

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO COMO FERRAMENTA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA

Juliana Molina Borçato¹

RESUMO: O presente artigo analisa as vantagens da implementação do planejamento estratégico na administração pública indireta frente às atribuições estatais de gestão do interesse público. Realizou-se uma pesquisa descritiva e exploratória, pautada em uma revisão bibliográfica sistemática com abordagem qualitativa de conceitos normativos, doutrinários e jurisprudenciais do Direito Administrativo e da Ciência da Administração. Os resultados apontam que a incorporação desta ferramenta gerencial promove a transição de uma postura reativa para uma conduta proativa nas entidades descentralizadas, otimizando a alocação orçamentária e a eficiência dos serviços prestados, além de aprimorar os mecanismos de controle e prestação de contas (accountability). Conclui-se que o alinhamento estratégico é indispensável para superar os gargalos burocráticos tradicionais, promover a modernização administrativa e assegurar o cumprimento estrito do princípio constitucional da eficiência pelas entidades da administração indireta.

Palavras-chave: Planejamento estratégico. Administração indireta. Gestão pública. Eficiência gerencial. Governança pública.

1

ABSTRACT: This study analyzes the advantages of implementing strategic planning in indirect public administration against state duties of public interest management. A descriptive and exploratory research was conducted, based on a systematic literature review with a qualitative approach to normative, doctrinal, and jurisprudential concepts of Administrative Law and Public Administration Science. The findings indicate that incorporating this management tool promotes a transition from a reactive to a proactive stance in decentralized entities, optimizing budget allocation and the efficiency of provided services, while enhancing control and accountability mechanisms. The study demonstrates that strategic alignment is indispensable to overcome traditional bureaucratic bottlenecks, promote administrative modernization, and ensure strict compliance with the constitutional principle of efficiency by decentralized entities.

Keywords: Strategic planning. Indirect administration. Public management. Managerial efficiency. Public governance.

¹Pós-graduação Lato Sensu em Gestão Pública pela Faculdade Internacional Signorelli. Trabalho como técnica administrativa em educação na UFRRJ de 2013 até o presente momento.

I. INTRODUÇÃO

Planejar constitui a função administrativa primordial exercida por qualquer instituição pública ou privada, servindo de sustentáculo indispensável para as atividades subsequentes de organização, direção e controle. No âmbito governamental, o planejamento estratégico abrange planos institucionais de longo prazo que respondem diretamente à missão constitucional, visão de futuro e valores fundamentais do aparato estatal, orientando o emprego racional dos recursos públicos e estabelecendo parâmetros rigorosos de avaliação para atender às reais demandas da sociedade contemporânea.

Historicamente, a partir da década de 1970, e de forma mais acentuada com a Reforma do Aparelho do Estado na década de 1990, a administração pública brasileira iniciou um complexo processo de transição do modelo burocrático tradicional para o modelo de gestão pública gerencial. Enquanto o padrão burocrático se caracterizava pelo excesso de rigor formal, apego aos procedimentos, centralização decisória e reduzida orientação para as necessidades do cidadão, a nova gestão pública busca a descentralização administrativa, flexibilidade operacional e foco estrito na entrega de resultados efetivos à população.

Diante da crescente complexidade das demandas sociais e da expansão das atribuições estatais, o Estado viu-se obrigado a outorgar ou delegar competências operacionais a entidades dotadas de personalidade jurídica própria, consolidando a chamada Administração Pública Indireta, amparada normativamente pelo Decreto-Lei nº 200/1967 e pelo Decreto-Lei nº 900/1969, e posteriormente recepcionada pela Constituição Federal de 1988.

Contudo, a descentralização formal por si só não assegura a eficiência nem a efetividade das ações governamentais. Com efeito, a autonomia concedida às autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista frequentemente resultou na fragmentação das políticas públicas e na dispersão orçamentária. Diante desse cenário, emerge o seguinte problema de pesquisa: Como a implementação do planejamento estratégico pode auxiliar a administração pública indireta a desenvolver as atribuições do Estado de forma eficiente, alinhada aos preceitos constitucionais e orientada a resultados?

Para responder a essa questão, o objetivo geral deste artigo é analisar as vantagens teóricas e práticas da implementação do planejamento estratégico na administração pública indireta frente às atribuições estatais de gestão do interesse público. Especificamente, busca-se:

a) apresentar a evolução conceitual do Estado, seus órgãos e agentes; b) discorrer sobre a integração entre planejamento, centralização e descentralização administrativa; c) examinar as especificidades e regimes jurídicos das entidades da administração indireta; d) avaliar a importância do planejamento estratégico para a otimização da qualidade do gasto público e consolidação da governança pública; e) analisar os impactos do planejamento no cumprimento do princípio da eficiência (Art. 37, caput, CF/88).

Justifica-se este estudo pela necessidade premente de alinhar as entidades descentralizadas aos objetivos fundamentais da República, superando amarras rituais e burocráticas em prol de uma governança pública moderna, transparente e rigorosamente voltada para a geração de valor público e satisfação dos direitos fundamentais dos cidadãos.

O presente trabalho estruturar-se-á em quatro seções subsequentes. Na seção 2, detalha-se o percurso metodológico eleito para a realização do estudo. A seção 3 desenvolve o referencial teórico embasador, analisando o conceito de Estado, a dicotomia centralização/descentralização e as especificidades das entidades indiretas. Em seguida, a seção 4 dedica-se à apresentação dos resultados e discussões no que tange ao planejamento estratégico gerencial. Por fim, a seção 5 sintetiza as considerações finais e recomendações decorrentes do estudo.

2. METODOLOGIA

Para o atendimento dos objetivos propostos, realizou-se uma pesquisa descritiva e exploratória, pautada em uma revisão bibliográfica e documental sistemática. A abordagem qualitativa permitiu analisar exaustivamente conceitos normativos, doutrinários e jurisprudenciais do Direito Administrativo e da Ciência da Administração Pública (VERGARA, 2004).

O levantamento bibliográfico fundamentou-se na análise crítica de obras clássicas e contemporâneas da literatura jurídica e gerencial, englobando autores de referência como Meirelles (2010), Mello (2010), Di Pietro (2011), Dallari (2009), Oliveira (2006), Moraes (2007), Drucker (1994), Mintzberg (2004) e Bresser-Pereira (1998). A dimensão normativa e institucional envolveu a apreciação da Constituição Federal de 1988, do Decreto-Lei nº 200/1967, da Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais) e de acórdãos paradigmáticos do Tribunal de Contas da União (TCU). O procedimento analítico adotado permitiu estruturar a discussão teórica sob

um novo ângulo de integração entre o regramento jurídico-administrativo e as técnicas modernas de gestão estratégica (MARCONI; LAKATOS, 2010).

A seleção do acervo documental e bibliográfico orientou-se por três critérios fundamentais: aderência temática ao escopo da administração descentralizada, reconhecimento acadêmico e doutrinário dos autores selecionados e pertinência temática com as transformações gerenciais contemporâneas impulsionadas pelo princípio constitucional da eficiência.

3. REFERENCIAL TEÓRICO

3.1 CONCEITO DE ESTADO, AGENTES E ÓRGÃOS PÚBLICOS

O Estado constitui-se historicamente e juridicamente como uma sociedade política organizada sob um ordenamento jurídico positivo, dotada de soberania e vocacionada primordialmente à promoção do bem comum e da justiça social (TORRES, 2004). Na concepção contratualista clássica formulada por Hobbes (2004), a instituição estatal decorre do pacto firmado pelos indivíduos para superar o estado de natureza, visando assegurar a paz social, a ordem e a defesa coletiva. Sob a ótica do Direito Constitucional contemporâneo, o Estado é concebido como uma pessoa jurídica de direito público territorial soberana em sua dimensão interna e independente na ordem internacional (DALLARI, 2009).

4

Por se tratar de uma abstração jurídica, o Estado necessita manifestar sua vontade e executar suas funções materiais por intermédio de órgãos públicos e de pessoas físicas que atuam em seu nome, denominadas agentes públicos (DI PIETRO, 2011). Os agentes públicos dividem-se fundamentalmente nas seguintes categorias doutrinárias:

a) Agentes políticos: compreendem os titulares dos cargos estruturais do Estado, investidos em mandatos eletivos ou cargos de cúpula executiva (como Presidente, Governadores, Prefeitos, Ministros e Secretários), responsáveis pela fixação das diretrizes políticas fundamentais e diretrizes de governo (MEIRELLES, 2010);

b) Servidores públicos: abrangem os agentes vinculados à administração por relação estatutária (ocupantes de cargos efetivos ou comissionados) ou empregatícia (celetistas concursados), incumbidos da execução continuada das atividades administrativas permanentes do Estado;

c) Militares: integrantes das Forças Armadas e das corporações militares estaduais, submetidos a regime jurídico constitucional próprio marcado pela hierarquia e disciplina;

d) Particulares em colaboração com o poder público: pessoas físicas que exercem munus público sem vínculo empregatício permanente, como jurados, mesários, concessionários e delegados de serviços públicos (MEIRELLES, 2010).

Por sua vez, os órgãos públicos representam centros despersonalizados de competências criados por lei dentro da estrutura de uma pessoa jurídica, atuando segundo a Teoria da Imputação Volitiva formulada por Otto von Gierke e amplamente acolhida pelo direito pátrio (MELLO, 2010). Por meio desta teoria, a manifestação de vontade do agente público no exercício de suas funções é juridicamente imputada à própria pessoa jurídica estatal a qual o órgão se vincula.

3.2 A ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CENTRALIZAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO

A atuação do Estado no cumprimento de suas atribuições constitucionais divide-se funcionalmente entre Administração Direta (ou Centralizada) e Administração Indireta (ou Descentralizada). Enquanto a Administração Direta abrange os órgãos integrantes da estrutura íntima dos entes políticos federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), a Administração Indireta compreende um conjunto de pessoas jurídicas autônomas, criadas ou autorizadas por lei específica para executar de forma descentralizada atividades e serviços de interesse público (MORAES, 2007).

É fundamental diferenciar conceitualmente os institutos da descentralização e da desconcentração administrativa. A desconcentração consiste na distribuição interna de competências dentro de uma mesma pessoa jurídica, criando-se órgãos públicos desprovidos de personalidade jurídica própria para otimizar o fluxo decisório e operacional (como ocorre na criação de Ministérios ou Delegacias). Por outro lado, a descentralização pressupõe a transferência da execução ou do próprio serviço para uma pessoa jurídica distinta, seja ela integrante da Administração Indireta (descentralização por outorga) ou um particular colaborador (descentralização por delegação).

A organização e o funcionamento das modalidades de prestação dos serviços públicos sintetizam-se no quadro analítico a seguir:

Tabela 1 – Modalidades formais de prestação dos serviços públicos

Modalidade	Conceito Operacional	Exemplos de Aplicação
Centralizada / Direta	Prestação direta de serviços públicos pelos órgãos integrantes da estrutura do próprio ente político fundamental.	Segurança Pública, Atividade Jurisdicional, Relações Internacionais.
Descentralizada / Indireta	Transferência da titularidade ou execução de competências funcionais para pessoas jurídicas autônomas criadas por lei.	Autarquias (INSS), Empresas Públicas (Caixa), Sociedades de Economia Mista (Petrobras).
Desconcentrada	Distribuição interna e hierarquizada de atribuições operacionais dentro da estrutura de uma única pessoa jurídica.	Ministérios, Secretarias de Estado, Delegacias Regionais, Coordenadorias.
Concentrada	Manutenção de competências e decisões reunidas exclusivamente no núcleo central do Poder Executivo.	Processos de tomada de decisão estratégica centralizada no Gabinete Executivo.

Fonte: Elaborado com base em Moraes (2007) e Di Pietro (2011).

3.3 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA: REGIME JURÍDICO, VANTAGENS E LIMITAÇÕES

A descentralização administrativa operacionalizada por meio das entidades integrantes da Administração Indireta visa garantir especialização técnica, neutralidade político-partidária na gestão, maior agilidade operacional e eficiência técnica na prestação de serviços essenciais à coletividade. O art. 4º, II, do Decreto-Lei nº 200/1967 fixou as quatro categorias fundamentais de entidades descentralizadas: Autarquias, Fundações Públicas, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista.

Cada uma destas entidades possui um regime jurídico diferenciado, vocacionado a atender naturezas distintas de atividades públicas ou econômicas, apresentando vantagens estruturais e limitações normativas específicas (SANTOS; OLIVEIRA, 2013):

Tabela 2 – Características jurídicas e institucionais da Administração Pública Indireta

Entidade	Vantagens e Atributos Estruturais	Limitações e Exigências Legais
Autarquias	Pessoas jurídicas de direito público; autonomia administrativa e financeira; imunidade tributária recíproca; bens impenhoráveis e prazos processuais diferenciados.	Submissão rigorosa às regras de licitação (Lei nº 14.133/2021); criação direta por lei específica; sujeição ao controle finalístico ministerial.
Sociedades de Economia Mista	Pessoas jurídicas de direito privado; capital misto (maioria votante pública); elevada flexibilidade operacional para atuar no mercado.	Sujeição à Lei nº 13.303/2016; obrigatoriedade de regime concorrencial (Art. 173, CF/88); vedação a privilégios fiscais não extensivos ao setor privado.
Empresas Públicas	Pessoas jurídicas de direito privado; capital 100% público; flexibilidade gerencial para exploração de atividade econômica ou serviço público específico.	Submissão ao estatuto jurídico das estatais (Lei nº 13.303/2016); dever de realizar concurso público; controle externo exercido pelo Tribunal de Contas.
Fundações Públicas	Patrimônio personalizado destinado a fins sociais, educacionais, culturais ou de pesquisa; atuação sem finalidade lucrativa.	Exigência de lei complementar para definir suas áreas de atuação (Art. 37, XIX, CF/88); fiscalização permanente pelo Ministério Público.

Fonte: Elaborado com base em Santos e Oliveira (2013) e Di Pietro (2011).

Cabe destacar que o mandamento constitucional preconiza que a exploração direta de atividade econômica pelo Estado, instrumentalizada por meio de empresas públicas e sociedades de economia mista, possui caráter meramente excepcional, restrita às hipóteses de imperativos da segurança nacional ou de relevante interesse coletivo expressamente definidos em lei (Art. 173, caput, CF/88).

Ademais, com o advento da Lei nº 13.303/2016 (Estatuto Jurídico das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista), estabeleceu-se um marco regulatório avançado exigindo

expressamente das empresas estatais a adoção de regras transparentes de governança corporativa, gestão de riscos, controle interno e elaboração compulsória de planejamento estratégico de negócios e investimentos com metas de longo prazo.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO: O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO COMO FERRAMENTA GERENCIAL

O planejamento estratégico é conceituado por Drucker (1994) como um processo contínuo, sistemático e disciplinado de tomada de decisões no presente com o maior conhecimento possível de seu futuro contingente, organizando sistematicamente os esforços necessários para executar essas decisões e medindo os resultados alcançados frente às expectativas estabelecidas. No âmbito das organizações públicas descentralizadas, o planejamento desdobra-se nas dimensões interconectadas de conteúdo, elementos estruturantes, horizonte temporal, unidade organizacional e abrangência social (OLIVEIRA, 2006).

A efetiva incorporação das metodologias de planejamento estratégico na Administração Pública Indireta representa a transição paradigmática de uma postura essencialmente reativa — focada apenas no cumprimento formal da legalidade estrita e no combate emergencial a crises — para uma postura proativa, orientada pela antecipação de cenários e pela otimização do valor público entregue à sociedade. Conforme sinaliza Bresser-Pereira (1998) e Pereira (2009), a governança pública contemporânea exige a substituição progressiva de rituais burocráticos vazios por metas transparentes e mensuráveis de desempenho institucional.

A experiência acumulada por órgãos de controle externo, com destaque para o Tribunal de Contas da União (TCU), evidencia de forma contundente que a institucionalização de planos estratégicos de longo prazo reduz significativamente a vulnerabilidade das entidades descentralizadas à descontinuidade administrativa decorrente de alternâncias político-partidárias no Poder Executivo. O alinhamento estratégico assegura a preservação da memória institucional, a coerência nas decisões de investimento e a continuidade na prestação de serviços públicos essenciais.

Além disso, o planejamento estratégico na esfera pública relaciona-se de forma umbilical com o planejamento orçamentário e a elevação da qualidade dos gastos públicos (ALMEIDA, 1999; LEÃO; RATIS, 2004). O conceito clássico de orçamento por desempenho (MOSHER,

1954) estabelece que a alocação de receitas orçamentárias deve associar-se rigorosamente aos entregáveis concretos e aos impactos sociais produzidos pela ação governamental, abandonando a lógica tradicional de simples repasse histórico de recursos.

Nesse contexto, a melhoria na qualidade dos gastos públicos gerada pelo planejamento estratégico atua como vetor direto de desenvolvimento socioeconômico, viabilizando a ampliação da infraestrutura, a sustentabilidade fiscal e o aumento da produtividade nos serviços públicos colocados à disposição dos cidadãos (MENDES, 2008; OSÓRIO, 2005).

Por fim, sob a perspectiva estritamente jurídica, o planejamento estratégico consolida-se como o instrumento operacional por excelência para dar eficácia plena ao Princípio da Eficiência, inserido no art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988 pela Emenda Constitucional nº 19/1998. Ao aliar metas de produtividade, indicadores de satisfação do usuário e gestão de riscos, o planejamento estratégico dota a Administração Pública Indireta de dinamismo e responsabilidade fiscal no cumprimento de suas metas institucionais.

A articulação sinérgica entre os normativos legais estritos e a flexibilidade gerencial promovida pelas ferramentas estratégicas permite romper a inércia administrativa. Dessa forma, as entidades da administração indireta conseguem contornar armadilhas históricas como o patrimonialismo e a rigidez burocrática, erigindo um ambiente organizacional de alta performance e rigor técnico na consecução dos direitos fundamentais dos cidadãos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo demonstrou que a descentralização administrativa promovida por meio das entidades da Administração Pública Indireta constitui um mecanismo indispensável para conferir especialização técnica, agilidade operacional e autonomia funcional à prestação dos serviços públicos em um Estado democrático moderno.

Todavia, a simples outorga de personalidade jurídica autônoma e descentralizada não garante por si só a eficiência gerencial nem a qualidade dos resultados entregues à população se não houver um alinhamento estratégico corporativo claro, contínuo e mensurável. Sem o balizamento do planejamento estratégico, a autonomia das entidades descentralizadas corre o risco de se converter em isolamento institucional e ineficiência orçamentária.

Nesse panorama, o Planejamento Estratégico consolida-se como ferramenta gerencial e jurídica indispensável para direcionar as autarquias, fundações públicas, empresas públicas e

sociedades de economia mista aos objetivos fundamentais delineados na Carta Magna. A adoção e consolidação dessa metodologia possibilita superar gargalos burocráticos históricos, otimizar a alocação das verbas orçamentárias, fortalecer os mecanismos de accountability e assegurar que a execução continuada dos serviços públicos corresponda com excelência às legítimas expectativas da coletividade.

Recomenda-se, para investigações futuras, a condução de estudos empíricos multicasos focado na mensuração quantitativa e qualitativa dos indicadores de desempenho (KPIs) implementados por empresas públicas e autarquias federais após a edição da Lei nº 13.303/2016, avaliando a correlação direta entre o grau de maturidade do planejamento estratégico e o índice de satisfação dos usuários dos serviços públicos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Francisco Alberto Severo de. Orçamento da União: um enfoque sistêmico. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 23., 1999, Foz do Iguaçu. Anais [...]. Foz do Iguaçu: ANPAD, 1999. p. 1-15.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 ago. 2026.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/delo200.htm. Acesso em: 24 ago. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 24 ago. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 24 ago. 2026.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial da administração pública. São Paulo: Editora 34, 1998.

- DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do Estado. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- DRUCKER, Peter. Sociedade pós-capitalista. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1994.
- HOBBS, Thomas. Leviatã. São Paulo: Martin Claret, 2004.
- LEÃO, José Antônio Carneiro; RATIS, Katherine Costa. Administração financeira: a experiência do planejamento estratégico como ferramenta do gestor público. Recife: Editora Universitária, 2004.
- MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Técnicas de pesquisa. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de direito administrativo. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- MENDES, Marcos. Qualidade do gasto público. Brasília: Fernando de Noronha, 2008.
- MINTZBERG, Henry. Ascensão e queda do planejamento estratégico. Porto Alegre: Bookman, 2004.
- MORAES, Alexandre de. Direito constitucional administrativo. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- MOSHER, Frederick C. Program budgeting: theory and practice with particular reference to the US Army. New York: New York University Press, 1954.
- OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. Planejamento estratégico: conceitos, metodologias, práticas. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- OSÓRIO, Fábio Medina. Novos rumos da gestão pública brasileira: dificuldades teóricas ou operacionais? Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, Salvador, n. 3, p. 1-18, set./out./nov. 2005. Disponível em: <<https://www.direitodoestado.com.br/rere/edicao/01>>. Acesso em: 24 ago. 2026.
- PEREIRA, José Matias. Manual de gestão pública contemporânea. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- SANTOS, José Carlos; OLIVEIRA, Sueli Santos. A importância da administração pública indireta para a prestação do serviço público. Revista da Faculdade de Administração e Economia, Rebouças, v. 4, n. 2, p. 45-60, 2013.
- TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. Estado, democracia e administração pública no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.
- VERGARA, Sylvia Constant. Projetos e relatórios de pesquisa em administração. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2004.