

Desenvolvimento de um modelo holístico de Planejamento Estratégico no Ministério da Saúde

LUCAS DOS SANTOS MATOS

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA - UFSC

MONIQUE REGINA BAYESTORFF DUARTE

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA - UFSC

AMANDA DA SILVA CAMARGO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA - UFSC

MANUELA COELHO PEREZ

IGOR SIMÕES FERREIRA DA SILVA

Introdução

Para implementar com sucesso um plano estratégico (PE), uma organização deve compreender sua situação atual, suas metas, as ações necessárias e os efeitos dessas ações no ambiente organizacional. O cumprimento desses estágios são cruciais para a efetiva conclusão do PE. Sabendo da relevância do planejamento estratégico para todos os diferentes tipos de organizações, sobretudo as do setor público, esse estudo propõe o seguinte problema de pesquisa: como desenvolver o planejamento estratégico em um órgão do setor público, considerando a visão holística de uma unidade organizacional?

Problema de Pesquisa e Objetivo

Estabeleceu-se como objetivo deste artigo construir um modelo de planejamento estratégico para uma unidade do setor público - a Subsecretaria de Assuntos Administrativos do Ministério da Saúde - de modo que permita aos seus administradores o controle e a avaliação dos seus processos de trabalho e possibilite a sustentabilidade institucional, por meio de uma gestão integrada, observando o alinhamento do seu planejamento superior.

Fundamentação Teórica

Organizações públicas devem utilizar o PE como um instrumento para alcançar melhores resultados de gestão, seja na eficiência dos gastos públicos ou no atendimento à sociedade, alinhado às políticas públicas e normas que regulamentam os setores de atuação, permitindo seu acompanhamento (Corrêa, 2007). Assim, torna-se útil adotar um processo sistematizado para apoiar a construção de um instrumento útil, que considere aspectos relevantes às pessoas da organização e conduza ao bom desempenho público e à executabilidade da estratégia (Olivier et al., 2018; Saari, 2018).

Metodologia

Para responder ao objetivo proposto no trabalho, adotou-se uma abordagem qualitativa, com procedimentos técnicos relacionados a um estudo de caso e à pesquisa-ação. Adotou-se o ciclo de planejamento estratégico consolidado por Matos et al. (2021), sobre o qual foi possível desenvolver as etapas e concluir o modelo. Os facilitadores conduzem o desenvolvimento das etapas para, ao final, entregar um plano estratégico que contenha os elementos produzidos e permita o acompanhamento da execução das estratégias definidas.

Análise dos Resultados

Definiu-se a missão, visão e valores, seguida da análise do ambiente interno e externo. Na sequência foram estabelecidas três perspectivas, desdobradas em onze objetivos estratégicos, os quais representam as prioridades para conclusão até 2023. Para possibilitar o alcance e a avaliação dos objetivos, definiu-se setenta ações estratégicas, que direcionam o que deve ser executado para conclusão dos objetivos. Para cada ação, um indicador de desempenho também foi estabelecido, permitindo a mensuração do alcance das metas. Para concluir, definiu-se a forma de acompanhamento e monitoramento.

Conclusão

O conhecimento promovido pelo uso do PE estruturado pode promover novas necessidades informacionais que acarretam na promoção da renovação estratégica organizacional, com a revisão dos elementos do planejamento estratégico, de forma cíclica e processual, visando a melhoria contínua e o aperfeiçoamento dos processos, culminando em maiores oportunidades para fortalecer a sustentabilidade institucional.

Referências Bibliográficas

Corrêa, I. (2007). Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de MG. *Rev. Adm. Pública*, 41(3).
Matos, L., et al. (2021). O processo de planejamento estratégico no setor público: consolidação das etapas principais a partir de uma revisão sistematizada. 11º Cong. UFSC de Contr. e Fin. Olivier, A., & Schwella, E. (2018). Closing the strategy execution gap in the public sector. *Int. J. Public Leadership*, 14(1).
Saari, C. (2018). Kent County Health Department: using an agency strategic plan to drive improvement. *J. Public Health Manag. and Practice*, 24.

Palavras Chave

Planejamento Estratégico, Setor Público, Mapa Estratégico

Desenvolvimento de um modelo holístico de Planejamento Estratégico no Ministério da Saúde

1. INTRODUÇÃO

O planejamento estratégico implica em um processo que estabelece o curso de ação que será tomado por uma organização durante um determinado período. Esse curso de ação envolve a realização de uma análise ambiental para compreender as condições internas e externas em que está inserida, um diagnóstico estratégico para identificar o futuro desejado e o desenvolvimento resultante de metas estratégicas, ações e indicadores para viabilizar a realização desse futuro previsto (Bandeira & Amorim, 2020; Poister & Streib, 2005; Salkić, 2014).

Inúmeros estudos mostram que a ferramenta gerencial mais utilizada pelas organizações e a ferramenta com maior índice de satisfação do usuário são os componentes do planejamento estratégico (Pereira, 2010). O Planejamento Estratégico é uma ferramenta fundamental e necessária não só para a definição de uma metodologia para o processo estratégico, mas também para incentivar a participação de cada organização, que, entre várias rotas possíveis, escolhe uma de forma coordenada para combinar esforços visando melhorar o desempenho (Salazar & Cerda, 2018).

O processo de planejamento estratégico envolve etapas ordenadas e contínuas que pressionam um fluxo de melhoria. Essas etapas incluem concepção, implementação, controle e avaliação, levando a um espiral de desempenho organizacional ascendente (Ugboro et al., 2011). Esse processo demonstra sua relevância ao considerar os benefícios que o planejamento proporciona às organizações que o utilizam, incluindo: definição da missão e da visão; incentivo do pensamento estratégico; melhoria no processo de tomada de decisão; aumento da proatividade organizacional; promoção do alinhamento organizacional; incentivo da interação; consistência ao desempenho; foco nos resultados; e incentivo da melhoria contínua (Pereira, 2010; Salazar & Cerda, 2018; Salkić, 2014). Nesse sentido, o processo de planejamento promove a sustentabilidade institucional (Melo, 2013; United Nations, 2010).

Bandeira & Amorim (2020) apontam que essa incorporação se tornou mais consistente na administração pública, principalmente como resultado da mudança do modelo de gestão tradicional para o modelo gerencial, que enfatiza fatores como eficiência, eficácia e efetividade, uma vez que a metodologia de Planejamento Estratégico permite a comparação e avaliação dos resultados, bem como a correção do desempenho. Além disso, Poister et al. (2010) acreditam que uma compreensão compartilhada da estratégia é crucial para os gestores públicos, tendo em vista que é necessário posicionar uma organização diante de um futuro complexo e incerto. Nesse sentido, o Planejamento Estratégico permite que a atenção e o esforço se concentrem nas prioridades certas.

Portanto, para implementar com sucesso um plano estratégico, uma organização deve compreender sua situação atual, suas metas, as ações necessárias e os efeitos dessas ações no ambiente organizacional. O cumprimento desses estágios é crucial para a efetiva conclusão do PE. Sabendo da relevância do planejamento estratégico para todos os diferentes tipos de organizações, sobretudo as do setor público, esse estudo propõe o seguinte problema de pesquisa: como desenvolver o planejamento estratégico em um órgão do setor público, considerando a visão holística de uma unidade organizacional?

Nesse contexto, buscando responder ao problema de pesquisa definido, estabeleceu-se como objetivo deste artigo construir um modelo de planejamento estratégico para uma unidade do setor público - a Subsecretaria de Assuntos Administrativos do Ministério da Saúde - de modo que permita aos seus administradores o controle e a avaliação dos seus processos de trabalho e possibilite a sustentabilidade institucional, por meio de uma gestão

integrada, observando o alinhamento do seu planejamento superior. Para a consecução do objetivo, adotou-se o ciclo de planejamento estratégico consolidado por Matos et al. (2021), sobre o qual foi possível desenvolver as etapas e concluir o modelo.

Justifica-se a realização deste estudo frente a sua relevância e viabilidade (Castro, 1977). Relevante, pois será disponibilizado um sistema factual, baseado nos interesses e necessidades dos administradores da unidade, respondendo a demandas internas do ambiente. Além disso, a literatura científica destaca a importância da realização do planejamento para as definições de futuro e de estratégia nas entidades do setor público, de modo a promover a melhora na prestação de serviços à população e permitir avaliar os resultados alcançados (Demirkaya, 2015; Hințea, 2008; Poister et al., 2010; Saari, 2018). Apresenta-se viável, por conta do interesse do gestor da SAA e do próprio Ministério da Saúde na construção do modelo personalizado, para apoiar suas decisões e permitir a visualização da estrutura organizacional em um modelo holístico e integrado.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

A expressão "planejamento estratégico" refere-se a uma coleção de procedimentos por meio dos quais as organizações estabelecem direções de longo prazo para seus objetivos, bem como formulam e realizam estratégias de alcance de metas de longo prazo, levando em conta variáveis internas e externas significativas (Hințea, 2008; Matos et al., 2021; Ugboro et al., 2011). O planejamento deve ser um processo contínuo direcionado à ação (Poister, 2010), podendo ser visto como um inibidor para o fracasso de uma organização e o fraco desempenho (Pangarkar, 2015), levando este último a alcançar seus objetivos por meio de uma rotina previamente estabelecida (Mintzberg, 1990).

O PE começou a ser adotado na administração pública em meados da década de 80, advindo de estratégias utilizadas no setor privado (Fonseca et al., 2013; Poister & Streib, 2005; Poister et al., 2010; Rezende & Ultramari, 2007). Apesar do PE ter surgido no âmbito do setor privado, com premissas e características próprias, é possível sua aplicação nas instituições públicas, desde que devidamente adaptados às suas especificidades para manter-se coerente aos seus objetivos e funções (Albuquerque & Carrillo, 2010; Fonseca et al., 2013). A decisão de focar no tema do planejamento estratégico no setor público justifica a necessidade de avançar nos estudos nesse campo, que ainda são insuficientes quando comparados ao setor privado (Olivier et al., 2018). O foco passa por questões relacionadas à concorrência e vantagens competitivas à efetividade dos serviços prestados à sociedade, principalmente no que diz respeito às rápidas mudanças no ambiente (Alonso, 2010; de Araújo & Gonçalves, 2011; Drumaux & Goethals, 2007; Ugboro et al., 2011).

Melhorar a performance organizacional é atualmente um dos principais objetivos das organizações, sejam elas nos setores público ou privado, dada a importância de aproveitar melhor os recursos disponíveis e realizar as atividades que são incumbidas de realizar. No caso específico das instituições públicas, o planejamento estratégico deve ser voltado para a melhoria do desempenho, o que deve ser demonstrado na efetividade do atendimento às demandas sociais, na exatidão e transparência das informações e na coerência das ações. Assim, a construção de um instrumento alinhado às particularidades estratégicas permite a visualização de vários objetivos, auxilia na tomada de decisão e, o mais importante, ajuda no desenvolvimento de um plano de ação que possa levar a uma tarefa com maiores chances de sucesso, apoiando a sustentabilidade institucional (Bandeira & Amorim, 2020; Drumaux & Goethals, 2007; Fernandes et al., 2016; George, 2020; Melo, 2013; Mesquita et al., 2018; Salkic, 2014).

Nas etapas de construção do planejamento estratégico no setor público são criados espaços para reflexão coletiva e um fórum de discussão técnica. Considera-se que essa

participação é essencial, seja para aumentar a capacidade de analisar a situação e demandas dos ambientes interno e externo, seja para criar uma maior aceitação e compromisso com as mudanças do plano feitas em decorrência dessa participação (Albuquerque & Carrillo, 2010; George, 2020; Mesquita et al., 2018; Poister & Streib, 2005).

O PE possui diversas particularidades, como escopo, amplitude de foco, horizonte temporal, multiplicidade dos objetivos, instabilidade das coalizões, isomorfismo (aceitação e disseminação de práticas específicas de gestão), traço cultural do formalismo e extensão da coleta das informações, que devem ser consideradas com grande atenção quando de seu desenvolvimento e implementação, em virtude das especificidades das organizações públicas (Poister et al., 2010; Randeree & Youha, 2009). Os autores acrescentam, ainda, que a efetividade de diferentes abordagens depende das organizações onde são implementadas e dos problemas enfrentados por elas.

Portanto, as organizações públicas devem utilizar o planejamento estratégico como um instrumento para alcance de melhores resultados de gestão, seja na eficiência dos gastos públicos ou no atendimento aos cidadãos e à sociedade, sempre alinhado às políticas públicas e normas que regulamentam cada um dos setores de atuação, permitindo seu acompanhamento (Corrêa, 2007; Da-Fonseca et al., 2014). No entanto, deve-se ter cuidado ao usar esta ferramenta, pois podem surgir dificuldades antes e ao longo do processo. Nesse contexto, torna-se útil adotar um processo sistematizado, liderado por uma equipe conhecedora dos mecanismos de PE, a qual pode auxiliar na construção de um instrumento útil, que considere aspectos de grande importância às pessoas da organização e conduza ao bom desempenho público e à executabilidade da estratégia formulada (Olivier et al., 2018; Saari, 2018).

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para responder ao objetivo proposto no trabalho, adotou-se uma abordagem qualitativa, com procedimentos técnicos relacionados a um estudo de caso e à pesquisa-ação, haja vista que os pesquisadores atuaram como facilitadores durante a construção do planejamento estratégico na organização, coletando os dados, desenvolvendo o instrumento, preparando sua implementação e alcançando os resultados, de maneira propositiva, durante toda a pesquisa (Gray, 2021).

A pesquisa foi realizada no contexto da Subsecretaria de Assuntos Administrativos (SAA) do Ministério da Saúde (MS), setor responsável, em suma, pela gestão de processos e estruturas organizacionais, gestão de pessoas e unidades de informação, documentos e gestão administrativa. A construção de um sistema de planejamento estratégico para a unidade visa proporcionar aos seus gestores o controle e a avaliação dos seus processos de trabalho, em consonância às diretrizes do Ministério da Saúde. Logo, o planejamento foi desenvolvido para o quadriênio 2020-2023, conforme o PE do próprio Ministério da Saúde (2021).

A estrutura organizacional da SAA abrange um conjunto de coordenações-gerais, as quais têm a incumbência de descentralizar as atividades em áreas específicas. A composição da SAA compreende: i) Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas (COGEP); ii) Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças (CGOF); iii) Coordenação-Geral de Inovação de Processo e de Estruturas Organizacionais (CODIPE); iv) Coordenação-Geral de Arquitetura e Engenharia (CGENG); v) Coordenação-Geral de Documentação e Informação (CGDI); vi) Coordenação-Geral de Acompanhamento e Execução de Contratos Administrativos (CGCON); e vii)

Coordenação-Geral de Material e Patrimônio (CGMAP). Desse modo, ambas as coordenações foram envolvidas no processo de construção do instrumento.

Com o objetivo de promover a ampla participação dos atores envolvidos nas operações da subsecretaria no desenvolvimento do planejamento estratégico, designou-se um grupo responsável pelo processo decisório sobre os elementos que o constituem (Fonseca et al., 2013). Dessa forma, todos os gestores, considerando o subsecretário e os coordenadores-gerais, passaram a compor um Fórum Estratégico, que tem por função deliberar sobre todas as etapas do ciclo do planejamento estratégico (PE).

Já o papel de construção do planejamento estratégico fica sob comando da equipe de facilitadores, responsáveis por respaldar a equipe da SAA durante a condução da metodologia adotada, do ciclo de PE proposto por Matos et al. (2021). Assim, conforme se dá o desenvolvimento do planejamento, por meio da identificação das necessidades e dos direcionamentos realizados pelos gestores, os facilitadores validam cada uma das etapas junto ao Fórum Estratégico.

O ciclo de desenvolvimento do PE, segundo dispõem Matos et al. (2021), acontece por meio de seis etapas, em um fluxo regular, conforme apresentado na Figura 1. Nesse sentido, os facilitadores conduzem o desenvolvimento das etapas para, ao final, entregar um plano estratégico que contenha os elementos produzidos e permita o acompanhamento da execução das estratégias definidas. Os detalhes referentes a execução de cada etapa, bem como os fundamentos que alicerçam as operações, serão explorados na seção de resultados.

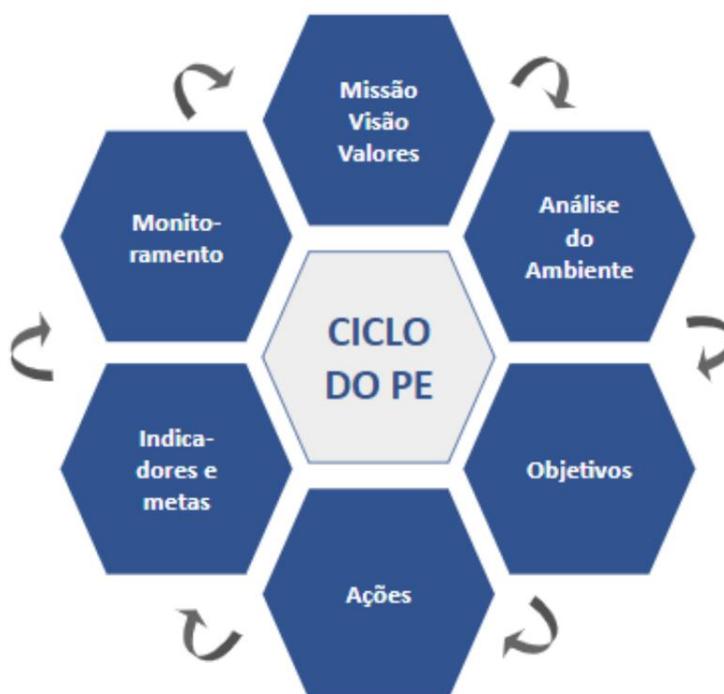


Figura 1 - Ciclo de desenvolvimento do planejamento estratégico
Fonte: Matos et al. (2021, p. 14).

4. RESULTADOS

O processo de desenvolvimento do planejamento estratégico junto à Subsecretaria de Assuntos Administrativos (SAA) do Ministério da Saúde, para o quadriênio 2020-2023, inicia

com a validação da proposta metodológica de construção, adotando o ciclo do PE defendido por Matos et al. (2021). A validação da proposta envolveu a participação dos gestores da SAA, por meio de seu Fórum Estratégico, junto às pessoas responsáveis pelas áreas afetadas na unidade. Após a validação da metodologia, iniciou-se o processo de construção junto à equipe. Com o objetivo de manter alinhado o planejamento estratégico da SAA com o do Ministério da Saúde, foram previamente analisados os seguintes aspectos do plano estratégico do MS: missão, visão e valores, perspectivas e objetivos estratégicos. Esse conjunto de elementos serviu de base de consulta durante todo o processo de desenvolvimento do planejamento da SAA.

A primeira etapa, conforme Matos et al. (2021), envolveu a definição da missão, visão e valores para a SAA. A missão institucional contribui para a concepção e aplicação e desenvolvimento de políticas, planos e programas (Salazar & Cerda, 2018). Para tanto, realizou-se uma oficina que, por deliberação do Fórum Estratégico, baseou-se na estrutura do planejamento de 2016 a 2018, com vistas a revisitá-lo e adequá-lo. A missão anterior da SAA era “Garantir às unidades do Ministério da Saúde soluções e recursos administrativos que viabilizem a implementação das políticas de saúde e aprimorem o SUS” (SAA/SE/MS, 2017). Após um debate com a participação efetiva de todos os membros do Fórum Estratégico, três propostas foram elencadas, sendo definida como nova missão: “Prover soluções e recursos para a implementação das políticas do Ministério da Saúde visando o aprimoramento do SUS”.

Já a visão institucional compreende uma pretensão de alcance no longo prazo, ou seja, é um cenário desejado pela instituição e, para sua formulação, procedeu-se tal qual à missão. Apresentou-se a visão anterior da SAA (2016-2018) de “Ser reconhecida pela eficiência na gestão administrativa do Ministério da Saúde, agindo de forma planejada e proativa” e a visão do Ministério da Saúde de “Sistema de Saúde Público efetivo e reconhecido por todos” (Ministério da Saúde, 2021, art. 3º), salientando a importância de haver alinhamento entre a visão da SAA e do MS. Colocou-se em discussão quais pontos poderiam ou não estar obsoletos e qual a percepção da equipe referente à visão. Algumas coordenações-gerais manifestaram-se no sentido de que a visão permanece atualizada, mas não está explícita a temática da integração e das unidades descentralizadas, as quais estão em voga no Ministério da Saúde. Assim, o Fórum deliberou pela inserção do termo integração na visão da SAA e foram levantadas duas opções de visão, sendo a definida e validada: “Ser reconhecida pela eficiência na gestão administrativa do Ministério da Saúde, agindo de forma planejada, integrada e proativa”.

Finalizando a primeira etapa do processo de planejamento, foram definidos os valores institucionais, que correspondem aos ideais que devem reger as atitudes e comportamentos das pessoas no alcance dos propósitos estabelecidos na estratégia (Salazar & Cerda, 2018; Matos et al., 2021). Todos os gestores da SAA participaram do processo com a proposição de três valores, os quais foram agrupados por similaridade e consolidados em sete, sendo eles: comprometimento; integração; transparência; resolutividade; excelência; ética; inovação.

A segunda etapa de construção do PE se refere ao estudo e análise do ambiente, considerando o contexto interno e externo. Utilizou-se de uma combinação de duas metodologias para realização da análise, a SWOT e a PEST. No que se refere à metodologia SWOT, a análise foi dividida em ambiente interno, com pontos fortes e pontos fracos, e ambiente externo, com oportunidades e ameaças (Albuquerque & Carrillo, 2010; Mesquita et al., 2018). A metodologia PEST foi incorporada com a inserção de quatro aspectos norteadores na análise do ambiente externo, com os contextos político, econômico, social e tecnológico (López et al., 2018; Martinez et al., 2018; Zumaeta et al., 2019). Haja vista que o ambiente externo ganhou esses aspectos norteadores, para resguardar a simetria do

instrumento e visando orientar a análise do ambiente interno, definiu-se outros quatro aspectos norteadores - pessoas, infraestrutura, serviços/produtos e processos de trabalho.

Para que se pudesse ter uma visão holística da SAA, todas as coordenadorias-gerais, ou seja, todas as unidades da SAA participaram da análise de ambiente. As informações foram coletadas por meio de planilhas e formulários eletrônicos. As respostas foram compiladas em um único documento e verificaram-se quais características apresentavam-se com maior frequência para, a partir dessa análise, sintetizar os pontos fortes, fracos, oportunidades e ameaças. Ao todo, após compilação realizada pela equipe de facilitação do processo, foram identificados 15 pontos fortes, 19 pontos fracos, 15 oportunidades e 11 ameaças. Os elementos identificados foram analisados por categorias semelhantes, por meio de colmeias que permitiram a visão conjunta do ambiente, conforme exibe a Figura 2.



Figura 2: Recorte da análise SWOT
Fonte: elaborado pelos autores (2022).

A terceira etapa do processo de planejamento estratégico envolveu a definição de objetivos, que representam qualitativamente as diretrizes para o foco e esforços dos recursos organizacionais para o alcance de sua missão e visão (Albuquerque & Carrillo, 2010). Para a disposição dos objetivos em um mapa estratégico, foi necessária a definição de perspectivas estratégicas. Para a SAA, as perspectivas estratégicas expressam os macro-aspectos que são considerados para a implementação da estratégia organizacional. A partir de um processo de *brainstorming*, foram definidas três perspectivas estratégicas: pessoas; processos internos; informação e comunicação.

Estabelecidas as perspectivas estratégicas, o próximo passo foi definir os objetivos estratégicos. A fim de estabelecer uma conexão entre o planejamento estratégico do Ministério da Saúde e da SAA, foram elaboradas planilhas e formulários eletrônicos que permitiram a proposição de objetivos estratégicos vinculados aos objetivos do MS. Assim, a partir das informações levantadas na análise de ambiente e considerando o planejamento estratégico do MS, todas as coordenações-gerais da SAA contribuíram para a definição dos seus objetivos.

Finalizada a etapa de proposição dos objetivos estratégicos, consolidou-se todas as 42 sugestões (7 referentes à perspectiva pessoas, 29 referentes aos processos internos, 6 referente à informação e comunicação) recebidas e iniciou-se um processo de agrupamento, tanto pelas perspectivas, como pela afinidade das propostas. Após a análise e agrupamento, totalizaram-se 11 propostas de objetivos estratégicos, que foram novamente encaminhados às coordenações-gerais para uma segunda rodada de proposições.

Embora todas as coordenações-gerais tenham participado da formulação dos objetivos estratégicos, nessa segunda rodada, quatro das sete coordenações-gerais encaminharam novas sugestões. Ao final de todo o processo, definiu-se um total de onze objetivos estratégicos, que foram validados integralmente por todos os gestores da SAA.

De posse dos objetivos estratégicos, tornou-se possível construir um mapa estratégico referente ao planejamento, onde os objetivos direcionam o alcance da missão e da visão institucional. A Figura 3 apresenta o mapa estratégico estruturado para a SAA.

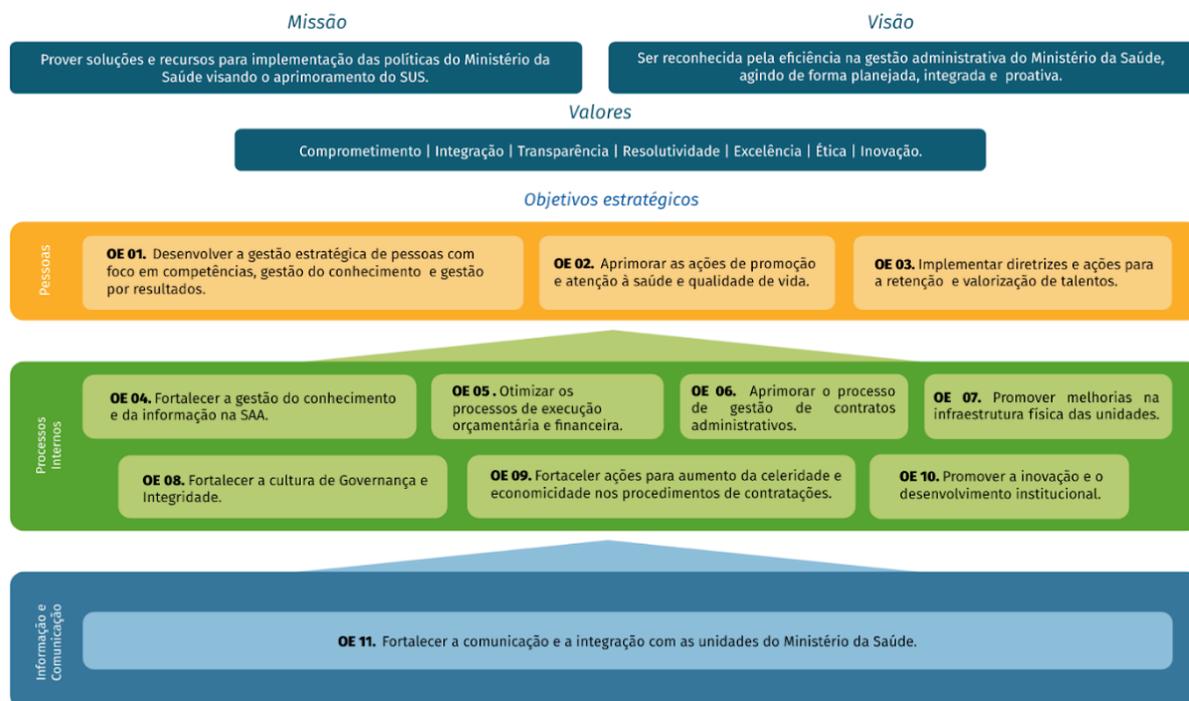


Figura 3: Mapa estratégico para a SAA
Fonte: elaborado pelos autores (2022).

Uma vez aprovados, passou-se à vinculação dos objetivos estratégicos às coordenações-gerais. Todos os coordenadores-gerais foram questionados quanto à participação da coordenação sob sua responsabilidade no alcance dos objetivos estratégicos e estabeleceu-se quais coordenações-gerais seriam responsáveis por cada objetivo.

Com a definição dos objetivos estratégicos e suas vinculações às coordenações-gerais, deu-se início a quarta etapa do processo de planejamento, a definição das ações. As ações estratégicas são entendidas como um desdobramento dos objetivos, assim, para cada objetivo estabelece-se um conjunto de ações estratégicas que ao serem efetivadas promovem o alcance desse (Albuquerque & Carrillo, 2010).

Para o desenvolvimento das ações estratégicas, atribui-se dois facilitadores para apoiar cada uma das coordenações-gerais da SAA. As proposições de ações estratégicas foram coletadas por meio de planilhas eletrônicas, que vinculavam as ações aos objetivos estratégicos e apresentavam a análise de ambiente. Durante um mês promoveu-se reuniões com as equipes para a construção das ações estratégicas, sendo que foram realizadas ao menos duas reuniões com cada coordenação-geral com a participação dos facilitadores. As ações estratégicas foram elaboradas de forma coletiva, vinculadas aos objetivos estratégicos e considerando os fatores identificados na análise de ambiente (pontos fortes e fracos, ameaças e oportunidades), a experiência dos gestores e as deficiências e necessidades das coordenações-gerais e da SAA como um todo. Essa participação da equipe, considerando a

multiplicidade de interesses e de diferentes visões, é fundamental para constituir um modelo holístico para a subsecretaria (Hințea, 2008; Salkić, 2014; Ugboro et al., 2011).

Inicialmente foram elaboradas 82 (oitenta e duas) proposições de ações estratégicas, distribuídas entre os 11 objetivos estratégicos definidos pela SAA. Esse conjunto de proposições passou por uma rodada de análise, agrupamento e validação, resultando em 78 ações propostas. Na segunda rodada de avaliação, as 78 ações propostas foram filtradas e validadas pelo Fórum Estratégico, culminando em 70 ações estratégicas, vinculadas aos 11 objetivos estratégicos. O processo de definição das ações está resumidamente ilustrado na Figura 4.

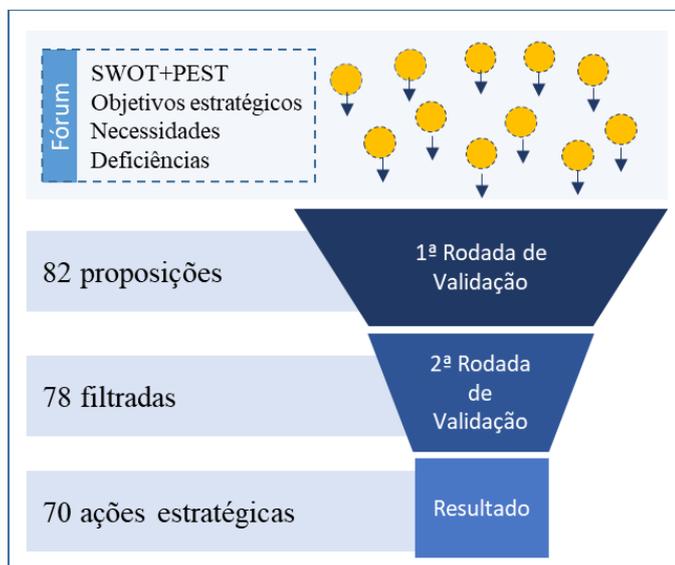


Figura 4: Processo de elaboração das ações estratégicas
Fonte: Elaborada pelos autores (2022).

Junto ao processo de elaboração das ações estratégicas, iniciou-se também a quinta etapa do processo de planejamento, a elaboração dos indicadores. Utilizou-se o mesmo instrumento de coleta para as ambas atividades. Assim, para cada uma das ações estratégicas, definiu-se um indicador estratégico, cuja função refere-se à aferição do alcance dessas.

Tal qual as ações estratégicas, os indicadores foram discutidos, analisados e validados pelas coordenações-gerais, envolvendo reuniões entre a equipe de cada coordenação, bem como com os facilitadores. A lógica de construção dos indicadores seguiu a linha dos descritores, prevista na metodologia multicritério de apoio à decisão-construtivista (MCDA-C) (Ensslin et al., 2022; Longaray et al., 2015), que devem possibilitar obter o desempenho da propriedade do contexto associado ao valor que se deseja monitorar e aperfeiçoar. Dessa forma, para cada indicador, definiu-se uma composição básica, abrangendo a descrição do indicador, contendo a direção de preferência para a ação e sua fórmula de cálculo, e uma escala de mensuração, composta por níveis de referência, que indicam o desempenho mínimo esperado na ação (nível neutro) e a meta almejada para a ação (nível bom) (Bana & Costa et al., 1999; Ensslin et al., 2020). Assim, os níveis de referência dividem as escalas em três regiões de desempenho, que auxiliam os gestores na visualização do desempenho dos indicadores: comprometedor, competitivo e excelência.

Ao final desta etapa, consolidou-se um indicador de desempenho representativo para cada uma das ações estratégicas estabelecidas. Novamente, o Fórum Estratégico ficou responsável pela validação dos elementos construídos, os quais foram deliberados e deferidos. Um recorte do modelo holístico, destacado sobre o segundo objetivo estratégico, considerando a composição das ações e indicadores das coordenações-gerais em um sistema

único para a SAA, é apresentado na Figura 5. Essa estrutura hierárquica permite aos gestores identificarem os pontos que, na sua percepção - considerando que todos os elementos foram construídos sob a ótica do Fórum -, merecem atenção e que são destaques na atuação da subsecretaria (Corrêa, 2007; Ensslin et al., 2022; Matos et al., 2019). Nesse sentido, possibilita-se realizar uma gestão direcionada ao cumprimento dos objetivos estratégicos estabelecidos.

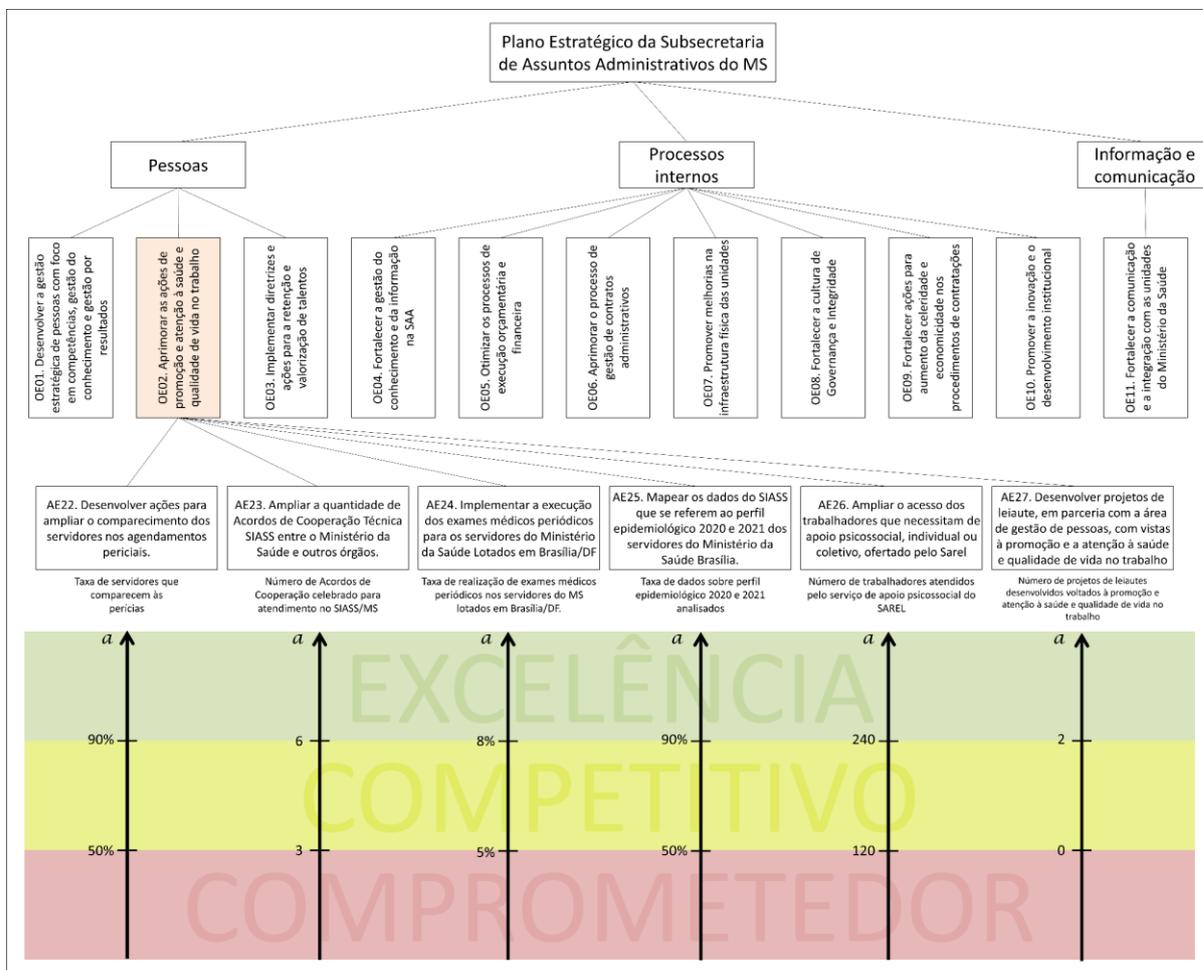


Figura 5: Sistema de indicadores por ações estratégicas do objetivo estratégico 02
Fonte: elaborado pelos autores (2022).

Para a etapa de monitoramento, a equipe de facilitadores estruturou um instrumento que permite identificar os elementos constantes no planejamento estratégico desenvolvido - como objetivos estratégicos, ações estratégicas e indicadores e metas - e acompanhar a evolução do alcance das estratégias estabelecidas. Nesse instrumento é possível preencher informações referentes aos resultados medidos nos indicadores, de forma periódica, os quais são apresentados de forma gráfica posteriormente, evidenciando o andamento do desempenho por responsáveis e por objetivos estratégicos.

O acompanhamento e monitoramento do desempenho dos indicadores permite aos gestores a construção do conhecimento sobre os aspectos que têm prejudicado o alcance da missão e visão institucionais e os aspectos que se destacam na unidade organizacional (Alonso, 2010; Salazar & Cerda, 2018; Ugboro et al., 2011). Esse conhecimento, então, pode promover novas necessidades informacionais que acarretam na promoção da renovação estratégica organizacional, com a revisão dos elementos do planejamento estratégico, de forma cíclica e processual, visando a melhoria contínua e o aperfeiçoamento dos processos

(Matos & Ensslin, 2020), culminando em maiores oportunidades para fortalecer a sustentabilidade institucional.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando a importância referente ao tema do planejamento aplicado ao setor público, este artigo teve por objetivo construir um modelo de planejamento estratégico para a Subsecretaria de Assuntos Administrativos do Ministério da Saúde, de modo a permitir aos seus administradores o controle e a avaliação dos processos de trabalho e possibilitar a gestão integrada de suas coordenações gerais, observando o alinhamento com o planejamento estabelecido para o Ministério da Saúde.

A construção do modelo se deu por meio da adoção do ciclo de planejamento estratégico proposto por Matos et al. (2021), submetido à equipe de gestores da unidade, que validou a proposição. Desse modo, os facilitadores lideraram a execução das seis etapas previstas no ciclo de planejamento, em consonância aos aspectos julgados como necessários e relevantes levantados junto ao fórum composto pelos gestores. Inicialmente foram definidas a missão, visão e valores, seguida da análise de ambiente interno com levantamento de pontos fortes e fracos, e de ambiente externo, com oportunidades e ameaças. Na sequência foram estabelecidas três perspectivas, desdobradas em onze objetivos estratégicos, os quais representam as prioridades para conclusão no período. De modo a possibilitar o alcance e a avaliação dos objetivos, foram definidas setenta ações estratégicas, as quais direcionam o que deve ser executado para conclusão dos objetivos. Para cada ação, um indicador de desempenho também foi estabelecido, permitindo a mensuração do alcance das metas esperadas. E, para concluir a estruturação do planejamento estratégico da SAA, definiu-se a forma de acompanhamento e monitoramento.

A realização do planejamento estratégico na SAA/SE/MS contribuiu empiricamente na definição de diretrizes norteadoras, bem como na priorização de ações estratégicas a serem realizadas no âmbito da Subsecretaria, o que se faz de fundamental importância, haja vista sua atuação em nível nacional. A análise de ambiente além de permitir a potencialização dos pontos fortes, também destaca as fragilidades da Subsecretaria permitindo atuar de forma preventiva. A definição de objetivos claros permite ao gestor a execução mais assertiva do planejamento estratégico e direciona o processo decisório. O controle e o monitoramento, por meio dos indicadores, permitem a realização de ajustes, quando necessários, mesmo durante o curso da execução do plano. A partir da execução do planejamento estratégico e seu acompanhamento e monitoramento, a SAA cria uma cultura organizacional de planejamento voltada a resultados e boas práticas em direção a uma espiral de excelência, auxiliando na promoção da sustentabilidade organizacional. É oportuno citar, ainda, que o presente artigo descreve a execução da proposta de ciclo de planejamento estratégico definida por Matos et al. (2021), demonstrando empiricamente seus processos.

No que tange às contribuições teóricas para a literatura sobre planejamento na gestão pública, é possível destacar o fornecimento de subsídios para o desenvolvimento estratégico, de modo a constituir elementos considerados como essenciais para serem incluídos no seu processo de construção. Demonstra-se o desenvolvimento de etapas citadas como fundamentais por estudos como Hinçea (2008), que salienta características específicas do setor e que raramente são aplicadas. Desse modo, o estudo contribuiu para preencher lacunas e fortalecer a aplicabilidade do PE em organizações públicas, tornando-as mais eficazes e responsáveis e permitindo a atuação mais transparente em todos os níveis.

Por fim, é válido ressaltar que a construção do modelo se baseia nas percepções das pessoas envolvidas no processo de gestão da SAA e no alinhamento com o planejamento do próprio Ministério da Saúde. Logo, os resultados alcançados na construção são particulares e

podem não representar generalizações para quaisquer organizações públicas. Somente os processos e as etapas apresentadas podem ser replicados e adotados nessas organizações, considerando suas particularidades, necessidades e percepções.

REFERÊNCIAS

- 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.
- Bana e Costa, C. A., Ensslin, L., Cornêa, É. C., & Vansnick, J. C. (1999). Decision support systems in action: integrated application in a multicriteria decision aid process. *European Journal of Operational Research*, 113(2), 315-335.
- 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. *Revista de Administração Contabilidade e Sustentabilidade*, 10(2), 66-77.
- Castro, C. M. (1977). *A prática da pesquisa*. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil.
- 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). Relevância do planejamento estratégico para a gestão pública. *Ingeniería Industrial*, 35(1), 105-111.
- de Araújo, F., & Gonçalves, C. A. (2011). O processo de formulação e implementação de planejamento estratégico em instituições do setor público. *Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria*, 4(3), 458-476.
- 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, L., Mussi, C. C., Dutra, A., Ensslin, S. R., & Demetrio, S. N. (2020). Management support model for information technology outsourcing. *Journal of Global Information Management (JGIM)*, 28(3), 123-147.

- Ensslin, L., Dutra, A., Ensslin, S. R., Graziano, L. A. G., & Longaray, A. A. (2022). Using a Constructivist Multi-Criteria Decision Aid Model (MCDA-C) to Develop a Novel Approach to Self-Manage Motivation in Organizations. *Axioms*, *11*(7), 331.
- Fernandes, A. G., Furtado, R. P. M., & Ferreira, P. A. (2016). Aplicação do Balanced Scorecard no auxílio à formulação do planejamento estratégico no setor público: o caso DAE/UFLA. *Revista Economia & Gestão*, *16*(42), 218-244.
- 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.
- Gray, D. E. (2021). *Doing research in the real world*. SAGE.
- Hințea, 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.
- Longaray, A. A., Ensslin, L., Ensslin, S. R., & da Rosa, I. O. (2015). Assessment of a Brazilian public hospital's performance for management purposes: A soft operations research case in action. *Operations Research for Health Care*, *5*, 28-48.
- 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.
- 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. 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.
- Matos, L. S., & Ensslin, S. R. (2020). Influência da Aprendizagem Organizacional na Revisão do Sistema de Avaliação de Desempenho. In: *Anais do XLIV Encontro da ANPAD - EnANPAD 2020*, on-line.
- Matos, L. S., Kist, M. B., Duarte, M. B., Camargo, A., & Richartz, F. (2021). O processo de planejamento estratégico no setor público: consolidação das etapas principais a partir de uma revisão sistematizada. In: *Anais do 11º Congresso UFSC de Controladoria e Finanças*, Florianópolis.
- Mesquita, C., Santos, J. F., da Silva, A. F., & Silva, A. M. (2018). Novos modelos de planejamento e controlo de gestão nos hospitais públicos portugueses. *Revista de Gestão em Sistemas de Saúde*, *7*(3), 239-256.

- Ministério da Saúde (2021). Portaria GM/MS nº 307, de 22 de fevereiro de 2021. Aprova o Planejamento Estratégico Institucional do Ministério da Saúde para os anos de 2020-2023.
- Mintzberg, H. (1990). The design school: Reconsidering the basic premises of strategic management. *Strategic Management Journal* 11(3), 171–195.
<https://doi.org/10.1002/smj.4250110302>
- Olivier, A. J., & Schwella, E. (2018). Closing the strategy execution gap in the public sector. *International Journal of Public Leadership*, 14(1), 6-32.
- Pangarkar, N. (2015). Performance implications of strategic changes: An integrative framework. *Business Horizons*, 58(3), 295–304.
<https://doi.org/10.1016/j.bushor.2015.01.003>
- 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.
- 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.
- SAA/SE/MS. Subsecretaria de Assuntos Administrativos da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde (2017). *Metodologia para monitoramento do planejamento estratégico SAA 216/2018*. GT Planejamento.
- 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), 61-7.

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.

United Nations. (2010). Objective and themes of the United Nations Conference on Sustainable Development. *Report of the Secretary-General*.

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.