

A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Iara Maria Silva Andrade², Rúbia Fonseca Roberto³

Resumo: *Este trabalho tem como objetivo analisar a importância de um planejamento estratégico situacional na administração pública, com o intuito de discutir sobre as vantagens que o mesmo proporciona no âmbito governamental, assim como posteriormente a facilidade obtida para gerir os recursos públicos disponíveis. A metodologia utilizada foi a revisão bibliográfica e documental. Os dados foram obtidos através de artigos científicos, que depois de passarem por uma análise criteriosa, possibilitaram chegar a novas conclusões a respeito do tema. Através dos resultados alcançados, pôde-se verificar que o fator propulsor para a ocorrência do Planejamento Estratégico Situacional é a governabilidade, pautada em três princípios indispensáveis para uma boa administração da máquina pública; visando o desenvolvimento e o planejamento das ações que serão executadas no decorrer do mandato político, assim como demonstrar a importância do envolvimento de toda a sociedade. Constatou-se ainda que é de extrema importância o estabelecimento das responsabilidades de cada ator envolvido no jogo político, visto que é marcado por um conflito de interesses muito grande.*

Palavras-chave: *Diagnóstico, gestão, governabilidade, participação social*

Introdução

O Planejamento Estratégico Governamental (PEG) é um processo político coletivo, coordenado pelo Estado que, através do aumento da capacidade de governo, realiza um projeto estratégico de sociedade, dessa forma, possui características que o diferenciam daquele praticado na esfera privada. A origem dessa diferença está na exigência de que a sociedade seja estimulada a participar do processo de planejamento e que suas manifestações sejam

²Graduanda em Administração – FACISA/UNIVICOSA. e-mail: iaramandrade@hotmail.com

³Orientadora, Mestre em Administração pela UFV (2013), Docente – FACISA/UNIVICOSA. e-mail: rubia@univicosa.com.br

determinantes na eleição de prioridades. Uma proposta atual de PEG deve ser considerada, estudada, compreendida e, sobretudo, transformada em novos e criativos instrumentos técnico-políticos, capazes de aumentar a capacidade dirigente, de atingir resultados concretos, e de contribuir efetivamente para aumentar a capacidade de governar.

Nesse contexto, em meados da década de 1970 o ex-ministro de planejamento chileno Carlos Matus propôs uma ferramenta de suporte ao mesmo tempo científica e política, para o cotidiano de dirigentes públicos e outros profissionais em situação de governo: o Planejamento Estratégico Situacional (PES), que estabelece objetivos e meios para atingi-los, com uma metodologia flexível e participativa.

Assim, o presente estudo tem como objetivo apresentar o PES, destacando sua funcionalidade, vantagens e desvantagens; da mesma forma em que busca demonstrar que o planejamento estratégico deve ser um processo contínuo, que aborda o desenvolvimento do pensamento e do comportamento estratégico das organizações (TERENCE, 2002, p. 38).

Material e Métodos

Trata-se de uma pesquisa exploratória, que tem por objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses (GIL, 2002), desenvolvida por meio de um levantamento bibliográfico, que nos permitiu analisar um determinado fato sobre diversos pontos de vista.

Após o levantamento, que se valeu também de uma abordagem qualitativa para analisar e identificar o conteúdo dos textos produzidos entre artigos de periódicos, dissertações e monografias, foram excluídos os artigos que, não versavam especificamente sobre o planejamento estratégico na área governamental, bem como aqueles que se repetiram ao compilar todas as bases de dados. Dessa forma, selecionou-se os principais estudos, iniciando leituras exaustivas dos textos, fazendo uma síntese de cada artigo e categorizando os modelos de gestão encontrados, bem como as vantagens e desvantagens de cada um.

Resultados e Discussão

Terence (2002, p. 22) conceitua o Planejamento Estratégico como o desenvolvimento de um programa para a realização de objetivos e metas organizacionais, envolvendo a escolha de um curso de ação, a decisão antecipada do que deve ser feito, a determinação de quando e como a ação deve ser realizada. Essa visão categorizada das etapas do Planejamento Estratégico é refutada por Mintzberg (1994), ao afirmar que, da maneira como foi concebido no início dos anos 1960, o Planejamento Estratégico, na sua forma prescritiva e estática, é um processo com sérios problemas estruturais, sendo questionada até mesmo sua validade para a formulação das estratégias empresariais, uma vez que não mais responde à realidade vigente. O autor chama atenção para as falácias do planejamento, como acreditar que é possível predeterminar o que acontecerá nos ambientes organizacionais no futuro, a separação entre a formulação e a implementação da estratégia e o excessivo apego à formalização como antecedente à ação.

A proposta da adoção da metodologia do PES como ferramenta para planejamento estratégico governamental objetiva o diagnóstico das situações problema e a construção de soluções, considerando a realidade política, os interesses e poderes de representantes de diversos seguimentos sociais, privilegiando a participação da sociedade civil organizada.

Segundo Dagnino (2009), o ponto de partida do PES é a análise de Políticas Públicas, que preconiza a observação por parte do analista de três níveis de análise: o institucional, o processo decisório e as relações entre Estado e sociedade. Esse tripé propicia um diagnóstico possivelmente realista para alimentar o PES. Considerando os atores sociais que participam do Jogo Social e de onde saem as diretrizes para as situações problema, identificadas e elegidas durante o jogo, todo processo é permeado pelo conceito de governabilidade, que é representado pelos três vértices de um triângulo. O primeiro vértice é o Projeto de Governo ou Plano que expressa a direção que pretende imprimir à administração. O segundo vértice é a Capacidade de Governo, determinada pela competência técnica e recursos financeiros. O último vértice é a Governabilidade, que demonstra o potencial de articulação com os agentes envolvidos nos âmbitos interno e externo.

A metodologia usa técnicas de construção de nós críticos, que representam os problemas mais relevantes para a situação em foco, permitem identificar os atores chaves, bem como as ações para soluções adequadas. Carazzato (2000) explica que o conjunto de nós críticos formam o fluxograma explicativo, que propicia uma visão sistêmica da situação, demonstrando o fluxo e as interconexões entre os nós. O fluxograma alimenta o plano de ação, documento resultante de todo o processo de planejamento, que é objeto de monitoramento, avaliação e feedback constante para retroalimentação. De acordo com Artmann (2000) o plano de ação abrange as causas dos problemas situadas dentro do espaço de governabilidade do ator e o plano de demandas que aborda as variáveis sob o controle de outros atores.

Alves e Lima (1991) chamam atenção para a importância de se compreender que governo não controlar totalmente todas as variáveis que pretende modificar e, portanto, não é capaz de assegurar os resultados das ações sobre elas, já que outros atores interessados no problema também agem sobre as variáveis determinantes, ora com cooperação, ora com conflito, assim, um PEG não deve ser determinístico, e sim uma combinação de cálculo e aposta.

Essa visão do plano como aposta foi apresentada pelo próprio Matus, quando explicou que o PES se fundamenta na teoria de um jogo semi-controlado, a serviço da prática racional da ação humana. Por meio de metáforas, Matus (1991) postula que se todos os jogadores participantes são estrategistas criativos, que cooperam e entram em conflito pelos limitados recursos que o resultado do jogo distribui em cada momento de seu interminável desenvolvimento, o suporte essencial para tomar uma decisão no jogo é o julgamento do apostador, fundamentado, em partes, por cálculos parciais bem estruturados e, em parte, por preferência explícita quanto aos aspectos nebulosos ou não bem estruturados. Essas limitações os impõe adotar formas de delineamento mais flexíveis, buscando equilíbrio entre o projeto de governo, a capacidade de governo e a governabilidade.

Sabe-se que na prática diária da ação, várias intercorrências alteram o planejamento, apontando falhas de análise dos problemas, deficiência nos fundamentos das apostas, incapacidade de prever possibilidades e complexidade de administrar a construção coletiva do plano, mas, para Silva

et al (2009) mesmo o processo de articulação sendo de difícil execução, não deve ser relegado a segundo plano, pois a fragmentação de políticas públicas traz desperdício de recursos e incoerência no atendimento à população.

Considerações Finais

O PES reconhece as alegações de que há confronto de interesses e poderes e que a resultante disso pode alterar as condições políticas e ambientais e ainda: que o sucesso se mede não pelo rigor do alcance do ideal, mas pelos resultados possíveis. Assim, mostra-se como uma forma propensa de pensarmos a atuação do Estado, como uma prática transformadora, aprofundando a democracia, com a inclusão de todos os setores da sociedade, que possam estar interessados na solução de problemas coletivos. É interessante destacar que é preciso colocar em prática o exercício do planejamento estratégico não só com a análise do ambiente e a definição de diretrizes, mas também com o desenvolvimento do processo de concepção de estratégias, que não pode ser feito de forma programada e categorizada.

Mintzberg (1994) alerta que é vital que os planejadores entendam a diferença entre planejamento e pensamento estratégico. Para o autor, planejamento é análise, trata-se de decompor um conjunto de intenções em etapas, formalizar essas medidas para que elas possam ser implementadas e articular os resultados de cada etapa. Pensamento estratégico, por sua vez, é síntese, nasce na intuição, no processo criativo, como resultado de uma perspectiva integrada da empresa e que pode aparecer a qualquer momento e em qualquer nível organizacional. Assim, as organizações devem transformar o trabalho de planejamento convencional, agindo como catalisadores que apoiam a elaboração da estratégia, auxiliando e incentivando os gestores a pensar estrategicamente.

Contudo, deve-se considerar que o maior ou menor sucesso do plano depende, além de variáveis não controláveis do cenário, da definição clara de responsabilidades, de mecanismos e dispositivos de prestação regular e sistemática de contas, da competência comunicativa e da flexibilidade frente às mudanças, o que exige da gestão pública empenho em criar mecanismos de articulação de diversos atores e arenas políticas.

Referências Bibliográficas

ALVES, E.L.G.; LIMA, M.A. Crise e planejamento estratégico-situacional. São Paulo em Perspectiva, v. 5, n. 4, p. 23-27, 1991. Disponível em: < http://www.nudes.ufu.br/disciplinas/ppe/alves_e_l.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2017.

ARTMANN, E. O planejamento estratégico situacional no nível local: um instrumento a favor da visão multissetorial. Cadernos da Oficina Social, v. 3, p. 98-119, 2000.

CARAZZATO, J. Planejamento Público: a contribuição teórico-metodológica de Carlos Matus. Campinas, 2000. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, UNICAMP. Disponível em: < <http://repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/253411?mode=full>>. Acesso em: 22 mar. 2017.

DAGNINO, R.P. Planejamento estratégico governamental. Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2009. Disponível em: < http://brasil.campusvirtualsp.org/sites/default/files/Livro_Planejamento_Estrategico.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2017.

MATUS, C. O plano como aposta. São Paulo em perspectiva, v. 5, n. 4, p. 28-42, 1991. Disponível em: < http://www.nudes.ufu.br/disciplinas/ppe/matus_c.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2017.

MINTZBERG, H. The Fall and Rise of Strategic Planning. Harvard Business Review, p. 107-114, jan-feb. 1994. Disponível em: < http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/45072183/1._Auckland_The-Fall-and-Rise-of-Strategic-Planning.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1490213400&Signature=A79d0%2Be%2F2bwSfLnORAEcNN%2FRPiM%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DThe_Fall_and_Rise_of_Strategic_Planning.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2017.

SILVA, S.V.; NIERO, J. C.; MAZZALI, L. O Planejamento Estratégico

Situacional no Setor Público–A Contribuição de Carlos Matus. Seminário em administração SEMEAD, v. 12, 2009.

TERENCE, A. C. F. Planejamento Estratégico como Ferramenta de Competitividade na Pequena Empresa: desenvolvimento e avaliação de um roteiro prático para o processo de elaboração do planejamento estratégico. Dissertação (Mestrado em Engenharia) - Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo. São Carlos, 2002.