 2008; Hintea & Ticiu, 2015; Rezende & Ultramari, 2007; Salazar & Cerda, 2018).

Como resultado, utilizando de um consenso entre os diferentes estudos analisados, entende-se que é possível definir que o ciclo do planejamento estratégico para o setor público é constituído de 6 etapas, supracitadas, conforme evidencia a Figura 7.

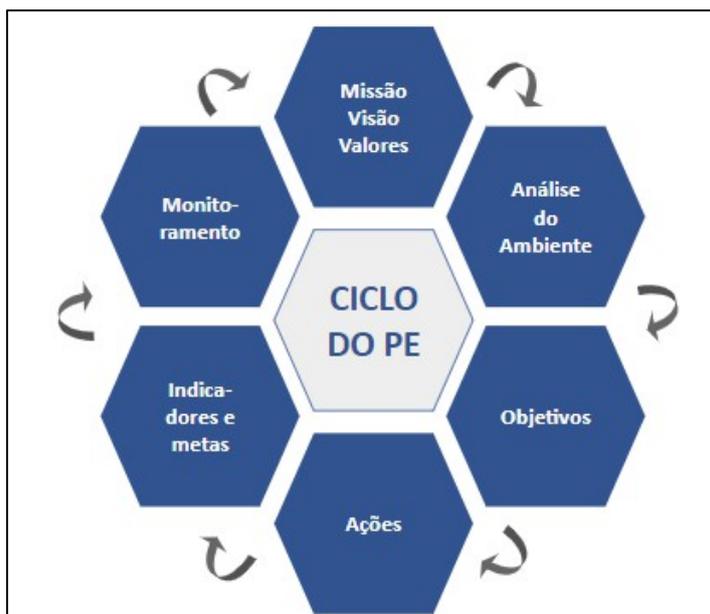


Figura 7. Proposição do ciclo do planejamento estratégico para o setor público  
Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados da pesquisa (2021).

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve por objetivo realizar um mapeamento do processo de Planejamento Estratégico no setor público por meio de uma revisão sistematizada da literatura, com intuito de consolidar um núcleo metodológico comum a partir de pesquisas recentes relacionadas a essa temática. Para alcançar o propósito definido, realizou-se uma revisão sistematizada da literatura, por meio do instrumento ProKnow-C, o qual permitiu a seleção de um conjunto representativo de publicações sobre o tema e também a realização de análises para o desenvolvimento de um conhecimento consolidado.

Os resultados revelaram que o conhecimento sobre o Planejamento Estratégico aplicado ao setor público ainda se encontra disperso na literatura, o que contribui para a indefinição de processos e dificuldade para sua implementação. Contudo, destacam-se alguns aspectos salientados durante as análises, como o autor Theodore H. Poister, responsável pelas três publicações de maior relevância científica dentre o PB.

Como contribuição principal deste estudo, aponta-se a construção de um corpo teórico consensual, realizada a partir de uma síntese sobre o ciclo do planejamento estratégico

para o setor público, baseando-se nas publicações selecionadas no PB, destacando e

detalhando as etapas presentes, de modo que se possa consolidar o conhecimento presente em diferentes referências da literatura. Assim, oferece-se um robusto alicerce para novas pesquisas sobre planejamento estratégico no setor público, o qual pode contribuir para o fortalecimento do bom uso de recursos públicos e promover a satisfação dos interesses da sociedade.

## REFERÊNCIAS

- Alavi, M.; Carlson, P. (1992). A review of MIS research and disciplinary development. *Journal of Management Information Systems*, 8(4), 45-62.
- Albuquerque, A. R., & Carrillo, O. L. (2010). Planeación estratégica y organizaciones públicas: experiencias y aprendizajes a partir de un proceso de intervención. *Revista Gestión y estrategia*, 37(1), 61-78.
- Alonso, Á. I. (2010). La planificación estratégica como instrumento de gestión pública en el gobierno local: análisis de caso. *Management Letters/Cuadernos de Gestión*, 10(1), 101-120.
- Bandeira, H. T., & Amorim, T. N. G. F. (2020). Percepção dos servidores públicos sobre planejamento estratégico organizacional: o caso de uma unidade descentralizada do MPF através da implantação do balanced scorecard. *REUNIR Revista de Administração Contabilidade e Sustentabilidade*, 10(2), 66-77.
- Corrêa, I. M. (2007). Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais. *Revista de Administração Pública*, 41(3), 487-504.
- Da-Fonseca, J. P., Hernández-Nariño, A., Medina-León, A., & Nogueira-Rivera, D. (2014). Relevancia de la planificación estratégica en la gestión pública. *Ingeniería industrial*, 35(1), 105-111.
- Demirkaya, Y. (2015). Strategic planning in the Turkish public sector. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 11(SI), 15-29.
- Drumaux, A., & Goethals, C. (2007). Strategic management: A tool for public management? An overview of the Belgian federal experience. *International Journal of Public Sector Management*, 20(7), 638-654.
- Ensslin, S. R., Ensslin, L., Matos, L. S., Dutra, A., & Ripoll-Feliu, V. M. (2015). Research opportunities in performance measurement in public utilities regulation. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 64(7), 994-1017.
- Fonseca, D. R. D., Meneses, P. P. M., Silva Filho, A. I. D., & Campos, N. G. (2013). Autonomia para gestão estratégica de pessoas no setor público federal: perspectivas de análise e agenda de pesquisa. *Revista de Administração Pública*, 47(6), 1451-1475.
- George, B. (2020). Successful strategic plan implementation in public organizations: connecting people, process, and plan (3Ps). *Public Administration Review*, 81(4), 793-798.
- Gil, A. C. (1999). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas.
- Gray, D. E. (2013). *Doing research in the real world*. Sage.
- Hintea, C. (2008). Strategic planning in the public sector case study: strategic planning in Cluj-Napoca, Romania. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 4(22), 51-63.
- Hintea, C. E., Profiroiou, M. C., & Ţiclaui, T. C. (2015). Strategic planning and public management reform: The case of Romania. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 11(SI), 30-44.
- Johanson, J. E., Johnsen, Å., Pekkola, E., & Reid, S. A. (2019). Strategic Management in Finnish and Norwegian Government Agencies. *Administrative Sciences*, 9(4), 80-100.

- López, N. B, Lombana Cortés, J. A., Salinas Malaver, J. C., & Vellojin Benítez, N. V. (2018). *Planteamiento estratégico del departamento de Risaralda*. Tesis de magíster, Pontificia Universidad Católica del Perú, Santiago de Surco, Perú.
- Lopez, R. B., Valdiviezo Rentería, L. M., Palacios Almendro, J. D., Rodríguez Carrillo, R. L., & Zapata Zúñiga, F. D. M. (2017). *Planeamiento estratégico del Distrito de Paita Piura*. Tesis de magíster, Pontificia Universidad Católica del Perú, Bogotá, Colombia.
- Martínez, R. D. C., Casusol Adrianzén, S. K., Florián Paredes, J. D., & Romero Vargas, J. A. (2018). *Planeamiento estratégico para la provincia de Ascope*. Tesis de magíster, Pontificia Universidad Católica del Perú, Surco, Peru.
- Matos, L. D. S., Ensslin, S. R., & Ensslin, L. (2019). Review on the Performance Measurement Systems Life Cycle. *Lex Localis-Journal of Local Self-Government*, 17(4), 939-959.
- Matos, L. S., Valmorbidia, S. M. I., Martins, V. A., & Ensslin, S. R. (2019). Development of performance evaluation theme: A systematic analysis of the literature. *Contextus: Revista Contemporânea de economia e gestão*, 17(2), 63-97.
- Mesquita, C., Santos, J. F., da Silva, A. F., & Silva, A. M. (2018). Novos modelos de Planeamento e Controlo de Gestão nos Hospitais Públicos Portugueses. *Revista de Gestão em Sistemas de Saúde*, 7(3), 239-256.
- Nakrošis, V., Šiugždinienė, J., & Antanaitė, I. (2020). New development: Between politics and strategic planning—the management of government priorities in Lithuania. *Public Money & Management*, 40(4), 299-303.
- Olivier, A. J., & Schwella, E. (2018). Closing the strategy execution gap in the public sector. *International Journal of Public Leadership*, 14(1), 6-32.
- Ormsby, G. M. (2019). Formative research for the development of an Eye Health Strategic Planning and Evaluation Framework and a Checklist: A health systems approach. *The International journal of health planning and management*, 34(2), e1356-e1375.
- Paarlberg, L. E., & Bielefeld, W. (2009). Complexity science—An alternative framework for understanding strategic management in public serving organizations. *International Public Management Journal*, 12(2), 236-260.
- Pereira, M. F. (2010). *Planejamento estratégico: teorias, modelos e processos*. São Paulo: Atlas.
- Poister, T. H. (2010). The future of strategic planning in the public sector: Linking strategic management and performance. *Public Administration Review*, 70, s246-s254.
- Poister, T. H., & Streib, G. (2005). Elements of strategic planning and management in municipal government: Status after two decades. *Public administration review*, 65(1), 45-56.
- Poister, T. H., Pitts, D. W., & Hamilton Edwards, L. (2010). Strategic management research in the public sector: A review, synthesis, and future directions. *The American Review of Public Administration*, 40(5), 522-545.
- Quezada, M. M. A., Cuenca Rojas, U. Y., Galán Sánchez, L. O., & Galán Santisteban, J. R. (2018). *Planeamiento estratégico del distrito El Porvenir*. Tesis de magíster, Pontificia Universidad Católica del Perú, Santiago de Surco, Peru.
- Randeree, K., & Youha, H. A. (2009). Strategic management of performance: an examination of public sector organizations in the United Arab Emirates. *International Journal of Knowledge, Culture and Change Management*, 9(4), 123-134.
- Rezende, D. A., & Ultramari, C. (2007). Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. *Revista de Administração Pública*, 41(2), 255-271.

- Richardson, R. J. (1999). *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas.
- Rodríguez-Labajos, L., Thomson, C., & O'Brien, G. (2018). Performance measurement for the strategic management of health-care estates. *Journal of Facilities Management*, 16(2), 217-232.
- Saari, C. K. (2018). Kent County Health Department: using an agency strategic plan to drive improvement. *Journal of Public Health Management and Practice*, 24(1), S95-S97.
- Salazar, A. M. B., & Cerda, C. E. G. (2018). Planificación Estratégica para la gestión de programas sociales de la secretaria regional ministerial de desarrollo social y los municipios de la región del Bio-Bio. *Horizontes Empresariales*, 17(2), 44-57.
- Salkić, I. (2014). Impact of strategic planning on management of public organizations in Bosnia and Herzegovina. *Interdisciplinary Description of Complex Systems: INDECS*, 12(1), 61-77.
- Santana, R. S., Lobo, I. M. F., Penaforte, T. R., Leite, S. N., & Silva, W. B. (2014). A institucionalização da seleção de medicamentos em hospitais públicos por meio do planejamento estratégico situacional. *Revista de Administração Pública*, 48(6), 1587-1603.
- Ugboro, I. O., Obeng, K., & Spann, O. (2011). Strategic planning as an effective tool of strategic management in public sector organizations: Evidence from public transit organizations. *Administration & Society*, 43(1), 87-123.
- Zumaeta, M. J., Carpio Reátegui, G., Medina Olivas, H. S., Menéndez Mueras, R., & Pinedo Díaz, H. J. (2019). *Planeamiento estratégico para la región de Lima provincias*. Tesis de magíster, Pontificia Universidad Católica del Perú, Surco, Peru.