

Ensaaios teóricos em



Administração pública

1ª edição

2021

**ORGANIZADORES**

Elaine Cristina Gomes da Silva

Iulo Pessotti Moro

**ENSAIOS TEÓRICOS EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**1ª Edição**

Alegre – ES

2021

## ENSAIOS TEÓRICOS EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS Os capítulos são de responsabilidade dos autores.

Este *e-book* é gratuito. Permitida a reprodução sem fins lucrativos, parcial ou total, por qualquer meio, se citada a fonte.

A violação dos direitos autorais (Lei nº 9.610/98) é crime (art. 184 do Código Penal).

Depósito legal na Biblioteca Nacional, conforme Decreto nº 1.825, de 20/12/1907.



Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)  
(Seção de Biblioteca Setorial Sul da Universidade Federal do Espírito Santo, ES,  
Brasil)

---

E59    Ensaio teórico em Administração Pública. [recurso eletrônico] /  
Elaine Cristina Gomes da Silva, Iulo Pessotti Moro,  
Organizadores. - Dados eletrônicos. - Alegre, ES : CAUFES,  
2021.  
69 p.: il.

Inclui bibliografia.

ISBN: 978-65-86981-14-8

Modo de acesso: <http://repositorio.ufes.br/handle/10/878>

1. Administração. 2. Administração pública. 3. Gestão pública. 4.  
Setor público. I. Silva, Elaine Cristina Gomes da, 1976-. II. Moro,  
Iulo Pessotti, 1989-.

CDU: 35

---

Bibliotecário: Raniere Barros Barreto – CRB-6 ES-000861/O

## **AUTORES**

Elaine Cristina Gomes da Silva<sup>1</sup>

Gianni Carvalho Machado Guimarães<sup>2</sup>

Iulo Pessotti Moro<sup>2</sup>

Jorgeana Antônio Azevedo Gonçalves<sup>2</sup>

Lidianne Bicalho Almeida<sup>2</sup>

Marianne Alves da Silva<sup>2</sup>

---

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO (Ufes)

Reitor: Paulo Sérgio de Paula Vargas

Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas (CCJE)

Diretora: Cenira Andrade de Oliveira

Centro de Ciências Agrárias e Engenharias (CCAÉ) – *Campus* Alegre

Diretora: Louisiane de Carvalho Nunes

---

## **AGRADECIMENTOS**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO  
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA DA Ufes

---

<sup>1</sup> Universidade Federal do Espírito Santo.

<sup>2</sup> Mestrado profissional em Gestão pública da Universidade Federal do Espírito Santo.

## DEDICATÓRIA

Aos pesquisadores, profissionais da área de saúde e dos serviços essenciais que trabalham incessantemente para atender às demandas da sociedade brasileira durante a pandemia do Covid-19.

*O conhecimento e a informação são os recursos estratégicos  
para o desenvolvimento de qualquer país.*

*Os portadores desses recursos são as pessoas.*

Peter Drucker

## SUMÁRIO

<b>Introdução .....</b>	<b>7</b>
-------------------------	----------

### **Capítulo I**

Importância da descentralização organizacional na Administração pública .....	8
<i>Lidianne Bicalho Almeida</i>	

### **Capítulo II**

Planejamento estratégico na Gestão pública brasileira .....	18
<i>Gianni Carvalho Machado Guimarães</i>	

### **Capítulo III**

Método planejamento de projeto orientado por objetivos em sistemas de informação geográfica na Gestão pública .....	30
<i>Iulo Pessotti Moro</i>	

### **Capítulo IV**

Planejamento estratégico situacional e suas contribuições na promoção da saúde do servidor público .....	41
<i>Marianne Alves da Silva</i>	

### **Capítulo V**

Uso do endomarketing na comunicação interna da Administração pública .....	50
<i>Jorgeana Antônio Azevedo Gonçalves</i>	

## INTRODUÇÃO

*Entre as diferentes áreas da Ciência da Administração, a Administração pública vem ganhando destaque pela busca contínua em utilizar algumas práticas da Administração de empresas em sua estrutura organizacional, visando tornar seus processos mais eficazes para o alcance dos resultados propostos em seu planejamento estratégico.*

*Com o estabelecimento do regime político democrático no Brasil iniciado na década de 80, a sociedade tornou-se mais participativa nas mudanças gerenciais da Administração pública, que atravessa, atualmente, por inúmeros desafios em sua gestão. Tais desafios estão cada vez mais complexos à medida em que se agravam os problemas econômicos, políticos, ambientais, sociais e de saúde coletiva do País e no mundo. Outros fatores como legislação defasada, excesso de burocracia, hierarquia excessivamente verticalizada, priorização dos interesses pessoais dos políticos, também dificulta as mudanças nos setores públicos.*

*Mesmo com tantas dificuldades, nota-se que a utilização de meios de gerenciamento mais eficientes tem crescido no Brasil, mesmo que lentamente. Contudo, faz-se necessárias muitas adaptações dessas práticas, uma vez que o objetivo do Estado é atender às necessidades da população, enquanto que as empresas visam alcançar resultados para si próprias.*

*Nesse contexto, este e-book apresenta recortes teóricos aplicados em diferentes segmentos da Administração pública. Os recortes teóricos apontam a possibilidade de suas aplicações em diferentes situações que estejam ancoradas por um planejamento estratégico, quer seja o planejamento estratégico situacional, o orientado por objetivos ou outro modelo. Outras teorias como Comunicação organizacional aliada ao Endomarketing e Descentralização organizacional, também são apresentadas com enfoque nos seus conceitos principais em diferentes abordagens de Gestão pública.*

*As teorias aqui apresentadas foram elaboradas com viés interdisciplinar e visão holística, perfil predominante na Administração. Não há pretensão de se esgotar os estudos sobre os temas aqui apresentados. Intentamos, com este e-book, contribuir modestamente nessa seara com o avanço da Administração pública brasileira.*

*Boa leitura!*

*Elaine Cristina Gomes da Silva*



## IMPORTÂNCIA DA DESCENTRALIZAÇÃO ORGANIZACIONAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Lidiane Bicalho Almeida (lidianne@live.com)

### 1 INTRODUÇÃO

Em função das grandes transformações ocorridas no cenário mundial, das novas tecnologias e da economia globalizada das últimas décadas as organizações públicas brasileiras vêm sendo forçadas a instituir mudanças organizacionais. E, paralelamente, o Estado também tem ao longo da história tentado evoluir através da Gestão pública que, inicialmente era patrimonialista, entre 1500 até 1930, posteriormente ocorreu uma tentativa de inserir o modelo burocrático e, a partir de 1990 a *New Public Management* (NPM) ganhou destaque. Aliado a tal fato, as organizações públicas passaram a carregar traços dos três modelos de gestão, transformando a administração pública complexa e desafiadora.

Desse modo, é indispensável analisar as organizações públicas como instituições que possuem características singulares, em virtude de atuam em nome do povo e da sociedade. Também, realizam suas ações tendo como base extenso quantitativo de leis e normas escritas, grande hierarquia de autoridade e linhas de comando fortemente centralizadas (CARVALHO, 2012).

Quando buscamos compreender como as organizações estão estruturadas podemos perceber que existem algumas que dispõem de forte controle, que dificulta a autonomia e a flexibilidade administrativa; por conseguinte reduz a eficiência e causa morosidade nos serviços prestados (MOTTA, 2013). E com isso, existe a necessidade de aperfeiçoar a estrutura organizacional e provocar democratização das decisões (ALCÂNTARA, 2011) ocasionado, assim, a flexibilidade organizacional.

Na década de 1990, com a perspectiva gerencialista as organizações passaram a propor serviços públicos mais flexíveis, descentralizados e eficientes. Visando reduzir custos, aumentar a produtividade e melhorar os processos de trabalho e, conseqüentemente, deixar de lado o modelo tradicional centralizador e burocrático vigente (CARVALHO, 2012).

Essa capacidade das organizações se adaptarem aos novos tempos, ou seja, de exercerem a flexibilidade organizacional, proporciona alterações estruturais, culturais, estratégicas, tecnológicas e até humanas. Uma vez que, a organização é compreendida como unidade social que se estabelece para alcançar objetivos específicos, possui três elementos básicos: indivíduos, grupos e tarefas, assim sua atuação está diretamente relacionada ao contexto ao qual está inserida (SANTOS et al., 2015).



Mais do que isso, com a Nova Gestão Pública foi necessária adequar também a forma como o poder é distribuído, e a descentralização passou a ser utilizada nas organizações públicas. Já que, é uma forma de partilha do poder da esfera central para as unidades do governo local, podendo ser distribuído o controle das decisões, o poder da ação ou da execução (VIEIRA, 2012). Em outras palavras, é um procedimento organizacional que delega autoridade de cima para baixo, proporcionando uma redefinição das funções da esfera central (FREITAS, 2015), possibilitando maior autonomia nos processos decisórios.

Quando consideramos a possibilidade de descentralização dentro de uma organização é essencialmente uma forma de transferência de poder, onde as atribuições administrativas são concedidas para vários departamentos, gerando uma relação de dependência e ligação entre os envolvidos, e por meio dessa mudança de atribuições acontece a redistribuição de poder, ou de autonomia, melhorando o desempenho final das atividades (CARDOSO; FONSECA; GUIMARAES, 2018).

Portanto, a flexibilização e a descentralização organizacional proporcionam a criação e o estabelecimento de estruturas administrativas mais orgânicas e ágeis, com padrões gerenciais; que possibilitem atender as novas necessidades dos cidadãos (CAVAZOTTE; MORENO JÚNIOR; TURANO, 2015). Isto é, para que aconteça um aperfeiçoamento da qualidade dos serviços públicos prestados. E também, para promover maior participação dos usuários dos serviços públicos, através da expansão do processo democrático (VIEIRA 2012). Assim sendo, o objetivo deste trabalho é discutir as contribuições da flexibilidade e a descentralização organizacional na Administração pública brasileira.

## **2 METODOLOGIA**

A metodologia utilizada neste trabalho é de natureza qualitativa; uma vez que, buscou compreender a flexibilidade e a descentralização organizacional na Gestão Pública, sem se preocupar em quantificar dados, voltando-se para o porquê dos fatos e a descrição das teorias que envolvem este estudo. Ademais, possui natureza exploratória e descritiva, em função de possibilitar uma visão geral sobre o assunto.

As informações que constituem este trabalho, foram obtidas por meio de revistas científicas tendo a limitação temporal dos últimos 10 anos. E as fontes de embasamento teórico foram escolhidas por meio das palavras-chaves: Gestão pública, flexibilidade organizacional, descentralização em organizações públicas, cultura organizacional, entre outras.



Também foram consultadas as legislações que norteiam a Gestão pública. Portanto, após a triagem dos artigos e da legislação, foram destacadas as informações mais relevantes que permitiram a análise do assunto.

### 3 CONTEXTUALIZANDO A GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA

A Gestão pública brasileira passou por diversas tentativas de modernizar e reestruturar o Estado, em virtude das grandes mudanças no cenário mundial, da globalização e do avanço tecnológico, entre as quais podemos destacar adoção do modelo *New Public Management* que buscou aprimorar a administração pública do Brasil e que ocasionou a transferência dos conhecimentos gerenciais já utilizados no setor privado para o público (FILGUEIRAS, 2018).

Nesta perspectiva, a NPM propunha a diminuição do tamanho do Estado, e assim a Administração pública iria atuar na orientação, não mais executar as ações, passando a regular e prover os serviços; também, foi empregado uma tentativa de alterar a cultura organizacional através do estabelecimento de valores voltados para a competição, a descentralização, a flexibilização, os contratos de desempenho e o planejamento estratégico (MOTTA, 2013). Isto é, a estratégia era diminuir as despesas, ampliar a eficiência, melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados (CARVALHO, 2012).

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19 /1998, que inseriu um novo princípio para a administração pública direta e indireta, o da eficiência, que focado na satisfação do cidadão, maximizando os resultados da atuação do servidor público, colocando-os dentro do contexto desejável de presteza, excelência e rendimento (BRASIL, 1998). Deste modo, os serviços públicos passaram a buscar a realização de ações se baseando no produto final, visando a melhoria na qualidade das ações realizadas.

O Decreto nº 5.378/2005 deu origem ao Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA) que visava auxiliar na melhoria da qualidade dos serviços públicos fornecidos aos cidadãos, através da Gestão pública orientada para resultados (BRASIL, 2005). Deste ponto de vista, de acordo com Fowler, Mello e Costa Neto (2011) o Programa GESPÚBLICA tinha como uma das vertentes a redução do excesso de burocracia arraigada no sistema público tradicional, através da simplificação dos procedimentos, melhorando assim a qualidade dos serviços dos prestados.

O Programa possuía uma perspectiva de descentralizar, através da ruptura do modelo tradicional centralizador e autoritário até então vigente; ou seja, a intenção era democratizar o Estado com a aproximação da comunidade (BINOTTO et al., 2010). Em resumo, iria acontecer a diminuição do poder do Estado que passaria para a sociedade civil através da participação da população nas ações decisórias



da Gestão pública, com a instituição dos conselhos consultivos, fóruns, assembleias, consultas populares, conferências e através das associações e dos grupos sociais (FREITAS, 2015).

Diante da realidade apresentada, a descentralização imposta pela Constituição de 1988 favoreceu a democratização da tomada de decisões das instâncias federais e estaduais para os municípios, que historicamente autoritários passaram a estabelecer maneiras de dialogar e ampliar a participação popular, em favor de uma maior transparência dos atos públicos (SILVA; FADUL, 2010).

Assim sendo, para melhor compreensão o próximo tópico irá retratar a cultura organizacional, uma vez que NPM buscou alterá-la.

#### **4 CULTURA ORGANIZACIONAL**

A cultura organizacional de acordo com Silva e Fadul (2010, p. 654) “deve abranger um conjunto de valores que refletem e se refletem em artefatos visíveis, que se alteram em função de fatores internos e/ou externos à própria cultura organizacional”. Neste sentido, os artefatos visíveis são a estrutura física, as mercadorias, o conhecimento tecnológico, a linguagem, os rituais, as normas, as cerimônias; ou seja, o que pode ser observado, ouvido e sentido da cultura organizacional.

Bem, Prado e Delfino (2013) reforçam que a cultura organizacional está relacionada ao modo como a organização atua e como se apresenta; isto é, está vinculada a forma como ocorre a comunicação interna e externa, o tipo de infraestrutura, o tipo de gestão empregada e as características pessoais da força de trabalho; e também com os valores, as práticas e os símbolos que são incorporados e compartilhados pelas pessoas.

Como consequência, a cultura organizacional “pode influenciar de forma leve ou intensa, positiva ou negativamente, a forma como diferentes organizações lidam com o conhecimento e estimulam a aprendizagem” (CAVAZOTTE; MORENO JÚNIOR; TURANO, 2015, p. 1558).

Bem, Prado e Delfino (2013) ainda ampliam o posicionamento anterior e afirmam que a cultura organizacional é um grande propulsor da flexibilidade organizacional; uma vez que, orienta e direciona os padrões comportamentais dos indivíduos dentro da instituição. Assim sendo, a flexibilidade está diretamente relacionada ao crescimento organizacional, melhoria do desempenho formal do grupo e ampliação da inovação (CAVAZOTTE; MORENO JÚNIOR; TURANO, 2015).

É importante compreender que a cultura de modo específico, é distinguida em grupos onde as pessoas estão inseridas; já que, possuem comportamentos similares e objetivos comuns (RORATO;



DIAS, 2011). Além disso, os autores ainda consideram que em virtude da uniformidade da administração pública que as organizações do Estado apresentam culturas similares ou até equivalentes.

A cultura organizacional existente nas instituições públicas do Brasil é tradicionalmente burocrática, com estrutura rígidas, complexas e centralizada (BEM; PRADO; DELFINO, 2013). Como resultado, existem “estruturas rígidas de demarcação entre departamentos, funções e níveis de gestão, que acabam gerando “feudos” do conhecimento, que dificultam o compartilhamento voluntário de informações” (BRITO; OLIVEIRA; CASTRO, 2012, p. 1343).

Deste modo, o tópico subsequente irá discutir flexibilidade organizacional, pois a cultura da organização é um propulsor da flexibilidade.

## **5 FLEXIBILIDADE ORGANIZACIONAL**

A flexibilidade organizacional acontece em função do ambiente interno e externo das organizações, dos avanços tecnológico, das alterações na legislação, da adequação da estrutura organizacional; ou seja, “as organizações reagem à mudança quando existe uma modificação no seu ambiente, tecnologia, metas, motivações ou nos valores percebidos” (SANTOS et al., 2015, p.169).

A partir desta definição é interessante analisar o processo de flexibilidade organizacional das instituições públicas, sendo necessário lembrar que estas possuem peculiaridades já na sua natureza; porque, a atuação dos agentes públicos sempre se baseia em leis e normas; portanto existem limitações impostas pelo regulamento jurídico vigente (LIMA; JACOBINI; ARAÚJO, 2015). Assim, se for considerado uma empresa privada e uma instituição pública é possível perceber que a pública tem maior dificuldade em adotar novas práticas (SANTOS et al., 2015).

Consequentemente, a flexibilidade na administração pública é lenta; uma vez que, requer a criação da estrutura e de cargos, estão subordinadas às normas legislativas, ao orçamento e até condicionantes políticas (LIMA; JACOBINI; ARAÚJO, 2015). Além disso, é necessário lembrar que o processo de flexibilidade depende da alteração da cultura da organização, logo necessita de tempo para a adaptação aos novos valores (SANTOS et al., 2015).

Por outro lado, flexibilidade organizacional está presente no dia a dia das organizações públicas que buscam cada vez mais ampliar a capacidade institucional para aperfeiçoar os serviços prestados aos cidadãos; deste modo, passa a fazer parte das ações do Estado as “relações interinstitucionais, arranjos organizacionais, parcerias, políticas adequadas de pessoal e de alocação de recursos tecnológicos, financeiros e materiais, preocupação com resultados, entre outras exigências próprias da racionalidade instrumental” (LIMA; JACOBINI; ARAÚJO, 2015, p. 1509).



Aliado a isto, convém esclarecer que as organizações são estruturadas hierarquicamente e dispõem de aspectos comportamentais que estão associados a estrutura informal (pessoas e grupos), que interfere muito no comportamento organizacional (SANTOS et al., 2015). Então, é fundamental que se mobilize os agentes envolvidos para que estes passem se empenhar e comprometer com a implementação da nova realidade (LIMA; JACOBINI; ARAÚJO, 2015).

Em virtude das particularidades da administração pública é interessante expor que a forma de ingresso é através do concurso público, de prova ou prova e título, com foco para o cargo, não na competência profissional ou características favoráveis para a organização como na iniciativa privada, é um desafio para a Gestão pública (RODRIGUES; CARVALHO, 2019).

Mais do que isso, é fundamental estimular os servidores públicos, pois eles que proporciona a flexibilidade organizacional; sendo assim, a motivação é adquirida através da capacitação contínua, que prepara para novas competências, novas práticas de gestão, concilia os objetivos individuais com o da organização, melhora a qualidade do trabalho e o atendimento ao cidadão (RODRIGUES; CARVALHO, 2019).

Por outro lado, quando analisamos a flexibilidade organizacional e os agentes envolvidos é bom considerar que o processo de transformação deve ser lento, planejado e com ações previstas anteriormente, para que haja menor resistência entre os servidores envolvidos (SANTOS et al., 2015).

Em geral, também se pode inferir que a pouca preocupação com a comunicação pode interferir e gerar resistência, posto que quando o diálogo entre os envolvidos não ocorre de modo satisfatório, não existe uma visão clara do que se pretende alcançar (QUEIROZ; CKAGNAZAROFF, 2010).

Sob outra perspectiva, é possível analisar a flexibilidade organizacional com base na dimensão estrutural da instituição, onde a análise é baseada na hierarquia e mudar representa modificar a distribuição formal de autoridade e competência (QUEIROZ; CKAGNAZAROFF, 2010). Então, a estrutura organizacional é resultante do modo em que a autoridade é distribuída; ou seja, do poder hierárquico, que determina o modo como as ações irão ser realizadas, estabelece as obrigações e atribuições das pessoas envolvidas; portanto, gera condições para que a flexibilidade possa ser realizada (LIMA; JACOBINI; ARAÚJO, 2015).

O poder hierárquico é resultado processo histórico de desenvolvimento organizacional, que inicialmente possuía uma estrutura voltada para o poder central, com decisões concertadas no topo da hierarquia, que com o passar dos anos começa a sofrer alterações e começam a ser implantado os conhecimentos gerenciais, baseados em alternativas mais eficientes, eficazes, democráticas e descentralizadas (BINOTTO et al., 2010).



Desta forma, o tópico a seguir irá retratar a descentralização, que não corresponde apenas uma orientação política administrativa e hierárquica, mas, também, um processo de flexibilização organizacional na Gestão pública (FREITAS, 2015).

## 6 DESCENTRALIZAÇÃO ORGANIZACIONAL

A descentralização acontece quando é ocorre uma transferência de responsabilidade entre órgãos, instâncias governamentais e até funções, que deixam de concentrar o poder no centro e passam a delegar atribuições (BINOTTO et al., 2010).

Paralelamente, também possui a abordagem política onde a descentralização consiste em um processo de divisão e estímulo de participação entre as unidades da federação; em vista disso, é atribuída mais responsabilidade aos municípios e em contrapartida ocorre uma ampliação participação do cidadão em virtude dos mecanismos de participação e fiscalização popular (ALCÂNTARA, 2011).

A descentralização proporciona a aproximação administrativa, em função do conhecimento mais próximo das realidades e do cotidiano, em virtude do conhecimento mais amplo das necessidades (FREITAS, 2015). Assim sendo, é um recurso utilizado para melhorar a eficácia e eficiência pública dos processos empregados, já que, possibilita proximidade com a redução da estrutura administrativa, o que causa rapidez e estetiza na Gestão pública (BINOTTO et al., 2010).

Nesse contexto, alguns autores realizam distinções com relação ao termo descentralização, surgindo o conceito de desconcentração quando se transferi apenas as atividades entre órgãos, as decisões continuam centralizadas e se mantém a hierarquia (ALCÂNTARA, 2011).

Entretanto, para outros autores a descentralização quando analisada somente na perspectiva administrativa ou organizacional é sinônimo de mudança e delegação de competência entre unidades; em vista disso, os autores Binotto et al. (2010) entendem que essa delegação de poder proporciona maior eficácia na Gestão pública, diminuição nos procedimentos burocráticos e com isso melhor execução dos objetivos impostos pela organização.

Carvalho (2012) reforça que a descentralização organizacional proporciona a democratização dos procedimentos administrativos, que se tornam mais flexíveis, ágeis e participativos, e a hierarquia é reduzida; não existindo mais a separação entre planejamento e execução da ação. Em contrapartida, ocorre um acréscimo de atribuições e responsabilidades.

Consequentemente, esse aumento de encargos pode ser positivo quando reduz o excesso de regras e estimula o treinamento ou viabiliza a aquisição de conhecimento; mas pode ser visto, como um



problema em alguns casos, pois, a transferência de atribuições pode ser maior do que o repasse orçamentário (BINOTTO et al., 2010). Então, é importante considerar a relação entre a receita (gerada e transferida) e as despesa (ALCÂNTARA, 2011).

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nota-se que a Gestão Pública no Brasil, a partir do surgimento do modelo New Public Management ainda tem passado por várias alterações, entre as quais podemos destacar que o Estado diminuiu grande parte da execução de muitos serviços, tornando-se apenas o agente regulador. Consequentemente, o processo de descentralização de muitos serviços ainda está acontecendo por intermédio das ações do governo. Entretanto, ainda assim, as alterações realizadas já proporcionaram maior flexibilidade, redução de despesas e melhorias nos serviços, que passaram a ser orientados para resultados. Mais do que isso, ocorreu a aplicação da participação popular, que ocasionou também maior transparência.

É possível inferir sob a perspectiva das teorias investigadas que a cultura das organizações públicas está diretamente relacionada com as bases da instituição, com a forma de atuação das pessoas, com os valores individuais e institucionais. Entretanto, as instituições públicas que atuam em nome do povo possuem uma cultura extremamente burocrática, hierarquizada e centralizada, com normas que delimitam a atuação dos servidores e desconsideram as características pessoais. Em vista disso, a cultura organizacional vigente nas organizações públicas, prejudica a flexibilidade organizacional, dada a resistência à mudanças.

Nesta perspectiva, a flexibilidade organizacional embora encontra algumas barreiras na Gestão pública, torna-se um dos caminhos para as instituições implementarem e se adaptarem às mudanças e exigências do ambiente interno e externo, uma vez que, possibilita que as organizações públicas adequem às características estruturais e o formato institucional, gerando assim estruturas com menos subdivisões, tarefas planejadas a longo prazo e melhores métodos de trabalho. Logo, proporciona menor morosidade no andamento dos processos e mais eficiência nos procedimentos e serviços.

Observou-se, ainda, que a descentralização aumenta a autonomia formal e informal, em virtude da delegação de competências para as pessoas mais próximas das ações executivas, beneficiando assim o andamento dos procedimentos administrativos; já que, proporciona a redução de níveis. Ademais, reduz a fronteira entre os servidores que até então só cumpriam ordem da cúpula e agora podem participar de modo mais específico.



## REFERÊNCIAS

- ALCÂNTARA, F. H. C. As Reformas Legais e o Processo de Descentralização: Aspectos Jurídicos e Políticos. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v.19, n.39, p. 197-210, 2011.
- BEM R. M.; PRADO M. L.; DELFINO N. Desafios à Implantação da Gestão do Conhecimento: a Questão Cultural nas Organizações Públicas Federais Brasileira. **Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação**, Campinas, v.11 n.2 p.123-135 mai./ago., 2013.
- BINOTTO E.; RIBEIRO E. S.; DALLAVRIDA V. R.; SIQUEIRA E. S. Descentralização Político-Administrativa: o Caso de uma Secretaria de Estado. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 6, p. 186-213, set./dez. 2010.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, jun. 1998.
- \_\_\_\_\_. Decreto-lei nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005. Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, fev. 2005.
- BRITO L. M. P.; OLIVEIRA P. W. S.; CASTRO A. B.C. Gestão do conhecimento numa instituição pública de assistência técnica e extensão rural do Nordeste do Brasil. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 341-366, 2012.
- CARDOSO A. L. R.; FONSECA K. A.; GUIMARAES S. M. M. Intergovernabilidade e Gestão Pública em Rede: o Caso da Educação à Distância no Norte de Minas Gerais. **Multifaces**, v. 1, n. 1, p. 75-89, abril 2018.
- CARVALHO E. J. G. Gestão escolar: da centralização à descentralização. **Cadernos de Pesquisa em Educação - PPGE/UFES**, Vitória, ES. a. 9, v. 18, n. 36, p. 33-53, jul./dez. 2012.
- CAVAZOTTE F. S. C. N.; MORENO JÚNIOR. V. A.; TURANO L. M. Cultura de aprendizagem contínua, atitudes e desempenho no trabalho: uma comparação entre empresas do setor público e privado. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v 49, n. 6, p.1555-1578, nov./dez., 2015.
- FILGUEIRAS, F. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 71-88, jan. 2018.
- FOWLER, E. D.; MELLO, C. H. P.; COSTA NETO, P. L. O. Análise exploratória da utilização do programa de qualidade GESPÚBLICA nas instituições federais de ensino superior. **Gestão & Produção**, v. 18, n. 4, p. 837-852, 2011.
- FREITAS L. O. Políticas públicas, descentralização e participação popular. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 113-122, jan./jun. 2015.
- LIMA, J. M. C.; JACOBINI J. P. R.; ARAÚJO M. A. D. Reestruturação organizacional: os principais desafios para o Ministério Público do Rio Grande do Norte. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 6, p. 1507-1530, nov./dez. 2015.



MOTTA, P. R. O estado da arte da gestão pública. **Revista de Administração de Empresas**, v. 53, n. 1, p. 82-90, 2013.

QUEIROZ, R. G. M.; CKAGNAZAROFF I. B. Inovação no setor público: uma análise do choque de gestão (2003-10) sob a ótica dos servidores e dos preceitos teóricos relacionados à inovação no setor público. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 679-705, mai./jun. 2010.

RODRIGUES R. L.A; CARVALHO J. F. S. A Gestão de pessoas no serviço público: um estudo sobre servidores da secretaria de educação do Distrito Federal. **Interação**, Varginha, v. 22, n. 1, p. 16-42, 2019.

RORATO R.; DIAS E. D. Cultura Organizacional no Setor Público: Um Estudo Junto a um Departamento Administrativo de uma Universidade Federal Brasileira. **Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria**, Santa Maria, v. 4, núm. 3, p. 341-351, 2011.

SANTOS V. S.; PRADO P. A.; OLIVEIRA E. A. A. Q.; KROM V. A utilização da gestão estratégica da informação no processo de mudanças de uma organização pública municipal. **LAJBM**, Taubaté, v. 6, n. 1, p. 156-177, edição especial 1/2015.

SILVA L. P.; FADUL E. A Produção Científica Sobre Cultura Organizacional em Organizações Públicas no Período de 1997 a 2007: um Convite à Reflexão. **RAC**, Curitiba, v. 14, n. 4, art. 5, p. 651-669, jul./ago., 2010.

VIEIRA, P. R. Em busca de uma teoria de descentralização. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1409-1425, set./out. 2012.

**PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA**

Gianni Carvalho Machado Guimarães (gianni.machado2017@gmail.com)

**1 INTRODUÇÃO**

Quando se pensa numa atividade de sucesso, normalmente se reflete sobre as causas que facilitou a obtenção dos resultados esperados. Independente do ramo de atuação, o planejamento é vinculado como a causa mais provável deste sucesso.

O planejamento deve orientar a energia dos colaboradores em obter o êxito esperado. Deve-se considerar, no entanto, que quanto maior é a visão de futuro que norteia estes planos, maiores serão os desafios enfrentados no presente. Para isto, é essencial que haja estratégias bem estabelecidas no planejamento, buscando-se antecipar problemas ou aproveitar de forma mais eficiente as oportunidades que surgirem (ARAÚJO e SILVA; GONÇALVES, 2011).

No setor público, o planejamento nas esferas Federal, Estadual e Municipal é essencial para que a própria vida em sociedade flua de modo que garanta a cada indivíduo o pleno o exercício da cidadania. Para isso, devido a sua complexidade, a adoção de estratégias ao planejamento é primordial.

O planejamento estratégico tem como objetivo estabelecer um plano de ação coerente com as metas e políticas formuladas pela organização, capaz de se adaptar as mudanças do ambiente e alocar recursos respeitando as competências e deficiências internas (FALSSARELLA; JANNUZZI; SUGHARA; 2014).

Independentemente da perspectiva sócio-política que o país e seus entes federativos adotem através dos planos de governo de seus representantes, tanto sob uma visão de reforma social guiada pelo Estado ou por uma atuação política que busca um Estado menor e mais eficiente, o desafio que se apresenta à gestão pública é transformar as estruturas administrativo-burocráticas atuais em estruturas mais flexíveis e capazes de empreender (SILVA et al., 2013). Desta forma, para que a administração pública alcance os objetivos traçados, é necessário haver na gestão a criação de um planejamento estratégico que delimite sua visão de futuro, missão, objetivos e metas (FALSSARELLA; JANNUZZI; SUGHARA; 2014).

O surgimento do planejamento estratégico na gestão pública ocorreu no Reino Unido em meados do século XX com o intuito de conter a grave crise fiscal que atravessavam. Tendo como base o direcionamento eficiente da alocação dos recursos públicos, o conceito de planejamento estratégico se



tornou sinônimo de eficiência, devendo ser encarado como o meio pelo qual os governantes pretendem alcançar suas metas, otimizando os recursos e executando de maneira mais eficaz suas atividades. Desta forma, será possível realizar programas e projetos, tornando o ente público mais eficiente no que se refere ao seu papel institucional (FERNANDES; FURTADO; FERREIRA, 2016).

No entanto, ao se considerar a grave crise fiscal e econômica, os baixos índices de qualidade na educação e desenvolvimento de tecnologia e o aumento da pobreza de um modo geral, pode-se supor que a maioria dos gestores públicos no Brasil, independentemente da esfera que ocupe, não tem conseguido realizar um planejamento estratégico que se adeque as dificuldades enfrentadas na gestão pública.

Diante de tal importância, e buscando investigar quais as funções de um plano estratégico como ferramenta de gerenciamento, este estudo tem como objetivo descrever a importância do planejamento estratégico na Gestão pública.

Metodologicamente, este trabalho teve como suporte a pesquisa bibliográfica, de natureza qualitativa e descritiva.

A construção deste trabalho se deu por meio do uso de artigos científicos recolhidos de diferentes sítios de pesquisas disponíveis na internet entre os anos de 2000 a 2020. Os sítios de pesquisas utilizados foram: “*Web of Science*” “*Scopus*” e “*SciELO*” utilizando as palavras chaves “planejamento”, “planejamento estratégico”, “planejamento e gestão pública”, “planejamento público estratégico” e “*strategic public planning*”.

## 2 PLANEJAMENTO NA GESTÃO PÚBLICA

De acordo com Lima; Jacobini e Araújo (2015) as escolas de Administração tiveram por muito tempo um conceito de planejamento baseado na análise de eventos já ocorridos. Estes eventos eram utilizados para traçar a projeção futura, cabendo ao gestor adotar um plano capaz de propor a tomada de decisão a partir dessa experiência adquirida. A ênfase que se dava a experiência e o tempo que se projetava para a viabilidade de suas aplicações moldavam esta forma de planejamento. Seu maior expoente metodológico foi a Metodologia do Planejamento a Longo Prazo.

Este tipo de planejamento que apostava naquilo que já tinha ocorrido para daí criar uma perspectiva futura foi desenvolvida inicialmente no Reino Unido e foi criada com o intuito de planificar as ações do governo que vivia sob forte recessão. Devido ao sucesso inglês, a Metodologia de Planejamento a Longo



Prazo foi um modelo adotado em outros países, alcançando o seu auge nos Estados Unidos na década de 1950 (SILVA et al., 2013).

Segundo Lima; Jacobini e Araújo (2015) o planejamento na Metodologia de Longo Prazo destacava-se pelo alcance de seus planos, já que podiam ser determinados em até uma década. No entanto, quanto a sua utilidade, este tipo de planejamento se concentrava somente na previsão de lucros, ou seja, todo seu esforço de criação tinha como único objetivo uma projeção de receitas cada vez maiores em detrimento a menores despesas, sem abrir margem para a construção de valores nas organizações ao longo do tempo.

No Brasil, durante o primeiro Governo do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), a Metodologia de Planejamento a Longo Prazo foi utilizada para a concepção do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, executado a partir de 1996, foi incapaz de demonstrar avanços já que o país passava a experimentar um outro ambiente econômico. Os feedbacks que norteavam o planejamento se pautavam num ambiente aonde a inflação anual era de até 5.014% ao ano e a realidade que se mostrava era de uma inflação de 4% ao ano. Esta falta de consonância com a realidade mostrou-se um grande erro estratégico (GARCES; SILVEIRA, 2002).

Para Branco (2014) a proposição de um planejamento estático, sem margens para manobras e sem a flexibilidade que se exige possuir quando se administra os recursos públicos, fizeram com que a administração pública ficasse ultrapassada quando comparada as ferramentas gerenciais utilizadas pelo setor privado. Desta forma, no início da década de 1980 desenvolveu-se na maior parte dos países desenvolvidos uma política denominada de *New Public Management* - NPM, que tinha como finalidade equipar o setor público com novas técnicas e processos, mudando o modelo de gestão burocrático para um moderno e estratégico.

No setor público, o planejamento central, aquele que é proposto pelo gestor principal através de seu plano de governo ou pela missão do órgão que representa, muitas vezes é falho. A insatisfação dos cidadãos com seu bem estar em função da falta de retorno pelos impostos pagos pode estar relacionado ao fato de que o setor já possui servidores em sua organização capazes de executar os planos propostos, mas que, direcionados por um mal planejamento, tem sua execução abaixo do esperado (FERNANDES; FURTADO; FERREIRA, 2016).

Assim, de acordo com Branco (2014), a ideia de planejamento como etapa necessária à gestão de uma organização não é uma ideia nova. Desde sua concepção no contexto administrativo, diversas maneiras de executar o planejamento já foram propostas. Destaca-se, no entanto, que as diferentes abordagens ao processo de planejar normalmente possui relação entre si e na verdade suas diferenças



normalmente são consequência de um processo de amadurecimento de ideias guiado por novas demandas.

## 2.1 O planejamento estratégico

De acordo com Silva et al. (2019) a expressão estratégia associada ao planejamento tem a finalidade de distinguir o conceito de planejamento focado exclusivamente em experiências passadas por outra em que a sequência de planos analisa todas as variáveis disponíveis para o sucesso da organização. Esta expressão deriva da palavra grega *stratègós* e o entendimento remete a sua origem militar. Assim, estratégia em seu sentido militar refere-se a “[...] habilidade de combate do general, no que concerne à inteligência de utilização eficiente dos seus recursos para derrotar o inimigo” (OTA, 2014, p. 24 apud Silva et al., 2019).

A expressão planejamento estratégico foi utilizada pela primeira vez por Alfred DuPont Chandler (1918-2007) em sua obra “*Strategy and Structure: Chapter in the History of the American Chandler em Industrial Enterprise*” ou Estratégia e Estrutura: Capítulo na História da American Chandler em Empreendimento Industrial, em tradução literal, publicado em 1962. Para Chandler, o planejamento estratégico deve ser a alma de qualquer empreendimento, de modo que seus planos se confundam com a própria estrutura da organização (LIMA; JACOBINI; ARAÚJO, 2015).

De acordo com Silva et al., (2013) Chandler é considerado o Pai da estratégia, em termos administrativos, devido à importância de seus trabalhos num período onde o planejamento estratégico ainda era pouco discutido nas Universidades. Sua notoriedade é reconhecida pelas principais correntes teóricas e escolas de Administração como aquele que fundou o campo da Administração Estratégica (SILVA et al., 2013).

As ideias defendidas por Chandler logo obtiveram vários adeptos. Poucos anos depois, em 1965, um grupo formado por pesquisadores americanos da *Stanford Research Institute* e da *McKinsey Consulting Co.*, com a liderança do professor Igor Ansoff (1918-2002) propuseram a Metodologia de Planejamento Estratégico. Associado a Chandler e Ansoff, Kenneth Andrews Richmond também é considerado um dos importantes precursores da ideia do planejamento estratégico. Em sua definição, Andrews caracteriza o planejamento estratégico como “[...] o padrão de objetivos, propósitos ou metas e de políticas e planos para consecução das finalidades estabelecidas” (SILVA et al., 2013, p.42).

Para Lima; Jacobini e Araújo (2015) Philip Kotler, influenciado pelas ideias do grupo liderado por Igor Ansoff, foi um dos primeiros autores a popularizar a expressão planejamento estratégico. Com base nas propostas vinculadas a Metodologia de Planejamento Estratégico, Kotler definiu esse tipo de plano



organizacional como uma metodologia gerencial que permite estabelecer a direção a ser seguida pela Organização, visando maior grau de interação com o ambiente (LIMA; JACOBINI; ARAÚJO, 2015).

No Brasil, a Metodologia de Planejamento Estratégico passou a ser utilizada ainda no primeiro governo de Presidente Fernando Henrique Cardoso. Após o insucesso obtido com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, o Presidente Fernando Henrique Cardoso criou o Programa Brasil em Ação, adotando-se, desta vez, um modelo de planejamento estratégico, aonde “[...] pela primeira vez, foram empregados os gerentes de empreendimento, o sistema de informações gerenciais, o controle de fluxo financeiro e a gestão de restrições”. (GARCES; SILVEIRA, 2002, p. 55). O sucesso obtido com esse planejamento estratégico fez com que o Governo adotasse este tipo de plano como ferramenta para todas as ações do Governo Federal.

## **2.2 Ferramentas utilizadas no planejamento estratégico e sua aplicação na gestão pública**

O setor público é dotado de características próprias que os distinguem de modo destacado daquelas que possui finalidade privada. Nesta perspectiva, as funções que o planejamento pode admitir, a eficácia na execução dos planos, as incertezas e o modelo de estratégia adotados sempre estarão à mercê “[...] do alto grau de formalismo, legalismo e rigidez das práticas rotineiras das organizações públicas acarretam uma dinâmica mais lenta em relação às organizações privadas” (BRANCO, 2014, p. 55). Ainda sob esta perspectiva, Branco (2014) pondera que estas características muitas vezes limitam o sucesso do plano estratégico já que o resultado final é na maioria das vezes não lucrativos, pois, estão associadas a atividades obrigatórias que têm para com a população ou governo.

A proposição de um planejamento estratégico caracteriza o modelo de gestão. Sua importância é essencial para que os gestores tenham a capacidade de antecipar as demandas futuras, prevendo e visualizando as ações ao longo do tempo. Destaca-se, no entanto, que o planejamento estratégico possui diferentes abordagens teóricas (ANDRADE; MORAES; MANGINI, 2020).

Assim como as organizações de finalidade privada, a administração pública também deve estabelecer um planejamento estratégico capaz de superar os desafios que se mostram cada vez presentes no acesso e fornecimento de serviços prestados à população, tais como água, esgoto, iluminação, saúde, educação, segurança, entre outros. Atualmente o maior desafio aos gestores públicos é elevar a eficiência e a qualidade dos serviços prestados para os cidadãos, que por outro lado reflete a falta de um sistema eficiente de planejamento (LIMA; JACOBINI; ARAÚJO, 2015). Adiante será descrita algumas ferramentas utilizadas no planejamento estratégico e sua aplicação na gestão pública.



### 2.2.1 Método *Balanced Scorecard* (BSC)

Uma das ferramentas utilizadas no planejamento estratégico é o *Balanced Scorecard* (BSC), que em tradução livre significa Indicadores Balanceados de Desempenho. Criado na década de 1990, o BSC surgiu a partir de estudos desenvolvidos por Robert Kaplan e David Norton, que pretendiam comprovar que o modo como a contabilidade financeira das empresas americanas localizadas em Boston estava sendo executadas de modo obsoleto, incapaz de gerir seus ativos intangíveis (RAZZOLINI FILHO; WILDAUER; PINTO, 2008). Embora seja uma ferramenta muito eficiente, o BSC não é aplicável em todo o serviço público.

O *Balanced Scorecard* pode ser conceituado como “[...] uma metodologia que agrupa uma gama equilibrada de indicadores permitindo aos gestores visualizar a organização sob várias perspectivas ao mesmo tempo, o que possibilita a tradução e a implementação da estratégia” (FERNANDES; FURTADO; FERREIRA, 2016, p. 15).

O BSC fornece aos gestores 4 perspectivas sobre a sua organização na forma de indicadores: a) indicador financeiro; b) indicador de clientes, c) indicador de processos internos e d) indicador de aprendizado e crescimento. Deste modo, essa ferramenta permite ao gestor ter uma visão geral de sua organização, permitindo conhecer os pontos fortes e fracos da organização (RAZZOLINI FILHO; WILDAUER; PINTO, 2008).

Definidos os indicadores que alimentam o BSC, as estratégias têm como meta alcançar o objetivo traçado por cada indicador. Neste sentido, o uso do *Balanced Scorecard* como ferramenta permite ao gestor “[...] traduzir a visão, a missão e a estratégia da organização em objetivos, indicadores, metas e iniciativas sob a ótica de perspectivas diferentes, que se equivalem a vetores ou dimensões” (FERNANDES; FURTADO; FERREIRA, 2016, p. 15).

O uso do BSC no setor público tem se mostrado importante, em sua grande maioria, por buscar a eficiência, fato que atribui a missão um *status* essencial para o sucesso do planejamento estratégico. Desta forma, através do BSC os serviços públicos podem gerir seus recursos de modo mais eficiente, ao permitir ao gestor uma visão geral da atividade, fato que pode desencadear uma redução de fatores desfavoráveis (tempo e recursos por exemplo) aumentando a produtividade. O uso do BSC na esfera pública teve início na década de 1990 na cidade norte-americana de Charlotte, na Carolina do Norte. No Brasil, a Prefeitura de Ibiúna, localizada no Estado de São Paulo, após o estabelecimento do *Balanced Scorecard* foi possível constatar que seu uso contribuiu positivamente para o alinhamento da visão e a missão do município com os preceitos modernos da transparência (ANDRADE; MORAES; MANGINI, 2020).



### **2.2.2 Método de Planejamento Estratégico com apoio de Cenários Prospectivos - Método Grumbach**

Outra ferramenta usada no planejamento estratégico é o Método de Planejamento Estratégico com apoio de Cenários Prospectivos – Método Grumbach. Criado pelo brasileiro Raul Grumbach, este método é embasado teoricamente pelas ideias de planejamento estratégico propostas por Igor Ansoff, Michael Porter e Michel Godet adaptado às suas próprias ideias (GRUMBACH, 2010).

De acordo com Araújo e Silva e Gonçalves (2011) a criação de cenários prospectivos no método Grumbach se baseia fundamentalmente em 3 elementos (a - decisor estratégico; b - grupos de controle e c - peritos) e 4 fases (a - identificação do sistema; b – diagnóstico estratégico; c – visão estratégica de presente e d – visão estratégica de futuro).

Identificando-se os elementos e as fases, a determinação dos cenários prospectivos se dá através da utilização do software Puma, uma vez que o universo de cenários criados é enorme. Para auxiliar na tomada de decisão, o software Lince orienta na simulação e construção de cenários futuros do negócio. De posse dessas informações, os peritos, que é formado pela alta gerência das empresas ou dos órgãos públicos, avaliam os cenários construídos a partir das probabilidades de ocorrência de cada uma delas, avaliando as medidas a serem adotadas para a ocorrência de eventos favoráveis. Desta forma, de posse de todas as informações que esta ferramenta fornece, é elaborado o plano estratégico (GRUMBACH, 2000).

Segundo Grumbach (2010) o método Grumbach enquanto ferramenta tem como finalidade a elaboração de planejamentos estratégicos que tem como base a visão futura, recorrendo, para isto, a criação de cenários prospectivos.

O método Grumbach já foi utilizado como ferramenta para elaboração de planejamento estratégico em várias empresas públicas e privadas no Brasil, destacando-se na esfera pública o Tribunal de Justiça de Minas Gerais e na Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (EMATER-MG). Sua importância no setor público se destacou pela rapidez com que as prospecções são criadas e pelo auxílio que fornece para as tomadas de decisão na formulação do planejamento estratégico (GRUMBACH, 2000).

### **2.2.3 Metodologia Gerenciamento pelas Diretrizes (GPD)**

Outra ferramenta utilizada para o estabelecimento do planejamento estratégico é o Gerenciamento pelas Diretrizes (GPD). Esta metodologia, que teve origem no Japão na década de 1960 e deriva da expressão *Hoshin Kanri*, tem como base o ciclo PDCA (em inglês, *Plan-Do-Check-Act*), que aborda



“[...] o planejamento (estabelecimento das diretrizes e metas), execução dos planos de ação, monitoramento dos resultados alcançados e análise dos desvios entre estes e as metas propostas” (ARAÚJO E SILVA; GONÇALVES, 2011, p. 13).

O uso do GPD como ferramenta para a proposição de um planejamento estratégico deve ocorrer quando a organização (gestores e colaboradores) não é capaz de atingir as metas estabelecidas pelos gestores. Em outras palavras, a implementação do Gerenciamento pelas Diretrizes de se dá quando a organização está com dificuldades em atingir as suas metas impostas pelo mercado e a execução do trabalho diário não é mais eficiente (FERNANDES; FURTADO; FERREIRA, 2016).

O GPD exige do gestor que os planos estabelecidos estejam em consonância com as tarefas do dia a dia e que sua execução busque diariamente um aumento de eficiência. Para isto, o Gerenciamento pelas Diretrizes estabelece um planejamento estratégico com alcance de longo prazo (5 a 10 anos) médio prazo (até 3 anos) e curto prazo (anual) onde a visão de futuro, metas concretas e planos de ação são estabelecidos. O gerenciamento das diretrizes se dá pelo seu desdobramento, aonde todos os atores que compõe a organização estão envolvidos no alcance de metas (ARAÚJO E SILVA; GONÇALVES, 2011).

Uma vez estabelecido, o GPD deve ser amplamente difundido entre os setores da organização pública. Desta forma, à medida que os indicadores demonstrarem que as metas traçadas pelo gestor público foram alcançadas, é preciso que os mesmos sejam exibidos para todos os colaboradores, de modo que o sucesso obtido por cada departamento seja percebido por toda a organização (FERNANDES; FURTADO; FERREIRA, 2016).

O planejamento estratégico gerido pelo GPD exige da organização a participação de todos os gestores e colaboradores, em todos níveis e processos, de modo que transforme em realidade toda a estratégia definida na etapa operacional, fato que impulsiona a performance de todos os envolvidos, gerando aumento da eficiência para a empresa. No Brasil, o GPD foi utilizado no setor público associado ao BSC de maneira complementar no Tribunal de Contas da União em 2008 e da Secretaria de Estado da Fazenda do Rio Grande do Sul em 2011 (ARAÚJO E SILVA; GONÇALVES, 2011).

#### **2.2.4 Metodologia Canvas**

O Modelo de Negócio ou Canvas, como também é conhecido, é um instrumento que ajuda a iniciar bem um empreendimento, é a ferramenta mais utilizada na atualidade para o planejamento de um negócio. Foi desenvolvido pelo suíço Alex Osterwalder, em meados de 2005, para facilitar o entendimento completo de um negócio. Assim, o modelo tem o objetivo de descrever todos os elementos



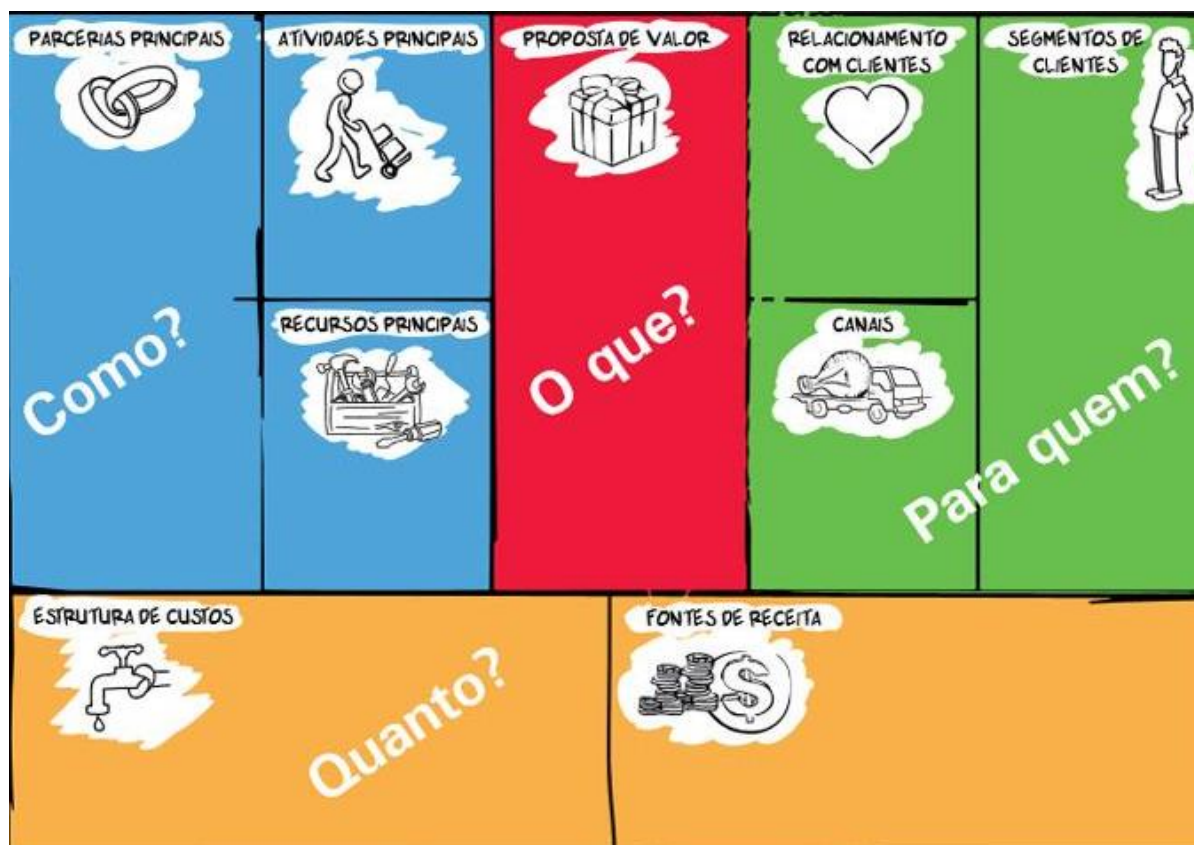
e fases que compõem um empreendimento, proporcionando a integração da organização (SEBRAE, 2020).

Segundo Lopes (2015) o Canvas pode ser compreendido como uma metodologia de modelagem de negócios que permite de forma mais fácil compreender como uma ideia pode ser concretizada enquanto produto. Para isso a abordagem considera a organização como um todo, incluindo os diversos setores que interagem e colaboram para gerar o produto ideal, ou seja, o Canvas descreve a lógica da organização de maneira simples, objetiva e intuitiva.

O Canvas permite através do seu desenho, visualizar as principais áreas de uma organização, o modo como atuam e suas relações. De acordo com o criador da ferramenta, os componentes centrais de um empreendimento são: segmento de clientes, proposta de valor, canais de distribuição, relacionamento com clientes, fontes de receita, recursos principais, atividades chave, principais parcerias e custos.

Baseado em um quadro com blocos organizados, como demonstrado na figura 1, o Modelo de Negócio proporciona a visualização das principais funções de uma organização, possibilitando assim que gestores reflitam a respeito de cada função na organização para, então, descobrir a essência do negócio.

Figura 1 – Estratificação do Canvas por áreas principais



Fonte: SEBRAE (2020).



O principal enfoque do Canvas é trazer clareza para os objetivos centrais da organização, apontando as suas forças, fraquezas e prioridades (BIAVA, 2017).

A praticidade, simplicidade e forte poder visual do Canvas tem sido aspectos de destaque na metodologia que hoje se aplica em organizações de diversos setores. Os componentes que formam o modelo têm sido bastante suficientes para descrever o que há de mais prioritário na estruturação de um negócio de modo que a estratégia se torna literalmente mais visível (LOPES, 2015).

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O planejamento estratégico no setor público é capaz de definir o sucesso ou fracasso de uma organização que, por sua vez, pode ser medido pelo número de indivíduos satisfeitos ou atendidos num determinado governo ou serviço. Desta forma, devido à importância do planejamento, torna-se importante o uso de modelos e ferramentas que auxiliem nas tomadas de decisão.

Historicamente, os líderes de nação que tem adotado o planejamento estratégico como uma ferramenta de gestão têm como característica a inclusão dos colaboradores dos mais variados níveis envolvidos na elaboração e execução do planejamento. Contudo, é importante destacar que a elaboração de um plano estratégico exige que todos na organização estejam cientes dos reflexos de suas decisões e conectados com a relevância que estas ações tem para o público que se destina.

Por meio do planejamento estratégico que os gestores definem o modo de agir de seus colaboradores, norteando, desta forma, o modo como a gestão pública irá atender a demanda da sociedade a que se destina. Para isto, diferentes metodologias e ferramentas de formulação de estratégia estão à disposição dos gestores, para que sejam utilizadas na previsão de cenários em que a gestão poderá atuar.

Assim, embora o setor público não seja designado a obtenção de lucro, mas, constitucionalmente para atender as demandas da sociedade, o seu modo de atuar através de um plano correto pode tornar o serviço mais eficiente, trazendo inúmeros benefícios para a sociais.

É preciso destacar, no entanto, que sendo do tipo estratégico ou não, o planejamento é essencial para a administração pública ou privada por nortear as ações de gestão, fazendo com que todos na organização saibam os próximos passos do setor e quais caminhos foram traçados para o seu crescimento.

Devido à grande variedade de ferramentas que podem ser utilizadas para a criação ou aprimoramento das estratégias adotadas pelas organizações, diferentes instrumentos foram desenvolvidos no campo da administração. Contudo, é importante a identificação daquelas que melhor se adequem à realidade de onde está sendo implantada.



## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Alequexandre Galvez; MORAES, Yohana Godinho da Silva; MANGINI, Eduardo Roque. O *Balanced Scorecard* aplicado à administração pública municipal: um estudo na prefeitura de Ibiúna, Estado de São Paulo. **R. Gest. Anál.**, Fortaleza, v. 9, n. 1, p. 123-135, jan./abr. 2020.

ARAÚJO E SILVA, Flávia de; GONÇALVES, Carlos Alberto. O processo de formulação e implementação de planejamento estratégico em instituições do setor público. **Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria**, v. 4, n. 3, set/dez. p. 458-476, 2011.

BIAVA, Jônata de Oliveira. **A metodologia Canvas e suas variações para o desenvolvimento do empreendedorismo**. 2017.

BRANCO, Luiza Szczerbacki Castello. O planejamento estratégico no setor público brasileiro. **GcCont**, v. 1, n. 1, Florianópolis, Jan-Jun. 2014.

FALSARELLA, O. M.; JANNUZZI, C. A. S. C.; SUGAHARA, C. R. Planejamento Estratégico Empresarial: proposta de um Sistema de Inteligência Organizacional e Competitiva. **RDBCI: Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação**, Campinas, v. 12, n. 2, p. 193-216, 2014.

FERNANDES, Alan Gabriel; FURTADO, Renata Pedretti Moraes; FERREIRA, Patrícia Aparecida. Aplicação do *Balanced Scorecard* no auxílio à formulação do planejamento estratégico no setor público: o caso DAE/UFLA. **E&G Economia e Gestão**, Belo Horizonte, v. 16, n. 42, Jan./Mar. 2016.

GARCES, Ariel; SILVEIRA, José Paulo Silveira. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Ano 53, n. 4, Out-Dez 2002.

GRUMBACH, Raul José dos Santos. **O Guia do Método Grumbach**. Rio de Janeiro: Brainstorming. 2010.

GRUMBACH, Raul José dos Santos. **Prospectiva: a chave para o planejamento estratégico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Cetau, 2000.

LIMA, J. M. C.; JACOBINI, J. P. R.; ARAÚJO, M. A. D. Reestruturação organizacional: os principais desafios para o Ministério Público do Rio Grande do Norte. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 6, p. 1507-1530, 2015.

LOPES, Tobias da Silveira et al. **Uso da metodologia Canvas para o planejamento e desenvolvimento de novos negócios**. 2015.

RAZZOLINI FILHO, Edelvino; WILDAUER, Egon Walter; PINTO, José Simão de Paulo. Planejamento Organizacional – simplificando o raciocínio lógico do planejamento com a abordagem do PMI. **REBRAE. Revista Brasileira de Estratégia**, Curitiba, v. 1, n. 3, p. 343-352, jan./abr. 2008.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE). **Serviços Digitais. Canvas**. 2020. Disponível em: <https://sebraecanvas.com/#/> Acesso em 19 nov 2020.

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



---

SILVA, Ronison Oliveira da; OLIVEIRA, Erinaldo Silva; SÁ FILHO, Paulo de; NASCIMENTO-E-SILVA. O ciclo PDCA como proposta para uma gestão escolar eficiente. **Regae: Rev. Gest. Aval. Educ.** Santa Maria, v. 8, n. 17, p. 1-13, 2019.



## MÉTODO PLANEJAMENTO DE PROJETO ORIENTADO POR OBJETIVOS EM SISTEMAS DE INFORMAÇÃO GEOGRÁFICA NA GESTÃO PÚBLICA

Iulo Pessotti Moro (iulo.floresta@gmail.com)

### 1 INTRODUÇÃO

Um dos maiores desafios da gestão pública atualmente é a implementação de novas tecnologias para suporte à tomada de decisão. Concomitante ao constante e acelerado avanço tecnológico, diversas ferramentas de gestão são desenvolvidas e tornam-se cada vez mais acessíveis devido à velocidade com que a informação é disseminada, principalmente por meios digitais. Apesar disso, ainda há um *delay* entre a produção científica e a sua utilização prática para identificação e resolução de problemas cotidianos nos diversos setores da máquina pública.

Fazendo uma retrospectiva, somente a partir da década de 1960 que o Estado por meio do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), intensificou o processo de produção de informações espaciais voltadas para a elaboração de bases cartográficas e mapas temáticos. Esse processo visava atender, sobretudo, o modelo desenvolvimentista de integração nacional que tinha como lema “integrar para não entregar”. Na década seguinte, as tomadas de decisões pelo Estado atendiam muito mais as demandas das políticas neoliberais do que as reais necessidades locais, em sua maioria, sem a utilização de dados cartográficos para apoio ao planejamento, período no qual houve uma estagnação da produção cartográfica no Brasil (SOUZA, 2014). Somente no final da década de 1990 o Estado retoma seu protagonismo na produção cartográfica para dar subsídio ao planejamento de novas políticas públicas para atender as demandas da sociedade.

Nesse momento ele se depara com as novas tecnologias de produção de informações espaciais disponíveis no mercado, o Sistema de Informação Geográfica (SIG), que é um conjunto de sistemas de *software*, *hardware* e recurso humano, capazes de armazenar, realizar análises e produzir informações relacionadas ao espaço geográfico, permitindo cruzar diversos dados, tendo como resultados finais mapas temáticos e estatísticas com alto nível de resolução, fornecendo subsídio para planejamento e execução de políticas públicas.

Dessa forma, durante a etapa de planejamento é necessário identificar a situação problema que se pretende corrigir ou o resultado que se pretende obter, para então estabelecer os objetivos do projeto de forma bem definida, de acordo com o método de planejamento mais adequado.



Assim, destaca-se o método *Zielorientiert Projektplanung* (ZOPP, em alemão) ou Método de Planejamento de Projetos Orientado por Objetivos, que utiliza uma abordagem participativa durante as etapas de identificação dos problemas e definição dos objetivos de um projeto. Elaborado pela Sociedade Alemã de Cooperação Técnica (GTZ), fundada em 1975 pelo Governo federal Alemão, hoje denominada de Agência Alemã de Cooperação Internacional (GIZ), é uma empresa especializada em projetos de desenvolvimento sustentável e cooperação técnica em escala mundial (GIZ, 2019). No final da década de 1980 desenvolveu o método com o propósito de sistematizar a interação entre os atores da sociedade, gestores públicos e beneficiários dos projetos sociais, garantindo, dessa forma, a participação democrática do público alvo na elaboração dos projetos (GTZ, 1998).

Por ser um modelo de planejamento predominantemente europeu, nota-se que não há muitas publicações nas américas sobre a utilização desse método, embora ele demonstre potencial prático para a interação entre os planejadores e os atores da sociedade envolvidos, onde é feita uma análise sistemática para entender a forma como os elementos relevantes para o projeto estão interligados, definindo de forma transparente o agendamento das medidas de intervenção para a realização dos objetivos pré-determinados (MOUSSA, 2006).

Do exposto, o objetivo deste trabalho é descrever o Método de Planejamento de Projetos Orientado por Objetivos (doravante denominado ZOPP) e discutir suas possíveis aplicações no Sistema de Informação Geográfica utilizado na Gestão Pública.

## 2 METODOLOGIA

Este trabalho utilizou uma abordagem quali-quantitativa dividida em dois momentos. No primeiro momento, realizou-se uma análise bibliométrica utilizando a metodologia proposta por Aria e Cucurrullo (2017) utilizando o *software* estatístico livre RStudio (R Core Team, 2020), com objetivo de analisar a produção bibliográfica sobre o Método ZOPP. Para isso, foram utilizados, como referência, artigos científicos indexados nas bases *Scopus* e *Web of Science* retornados com a pesquisa dos seguintes termos: *Zielorientiert Projektplanung*, ZOPP, *Objective Oriented Project Planning*, Planejamento de Projetos Orientado por Objetivos. Dessa forma, buscou-se reunir a bibliografia necessária para o embasamento teórico sobre os temas que norteiam o objetivo desta pesquisa e descrevê-los posteriormente.

Em seguida, por meio dos métodos descritivos e exploratório, buscou-se correlacionar as teorias abordadas e propor uma aplicação do Método ZOPP como uma ferramenta de gestão auxiliar no Sistema de Informação Geográfica utilizado no setor público.

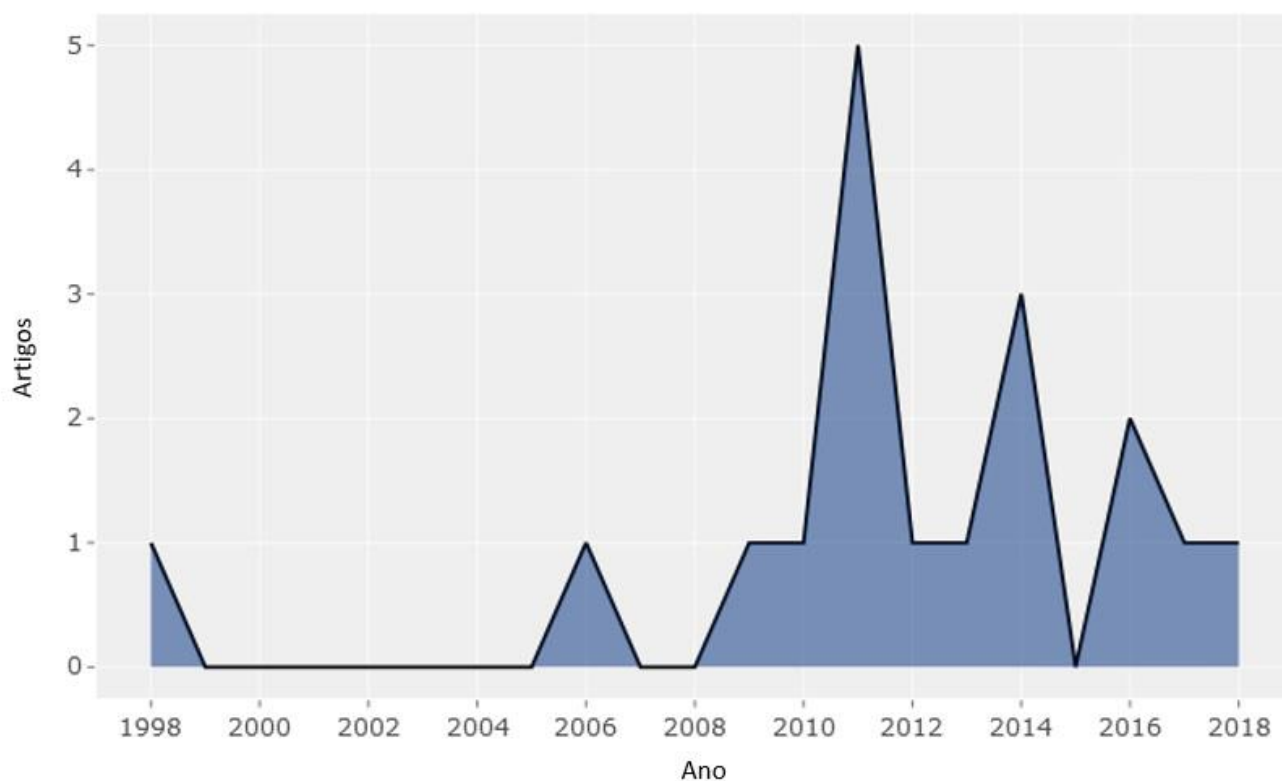


### 3 O MÉTODO ZOPP

#### 3.1 Análise Bibliométrica

A produção bibliográfica sobre esse método ainda é muito escassa e a busca por artigos científicos relacionados ao tema retornou poucos resultados. Até a realização desse trabalho foram encontrados 18 artigos relacionados com o tema indexados nas bases *Scopus* e *Web of Science* publicados entre 1998 e 2020, quando em 2011 houve o maior número de artigos publicados sobre ele (FIGURA 1).

Figura 1 – Produção científica anual sobre o método ZOPP para os anos de 1998 a 2018

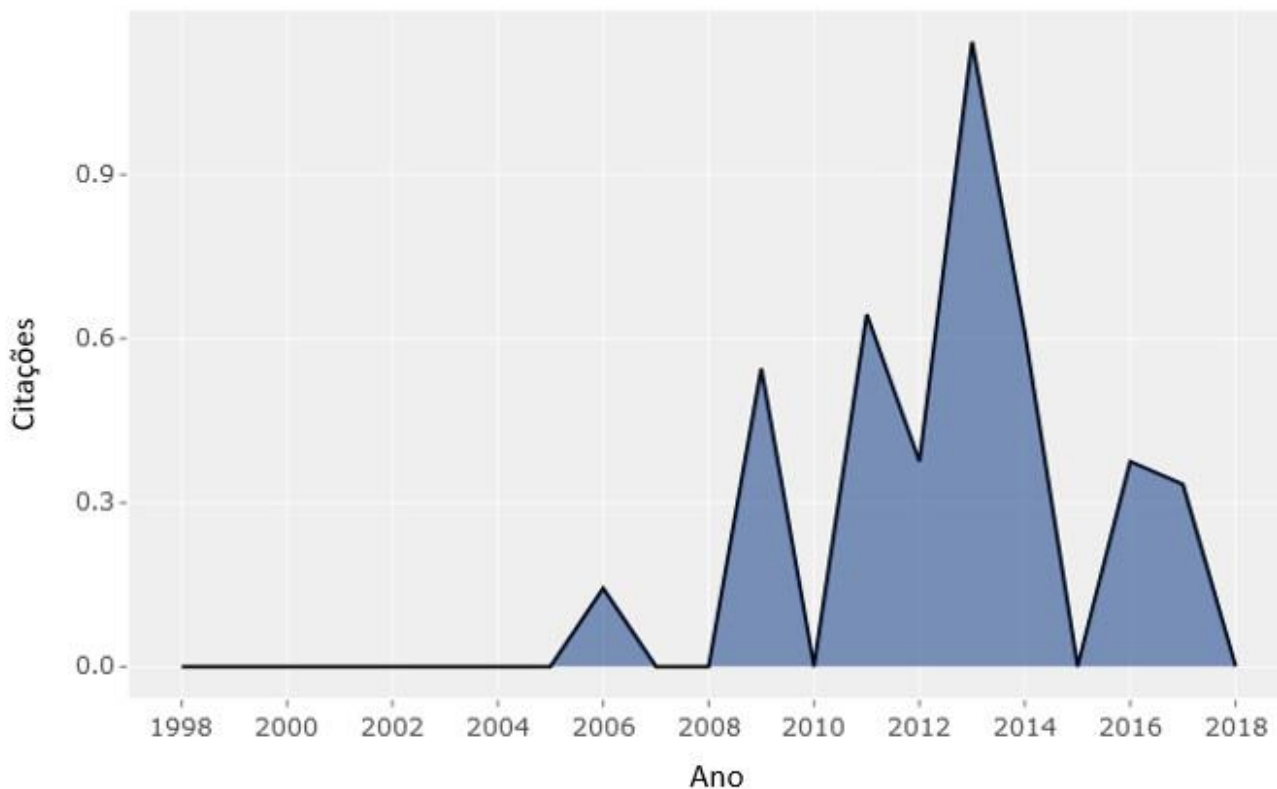


Fonte: o autor (2020).

A média de citação destes artigos não passa de uma por ano conforme apresentado na Figura 2, evidenciando tratar-se de um assunto pouco explorado academicamente, motivo pelo qual fomentou a exploração e aprofundamento sobre o assunto. Já na Figura 3 apresentam-se os países onde as pesquisas sobre esse tema foram realizadas, destacando-se a Tunísia com o maior número de produção científica sobre esse método para o mesmo período.



Figura 2 – Média de artigos citados sobre o método ZOPP para os anos de 1998 a 2018



Fonte: o autor (2020).

Figura 3 – Produção científica sobre o método ZOPP por país.



Fonte: o autor (2020).



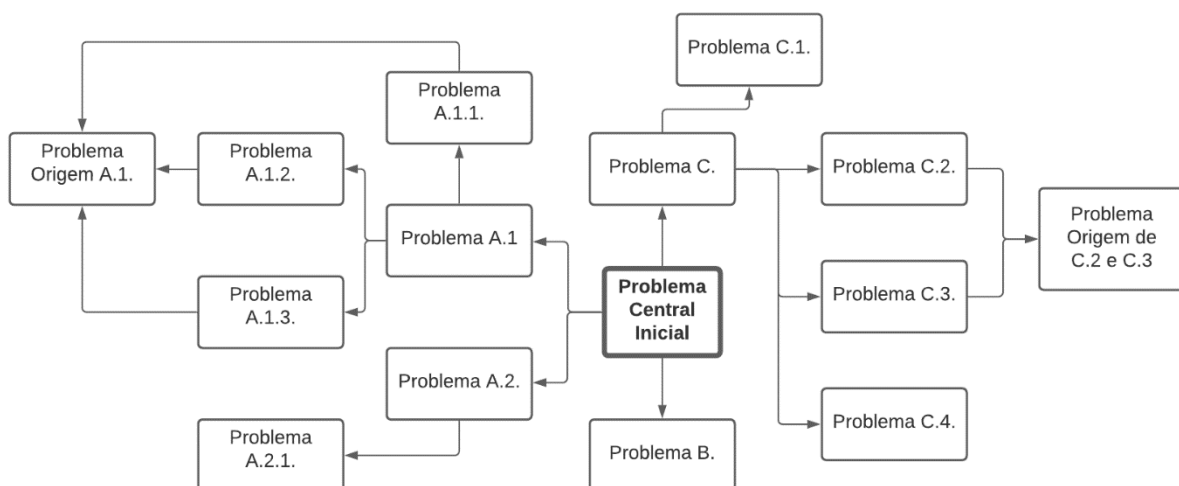
### 3.2 Fundamentos Teóricos do Método ZOPP

O método de Planejamento de Projetos Orientado por Objetivos (ZOPP) é um método de planejamento e gerenciamento de projetos que incentiva a participação dos envolvidos no planejamento a análises através de diversos *workshops* ao longo de todo o ciclo do projeto. Tais encontros requerem que as partes interessadas definam as prioridades, planejem a implementação e monitorem todas as etapas de desenvolvimento e execução do projeto (LAKHOUA, 2011a).

Esse método é uma ferramenta capaz de organizar as etapas do planejamento de forma estruturada baseando-se em quatro etapas essenciais, sendo: I. Análise de problemas; II. Análise de objetivos; III. Análise de alternativas; e IV. Planejamento das atividades essenciais. Tendo como princípio a identificação dos principais problemas do projeto usando uma análise de causa-efeito, investigando a melhor estratégia para amenizar ou solucionar os problemas identificados (LAKHOUA, 2011b).

I. Análise de problemas: busca chegar a um consenso detalhado sobre todos os seus aspectos, para isso pode-se utilizar da técnica de *brainstorming*, onde todos os participantes são convidados a escrever suas ideias de problemas em pequenos cartões, quantos forem necessários. Dessa forma, os participantes produzem uma árvore de problemas (FIGURA 4), agrupando os cartões de maneira que sejam identificadas a relação de causa-efeito entre os temas. Nessa primeira etapa são descritas a situação do problema identificando as partes interessadas e seus efeitos sobre elas, pode-se dizer que não haveriam problemas sem pessoas ou grupos de interesse. Então, para entender o problema, deve-se entender primeiro as partes interessadas (LAKHOUA; KHANCHEL, 2011).

Figura 4 – Exemplo de árvore de problemas utilizada no método ZOPP



Fonte: o autor (2020).



II. Análise de objetivos: as declarações dos problemas são convertidas em objetivos específicos produzindo um fluxograma com as relações meios-fins, expondo os meios pelos quais o projeto pode atingir os fins desejados ou uma condição futura desejada. Dessa forma, tem-se uma compreensão dinâmica do planejamento que pode ser atualizada constantemente. Por fim, definidos os objetivos, são traçadas estratégias alternativas e selecionadas as mais promissoras, logo, realizam-se os planejamentos das atividades a serem desenvolvidas para obter os resultados esperados (LAKHOUA, 2019).

A estrutura de funcionamento do método ZOPP apresenta ferramentas inovadoras para a sistematização das etapas, especialmente durante a etapa de *workshops*, uma característica marcante dessa metodologia. O processo participativo estimula o envolvimento de diversos tipos de pessoas e diferentes graus de conhecimento a participarem e colaborarem com o projeto, permitindo o compartilhamento da gestão do projeto ou da política pública de forma transparente e com regras simples e bem definidas, garantindo dessa forma ampla participação dos envolvidos (ZEURI, 2002).

Sendo assim, o método ZOPP é uma ferramenta que tem uma proposta aplicável na gestão pública, onde os atores responsáveis pelos projetos são identificados e as estratégias operacionais são desenhadas de forma a enfrentar os problemas reconhecidos de acordo com a relação que esses atores tem com os resultados que se pretendem serem alcançados com o projeto (JESUS; ASSIS, 2011).

#### 4 GESTÃO PÚBLICA

Observando a evolução histórica da administração pública brasileira, nota-se diferentes modelos nesse processo de modernização. Drumond, Silveira e Silva (2014) apresentam modelos de gestão e seu desenvolvimento e aperfeiçoamento ao longo da história, primeiro o modelo patrimonialista, depois o burocrático, gerencialista e, então o societal. Esse último, trabalha com o conceito de governança pública, transparência e participação social. Os autores enfatizam que este é um modelo ainda em construção e de difícil implementação, porém com propostas inovadoras para solucionar alguns problemas do modelo gerencial.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988 o Brasil consolida-se como um Estado Democrático, com isso, de acordo com Silva (2020), iniciam-se processos de mudanças na administração pública visando maior eficiência nos processos, aproveitando os modelos utilizados pelas empresas privadas, ficando conhecida como *New Public Management* (Nova Administração Pública). Porém, esse modelo foi menos eficiente do que nas empresas privadas devido aos entraves legais. Ainda de acordo com a autora supracitada “desde a implantação do regime democrático no Brasil, é crescente a



participação da sociedade nas mudanças ocorridas com a Nova Administração Pública” (SILVA, 2020, p. 80).

Ainda para tentar corrigir ou amenizar alguns problemas da gestão pública, tem-se utilizado indicadores de desempenho para o aprimoramento de suas ferramentas de controle administrativo. Ademais, outro fator que tem contribuído para o aprimoramento da gestão pública é o maior envolvimento da sociedade civil e das organizações sociais exercendo seu papel em fiscalizar o governo, exigindo resultados eficazes e eficientes, estimulando um planejamento de melhor qualidade, transparente e tecnicamente embasado (SANTOS; CARNIELLO; RODRIGUES, 2014).

Freitas, Freitas e Ferreira (2016) apontam que o modelo de administração pública gerencial e a gestão societal se complementam, sendo que não haverá uma gestão pública que não tenha características gerencialista, tampouco a participação social não perderá espaço nos processos políticos participativos em regimes democráticos, onde os próprios indivíduos tornam-se sujeitos sociais expressando suas demandas e anseios.

Dessa forma, com a participação social ganhando espaço no processo decisório da gestão pública, seja de forma consultiva ou deliberativa, a adoção de ferramentas técnicas aplicáveis, com metodologias bem definidas e com objetivos claros e concisos mostra-se necessário para nortear a elaboração e execução de projetos, para que não haja duplicidade de interpretação das informações geradas. Contribuindo, dessa forma, para um bom dimensionamento dos projetos e, conseqüentemente, para o aprimoramento da gestão pública (ABDALLA et al., 2016; FONSECA; BELTRÃO; PRADO, 2013).

## **5 SISTEMAS DE INFORMAÇÃO GEOGRÁFICA NA GESTÃO PÚBLICA**

A evolução do conceito de Sistema de Informação Geográfica (SIG) está relacionado com diversas áreas de pesquisa que contribuíram para o seu desenvolvimento como informática, que dá ênfase ao banco de dados ou linguagem de programação, geografia, relacionando-o a mapas, além de outras áreas que o enfatizam em aplicações de suporte à tomada de decisão. Para Miranda (2015) pode-se definir um SIG analisando as três palavras que compõem o acrônimo, sistema implica em vários componentes que se relacionam com diferentes funções, informação pressupõe que os dados estejam organizados de forma a produzir um conhecimento útil e a palavra geográfica corresponde ao conhecimento da localização no espaço dos itens dos dados.

Dessa forma, de acordo com Raper e Maguire (1992) e Malczewski (2004), um SIG permite operacionalizar a entrada de dados, armazenando, manuseando, analisando e apresentando os resultados



na forma de mapas, estatísticas, gráficos, etc., sobre um ponto ou uma área tendo sua localização definida no espaço com coordenadas geográficas.

O SIG é uma ferramenta multidisciplinar com aplicações diversas em diferentes áreas do conhecimento, e tem ocupado cada vez mais espaço na gestão pública. Como exemplo, destaca-se os estudos de Riegel et al. (2020) que avaliaram a suscetibilidade a deslizamentos de terra correlacionando com seus consequentes impactos sociais, econômicos e ambientais para o município de Novo Hamburgo no Rio Grande do Sul, constatando que o modelo aplicado para essa localidade também pode ser utilizado em outras regiões do Brasil, fornecendo informações que podem contribuir para um plano de ordenamento territorial mais eficiente, tendo como base informações técnicas para suporte à decisão.

Convém destacar que, para se alcançar os resultados esperados é necessário que se tenham objetivos bem definidos, sendo o fator humano o componente do SIG responsável por isso. Embora sejam necessários profissionais qualificados para operá-lo, a decisão dos objetivos pode ser tomada em conjunto com a equipe responsável pelo projeto, amarrando com outras fontes as informações geradas pelo SIG. Franke e Bias (2016) enfatizam que os atores do componente SIG referem-se ao conjunto de usuários, responsáveis pelas demandas e a forma de acesso, aquisição e produção dos dados, citam também que a universidade pode ser tanto um usuário como um provedor de informações, além de ser a responsável pela capacitação, treinamento e pela realização de pesquisas nesse campo.

Silva et al. (2017) e Machado e Camboim (2019) destacam a utilização de plataformas digitais para elaboração de mapeamentos participativos, onde a sociedade compartilha informações de localização geográfica de pontos de interesse, produzindo um banco de dados rico em informações e de acesso livre a todos. Isso permite reduzir os custos com a produção desses dados, que de outra forma seria centralizada pelas prefeituras ou estados, porém para a sua efetiva utilização, tais dados precisam ser validados para ter valor legal, mesmo assim, ainda há ganhos em eficiência e economicidade.

Gontscharow et al. (2018) relatam a experiência em uma capacitação de gestores públicos em Sistemas de Informação Geográfica por meio de um projeto de extensão da universidade com órgãos públicos, auxiliando os gestores a produzirem e analisarem informações técnicas, permitindo, dessa forma, propor ações mais assertivas baseadas em critérios técnicos, impactando de forma positiva suas propostas na execução de políticas públicas.



## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora a análise bibliométrica sobre o método ZOPP tenha retornado pouquíssimas produções sobre o assunto, o material disponível conta com um bom aporte teórico sobre sua aplicabilidade. Ademais, a exploração sobre esse método mostrou que ele não se trata apenas um modelo teórico, mas também demonstra um potencial prático para identificação de problemas e na proposição de soluções.

Observou-se que esse método de planejamento está apoiado em dois pilares, na organização sistemática dos problemas e posteriormente, dos objetivos a serem alcançados, e na participação das pessoas envolvidas no projeto, contribuindo assim para a sua elaboração. Manifestando ser uma técnica viável para elaboração de projetos, haja vista que nas últimas décadas, através de processos democráticos, houve um aumento significativo de participação social nas decisões públicas, dessa forma, tal método propõe uma metodologia eficiente de organizar as informações produzidas por todos os colaboradores.

O método ZOPP apresenta uma dinâmica de interação entre as pessoas que estimula a participação de todos os envolvidos, sendo capaz de proporcionar a identificação não só as deficiências e das restrições do projeto, mas também a identificação das causas dessas deficiências e restrições, que serão o alvo de uma busca de soluções a fim de abordar o problema na sua origem, identificando suas potencialidades de forma a atender todos os objetivos para o qual está sendo desenvolvido.

Por fim, foi possível analisar de forma teórica o método ZOPP e verificar suas contribuições para aplicação na implementação de um SIG na Gestão Pública, visto que nos três aportes teóricos apresentados neste estudo a participação social é fundamental para a tomada de decisão.



## REFERÊNCIAS

ABDALLA, M. M.; BOTELHO, C. F.; BRITO, P. N.; SILVA, Y. V. da. Representação social da liderança: análise em uma organização da administração pública federal. **Revista de Administração, Sociedade e Inovação**, v. 2, n. 1, p. 56-66, 2016.

ARIA, M.; CUCCURULLO, C. Bibliometrix: an R-tool for comprehensive science mapping analysis. **Journal os Informetrics**, v. 11, p. 959-975, 2017.

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). **Profile**. 2019. Disponível em: <<https://www.giz.de/en/aboutgiz/profile.html>>. Acesso em 21 out. 2020.

DRUMOND, A. M.; SILVEIRA, S. de F. R.; SILVA, E. A. Predominância ou coexistência? Modelos de administração pública brasileira na política nacional de habitação. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 1, p. 3-25, 2014.

FONSECA, F.; BELTRÃO, R. E. V.; PRADO, O. Avaliando a capacidade de governo: reflexões sobre a experiência do prêmio “municípios que fazem render mais” (2010 e 2011). **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 1, p. 249-272, 2013.

FRANKE, F. D.; BIAS, E. S. O uso, o compartilhamento e a disseminação da geoinformação na administração pública brasileira: uma análise dos recentes avanços. **Revista Brasileira de Cartografia**, n. 68/3, p. 547-566, 2016.

FREITAS, A. F. de; FREITAS, A. F. de; FERREIRA, M. A. M. Gestão social como projeto político e prática discursiva. **Cadernos EBAPE**, v. 14, n. 2, p. 278-292, 2016.

Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). **ZOPP**: an introduction to the method. Germany, COMIT, 1998, 87 p.

GONTSCHAROW, T. de C.; MARQUES, S. M.; LIMA, C. G. da R.; LOLLO, J. A. Experiência na capacitação de gestores públicos em sistemas de informação geográfica. **Revista Brasileira de Extensão Universitária**, v. 9, n. 3, p. 157-163, 2018.

JESUS, W. L. A.; ASSIS, M. M. A. **Desafios do planejamento na construção do SUS**. Salvador: EDUFBA, 2011, 176 p.

LAKHOUA, M. N. Application of grain storage system based on strategic planning and modern techniques. **Journal of Innovation and Applied Technology**, v. 5, n. 2, p. 952-956, 2019.

\_\_\_\_\_. Using methods and approaches in is planning and requirements analysis. **Annals of Faculty Engineering Hunedoara – International Journal of Engineering**, v. 9, n. 1, p. 223-228, 2011a.

\_\_\_\_\_. Systemic analysis of a wind power station in Tunisia. **Journal of Electrical and Electronics Engineering**, v. 4, n. 1, p. 83-88, 2011b.

LAKHOUA, M. N.; KHANCHEL, F. Overview of the methods of modeling and analyzing for the medical framework. **Scientific Research and Essays**, v. 6 n. 19, p. 3942-3948, 2011.



- MACHADO, A. A.; CAMBOIM, S. P. Mapeamento colaborativo como fonte de dados para o planejamento urbano: desafios e potencialidades. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 11, e20180142, 2019.
- MALCZELWSKI, J. GIS-based land-use suitability analysis: a critical overview. **Elsevier**, v. 62, 2004.
- MIRANDA, J. I. **Fundamentos de sistemas de informações geográficas**. 4. Edição revista e atualizada. Brasília: DF, Embrapa, 2015, 399 p.
- MOUSSA, M. I. Applying objective oriented project planning approach for environmental projects design and management case study: environmental information strategic plan. **Journal of Applied Sciences Research**. v. 12, n. 2, p. 1375-1383, 2006.
- R CORE TEAM. **R**: a language and environment for statistical computing. R Foundation for statistical computing. Vienna, Austria. 2020. Disponível em: <https://www.R-project.org/>. Acesso em: 20 set. 2020.
- RAPER, J. F.; MAGUIRE, D. J. Design models and functionality in GIS. **Computer & Geosciencer**, v. 18, n. 4, p. 387-394, 1992.
- RIEGEL, R. P.; ALVES, D. D.; SCHIMIDT, B. C.; OLIVEIRA, G. G. de; HAETINGER, C.; OSÓRIO, D. M. M.; RODRIGUES, M. A. S.; QUEVEDO, D. M. de. Assessment of susceptibility to landslides through geographic information systems and the logistic regression model. **Natural Hazards**, v. 103, p. 497-511, 2020.
- SANTOS, O. F. dos; CARNIELLO, M. F.; RODRIGUES, J. L. K. Indicadores na gestão pública e o planejamento estratégico situacional: uma análise do prêmio “municípios que fazem render mais”. **Revista Gestão e Desenvolvimento**, v. 11, n. 1, p. 77-90, 2014.
- SILVA, E. C. G. da. *Accountability* na prestação de contas da administração pública: desafios para a sustentabilidade. In: SILVA, E. C. G. da; LOBATO, L. J. T. (org.). **Desenvolvimento sustentável na gestão pública**: recortes teóricos. Alegre, ES: CAUFES, 2020. p. 71-84.
- SILVA, W. C.; FERREIRA, M. E.; TEIXEIRA, L. M. S.; MALAQUIAS, F. S. S.; PARENTE, L. L.; FERREIRA, L. G. Plataforma livre e interativa de mapas para a gestão territorial e ambiental do bioma cerrado. **Revista Brasileira de Cartografia**, Edição Especial, n. 69/8, p. 1598-1609, 2017.
- SOUZA, G. de O. C. de. Uso da cartografia no setor público: geoprocessamento como tomada de decisão. **Revista do Departamento de Geografia – USP**. Volume especial, p. 180-202, 2014.
- ZEURI, M. **Análise crítica do ZOPP**: planejamento de projeto orientado para o objetivo como método de planejamento e gestão compartilhada. 2002. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2002.



## PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL E SUAS CONTRIBUIÇÕES NA PROMOÇÃO DA SAÚDE DO SERVIDOR NA GESTÃO PÚBLICA

Marianne Alves da Silva (mariannealves.ef@gmail.com)

### 1 INTRODUÇÃO

A preocupação com a saúde do trabalhador não é algo recente. Apesar disso, foi somente na última década que essa questão ganhou atenção do poder público, com a criação de programas específicos para a saúde do trabalhador. O principal motivo de isso ocorrer, foi a percepção de que a saúde física e mental do trabalhador, em seu ambiente de trabalho, impacta diretamente em seu desempenho e produtividade, o que por consequência influencia a organização que este está inserido.

Dessa maneira, a administração pública, por meio do Ministério da Saúde, instituiu por meio da portaria nº 1.823, a Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora, que tem por finalidade definir os princípios, as diretrizes e as estratégias a serem observados pelas três esferas de gestão do Sistema Único de Saúde (SUS), para o desenvolvimento da atenção integral à saúde do trabalhador, com ênfase na vigilância, visando a promoção e a proteção da saúde dos trabalhadores e a redução da morbimortalidade decorrente dos modelos de desenvolvimento e dos processos produtivos (BRASIL, 2012).

Para Silva e Correia (2017), apesar de estudos apontarem que o bem-estar e a saúde dos trabalhadores/servidores deve ser uma preocupação das organizações e assim ser priorizada, a lógica presente nas instituições em geral é a inversão das propostas. Dessa maneira, as ações desenvolvidas são sempre voltadas para as ações curativa e assistencialista, ou seja, o trabalhador precisa adoecer para que haja alguma intervenção de ajuda por parte do Estado (SILVA; CORREIA, 2017)

De acordo com Assunção (2012), a promoção da saúde vai além da assistência, por isso devendo figurar assim a agenda política de todos os setores e níveis governamentais, contando com a participação da população/grupo de trabalhadores como fator essencial para sustentar as ações de promoção da saúde.

Tendo isso em vista, sabe-se que a importância da elaboração de planejamentos no setor público que buscam a promoção de saúde dos servidores, não é tarefa simples. No entanto, os gestores podem fazer uso no PES, a medida que essa ferramenta possibilita a gestão pública compreender as reais demandas sociais, como de saúde, para assim desenvolver/aprimorar ações estratégicas que visem a formação e gestão de políticas públicas voltadas para a saúde do servidor, sendo estas acompanhadas e



ajustadas de acordo com o estado/situação real do problema, permitindo o planejamento ser mais flexível e adequado a complexidade dos problemas/desafios que envolvem a promoção da saúde do servidor (GENTILINI, 2014).

Sendo assim, esse trabalho se propõe a discutir como o método de Planejamento Estratégico Situacional pode contribuir na elaboração de estratégias que visem a promoção da saúde do servidor na Administração pública brasileira. Esse trabalho, de natureza qualitativa, trata-se de uma pesquisa teórica-aplicada, do tipo exploratória e descritiva, acerca de como o PES pode auxiliar no desenvolvimento de estratégias em prol da melhora saúde do servidor público.

## 2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL

O Planejamento Estratégico Situacional (PES) foi um método desenvolvido por Carlos Matus, um intelectual e economista chileno, na década de 1970, como sendo o método mais pertinente para solucionar as dificuldades da administração por permitir lidar com a complexidade dos problemas sociais (DA SILVA et al., 2017).

Para Gentilini (2014), o fato de não existir um único ator, no caso o Estado, faz com que o modelo PES se destaque por sua originalidade, pois a burocracia estatal, os dirigentes, os grupos e organizações, os políticos, os partidos, as organizações empresariais, etc. são considerados atores que, mesmo não sendo “especialistas em planejamento”, possuem condições de planejar ou de interferir na elaboração e implementação dos planos formulados pelas equipes governamentais.

Corroborando com essa ideia, Duarte, Nascimento e Rodrigues (2017), apontam que no PES, a participação de todos os atores é considerada elemento essencial para a implantação das estratégias, pois eles apresentam valores, visões, propósitos e ideias diferentes uns dos outros, o que contribui para planejamento que é composto por quatro momentos principais: estabelecimento dos objetivos a alcançar (momento explicativo), tomada de decisões a respeito das ações futuras (momento normativo), elaboração de planos (momento estratégico) e ação (momento tático-operacional).

O momento explicativo, como podemos deduzir pelo próprio nome, trata-se do momento de entender e explicar a realidade, como nascem e se desenvolvem os problemas. Para que isso ocorra, é necessário, conforme aponta Kleba, Krauser e Kendruscolo (2011), criar estratégias para identificar, descrever e explicar os problemas, considerando informações objetivas como dados quantitativos, normas e rotinas, mas também informações subjetivas como a percepção dos diversos atores sobre os problemas analisados, valendo-se nesse momento da “tempestade de idéias” utilizada pelo método ZOPP.



Assim, de acordo com Birchal, Zambal e De Zouza Bermajo (2012), para que seja possível explicar como nascem e se desenvolvem os problemas, é necessário que estes sejam enumerados e descritos quanto às suas causas, denominando este método descritivo como Vetor de Descrição do Problema (VDP), ou placar de um problema.

O momento normativo é aquele que procura formas de como conceber o plano, ou seja, definir qual a situação desejada no futuro através de um plano de intervenção. De acordo com Santana (2011), é por meio dele, que se traçam os objetivos a serem alcançados a curto, médio e longo prazo tendo como base as análises dos problemas identificados e as prioridades estabelecidas.

O terceiro momento é o estratégico, onde é analisado como tornar o plano viável. Para chegar a essa resposta é necessário responder a quatro questões fundamentais, segundo Birchal, Zambal e De Zouza Bermajo (2012): a) Quais são as operações inviáveis na situação inicial? b) Quais atores devem lidar na tentativa de construir viabilidade para as operações inviáveis? c) Quais as formas estratégicas que podem se aplicar aos atores e às operações para a criação de situações futuras favoráveis à viabilidade do plano? d) Qual tempo e sequência devem situar as operações e enfrentar os adversários para ser mais eficaz o processo de elaboração da viabilidade?

Por fim, o quarto e último momento é o denominado tático-operacional, onde é o momento de ação em si de implementar o que foi proposto. De acordo com Duarte, Nascimento e Rodrigues (2017), neste momento é fundamental fazer a mediação do plano na realidade, o que significa adequá-lo e adaptá-lo diante das situações e cenários que vão surgindo no cotidiano, colocando em prática o que foi proposto.

Nesse método, diferente do planejamento tradicional, tem olhar diferenciado sobre o futuro, pois conforme afirma Silva et al. (2017), revela o fracasso do planejamento enquanto documento normativo, enquanto um futuro que “deve ser”, pois concebe a realidade como algo que está em constante mudança, exigindo que o planejamento seja a mediação entre o conhecimento e a ação, dessa forma, estar em uma contínua construção.

Gentilini (2014), afirma que o fato do PES se tratar de um método fundamentado em conhecimentos proporcionados pelas diferentes ciências humanas e sociais, além das ciências políticas e administrativas, que permitem uma análise mais profunda dos problemas referentes à realidade social, em toda a sua complexidade. Assim, as ações previstas nos planos não só têm o objetivo de solucionar os problemas, dentro de uma escala de urgência e prioridade, mas levam a um avanço da consciência social e política sobre os esses por parte dos atores envolvidos, fortalecendo a legitimidade de um governo democraticamente eleito.



Levando em consideração todas as peculiaridades desse método, Do Nascimento e Dos Reis (2015), afirmam que a aplicabilidade do método do PES na administração pública demonstra-se adequada devido a forma enfrentar e oferecer soluções a situação complexa que é a realidade social, com as situações impensáveis que surgem e acabam por pegar de surpresa o gestor.

### **3 GESTÃO PÚBLICA**

A Gestão Pública tem suas peculiaridades, e nos últimos trinta anos, o termo foi amplamente utilizado em substituição à administração pública, mas apesar disso, ou por isso, tornou-se um termo polissêmico, que para uns marca o rompimento com a administração pública tradicional e a adoção de ferramentas da gestão do mundo dos negócios, já para outros confunde-se com administração pública, ou ainda para um terceiro grupo é atribuído um sentido mais amplo ao termo (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011).

A ideia de assemelhar a Administração Pública à privada, ocorrida nas últimas décadas, fez surgir uma nova modalidade de gestão, o New Public Management (NPM), ou Nova Gestão Pública. O NPM apresentou-se com o objetivo principal de fazer a Administração Pública funcionar na lógica de uma empresa privada e, assim, reduzir custos, adquirir eficiência e obter maior eficácia na prestação de serviços (MOTTA, 2013).

No Brasil, a corrente de pensamento do NPM influenciou o movimento de reforma do Estado nos anos de 1990, impulsionado pela premissa de substituição do modelo burocrático brasileiro por um gerencial mais flexível e capaz de dinamizar a máquina pública, por referência diferentes mecanismos, princípios e ferramentas de gestão consolidados nas empresas do setor privado (BLONSKI et al., 2017).

Partindo dos conceitos de eficiência, gestão por resultados e agilidade que foram introduzidas no setor público a partir do movimento de reforma dos anos 90 no Brasil. Nesse sentido, Filippin e Gemelli (2010), afirmam que um dos atuais desafios do governo é a busca pela eficiência, transparência e rapidez na prestação de serviços, pois é possível perceber que está se delineando uma nova dinâmica social e os governos precisam se aparelhar para acompanhar as mencionadas mudanças.

Como aponta Filippin e Gemelli (2010), para que esses valores sejam incorporados ao dia a dia da gestão pública, são necessários servidores públicos qualificados com habilidades técnicas, humanas e gerenciais.

No entanto, vale ressaltar, como afirma Motta (2013), que no período pós-NPM, que se toma uma maior consciência sobre os limites da inserção de mecanismos privados na gestão pública, se tornando



evidente sua inviabilização pela tentativa de adoção na totalidade, pois alguns instrumentos e concepções da gestão praticados na empresa privada, podem resultar em mais produtividade e consistência às ações públicas, mas também danificar valores fundamentais do serviço público.

### **3.1 Servidor público**

O conceito da denominação servidor público, refere-se aos servidores ocupantes de cargo público, que compreende três grupos: servidores estatutários, titulares de cargos públicos, submetidos em lei a regulamentos estabelecidos pelas unidades da Federação; empregados públicos subordinados às normas da CLT e ocupantes de emprego público; e servidores temporários contratados para exercer funções por prazo determinado (RIBEIRO; MANCEBO, 2013).

Dessa maneira, de acordo com Alves, Correia e Da Silva (2019) os servidores públicos são o elo de ligação entre os órgãos públicos e os cidadãos-clientes e, por estarem em contato direto com o público, desempenham importante papel sobre a opinião e imagem que o cidadão terá da qualidade do serviço público, tendo impacto na satisfação daquele que recebe o serviço.

Da Silva, De Oliveira Licorio e Siena (2015), apontam que as relações das Instituições Públicas Federais com os servidores públicos tocam em aspectos como produtividade, atendimento, qualificação técnica e administrativa, e o atual modelo de gestão pública observa o trabalho, mas não compreende plenamente a situação biopsicossocial dos servidores públicos no exercício de suas atividades e em suas condições de trabalho ou relacionamento interpessoal, criando assim situações que podem gerar, conflitos, riscos operacionais, afastamentos e conseqüentemente queda da qualidade na prestação dos serviços aos cidadãos-usuários internos e externos.

De acordo com Amorim (2010), para que uma organização que tenha um bom nível de atendimento às necessidades dos clientes depende, em grande parte, da satisfação do servidor no trabalho. Assim, para melhorar a qualidade na prestação de serviços, a organização deve garantir o bem-estar dos servidores no ambiente de trabalho, que pode ser garantido a partir da atenção aos aspectos que influenciam na qualidade de vida dos trabalhadores (AMORIM, 2010).

## **4 SAÚDE DO TRABALHADOR**

De acordo com Cruz, Ferla e Lemos (2018), o domínio da saúde no trabalho está dividido em 3 vertentes:

1. Medicina do trabalho, com enfoque no diagnóstico e medicalização do trabalhador, numa linha de assistência médica centrada.



2. Saúde Ocupacional, com base no estudo das epidemias, focando em prevenção, diagnósticos e procedimentos em uma vertente de cuidado atrelada ao enfoque administrativo medicalizante, em torno de um discurso de perigo no trabalho.

3. Saúde do Trabalhador, numa visão interdisciplinar, atrelada às diferentes vertentes do mundo de trabalho, ao possibilitar dar voz aos trabalhadores, numa linha de cuidado que envolve as formas de estar no trabalho e com integralidade.

Para o Ministério da Saúde, a saúde do trabalhador é definida como um conjunto de diferentes atividades, que visa promover, por meio de ações de vigilância epidemiológica e sanitária, proteção, recuperação até a reabilitação da saúde de quem foi afetado pelos riscos e agravos decorrentes das condições de trabalho. (BRASIL, 1990).

Diversos estudos apontam para uma variedade de sinais, sintomas e patologias causadas pelo estresse ocupacional, alguns deles são: a) Sinais e Sintomas: Dor de cabeça, desânimo, dificuldade para dormir ou sono interrompido, taquicardia, tremores musculares, falta de ar, conflitos emocionais, cansaço, alterações cardiovasculares, dor lombar, síndromes depressivas e do pânico, palpitações, extremidades frias, alteração de humor, irritabilidade, e ansiedade etc. b) Patologias: infarto agudo do miocárdio, transtornos mentais neurológicos, psiquiátricos, síndromes depressivas, síndrome do pânico, hipertensão, gastrite, doenças somáticas e síndrome de burnout (DE MORAES FILHO; DE ALMEIDA, 2016).

Levando em consideração esses diversos impactos que o estresse ocupacional causa na saúde do servidor, os governantes, como aponta De Moraes Filho (2015), devem respeitar, cumprir e obrigar as instituições a cumprir as legislações com seus trabalhadores por meio da promoção e prevenção da saúde dos trabalhadores, que é possível a partir da institucionalização do Serviço Especializado em Medicina e Segurança do Trabalho (DE MORAES FILHO, 2015), no caso de trabalhadores regidos pela Consolidação de Leis do Trabalho (CLT), e através do Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Trabalhador (SIASS) no caso de servidores públicos federais.

A Portaria Normativa nº 3, instituída em 25 de março de 2013, que sustenta a Política de Promoção à Saúde e Segurança do Servidor e as estratégias da Qualidade de Vida no Trabalho, conforme apontam Da Silva, De Oliveira e Siena (2015), ganham papel de destaque as recomendações e as necessidades do levantamento de problemas e dados provenientes da avaliação da saúde do servidor, da observação ao presenteísmo, do mapeamento das situações de absenteísmo, das causas de adoecimentos e afastamentos, assim como, apurar os pontos críticos nos ambientes de trabalho, norteado o estabelecimento das prioridades para formulação de ações e, assim, subsidiar um programa de promoção à saúde para o



servidor, conforme dispõe as recomendações dos organismos internacionais do trabalho e das diretrizes da política da Administração Pública Federal.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O método PES apresenta uma proposta que permite realizar uma análise do real cenário encontrado nas organizações, pois ao buscar a cooperação dos atores envolvidos, diretamente e indiretamente com o problema, amplia a visão da complexa realidade que é o setor público, tornando-se um método eficiente e eficaz para o planejamento em gestão pública.

Tal busca eficiência, eficácia, agilidade, são um desafio para a gestão pública, levando em consideração que esta apresenta muitas particularidades, e a busca por resultados sem considerar essas peculiaridades pode afetar valores fundamentais do serviço público.

Melhorar a qualidade da prestação de serviços é algo desejável no serviço público, e que depende, em grande parte, dos servidores públicos incorporarem esses valores, levando em consideração que estes são o elo de ligação entre os órgãos públicos e os cidadãos. Dessa maneira, servidores qualificados e motivados acabam desempenhando melhor sua função, algo que reflete diretamente na prestação de serviços.

Uma das formas de manter os servidores motivados, é investir em cuidados com a saúde e a qualidade de vida. Assim, notamos a necessidade de investir cada vez mais recursos em programas voltados à saúde do servidor. Para tal, o PES seria uma ótima ferramenta a ser utilizada no planejamento de promoção à saúde do servidor público.



## REFERÊNCIAS

- ALVES, Cinthya Rafaela Araújo; CORREIA, Ana Maria Magalhães; DA SILVA, Armistrong Martins. Qualidade de vida no trabalho (QVT): um estudo em uma instituição federal de ensino superior. **Revista Gestão Universitária na América Latina-GUAL**, v. 12, n. 1, p. 205-227, 2019.
- AMORIM, Tania Gonçalves Ferreira Nobre. Qualidade de vida no trabalho: preocupação também para servidores públicos?. **Revista Eletrônica de Ciência Administrativa**, v. 9, n. 1, p. 35-48, 2010.
- ASSUNÇÃO, A. A. **A promoção da saúde nos serviços públicos federais. Promoção e vigilância em saúde: guia para as ações no setor público federal**. Belo Horizonte:[sn], p. 8-28, 2012.
- BIRCHAL, Fabiano Fernandes Serrano; ZAMBALDE, André Luiz; DE SOUZA BERMEJO, Paulo Henrique. Planejamento estratégico situacional aplicado à segurança pública em Lavras (MG). **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 46, n. 2, p. 523-545, 2012.
- BLONSKI, Fabiano et al. O Controle Gerencial na Perspectiva do New Public Management: O Caso da Adoção do Balanced Scorecard na Receita Federal do Brasil. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 9, n. 1, 2017.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. **Portaria nº 1.823, de 23 de agosto de 2012**. Brasília, 2012.
- BRASIL. Ministério da Saúde. **Lei nº 8080/90, de 19 de setembro de 1990**. Brasília: 1990.
- CARNEIRO, Ricardo; MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes. **Texto para Discussão**, 2011.
- CRUZ, Amanda Pereira de Carvalho; FERLA, Alcindo Antônio; LEMOS, Flávia Cristina Silveira. Alguns aspectos da política nacional de saúde do trabalhador no Brasil. **Psicologia & Sociedade**, v. 30, 2018.
- DA SILVA, Alliny Kásia et al. Planejamento Estratégico Situacional-PES: uma análise bibliométrica da produção científica brasileira. **Revista do Serviço Público**, v. 68, n. 2, 2017.
- DA SILVA, Maria Antônia Catunda; DE OLIVEIRA LICORIO, Angelina Maria; SIENA, Osmar. PRESSUPOSTOS LEGAIS À PROMOÇÃO DA SAÚDE DO SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. **Revista de Administração e Negócios da Amazônia**, v. 6, n. 3, p. 89-108, 2015.
- DE MORAES FILHO, Iel Marciano et al. As políticas públicas para promoção da saúde do trabalhador. **Revista de Divulgação Científica Sena Aires**, v. 4, n. 2, p. 75-77, 2015.
- DE MORAES FILHO, Iel Marciano; DE ALMEIDA, Rogério José. Estresse ocupacional no trabalho em enfermagem no Brasil: uma revisão integrativa. **Revista Brasileira em Promoção da Saúde**, v. 29, n. 3, p. 447-454, 2016.
- DO NASCIMENTO, José Orcélio; DOS REIS, Mauricio Pardo. Planejamento Estratégico Situacional. **Revista Linceu On-Line**, v. 5, n. 1, p. 86-101, 2015.
- DUARTE, Michelle Trombini; NASCIMENTO, Jasiel; RODRIGUES, Waldecy. O uso do planejamento estratégico situacional (pes) em universidades públicas: O caso da Pró Reitoria de



Avaliação e Planejamento da Universidade Federal do Tocantins. **Revista Observatório**, v. 3, n. 4, p. 562-580, 2017.

FILIPPIN, Eliane Salete; GEMELLI, Inês Maria Picoli. Gestão de pessoas na administração pública: o desafio dos municípios. **RACE-Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, v. 9, n. 1-2, p. 153-180, 2010.

GENTILINI, João Augusto. Atores, cenários e planos: o planejamento estratégico situacional e a educação. **Cadernos de pesquisa**, v. 44, n. 153, p. 580-601, 2014.

KLEBA, Maria Elisabeth; KRAUSER, Ivete Maroso; VENDRUSCOLO, Carine. O planejamento estratégico situacional no ensino da gestão em saúde da família. **Texto & Contexto-Enfermagem**, v. 20, n. 1, p. 184-193, 2011.

MOTTA, Paulo Roberto de Mendonça. O estado da arte da gestão pública. **Revista de Administração de Empresas**, v. 53, n. 1, p. 82-90, 2013.

RIBEIRO, Carla Vaz dos Santos; MANCEBO, Deise. O servidor público no mundo do trabalho do século XXI. **Psicologia: ciência e profissão**, v. 33, n. 1, p. 192-207, 2013.

SANTANA, Milena Lopes. Demanda espontânea e planejamento estratégico situacional no Programa Saúde da Família de Pindamonhangaba. **Revista Brasileira de Medicina de Família e Comunidade**, v. 6, n. 19, p. 133-141, 2011.

SILVA, A. C. S. A.; CORREA, E. D. L. Relacionamento Interpessoal e Gestão de Conflitos. **Revista de trabalhos acadêmicos–Universo Belo Horizonte**, v. 1, n. 2, p. 1-23, 2017.



## USO DO ENDOMARKETING NA COMUNICAÇÃO INTERNA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Jorgeana Antônio Azevedo Gonçalves (jorgeana.goncalves@gmail.com)

### 1 INTRODUÇÃO

Diante de um mundo globalizado e com a revolução tecnológica, pós Guerra-Fria, que tornaram a realidade mais instável e dinâmica, foram necessárias transformações para enfrentar o novo cenário, fazendo com que as organizações se adaptassem a uma postura menos mecanicista e mais orgânica, preocupada com o ambiente e com as relações humanas. Atualmente, na busca pela qualidade dos produtos e serviços, as pessoas são vistas como o grande diferencial competitivo, passando a fazer parte do capital intelectual, proporcionando que elas sintam-se parte integrante da organização, sendo valorizadas, capacitadas e motivadas a contribuir com soluções inovadoras, tornando-se o cliente interno da organização.

Nesse contexto, o endomarketing (também conhecido como marketing interno) torna-se uma ferramenta essencial para estreitar o relacionamento com esse cliente, tornando-o sujeito ativo na organização e não um mero cumpridor de tarefas. Segundo Bekin (1995), criador do termo, endomarketing consiste no processo efetivo de motivação do funcionário, tratando-o como o cliente, concedendo-lhe dignidade, responsabilidade e liberdade de iniciativa.

Na visão de Analisa de Medeiros Brum (2017), uma das pioneiras no estudo e na publicação de livros sobre o tema, endomarketing pode ser todo movimento feito pela organização para atrair, integrar, engajar e reter talentos. É utilizar técnicas de marketing para transformar as informações em algo atrativo e acessível aos colaboradores, através do qual é possível oferecer treinamentos e estratégias motivacionais para que eles fiquem bem instruídos e consigam encantar o cliente externo (BRUM, 2005).

Essa estratégia de marketing, voltada para ações internas, visa à promoção dos interesses da organização, gerando maior comprometimento do público interno com conseqüente impacto positivo no atendimento ao cliente externo e no fortalecimento da imagem institucional. Na visão de Kotler e Keller (2006, p. 701), o marketing interno requer que todas as pessoas da organização “se envolvam na escolha, na prestação e na comunicação do valor para o cliente”.

Dessa forma, como parte do endomarketing, a comunicação interna é um fator de máxima importância, pois engloba as mais diversas formas de interagir e relacionar-se com o público interno,



possibilitando estabelecer um canal de troca e diálogo com os colaboradores, bem como sua inclusão nos processos organizacionais, assumindo, assim, um papel mais estratégico na gestão administrativa, inclusive na gestão pública, que atualmente tem utilizado muitas ferramentas que foram aplicáveis, por muitos anos, somente nas empresas privadas.

Uma organização é mais que um conjunto de processos mecânicos. É, acima de tudo, feita por pessoas. Partindo desse pressuposto, entende-se que a comunicação é algo inerente nesse ambiente, uma vez que elas se relacionam entre elas e com seus ambientes, e que essas relações, a cultura e as necessidades pessoais precisam ser consideradas para o desenvolvimento e fortalecimento das organizações contemporâneas. Dessa forma, um sistema de comunicação eficiente, transparente, integrado e interativo torna-se essencial para enfrentar os novos desafios sociais e um mercado global altamente competitivo.

Por meio do endomarketing, é possível que todos os membros da organização estejam melhor informados quanto aos objetivos planejados, participem de forma ativa e integrada, incorporando os valores organizacionais, traduzindo-os através de suas ações. Esse olhar estratégico para dentro da organização permite sintonizar e sincronizar todos que trabalham na organização para um mesmo senso de direção, criando um clima interno mais harmonioso e tornando o colaborador um verdadeiro aliado para conquistar o que se deseja, bem como multiplicador de uma imagem positiva perante a sociedade.

Sob essa perspectiva, em face às condições macroambientais que cercam as organizações contemporâneas, as organizações públicas, com suas estruturas engessadas, burocráticas e hierarquizadas, precisam se adaptar ao novo tempo. Para Torquato (2015, p. 222), a Administração pública brasileira ainda apresenta ações arcaicas, com o trabalho sendo realizado de maneira automática, sem entusiasmo, fazendo com que a comunicação sofra os efeitos dessas estruturas obsoletas. Isso dificulta a implementação de mudanças estruturais e/ou culturais e, conseqüentemente, a melhoria da qualidade dos serviços prestados. Portanto este trabalho objetiva descrever a importância da utilização do endomarketing e da comunicação interna para na Administração pública.

## **2 METODOLOGIA**

Neste trabalho utilizou-se o método qualitativo de natureza exploratória, a fim de ampliar a familiaridade com as temáticas que balizam este estudo, conhecendo a aplicabilidade dessas ferramentas, expandindo o entendimento sobre endomarketing e comunicação interna no âmbito da gestão pública, através de uma pesquisa literária. Trata-se, também, de uma pesquisa descritiva, com o intuito de retratar



e analisar propostas aplicáveis à realidade, além de teórico-aplicada, uma vez que as teorias podem ser colocadas em prática, ou seja, são factíveis de ocorrer na gestão das organizações.

O levantamento de informações para o referencial teórico baseou-se em livros de autores considerados referência nos assuntos abordados e na seleção de artigos científicos publicados nos últimos dez anos. Para tal, realizou-se uma busca avançada por assunto no Portal de Periódicos da Capes e em alguns profissionais especializados em marketing e administração.

### **3 ENDOMARKETING**

A literatura sobre endomarketing ainda é incipiente, mas estudos apontam que o conceito começou a ser mais fortemente construído na década de 50, no período pós-guerra, diante da necessidade de as empresas se desenvolverem e sobreviverem no novo cenário.

Por muito tempo, os funcionários eram vistos apenas como peças de produção e as necessidades pessoais, bem como as condições trabalhistas não eram consideradas relevantes. Após a Segunda Revolução Industrial, na segunda metade do século XIX, esse foco foi sendo modificado e a relação empresa-funcionário no ambiente de trabalho começou a ganhar mais atenção com a introdução de programas de qualidade nas indústrias japonesas, visando otimizar recursos, reduzir custos e consolidar maior racionalidade gerencial. Na prática, o endomarketing começou a ser estudado a partir da década de 80, fortalecendo-se na década de 90.

No Brasil, sua utilização iniciou-se no segmento industrial, na intenção de os gestores obterem uma comunicação mais efetiva do que os sindicatos junto aos funcionários. Aos poucos, sua utilização foi evoluindo, ultrapassando as barreiras das fábricas e tornando-se um recurso na conquista e fidelização do cliente, uma vez que o atendimento passou a ser visto como uma atitude positiva vinda de um funcionário igualmente positivo (BRUM, 2000).

A partir da análise da palavra “endomarketing”, pode-se entender um pouco seu conceito e objetivo. Trata-se da junção do prefixo “endo”, de origem grega, que quer dizer “movimento para dentro”, com a palavra “marketing”, definida como um “conjunto de processos que envolvem a criação, a comunicação e a entrega de valor para os clientes, bem como a administração do relacionamento com eles” (KOTLER; KELLER, 2006, p. 4). A área tem evoluído e visa cada vez mais focar no cliente e menos no produto em si. Dessa forma, endomarketing significa realizar o “marketing interno”, focado nos colaboradores, buscando entender suas necessidades, realizar trocas, compartilhar os objetivos



organizacionais, estimular positivamente, construindo, assim, um relacionamento transparente, harmônico e sólido.

O termo brasileiro foi registrado em 1996 por Saul Faingaus Bekin, que conceituou endomarketing como

[...] criação pessoal, brasileira, única, fruto na necessidade de definir uma nova área de ação e investigação. [...] é um novo conceito, uma nova postura, uma ferramenta que corresponde a uma nova abordagem do mercado e da estrutura organizacional das empresas, ligadas a todo um contexto de mudanças (BEKIN, 1995, p. 2).

Desse modo, endomarketing pode ser considerado ações de marketing direcionadas ao público interno de uma organização, transformando-o em disseminador dos valores da organização e facilitador para a consolidação da imagem institucional desejada. Ainda segundo o criador do termo, endomarketing tem como finalidade

[...] promover entre os funcionários e os departamentos os valores destinados a servir o cliente ou, dependendo do caso, o consumidor. Essa noção de cliente, por sua vez, transfere-se para o tratamento dado aos funcionários comprometidos de modo integral com os objetivos da empresa (BEKIN, 2004, p. 3).

Para desenvolver o endomarketing, Bekin (1995) pontuou como premissas: oferecer um excelente serviço para conquista e retenção do cliente, valorizar os colaboradores e tê-los comprometidos com os objetivos organizacionais.

Outro autor renomado da área, Wilson Cerqueira, conceitua endomarketing como:

Projetos e ações que uma empresa deve empreender para consolidar a base cultural do comprometimento dos seus funcionários como o desenvolvimento adequado das suas diversas tecnologias, visando: à prática dos valores estabelecidos como base da nova cultura; à manutenção de um clima ideal de valorização e reconhecimento das pessoas; obtenção de índices maiores de produtividade e qualidade, com a consequente redução de custos; o estabelecimento de canais adequados de comunicação interpessoal, que permitirão a eliminação de conflitos e insatisfações, que possam afetar o sistema organizacional; a melhoria do relacionamento interpessoal; o estabelecimento da administração participativa; a implantação de ações gerenciais preventivas (CERQUEIRA, 2005, p. 51).

Hoje, o cliente interno é considerado a chave do sucesso corporativo. É importante que esse público-alvo saiba qual direção seguir para sentir-se parte integrante da organização e, assim, cooperar nesse processo, que precisa ser estimulado pelas lideranças. Reis et al. (2018) acreditam que muitas organizações já entenderam que, primeiramente, é preciso conquistar o cliente interno para depois alcançar o externo. Dessa forma, cada vez mais as organizações voltam-se para questões relacionadas à motivação dos colaboradores, almejando um desempenho eficaz e positivo.



Para Santos (2013, p. 143), o endomarketing é uma estratégia para “motivar e aumentar o comprometimento dos colaboradores aos objetivos da organização, propiciando melhor ambiente para os funcionários, desenvolvendo empatia com a empresa, tratando os colaboradores como os primeiros clientes”. Por motivo entende-se “[...] tudo aquilo que impulsiona a pessoa a agir de determinada forma ou, pelo menos, que dá origem a uma propensão a um comportamento específico” (CHIAVENATO, 2009, p. 50).

O conceito desenvolveu-se muito nos últimos tempos, tendo em vista a necessidade de as organizações construírem relacionamentos duradouros e saudáveis com seus colaboradores, tendo o endomarketing não só como uma ferramenta de marketing, mas também como uma poderosa ferramenta de gestão de pessoas, capaz de engajar, atrair e reter colaboradores, conseguindo, por consequência, promover a perenização da organização.

Quando os colaboradores compreendem os objetivos, as metas, as estratégias, os resultados da organização, eles sentem-se mais comprometidos, culminando em uma atuação mais coerente com os valores institucionais, resultando em uma maior qualificação do serviço a ser prestado ao cliente externo. O endomarketing apresenta-se, assim, como “elemento de ligação entre o cliente, o produto/serviço e o colaborador” (CASTRO, [2020]), portanto implementar essa ferramenta colabora para o alcance dos resultados desejados e gera um clima organizacional produtivo. Conforme descrito por Fernandes e Brun (2019), o endomarketing diz respeito à construção de relacionamento com o público interno, através da comunicação, valorização, satisfação e do comprometimento a fim de conseguir melhor qualidade dos serviços aliada à produtividade pessoal e de processos. Esse engajamento do público interno, baseado nas diretrizes organizacionais, propicia o fortalecimento institucional e agrega valor à organização, tornando a marca forte perante o mercado, capaz de gerar crescimento através da confiança e lealdade dos clientes.

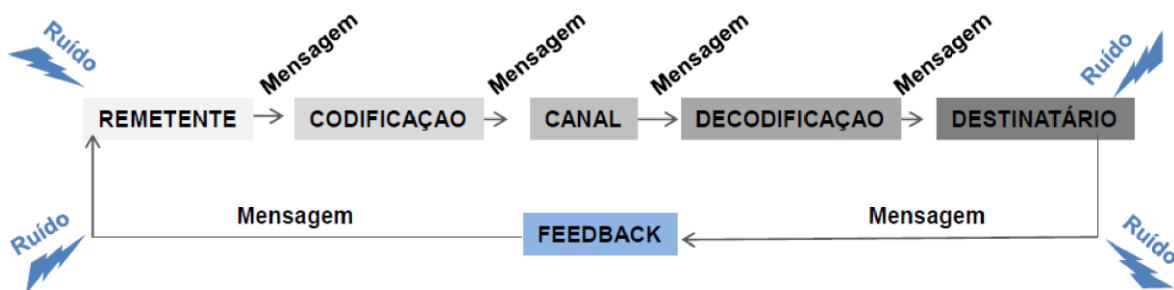
Nesse cenário, é preciso ter coerência interna e externa do discurso, sendo essencial maximizar a informação, a comunicação e a integração para que os colaboradores se sintam motivados e busquem desenvolver habilidades empreendedoras e atitudes encantadoras (BRUM, 2010). Em suma, endomarketing é um conjunto de técnicas de marketing voltadas para o público interno, visando comprometê-los com os objetivos estratégicos, para a máxima execução do planejamento, e à cultura organizacional, além de reconhecer seu valor, fazendo-o se sentir parte fundamental dessa engrenagem através de um bom relacionamento e uma comunicação transparente, criativa e direcionada. Ou seja, primeiramente é preciso criar elos fortes com aqueles que formam a organização, para que de fato “vistam a camisa”. Assim, nota-se que endomarketing e comunicação interna são ações complementares, pois buscam informar e impactar, de forma criativa e efetiva, os colaboradores.



## 4 COMUNICAÇÃO

A palavra comunicação deriva-se do latim *communicare*, que significa partilhar, dividir, tornar comum, associar, trocar opiniões. Segundo Chiavenato (2009, p.61), comunicação é “a maneira de se relacionar com outras pessoas, através de ideias, fatos, pensamentos e valores [...]”. Já Robbins, DeCenzo e Wolter (2014, p. 285) conceituam comunicação como a “transferência e compreensão de significado”. Ela pode ser pensada como um processo (Figura 1), no qual, primeiramente, é necessário um propósito, expresso como uma mensagem que “[...] é codificada (convertida em forma simbólica) e transmitida por um meio (canal) para um receptor, que retraduz (decodifica) a mensagem iniciada pelo remetente”.

Figura 1 – O processo de comunicação

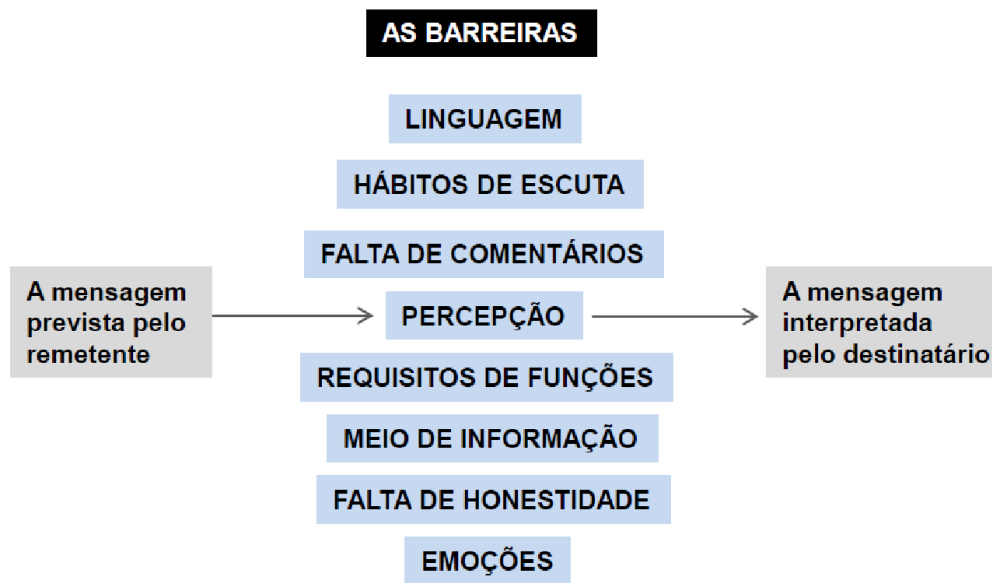


Fonte: Adaptado de Robbins, DeCenzo e Wolter (2014, p. 286).

Durante esse fluxo, pode ocorrer de maneira vertical ascendente (comunicação dirigida aos níveis mais altos da organização), vertical descendente (comunicação que flui dos níveis mais altos para os mais baixos) ou horizontal (comunicação lateral que acontece entre níveis hierárquicos equivalentes) pode haver ruídos, que interfiram na transmissão eficaz dessa mensagem, por isso é indicado realizar o *feedback* para a checagem do entendimento da informação e, conseqüentemente, para o sucesso desse processo (ROBBINS; JUDGE, 2010). A comunicação pode, ainda, ser formal, quando segue a hierarquia da organização, ou informal, quando ignora os níveis de autoridade e move-se em qualquer direção. Portanto o objetivo de uma comunicação eficaz é a transferência e o entendimento de significado, porém, em virtude de inúmeros fatores, sempre há distorções e barreiras durante o fluxo comunicativo, as quais precisam ser superadas.



Figura 2 – Barreiras à comunicação efetiva



Fonte: Adaptado de Robbins, DeCenzo e Wolter (2014, p. 295).

Sobre cada uma das barreiras ilustradas na Figura 2, em relação à linguagem, é válido considerar que o uso da língua não é uniforme, cada um a modifica baseada no seu conhecimento; sobre os hábitos de escuta, é importante dar sentido ao que é ouvido para compreender de fato a mensagem; sobre o *feedback*, é preciso utilizá-lo a fim de evitar a falta de comentários; já a percepção, é como cada um interpreta a mensagem e esse entendimento é baseado nas experiências e características pessoais; os requisitos de funções influenciam no processo comunicacional, uma vez que cada pessoa representa um papel dentro de uma organização, com seu vocabulário próprio, o que dificulta a comunicação entre os setores; já em relação à transmissão de informação, é essencial escolher o meio adequado para cada tipo de mensagem; também é fundamental que as pessoas transmitam mensagens com sinceridade e honestidade; e por fim, tentar ser o mais racional possível é válido para que as emoções não interfiram e distorçam a mensagem (ROBBINS; DECENZO; WOLTER, 2014).

A comunicação é, portanto, um sistema aberto, no qual é crucial identificar os condicionantes sociológicos e antropológicos nos elementos que formam o processo, além de uma área multidisciplinar que media os interesses dos participantes, da empresa e da administração, o que reforça sua relevância para o equilíbrio interno de uma organização (TORQUATO, 2015). Assim, comunicar-se de maneira eficiente e eficaz é fazer com que a mensagem seja transmitida de maneira límpida, buscando reduzir os efeitos das barreiras, com uma linguagem adequada e através do meio mais apropriado para que o receptor entenda o que o emissor deseja, considerando as possibilidades de interpretação.



## 4.1 Comunicação Organizacional

A comunicação organizacional, empresarial, corporativa ou institucional é aquela que ocorre no âmbito de uma organização, que visa promover a melhoria das relações humanas e o alcance de objetivos organizacionais. Engloba as mais diversas formas de interagir e relacionar-se com os variados públicos de interesse de uma organização (*stakeholders*) e tem assumido um papel estratégico na gestão administrativa contemporânea. Pode-se considerar que organização é comunicação, uma vez que os processos comunicativos permeiam e constroem toda e qualquer ação de uma organização: no funcionamento, no clima, na cultura, na motivação, no comportamento, na imagem, nas vendas, nas atitudes, na satisfação, nos valores, na tomada de decisão, no gerenciamento de conflitos, nas relações.

Para Chiavenato (2009, p.61), “as organizações não podem existir nem operar sem comunicação; esta é a rede que integra e coordena todas as partes”. É preciso pensar a comunicação no contexto socioeconômico mais amplo, situando as organizações como integrantes de um sistema global, enxergando-as como “atores importantes na dinâmica da história social, política e econômica” (KUNSCH, 2016, p. 38), que precisam participar e contribuir nas novas realidades e demandas, atentando-se para a opinião pública mais crítica e vigilante. Hoje, os principais desafios da área de comunicação são avaliar os cenários, dialogar com seus públicos para conhecer suas expectativas, além de atuar com ética e transparência. As tecnologias da informação e da comunicação estão revolucionando o mundo para uma era digital, com uma sociedade em rede, conectada, participativa e que exige um comprometimento público real por parte das organizações, por isso, é preciso ter coerência no discurso e verdade no posicionamento institucional (KUNSCH, 2016).

No Brasil, segundo Kunsch (2006), o surgimento da comunicação organizacional ocorreu a partir da década de 1950, em decorrência do desenvolvimento econômico, social e político do país, como consequência da política industrial desenvolvimentista iniciada por Getúlio Vargas e implementada por Juscelino Kubitschek. Até o final da década de 1970 a comunicação organizacional caracterizava-se com um perfil meramente funcionalista, sob uma ótica linear-instrumental. Nos anos 1980 os estudiosos começaram a valer-se da teoria crítica, passando a utilizar a pesquisa interpretativo-crítica como suporte.

A partir dos anos 1990, da comunicação técnica, voltada a orientar a operacionalização do trabalho à comunicação de massa, com a disseminação de ideias e divulgação da marca, dos serviços e produtos através de uma única fonte, a comunicação começou a ter o receptor como um sujeito ativo nesse processo.

Nos anos 2000 a comunicação organizacional começou a ser vista com uma identidade interdisciplinar, ganhando novas percepções e implicações. Surge, então, a abordagem sistêmica e



sinérgica de “comunicação organizacional integrada” (Figura 3), desenvolvida por Margarida Kunsch, a qual congrega as diversas áreas de comunicação e, com isso, busca uma visão mais ampla e holística do processo, deixando de ser apenas tática para ser estratégica, com a valorização das pessoas, que permitirá ajudar a organização a cumprir sua missão, a alcançar seus objetivos e a contribuir para a fixação de seus valores junto aos seus *stakeholders* (KUNSCH, 2016), buscando alternativas dinâmicas para superar as ações racionais estáticas. Em síntese, a comunicação integrada seria a inter-relação das atividades de comunicação regida por um planejamento estratégico conjunto.

Figura 3 – Diagrama da Comunicação Organizacional Integrada



Fonte: Kunsch (2006).

Hoje, a configuração a comunicação nas práticas organizacionais pode ser observada sobre quatro dimensões principais: instrumental, humana, cultural e estratégica. A primeira, mais predominante, caracteriza-se como funcional e técnica, com foco na transmissão de informações para o funcionamento pleno da organização. A dimensão humana, embora considerada a mais importante no contexto



contemporâneo, no qual a subjetividade ganha força, ainda é a menos presente nas práticas cotidianas, tornando-se necessário buscar uma visão menos mecanicista e mais humanista, levando-se em conta as relações e as perspectivas interpretativas e críticas dos públicos envolvidos. A cultural, por sua vez, enfatiza que a organização não acontece de forma isolada, mas sofre influência dos valores e princípios organizacionais, bem como do contexto multicultural, considerando as pessoas que compõem a organização e o ambiente externo. E, por fim, a estratégica, que tem a perspectiva tradicional e racional preponderante nas práticas organizacionais e busca estar alinhada aos objetivos globais da organização, à missão, à visão e aos valores.

Em relação ao público-alvo e ao objetivo, a comunicação organizacional pode ser institucional, mercadológica, administrativa e interna. A esse respeito, Kunsch (2006) conceitua da seguinte forma:

Comunicação organizacional, como objeto de pesquisa, é a disciplina que estuda como se processa o fenômeno comunicacional dentro das organizações no âmbito da sociedade global. Ela analisa o sistema, o funcionamento e o processo de comunicação entre a organização e seus diversos públicos. Fenômeno inerente aos agrupamentos de pessoas que integram uma organização ou a ela se ligam, a comunicação organizacional configura as diferentes modalidades comunicacionais que permeiam sua atividade. Compreende, dessa forma, a comunicação institucional, a comunicação mercadológica, a comunicação interna e a comunicação administrativa. (KUNSCH, 2003, p. 149).

A comunicação institucional está relacionada aos aspectos corporativos da organização voltada, principalmente, para a construção de uma imagem e uma identidade forte e positiva da organização; a comunicação mercadológica diz respeito aos objetivos de venda e volta-se para a divulgação dos produtos e serviços através do Marketing e suas formas de promoção; a administrativa envolve os procedimentos necessários para o funcionamento do sistema organizacional, orientando e organizando o fluxo de informações para a execução das atividades; a comunicação interna assume um papel fundamental para a transmissão dos princípios norteadores de uma organização, o fortalecimento de sua identidade e de seus valores, a propagação de seus objetivos, a orientação para a execução das atividades, a integração dialógica e o engajamento de seus colaboradores.

No contexto atual, mais do que uma função meramente administrativa, as ações comunicativas “precisam ser guiadas por uma filosofia e uma política de comunicação integrada que levem em conta as demandas, os interesses da sociedade e as exigências desta e dos públicos” (KUNSCH, 2016, p. 45). Na visão de Marchiori (2010), comunicação é um processo de construção de relações internas, que incita novas relações organizacionais e propicia o desenvolvimento dos seres humanos. Para Chiavenato (2016), a comunicação se constitui na troca de informações e é um dos processos fundamentais da humanidade e das organizações, definindo dois propósitos principais: troca e a compreensão das informações necessárias para a realização das atividades administrativas e a outra é proporcionar atitudes



para que haja a motivação, cooperação e satisfação, gerando, assim, um ambiente que melhore a eficiência nas tarefas. Dessa forma, o processo deve ser coerente com a cultura da organização e fazer parte do planejamento estratégico, compartilhando os objetivos, criando fidelização, motivando, melhorando o clima, estimulando o comprometimento, através de uma comunicação transparente, alinhada e adequada. É, também, uma ferramenta essencial para incitar mudanças, pois por meio dela é possível mediar as diversas partes do sistema e equilibrar o clima organizacional para melhorar o desempenho coletivo (Fernandes; Brun, 2019). Diante desse sistema aberto e complexo que é a organização, a comunicação se configura como indispensável para a consecução dos propósitos e dos processos, assim como para a construção da cultura e da identidade, destacando-se, nesse contexto, o papel da comunicação interna, como meio de interação e integração dessa rede de relações interdependentes.

## 4.2 Comunicação Interna

A comunicação interna mostra a maneira de ser da organização. Colaboradores bem informados, ouvidos e envolvidos fortalecem a instituição e tornam-se verdadeiros multiplicadores engajados, que impactam positivamente no desempenho organizacional, por isso é tão importante haver troca contínua de informações, de maneira aberta e interativa. Nesse sentido, Marchiori (2014) corrobora que a comunicação interna pode formar embaixadores da organização, disseminando valores, práticas, produtos e serviços.

Nos últimos 20 anos a comunicação interna ganhou mais destaque nas organizações, em função de sua importância para a construção da cultura e da identidade corporativa, tão reconhecida em uma conjuntura dinâmica, marcada por mudanças econômicas, sociais, culturais e tecnológicas. Esses avanços tornaram os fluxos comunicacionais constantes, multidirecionais e instantâneos, consolidando a necessidade de enaltecer as relações com os públicos, especialmente os colaboradores, almejando seu comprometimento e sua contribuição para soluções de problemas e consequente solidificação institucional através da capacidade de adaptação e inovação, tornando o ambiente mais flexível e propício a trocas. Dessa forma, mostra-se a necessidade de desenvolver novas formas de gestão, que superem os modelos tradicionais de comunicação, lineares, verticais e impositivos, de forma de busquem maior envolvimento dos colaboradores através de uma participação mais autônoma e capacitada. Conceitualmente, comunicação interna pode ser compreendida como “todo o conjunto de esforços voltados a fluxos, redes formal e informal, canais e ferramentas de comunicação, que estabelecem as interações entre as organizações e seus empregados” (CERANTOLA, 2016, p. 215). Para Reis et al. (2018, p. 133), “a comunicação com o cliente interno manterá vivo os objetivos da empresa e contribuirá



para que todos trabalhem na mesma direção”. Em termos estratégicos, ela pode ser vista como uma ferramenta que permite a “evolução do engajamento individual para o engajamento coletivo em ocasiões de mudança nas organizações, afetando os parâmetros já estabelecidos da cultura organizacional” (MARSON; MAYER; NOGUEIRA, 2013, p. 48). Ultrapassando o propósito informativo e normativo, a comunicação interna precisa buscar a interação com o público interno, estimulando o diálogo entre a gestão executiva e a base operacional, estreitando o relacionamento de tal forma que o colaborador comprometido e engajado no cumprimento de seus deveres e resultados (KUNSCH, 2003). Dentre as inúmeras possibilidades de canais, especialmente com o avanço da tecnologia e o surgimento de novas mídias, a comunicação interna pode incluir desde boletins/ e-mails sobre metas e resultados, campanhas de incentivo, de mobilização, de integração, jornais, revistas, murais, eventos, intranet, entre outros.

Sob as dimensões de análise, a comunicação interna pode ter uma face econômica e/ou humana, em que a primeira auxilia na retenção de talentos, na redução de rotatividade, na capacidade de mudança e inovação, enquanto que a segunda tem a ver com as interações entre as pessoas, a confiança mútua, o estabelecimento do diálogo, o engajamento, a construção da identidade e reputação organizacional (CERANTOLA, 2016). Embora haja muitas ferramentas e canais de comunicação interna disponíveis, não é tão simples organizar, implementar e gerir a complexa rede de informação, que envolve uma combinação de habilidades comportamentais, tecnológicas e de gerenciamento (MARSON; MAYER; NOGUEIRA, 2013). O grande desafio é conseguir intermediar as contradições entre as necessidades humanas individuais e os objetivos organizacionais voltados para o resultado.

Como atitudes estratégicas para a comunicação interna nas organizações, Marchiori (2014) destaca: avaliar e criar canais; mapear funcionários, ouvir e falar; desenvolver relacionamentos efetivos, gerenciar conflitos; buscar consciência e participação; mudar a mentalidade dos públicos envolvidos; comunicar efetivamente. Nesse processo, destaca-se a função de comunicador do líder para alinhar e construir o clima, estimular o fluxo de comunicação e preparar ambientes mais abertos e dinâmicos, visando facilitar e mobilizar mudanças.

## **5 ENDORMARKETING E COMUNICAÇÃO INTERNA NA GESTÃO PÚBLICA**

As teorias da administração evoluíram ao longo do tempo e são importantes para embasamento da gestão. Desde a Teoria da Burocracia, com enfoque na estrutura, impessoalidade e hierarquia, à Teoria das Relações Humanas, com uma perspectiva mais humana, à medida que buscava conhecer as necessidades psicológicas e sociais do funcionário e à Teoria Comportamental, com enfoque nas pessoas com vistas a integrar os objetivos organizacionais e individuais, todas elas e seus conceitos são aplicáveis em instituições privadas e públicas, com o grande diferencial de que na administração pública o gestor



só pode fazer o que está legalmente regulamentado. Entende-se por administração do setor público todas as atividades de governo, que tem a sociedade como principal cliente e a qualidade dos serviços prestados como objetivo primordial.

O final do século XX, mais especificamente as décadas de 1980 e 1990, é marcado por mudanças significativas no cenário econômico e social, com alterações nos sistemas informacionais, de produção, distribuição, organização, no qual a expansão da concorrência tornou o mercado ainda mais competitivo e a globalização ampliou as possibilidades de interações entre os públicos, exigindo maior profissionalismo na relação com os consumidores.

No Brasil, como resposta às imposições da crise do Estado e a abertura dos mercados a nível mundial, a reforma administrativa tornou-se um tema central em 1995, com a gestão do então presidente Fernando Henrique Cardoso, sendo fundamental para que o Estado pudesse se reconstruir, a partir do desenvolvimento de um serviço público moderno, profissional e eficiente, voltado para o atendimento das necessidades dos cidadãos (PEREIRA, 1998). Diante dessa nova estruturação de interdependência global, o século XXI consolidou um modo de comunicação com base em novas tecnologias, permitindo maior conectividade, conhecimento e interação, sem necessidade de intermediação de mídias tradicionais, gerando uma sociedade mais participativa e questionadora em relação às organizações, especialmente, as públicas. Essa “Nova Administração Pública” (NAP) reconhece o Estado como mecanismo para implementar política públicas sociais, científicas, tecnológicas através de práticas gerenciais modernas. De acordo com o Ministério da Economia (BRASIL, [2020]), o objetivo central da NAP brasileira é prestar um serviço público de alta qualidade, através da interação, colaboração e incentivo aos talentos, para melhorar a produtividade e inserir o Brasil no mundo. Para isso, assume-se que é preciso mudar o sistema e renovar o modelo atual, ainda considerado ultrapassado para atender as necessidades atuais e futuras do país.

Essa transição de sociedade industrial para uma sociedade da informação tornou necessário adequar a comunicação organizacional, adquirindo um viés mais gerencial e qualificado, visando maior transparência às ações, unificação da mensagem e integração dos públicos-alvo, firmando, assim, seu perfil estratégico. O novo e desafiador contexto organizacional, no qual a organização é vista como uma entidade coletiva, orgânica e que tem a consciência do fator humano como o grande diferencial competitivo, demanda quebra de paradigmas da administração pública, com transformações dos processos internos e mudança da cultura burocrática, a fim de construir um modelo de gestão menos patrimonialista e mais descentralizada, com a substituição das estruturas piramidais hierárquicas.



Assim, estudar o indivíduo, sua visão sobre a organização e as estratégias de marketing voltadas ao público interno, torna-se importante para garantir a adequação de processos, de comportamentos e de políticas que favoreçam o crescimento organizacional, a vantagem competitiva e a boa imagem frente a seu público-alvo (FLORIANO; SILVA, 2018).

Cada vez mais, nota-se que o sucesso da organização ultrapassa os processos burocráticos e está voltado a desenvolver modelos focados na valorização do ser humano. Nesse sentido, Frazão et al. (2019) acreditam que a aplicação do endomarketing, enquanto ferramenta administrativa, possibilita modernizar a máquina pública através do desenvolvimento de novas estratégias, voltadas a identificar e atender às necessidades dos servidores, despertando sua motivação, ampliando sua interação e buscando otimizar seus desempenhos. Para Brum (2010), um ambiente corporativo paternalista, baseado na falta de informação, no favor, sem estímulo, gera uma força de trabalho servil e infeliz. Segundo a autora, para modernizar a gestão pública é primordial envolver os servidores buscando a sinergia da equipe, através do endomarketing, com o fortalecimento das relações e o compartilhamento dos propósitos organizacionais, visando a uma gestão que consiga equilibrar as necessidades individuais e os objetivos institucionais, com consequente melhoria na qualidade da prestação do serviço público.

Na busca por soluções e alternativas competitivas de diferenciação, é importante um planejamento estratégico, que considere ações de endomarketing, a longo prazo, e que envolva os gestores públicos, enxergando-os como líderes indispensáveis para potencializar sua implementação. Esse instrumento permite que a Administração Pública potencialize o processo de comunicação interna, o comprometimento, a motivação e a satisfação dos servidores, mantendo-os conectados com os objetivos organizacionais, resultando na melhoria contínua do desempenho produtivo e, consequentemente, na melhoria dos serviços públicos prestados aos cidadãos (JOSE; ROSAS, 2012). Acrescenta-se, ainda, que o endomarketing, enquanto ferramenta para a gestão pública, possibilita o avanço no processo de relacionamento, estabelecendo um alicerce de motivação dos servidores entre si, dos servidores para com a organização e, principalmente, dos servidores para com o público externo (YOKOYAMA; SEKIGUCHI, 2014). Despertar nos servidores o sentimento de pertencimento, de vínculo com a instituição, é buscar seu comprometimento na transformação e no alcance das metas e objetivos planejados, por isso, a importância de perceber o fator humano nas organizações como um conjunto de atitudes, comportamentos e posturas capazes de estreitar vínculos, gerar credibilidade, flexibilidade e de impactar nas expectativas, contribuindo positivamente para os resultados (COSTA, 2012).

Em paralelo, como processo complementar ao endomarketing, a comunicação interna também é essencial no processo de modernização da gestão pública e de motivação dos colaboradores. É preciso praticar uma comunicação sistêmica, responsável, transparente e clara, por meio de um fluxo contínuo de informações e de *feedbacks* instantâneos, objetivando estabelecer respeito e confiança entre aos servidores (PEREIRA, 2009). Ela é fortemente influenciada pela cultura organizacional e é, hoje, um



significativo elemento no processo de mudança organizacional, em especial nas organizações públicas, em que o modelo de gestão está direcionado para o chamado “governo eletrônico” (MARSON; MAYER; NOGUEIRA, 2013). Recriar essa cultura organizacional, com maior valorização da meritocracia no lugar de práticas patrimonialistas, desenvolver o empreendedorismo dos servidores e prover a capacitação dos líderes sobre gestão de pessoas são alguns obstáculos a serem superados pelas organizações públicas. Para Brum (2003), o desafio não está na construção dos conceitos de missão, visão e valores da organização, mas em como fazer com que eles existam na mente e no coração dos colaboradores. Para isso, o endomarketing e a comunicação interna exercem um papel crucial.

Assim, o acesso regular à informação, o conhecimento sobre os objetivos estratégicos, o comprometimento com as metas e valores institucionais, o reconhecimento do servidor como peça-chave do processo e sua satisfação poderão ser trabalhados através do endomarketing e da comunicação interna, viabilizando melhores resultados e qualidade na prestação de serviços para a sociedade, transformando em positiva a imagem das organizações públicas.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Diante das pressões sociais e do mercado atual, os estudos apontam que um dos grandes desafios da organização contemporânea é superar a visão econômica e tecnicista da comunicação para tornar a questão humana o cerne para o seu desenvolvimento e sua sobrevivência, buscando exercer seu poder para propor ações de intervenção e transformação do sistema global social, político e econômico no qual está inserida.

No mundo contemporâneo, no qual as mudanças ocorrem de maneira contínua, é importante as organizações serem mais flexíveis na condução dos processos e desenvolverem a capacidade de se adaptarem às novas realidades, cada vez mais dinâmicas, tornando-se mais orgânicas. Da mesma forma, as organizações precisam buscar uma visão menos mecanicista da comunicação, voltada somente para o desempenho das tarefas. A revolução digital trouxe impactos irreversíveis para a sociedade e, conseqüentemente, para a comunicação organizacional, com a construção de uma nova dinâmica no processamento de informações e nos relacionamentos com os públicos, transformando a forma de produzir e veicular as mensagens, mostrando, assim, a importância de ultrapassar os modelos tradicionais.

Não há mais espaço para uma comunicação excessivamente técnica e instrumental, centrada em resultados. É preciso construir significados, fomentar interações entre os públicos, fortalecer vínculos. Além disso, é importante a organização ser sensível às oscilações dos ambientes, estando sempre atenta



às ameaças e oportunidades, para se adaptar a uma realidade cada vez mais volátil. Não há mais espaço para uma administração piramidal, excessivamente hierarquizada. Nota-se a necessidade de capacitar e delegar poderes aos líderes, bem como criar canais diretos entre os gestores e os colaboradores, incentivando a abertura e o *feedback*, para que os colaboradores sintam-se parte integrante e participem ativamente do processo.

Para evoluir, é importante ampliar a visão técnica de comunicação organizacional para um processo capaz de modificar estruturas e comportamentos, através das relações humanas. O resultado positivo continua sendo o objetivo principal das organizações, o que muda é alcançá-los através do fortalecimento das relações humanas, principalmente no âmbito interno. Nesse sentido, assim como a comunicação, o endomarketing é uma poderosa ferramenta de marketing e de gestão de pessoas, capaz de engajar, atrair, envolver os colaboradores, colaborando para o sucesso e para a perpetuação da organização.

A discussão sobre as contribuições do endomarketing e da comunicação interna é de fundamental relevância para a gestão estratégica, inclusive para a gestão pública moderna, por isso, pesquisas e estudos voltados para o tema fundamentam e orientam a melhoria contínua do serviço prestado ao cidadão, do ambiente de trabalho e dos processos, contribuindo para a evolução do sistema.



## REFERÊNCIAS

- BEKIN, S. F. **Conversando sobre Endomarketing**. São Paulo: Makron Books, 1995.
- BEKIN, S. F. **Endomarketing: como praticá-lo com sucesso**. São Paulo: Pentrice Hall, 2004.
- BRASIL. Ministério da Economia. **Nova Administração Pública**. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/apresentacoes/2020/setembro/nova-administracao-publica.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2020.
- BRUM, A. M. **Um olhar sobre o Marketing Interno**. 3. ed. Porto Alegre: L&PM, 2000.
- BRUM, A. M. **Respirando endomarketing**. 3. ed. Porto Alegre: L&PM, 2003.
- BRUM, A. M. **Face a Face Com o Endomarketing: o papel estratégico de lideranças no processo da informação**. Porto Alegre: L&PM, 2005.
- BRUM, A. M. **Endomarketing de A a Z: como alinhar o pensamento das pessoas à estratégia da empresa**. São Paulo: Integrare, 2010.
- BRUM, A. M. **Endomarketing estratégico: como transformar líderes em comunicadores e empregados em seguidores**. São Paulo, Integrare, 2017.
- CASTRO, F. **Endomarketing como ferramenta eficaz para gestão**. Disponível em: <http://marketudo.blogspot.com/2011/02/endomarketing-como-ferramenta-eficaz.html>. Acesso em: 06 nov. 2020.
- CERANTOLA, W. A. Comunicação interna: conceitos, liderança e alternativas de gestão. In: KUNSCH, M. M. K. **Comunicação organizacional estratégica: Aportes conceituais e aplicados**. São Paulo: Summus, p. 213-224, 2016.
- CERQUEIRA, W. **Endomarketing: Educação e Cultura para a Qualidade**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2005.
- CHIAVENATO, I. **Recursos humanos: o capital humano das organizações**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- CHIAVENATO, I. **Administração geral e pública: provas e concursos**. Barueri: Manole, v. 4. ed., 2016.
- COSTA, D. **Endomarketing Inteligente: a empresa pensada de dentro para fora**. Porto Alegre: Dublinense, 2012.
- FERNANDES, W. L. C.; BRUN, S. A. Comunicação organizacional e endomarketing como ferramenta motivacional em uma universidade pública: o caso Valoriza UFPR. **ECCOM**, v. 10, n. 20, 2019.
- FLORIANO, M. D. P.; SILVA, A. H. Endomarketing em instituições de ensino superior: Um estudo na Universidade Federal do Pampa. **Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL**, vol. 11, núm. 3, p. 256-280, 2018.



- FRAZÃO, D. M.; SILVA, M. J. DA; MELO, J. G. DE; SANTOS, A. S. Endomarketing: Um estudo aplicado à Uepb. **Revista Brasileira de Pesquisa em Administração**, v. 6, n. 1, p. 14-21, 2019.
- JOSE, B. L. C. S.; ROSAS, A. T. R. O. O endomarketing como ferramenta estratégica de gestão. **Revista de Ciências Gerenciais**, v.16, n. 24, p. 145-159, 2012.
- KOTLER, P.; KELLER K. L. **Administração de Marketing**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2006.
- KUNSCH, M. M.K. **Planejamento de Relações Públicas na Comunicação Integrada**: 4. ed. São Paulo: Summus, 2003.
- KUNSCH, M. M.K. Comunicação organizacional: conceitos e dimensões dos estudos e das práticas In: MARCHIORI, M. **Faces da cultura e da comunicação organizacional**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, p.167-190, 2006.
- KUNSCH, M. M.K. A comunicação nas organizações: dos fluxos lineares às dimensões humana e estratégia. In: KUNSCH, M. M. K. **Comunicação organizacional estratégica: Aportes conceituais e aplicados**. São Paulo: Summus, p. 37-58, 2016.
- MARCHIORI, M. Os desafios da comunicação interna nas organizações. In: **Conexão – Comunicação e Cultura**. Caxias do Sul, v. 9, n. 17, 2010.
- MARCHIORI, M. Comunicação interna: um fator estratégico no sucesso dos negócios. In: MARCHIORI, M. **Liderança e comunicação interna**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, p.107-125, 2014.
- MARSON, P. R.; MAYER, V. F; NOGUEIRA, H. G. P. Comunicação interna no âmbito da gestão pública: o caso de uma autarquia pública federal brasileira. **REGE Revista de Gestão**, v. 20, n. 1, p. 43-60, 2013.
- PEREIRA, L. C. B. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público - ENAP**, ano 49, n. 1, p. 5-42, 1998.
- PEREIRA, L. C. B. Reforma do Estado e administração pública gerencial. **Revista do Serviço Público - ENAP**, 34. ed., 2009.
- REIS, T. A.; BRUGNEROTTO, T. R.; SEVILHA, I. C.; OSWALDO, Y. C. Endomarketing, liderança e comunicação: reflexos na organização. **Revista Brasileira de Marketing – ReMark**, vol. 17, n. 1., p. 128-138, 2018.
- ROBBINS, S. P.; DECENZO, D. A.; WOLTER, R. M. **A nova administração**. Tradução Luciano Antônio Gomide. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- ROBBINS, S. P.; JUDGE, T. A.; SOBRAL, F. **Comportamento organizacional**. Tradução Rita de Cássia Gomes. 14. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2010.
- SANTOS, A. C. S. Endomarketing como estratégia motivacional para a responsabilidade social. **Revista de Administração de Roraima – RARR**, 3. ed., vol. 2, p. 140-155, 2013.
- TORQUATO, Gaudêncio. **Comunicação nas organizações**: empresas privadas, instituições e setor público. São Paulo: Summus, 2015.



---

YOKOYAMA, M. H.; SEKIGUCHI, T. A utilização de sites de rede social no trabalho: um estudo de caso em empresas brasileiras. **Brazilian Business Review**, v. 11, n. 2, p. 91- 121, 2014.