

Planejamento Estratégico Governamental

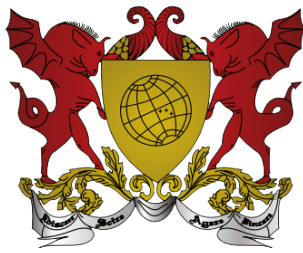
Layon Carlos Cezar

Fernanda Cristina da Silva

Andréia de Fátima Hoelzle Martins



Administração
Pública Municipal



Universidade Federal de Viçosa

Reitor

Demetrius David da Silva

Vice-Reitora

Rejane Nascentes



Coordenadoria de
Educação Aberta e a Distância

Diretor

Francisco de Assis de Carvalho Pinto

*Campus Universitário, 36570-900, Viçosa/MG
Telefone: (31) 3612 1251*

Layout: Hugo Virgínio e Juliana Dias de Almeida

Editoração Eletrônica: Antônio dos Santos

Edição de conteúdo e CopyDesk: João Batista Mota

Viçosa, novembro de 2022

Significado dos ícone da apostila

Para facilitar o seu estudo e a compreensão imediata do conteúdo apresentado, ao longo de todas as apostilas, você vai encontrar essas pequenas figuras ao lado do texto. Elas têm o objetivo de chamar a sua atenção para determinados trechos do conteúdo, com uma função específica, como apresentamos a seguir.



DESTAQUE: são definições, conceitos ou afirmações importantes às quais você deve estar atento.



Informe-se: são informações importantes e atuais às quais você deve estar atento, pois complementam o conteúdo apresentado.



Conecte-se: links que trazem informações relacionadas ao conteúdo apresentado, disponíveis em plataformas online para consulta.



GLOSSÁRIO: Informações pertinente ao texto, para situá-lo melhor sobre determinado termo, autor, entidade, fato ou época, que você pode desconhecer.



PARA REFLETIR: vai fazer você relacionar um tópico a uma situação externa, em outro contexto.



Exercícios Propostos: são momentos pra você colocar em prática o que foi aprendido.



Introdução

Planejar não é uma tarefa fácil não é mesmo? Planejamos nossa carreira, planejamos nossa vida pessoal, planejamos nossos gastos e nem sempre o ocorrido sai como planejado. O que importa realmente é a busca de um resultado positivo, apesar de todas as adversidades encontradas ao longo do caminho. Porém, para alcançar esses resultados temos que buscar desenvolver estratégias que façam sentido, perante os recursos e a liberdade de ação que temos. Essa realidade também é a mesma encontrada pelas organizações que precisam maximizar seus resultados a partir de medidas estratégicas que atendam às suas particularidades. Nesse sentido, convidamos vocês a refletirem sobre o Planejamento Estratégico aplicado ao setor público. Para que essa discussão possa ser refletida a partir de momentos específicos, apresentamos uma jornada de estudos desenvolvida em três unidades.

Na Unidade I vamos discutir os principais conceitos de estratégia e planejamento até à sua concepção enquanto um planejamento formal, estruturado e demasiadamente refletido, caracterizado como Planejamento Estratégico. Além disso, apresentaremos ferramentas que podem auxiliar na reflexão e estruturação do planejamento estratégico em qualquer organização.

Na Unidade II vamos discutir as concepções do Planejamento Estratégico Aplicado ao setor Público. Será que para uma organização que não tem finalidade lucrativa, vale a pena pensar estrategicamente? Para responder essa questão vamos apresentar vários argumentos e aplicações do que a literatura vem caracterizando como Planejamento Estratégico Governamental. Além disso, vamos falar sobre seu histórico no Brasil, as características do Estado Herdado e do Estado Necessário e as principais condições e barreiras para implementação.

Por fim, na Unidade III vamos apresentar um caso específico de Planejamento no setor público: O Planejamento Estratégico Situacional. Considerando que existem situações específicas que podem impactar na elaboração e implementação do planejamento estratégico, essa proposta traz à tona a possibilidade de adaptação. Vamos apresentar então como essa metodologia funciona, suas principais ferramentas e trazer casos práticos para o aprendizado.

Sumário

Unidade 1: O Processo estratégico	6
1. Estratégia e Planejamento: conceituação	6
2. Processo Estratégico: características e etapas	10
Unidade 2: Planejamento Estratégico Governamental	18
1. Importância do Planejamento Estratégico Governamental	18
2. Breve história do Planejamento Público no Brasil e seus instrumentos constitucionais	21
3. O contexto sociopolítico brasileiro: do “Estado Herdado” para o “Estado Necessário”	25
4. Bases para aplicação do PEG: condições essenciais e barreiras	26
Unidade 3: Planejamento Estratégico Situacional	31
1. O Modelo PES	31
2. Concepção, desenvolvimento, implementação e avaliação do PES em municípios	34
3. Aplicação do PES: casos práticos	40
Considerações Finais	42
Referências	43

Unidade 1: O Processo estratégico

Nessa seção vamos explorar conceitos básicos relacionados a estratégia, seu processo de formulação e a concepção do planejamento estratégico. É fundamental aqui, compreendermos que toda organização tem algum tipo de estratégia para sua atuação. Da grande empresa até a mercearia da esquina da sua casa, existe um tipo de estratégia. O que diferencia essas organizações é o grau de formalização dela. Geralmente organizações maiores tem estratégias deliberadas (planejadas) e estruturadas e organizações menores apenas se guiam pelas estratégias práticas e emergentes. Porém a ocorrência de estratégias tanto deliberadas quanto emergentes em qualquer tipo de organização também é comum. Assim, chamamos a atenção de vocês para perceberem, independentemente do tipo de estratégia, a importância da documentação dos processos e a utilização de ferramentas específicas que permitirão a construção do que é caracterizado como planejamento estratégico.

1. Estratégia e Planejamento: conceituação

Abra o Google agora e digite: planejamento estratégico. Em milésimos de segundos o buscador irá te apresentar cerca de 21.300.000 resultados. A maioria dos títulos diz sobre o que é planejamento estratégico e como fazer. Se não com essas palavras, com outras de igual semântica. Ao abrir cada uma das opções, as orientações e definições não são as mesmas. Isso porque os termos “planejamento estratégico” e “estratégia” têm um conjunto de conceituações. Do mesmo modo, as etapas do planejamento também mudam porque não há uma “receita de bolo” única para o planejamento estratégico, mas discutiremos nesse capítulo pontos em comum destacados por estudiosos da área.

Independente do porte, seja formal ou não, todas as empresas utilizam de algum caminho para alcançar seus objetivos. Não só as empresas, como os seres humanos e outros seres vivos precisam se adaptar ao ambiente para sobreviver. Quanto mais reigente, adaptativo ou inovativo a um ambiente, maior tende uma espécie a sobreviver a longo prazo. Vamos a um exemplo no Quadro 1:

Quadro 1 – Graus de interação, comportamento e consequências

Graus de interação	Comportamento	Consequências
Negativo (Dinossauro)	Não reigente - Não adaptativo - Não inovativo	Sobrevivência a curto prazo Extinção.
Neutro (Camaleão)	Reigente - Adaptativo	Sobrevivência a longo prazo Estagnação
Positivo (Homo sapiens)	Reigente - Adaptativo - Inovativo	Sobrevivência a longo prazo Desenvolvimento

Fonte: Vasconcellos Filho (1979).

Os graus de interação, comportamento e consequências ilustrados através das espécies, valem também para as organizações. Quanto mais uma organização reage aos es-

tímulos ambientais, se adapta e inova diante desse ambiente, maiores são suas chances de sobrevivência e desenvolvimento. Tal adaptação, no entanto, não acontece organicamente, mas a partir de um esforço que continuamente realiza uma análise do ambiente e das possibilidades de interagir de forma positiva com ele.

Desde a década de 60, período no qual o planejamento estratégico recebeu ênfase nos estudos da Administração, sabe-se que melhor se adaptam, as organizações que são capazes de prever ameaças e oportunidades e anteciparem-se diante das mudanças do ambiente, demandando assim do planejamento estratégico (PE).

Como parte dessas organizações, estão as organizações governamentais e o próprio Estado, que também convivem com um conjunto de mudanças e demandas e, quase sempre, com recursos escassos. Embora isso seja assunto do próximo capítulo, cabe enfatizar que o Estado começa a incorporar teorias da Administração privada para aplicá-las ao setor público (no contexto brasileiro isso acontece principalmente na década de 90), em um movimento chamado de gerencialismo. A partir de então, ferramentas gerenciais como o planejamento estratégico passam a ser incorporadas no setor público.

Para Kotler (1975), o planejamento estratégico é uma metodologia que tem como finalidade definir a direção que uma empresa deve seguir, a partir da definição de objetivos alcançáveis e de uma maior interação da empresa e do ambiente na qual está incluída. Longe de ser apenas um processo que acontece uma vez, se transforma em plano e fica arquivado na organização, o PE deve ser contínuo e capaz de orientar decisões futuras com o intuito de minimizar os riscos (Drucker, 1977).

Embora as conceituações sejam muitas, é possível encontrar pontos de convergência, sendo o planejamento estratégico uma técnica formal, que segue um conjunto sequencial de análise que guiam as escolhas das organizações a fim de aumentar a probabilidade de que estas se adaptem melhor ao ambiente em que estão inseridas, isso é, uma técnica que utiliza da análise de diversos fatores com o objetivo de encontrar as melhores estratégias.

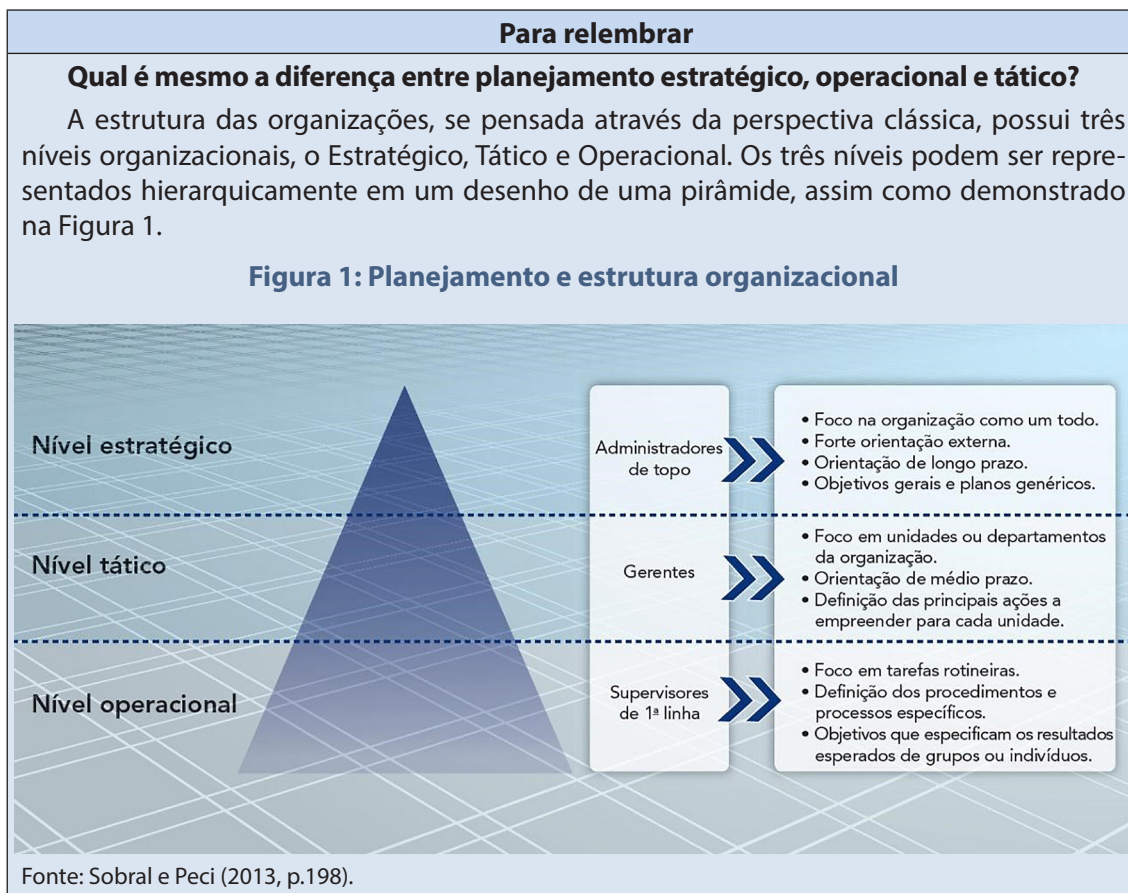
Embora o termo estratégia nos pareça familiar, sua definição tem divergências na academia. Fahey (1999) chama atenção para o quanto essa palavra é utilizada, sem reflexão de seu emprego ou significado. Seteiner e Miner (1981) apontam que o termo estratégia se referia à “arte do general”, estando a palavra relacionada ao planejamento das ações de guerra. Ao longo do tempo, o termo esteve associado à habilidade de vencer o oponente. Ao ser aplicado na Administração, o sentido não é completamente alterado e embora seja utilizada em diferentes contextos, pode-se entender estratégica como um conjunto de políticas e ações que adequam à organização para uma melhor resposta à seus objetivos, ou seja, para que essa torne-se mais competitiva (MINTIZBERG; QUINN, 1991).

Compreender o planejamento estratégico e a estratégia envolve o entendimento do contexto em que esses tornam-se temas relevantes na produção de conhecimento em Administração. Sabemos que a temática se fortalece à medida que se intensificam as complexidades das organizações. A revolução industrial é o primeiro marco que modifica o ambiente das organizações. Como resultado, importantes autores como Fayol, Ford e Weber estimulam a racionalização da gestão e o uso do planejamento. A segunda guerra mundial acelerou o processo de industrialização e a vitória capitalista teve como consequência, uma maior interação e interdependência econômica e política entre os países (inicialmente, do Ocidente), que colocavam as empresas em um cenário altamente competitivo e dinâmico.

Ao longo dos anos esse cenário se torna cada vez mais inconstante, em que a disseminação do capitalismo aumenta a concorrência. Aumenta-se também os níveis de consumo e tipos de produtos consumidos, por outro lado, os consumidores passam a exigir seus direitos e a utilizarem da informação para suas escolhas de compra, tornando-se mais exigentes. Tais fatores trazem o planejamento estratégico como algo indispensável à sobrevivência das organizações.

Se acompanharmos o contexto no Brasil, o planejamento estratégico é muito demandado pelo Estado, tornando-se uma ferramenta importante para a administração pública. É importante pontuar, que embora não houvesse uma concentração de produção de conhecimento sobre a técnica, o Estado sempre foi um importante utilizador do planejamento estratégico, seja em contextos de guerra ou em planos de desenvolvimento. No caso do Brasil, principalmente neste último caso, fez-se uso da ferramenta. Silva (2016) em sua tese a respeito da relação entre o planejamento estratégico governamental e a legitimação da gestão pública em universidades, chama a atenção que o uso de instrumentos gerenciais, inicialmente provenientes da gestão privada, trazem legitimidade às ações da gestão pública.

Na iniciativa privada, é principalmente após a década de 70 e 80, que as teorias estadunidenses começam a ser implementadas no país. Isso porque, tanto os cursos de Administração estavam em crescimento e ascensão no Brasil, quanto a dinâmica do mercado estava mudando, com a tendência de abertura econômica com a democratização. Alday (2000) destaca que embora já se falava de planejamento estratégico nas décadas anteriores (50 e 60), tratava-se apenas de planejamento de funções de cunho operacional, focadas estritamente no curto prazo (em relação às empresas privadas).



No topo da pirâmide, está o nível estratégico, que configura a gestão de topo de uma organização, responsável por decisões estratégicas de longo prazo, com foco na análise do ambiente, e com a função de definir objetivos gerais a serem seguidos pela organização. Entre o topo e a base da pirâmide estão as gerências, geralmente divididas em departamentos ou unidades funcionais, responsáveis por decisões de médio prazo e por definir as principais ações para cada unidade ou departamento no qual é responsável. Já na base da pirâmide está o nível operacional, onde encontram-se as supervisões de 1ª linha, que têm como foco as tarefas do dia a dia e envolvem o planejamento de curto prazo, para atividades rotineiras da organização (SOBRAL; PECI, 2013).

Nesse sentido, existem três tipos de planejamento, conforme os três níveis organizacionais. O **planejamento estratégico** envolve toda a organização e todas as suas áreas funcionais, trabalham com objetivos de médio e longo prazo e são base para os **planejamentos tático e planejamento operacional**. Já os táticos, baseiam-se nos objetivos do planejamento estratégico para definir objetivos e ações para cada unidade funcional ou departamento, em específico. Costumam trabalhar com um horizonte temporal de um ano. Por último, o planejamento tático envolve um conjunto de decisões rotineiras e de curto prazo (no máximo dentro de alguns meses).

Dizer que o planejamento estratégico no Brasil, aplicado ao contexto empresarial, é estritamente operacional é dizer que as empresas trabalham apenas “apagando incêndios” e resolvendo problemas de base operacional, dificultando seu desenvolvimento e crescimento. Assim como em outros países da América Latina, as empresas brasileiras também têm como desafio as novas demandas de um ambiente globalizado e mais competitivo, tornando cada vez mais necessária a capacidade de inovação e adaptação às mudanças ambientais e estratégias de médio e longo prazo. O Estado, do mesmo modo, com um mundo cada vez mais globalizado, lida com questões altamente complexas, não podendo ser refém de planejamentos meramente operacionais.

Ainda que o conhecimento e estímulo ao planejamento estratégico tenha tido significativo crescimento a partir da década de 60, já em 1994, Mintzberg, importante autor da área, apontava falácias no planejamento estratégico e críticas à visão de tê-lo como único caminho. Algumas das falácias, segundo o autor, eram a de que o planejamento estratégico não deveria ser visto como uma técnica para previsão do futuro, e que os planejadores geralmente confiam demais nos sistemas e pouco nas pessoas. Baseado nisso, Mintzberg defendia a essencialidade das pessoas para a inovação e criticava a sua alta formalização (MINTZBERG, 1994).

Pensando na administração pública, vejamos como esses desafios são muitos. Se o Brasil, por si só, tem características econômicas, sociais, culturais e territoriais que dificultam qualquer “previsão” ou generalização, isso se torna mais complexo em um cenário global, em que um acontecimento no Estados Unidos ou na Europa pode mudar toda a dinâmica, principalmente econômica, do país. Um planejamento rígido vai ao encontro das necessidades contemporâneas das organizações, incluindo o Estado.

Nesse sentido, ainda que se definam etapas para o processo de planejamento estratégico, a sua elaboração é permeada por novos desafios. É preciso que esse seja parte de uma administração estratégica integrada e contínua, que envolve um processo “dinâmico e flexível, que permite detectar continuamente novas oportunidades ou ameaças. Seu foco passa a residir no pensamento estratégico dos membros organizacionais, não se resumindo a mecanismos racionais, sistemáticos e metódicos” (SOBRAL; PECI, 2013, p. 209).

2. Processo Estratégico: características e etapas

Começamos esta unidade alegando que não existe uma “receita de bolo” para se fazer um planejamento estratégico e terminamos o último tópico enfatizando que seu processo de elaboração deve fugir de regras muito rígidas. Do mesmo modo, diferentes estudos caracterizam de diferentes formas esse processo. Entretanto, existem pontos em comum que são base para a elaboração do planejamento estratégico.

Vasconcellos Filho (1978) ao fazer uma revisão dos principais estudos que propunham um passo a passo para conduzir o processo, reuniu algumas das etapas em comum para a condução do processo estratégico. Neuman (2009), do mesmo modo, baseou-se nas propostas de importantes autores da área para a sugestão de etapas do processo. No Quadro 2 está apresentada uma síntese sobre as propostas metodológicas dos autores estudados por Neuman (2009) para o planejamento estratégico.

Quadro 2: Propostas metodológicas para o Planejamento Estratégico

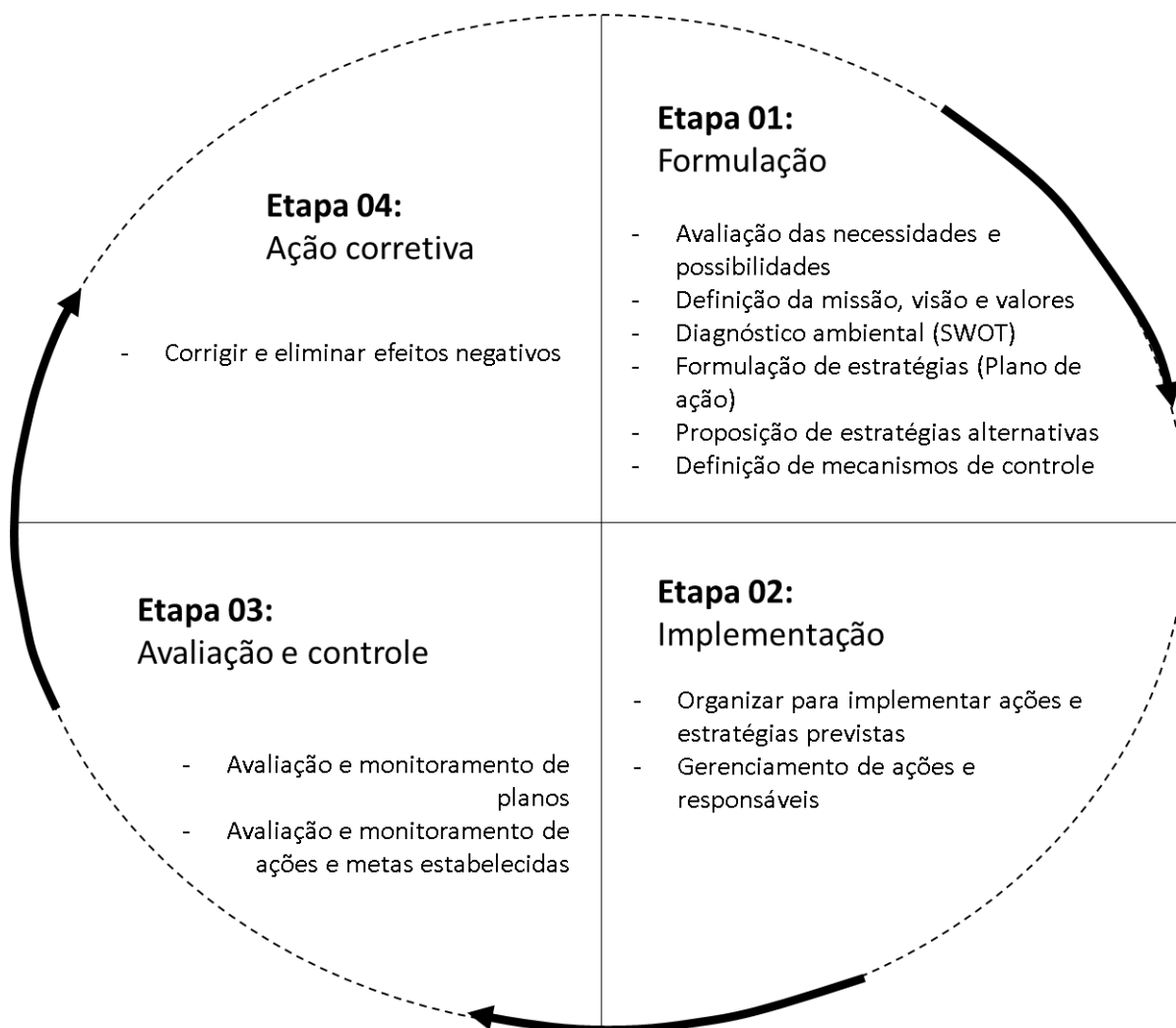
Etapas do processo PE	Steiner	Fischmann	Tavares	Oliveira	Certo e Peter	Thompson Jr e Strickland
Ano	1969, 1979	1987	1991	1991, 1994, 2001	1993	2004
ELABORAÇÃO		Avaliação das necessidades e possibilidades		Visão Mentalidade estratégica		
	Interesses internos e externos (SWOT) Missão, Objetivos estratégicos	Análise do ambiente Definir objetivos e metas	Missão Análise ambiente interno e externo Filosofias Objetivos	Sustentação da estratégia; Diagnóstico estratégico; Missão; Cenários; Objetivos	Análise do ambiente Estabelecer diretriz organizacional Missão Objetivos	Visão Missão estratégica Objetivos
	Formulação de estratégias	Formulação de estratégias e alternativas	Selecionar estratégias	Formulação da estratégia empresarial	Formulação da estratégia	Elaboração da estratégia
	Formulação de estratégias de médio prazo	Estabelecimento de critérios	Formular metas e ações setoriais	Seleção das estratégias alternativas		
	Estratégias de curto prazo	Seleção de estratégias		Desafios e metas		
IMPLEMENTAÇÃO	Organizar para implementar planos	Implementação da estratégia	Sistema de gerenciamento e responsáveis	Implementação das estratégias	Implementação da estratégia	Implementação e execução da estratégia
		Execução do plano estratégico	Implantação			
AVALIAÇÃO e CONTROLE	Revisão e avaliação de planos	Avaliação e controle	Avaliação em todo processo Parâmetros de avaliação	Avaliação e controle das estratégias	Avaliação e monitoramento Controle estratégico	Avaliação do desempenho
AÇÃO CORRETIVA	Testes de viabilidade em todo processo	Corrigir e eliminar efeitos negativos	Correção dos desvios	Ação corretiva		Iniciar correções

Fonte: Neuman (2009, p.83).

Independente do autor, o que os une é que nem todos propõem as mesmas ações em cada etapa, mas quase todos valorizam a importância das fases de elaboração, **imple-**

mentação, avaliação, controle e ação corretiva. É importante compreender que o planejamento estratégico que estamos tratando aqui precisa ser visto como algo dinâmico, que dá espaço para a revisão de ações e etapas e é aberto à participação e apontamentos de participantes, mesmo que esses estejam envolvidos com etapas futuras (PEREIRA, 2010). De forma resumida, podemos entender o planejamento como um processo cíclico, com quatro etapas básicas: elaboração, implementação, avaliação e controle e ação corretiva conforme apresentado na Figura 2:

Figura 2: Etapas do Planejamento Estratégico



Fonte: Baseado em Neuman (2009).

Cada uma das fases tem igual importância para que um planejamento estratégico seja bem sucedido. No entanto, a fase de **elaboração** contém todo o conteúdo que será guia para as outras etapas, mesmo que ele possa (e deva!) ser modificado ao longo do ciclo. A respeito da elaboração, Silva (2016) destaca que uma questão sensível dessa fase está no grupo que irá realizá-la. A adesão ao planejamento estratégico e o prosseguimento das demais etapas depende muito se quem participou da fase de elaboração é legitimado pelas pessoas envolvidas, isso é, se são reconhecidas como quem tem conhecimento do contexto e das limitações relacionadas ao processo.

Rossetti (2013) concorda com a autora e aponta alguns elementos importantes para o grupo que compõe a elaboração do planejamento estratégico:

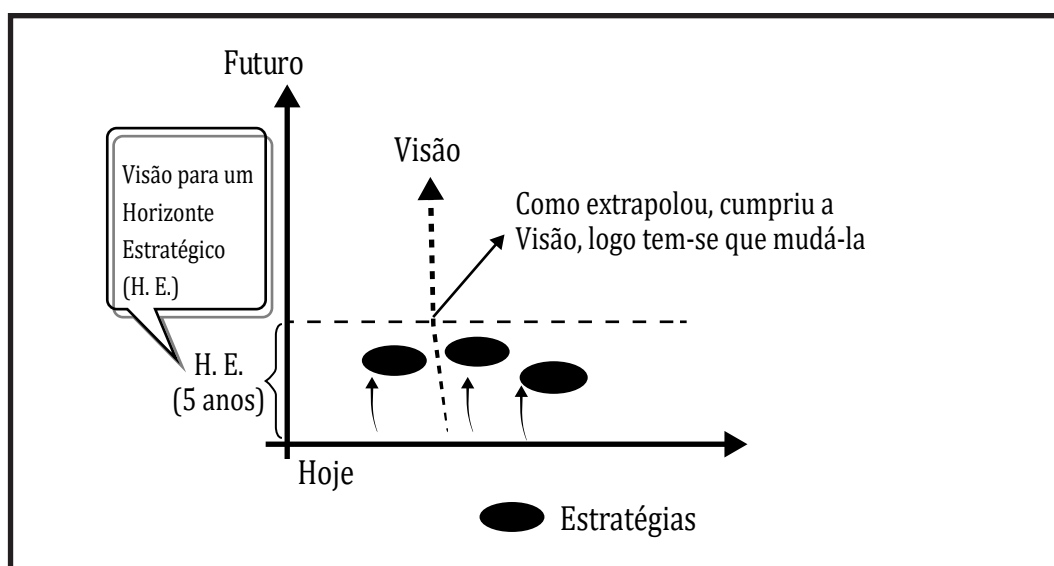
- O grupo deve possuir características pluralistas.
- O grupo deve possuir legitimidade, representatividade e expertise com o contexto e problemas relacionados ao processo.
- O/A agente condutor do plano obter ou ter confiança das pessoas envolvidas.
- Deve haver amplo desenvolvimento de lideranças na execução do planejamento estratégico.

Sabemos que nem sempre é possível atender todos esses critérios. Rossetti (2013) nos indica, entretanto, que nos casos de o grupo de elaboração não ser legitimado pelas demais pessoas envolvidas com o processo, isso deve ser visto como uma considerável limitação do plano. Tomados os cuidados necessários com a equipe que compõe a fase de elaboração, os próximos passos, ou sub-etapas são: definir a missão, visão e valores, realizar o diagnóstico ambiental, propor estratégias e definir os mecanismos de controle.

A **missão, visão e valores** são elementos estratégicos que guiarão todo o plano, e toda e qualquer ação da organização. A **missão** “é a razão de ser da organização; representa o negócio em que ela se encontra. É o papel desempenhado pela organização em seu negócio. A missão visa comunicar interna e externamente o propósito de seu negócio” (Pereira, 2010, p.81). A missão é o principal propósito de uma organização existir, essa precisa ser conhecida pelos membros da organização, de modo que saibam e possam estar comprometidos com a “solução” que a organização oferece.

Se a missão é a “razão de ser” a **visão** é o “onde queremos chegar?” ou “para onde estamos tentando caminhar?” e indica os objetivos futuros de uma organização. Parte importante da definição da visão, além de indicar onde se quer chegar, é apontar em quanto tempo deseja-se alcançar o objetivo proposto. Pereira (2010) chama isso de horizonte estratégico, em que, ao longo dos anos, sabe-se onde se quer chegar e em quanto tempo. A Figura 3 apresenta este processo.

Figura 3: Visão organizacional



Fonte: Pereira (2002, p.30).

Os **valores** são os elementos que irão nortear o comportamento dos membros de uma organização. Temos uma razão de ser e um objetivo a longo prazo a ser cumprido, sabemos que são muitos os caminhos para se alcançar a visão e cumprir a missão, entretanto, nem todos são compatíveis com os valores estabelecidos por uma organização. São os valores, então, que irão definir o “que é certo e o que é errado” em uma organização (PEREIRA, 2010).

Normalmente, a definição de missão, visão e valores são as primeiras informações que compõem o plano. Vejamos os exemplos da empresa Natura e da Universidade Federal de Viçosa, retirados dos seus respectivos planos estratégicos.

Figura 4: Missão, Visão e Valores da Natura

RAZÃO DE SER
Nossa Razão de Ser é criar e comercializar produtos e serviços que promovam o bem-estar/estar bem.

bem-estar
é a relação harmoniosa, agradável, do indivíduo consigo mesmo, com seu corpo.

estar bem
é a relação empática, bem-sucedida, prazerosa, do indivíduo com o outro, com a natureza da qual faz parte, com o todo.

visão
A Natura, por seu comportamento empresarial, pela qualidade das relações que estabelece e por seus produtos e serviços, será uma marca de expressão mundial, identificada com a comunidade das pessoas que se comprometem com a construção de um mundo melhor através da melhor relação consigo mesmas, com o outro, com a natureza da qual fazem parte, com o todo.

CRENÇAS
A vida é um encadeamento de relações. Nada no universo existe por si só, tudo é interdependente. Acreditamos que a percepção da importância das relações é o fundamento da grande revolução humana na valorização da paz, da solidariedade e da vida em todas as suas manifestações.
A busca permanente do aperfeiçoamento é o que promove o desenvolvimento dos indivíduos, das organizações e da sociedade.
O compromisso com a verdade é o caminho para a qualidade das relações.
Quanto maior a diversidade das partes, maior a riqueza e a vitalidade do todo.
A busca da beleza, legítimo anseio de todo ser humano, deve estar liberta de preconceitos e manipulações.
A empresa, organismo vivo, é um dinâmico conjunto de relações. Seu valor e sua longevidade estão ligados à sua capacidade de contribuir para a evolução da sociedade e seu desenvolvimento sustentável.

natura

Fonte: Natura (2018).

Figura 4: Missão, Visão e Valores da UFV

1.2. VALORES

Ética, transparência, responsabilidade, legalidade, excelência, eficiência, comprometimento social, igualdade, cidadania e respeito às diversidades.

1.3. MISSÃO

A Universidade Federal de Viçosa tem como missão promover, por meio de ações integradas de ensino, pesquisa e extensão, o avanço das ciências, letras e artes, a excelência, a inovação, o desenvolvimento institucional, a formação de cidadãos com visão técnica, científica e humanística, capazes de enfrentar desafios e atender às demandas da sociedade, e a inclusão social.

1.4. VISÃO DE FUTURO

Consolidar-se como instituição de excelência no ensino, na pesquisa e na extensão, reconhecida pela comunidade científica e pela sociedade, nacional e internacionalmente.

Fonte: UFV (2023).

Após a definição da visão, missão e valores, é hora de realizar o diagnóstico ambiental. A ferramenta geralmente utilizada para essa sub-etapa é a **Análise SWOT**, que permite compreender as ameaças, oportunidades características do ambiente externo e forças e fraquezas do ambiente interno. Alguns autores indicam a realização do diagnóstico ambiental antes da definição da missão, visão e valores. Como o planejamento é dinâmico e permite flexibilidade, fica a critério de cada elaborador resolver a ordem dessas duas sub-etapas. E lembrando, que nada impede, após a realização do diagnóstico, o ajustamento do que foi anteriormente definido como missão, visão e valores.

Como dito, a ferramenta mais utilizada para a realização do diagnóstico ambiental é a análise SWOT. A análise é também chamada de matriz FOFA ao ter as palavras Strengths, Opportunities, Weakness e Threats traduzidas para o português como Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças (PEREIRA, 2010).



Quem criou a análise SWOT?

Existem algumas discordâncias sobre quem foi a primeira pessoa a criar a ferramenta, mas todos os indícios levam ao americano Albert Humphrey (gestor e pesquisador da Stanford Research Institute), que em 1970 criou uma ferramenta para a análise ambiental originalmente chamada de SOFT. A sigla representa a análise de Forças (Strengths), Oportunidades (Opportunities), Fraquezas (Weakness,) e Ameaças (Threats).

Posteriormente, dois pesquisadores de Harvard, Roland Christensen e Kenneth Andrews desenvolveram e modificaram a ferramenta, passando a denominá-la de Análise SWOT (Strengths, Weakness, Opportunities e Threats). Sendo as forças (Strengths) e fraquezas (Weakness) variáveis do ambiente interno e as oportunidades (Opportunities) e ameaças (Threats) variáveis do ambiente externo.

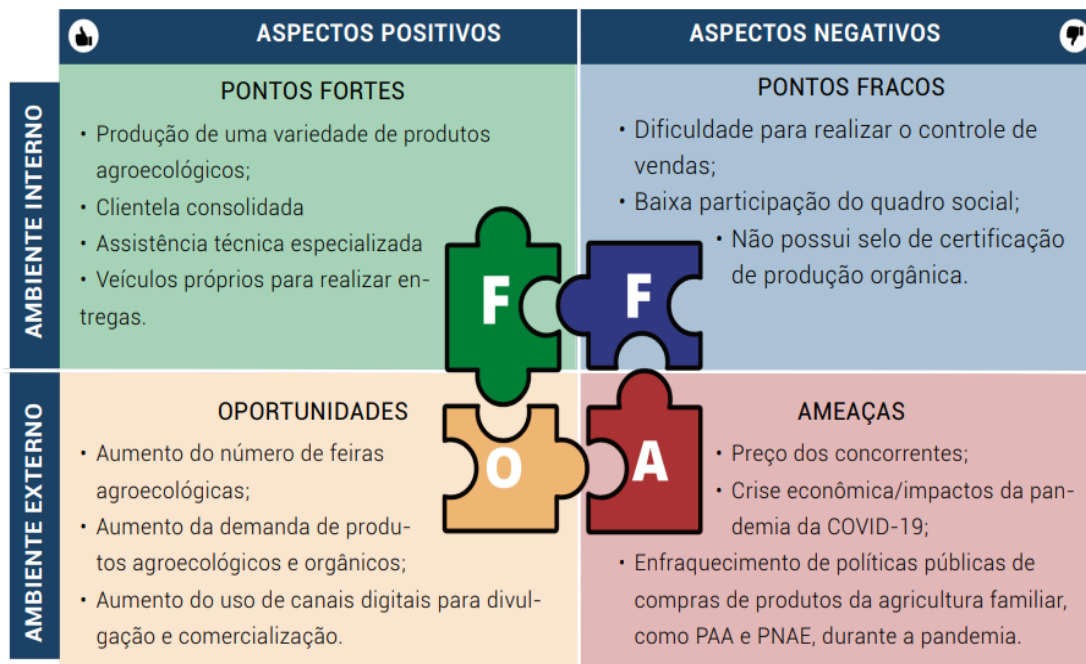
Fonte: Carvalho (2005).

A análise SWOT consiste em uma ferramenta criada para realizar o diagnóstico ambiental através da identificação das forças e fraquezas referentes ao ambiente interno da empresa e às ameaças e oportunidades relativas ao ambiente externo da empresa. Uma vez que esses pontos são identificados é possível verificar de forma mais integrada, quais as melhores estratégias para aproveitar os pontos de diferenciação da organização (Forças), minimizar o melhorar os pontos negativos (Fraquezas), potencializar os aspectos que podem ser mais bem aproveitados (oportunidades) e minimizar os impactos ambientais que não a favorecem (ameaças).

Por essa razão, a análise SWOT é a segunda sub-etapa da fase de planejamento, pois ela oferece uma visão geral sobre o ambiente e contexto no qual uma organização está inserida. A análise SWOT contempla não só a identificação de forças, fraquezas, oportunidades e ameaças, mas também consiste no cruzamento desses dados e definição de estratégias para lidar com essa condição ambiental. Como todo o processo, a análise também deve ser dinâmica e cíclica (ou permanente), uma vez que o ambiente sempre está se modificando. Nesse sentido, atualizar as informações da SWOT é sempre importante para as etapas de avaliação e controle e ação corretiva (OLIVEIRA, 2018).

Um bom exemplo de preenchimento da matriz SWOT (potenciais pontos fortes e fracos, oportunidades e ameaças) pode ser observado na Figura 5.

Figura 5: Exemplo de Matriz SWOT ou Matriz FOFA



Fonte: (CEZAR et al., 2022).

A partir das necessidades e potencialidades identificadas, e a análise da relação dessas informações, é hora de definir estratégias a serem implementadas. Para Certo e Peter (1993, p.57) formular estratégias é “projetar e selecionar as ações que levarão a organização rumo aos seus objetivos”.

A elaboração das estratégias deve considerar se a organização possui pessoas capacitadas e recursos financeiros para executá-las. Cada estratégia deve ser desenhada tendo como base a análise ambiental realizada e ser elaborada tendo, de forma clara, suas respectivas razões e objetivos. Cada uma das estratégias, deve ser definida de modo que possa ser traduzida à níveis táticos e operacionais. As decisões estratégicas não podem ser descoladas dos outros níveis organizacionais e devem sempre respeitar a realidade daquela organização (OLIVEIRA, 2018).

Escolhidas as estratégias é preciso definir as medidas de desempenho para cada uma delas, essa sub-etapa dará base para a etapa de avaliação e controle. Para cada objetivo, é preciso definir um conjunto de metas para mensurá-lo. As metas têm a finalidade de traduzir os objetivos em números e espaço de tempo, para facilitar a mensuração. É extremamente importante que cada meta preveja um tempo desejado para o seu alcance, de modo que a avaliação possa ter como base o resultado idealizado e o resultado obtido.

As avaliações podem ser feitas tomando como base um conjunto de indicadores, eles irão variar conforme o tipo de estratégia definida, mas é importante que cada um deles quantifique as ações, ainda que o objetivo seja subjetivo ou qualitativo.

Vamos à um exemplo: imagine que a nossa estratégia é aumentar e intensificar o relacionamento e identificação dos cidadãos com uma marca governamental de uma universidade pública (ex.: UFV) através do uso da rede social Instagram. Sabemos que o relacionamento e a relação de identidade entre marcas e usuários são aspectos qualitativos e subjetivos, difíceis de serem mensurados. Nesse caso, teríamos que traduzir esse objetivo em indicadores quantificáveis, como um maior número de interatividade por publicações, maior número de curtidas nas fotos, maior interação por direct, entre outros.

Para transformar isso em meta, poderíamos colocar números e um tempo definido para cada um dos indicadores: aumentar em 60% a interatividade por publicações em três meses, aumentar em 70% o número de curtidas nas fotos publicadas, em até três meses. Responder 100% dos direct e aumentar em 50% o número de direct recebidos por seguidor, no período de três meses.

Dessa forma, o trabalho de avaliação e controle será monitorar os indicadores e comparar as metas desejadas com as metas alcançadas e passar diretrizes para corrigir as ações, em caso do não alcance das metas.

Depois de todo esse processo, a etapa 01 está, inicialmente, concluída. Agora é hora de implementar as estratégias previstas. Segundo Fischmann (1987) a **implementação** é a fase de concretizar e operacionalizar todo o processo de elaboração, assim como é a hora de ajustar as questões que não foram previstas durante a etapa 1. Thompson Jr e Strickland (2004) complementam, dizendo que essa fase depende do comprometimento dos colaboradores. Se eles não estiverem envolvidos e motivados com os objetivos, dificilmente a implementação terá êxito e as demandas para as ações corretivas serão muitas. É por isso que é indispensável que o grupo responsável pela elaboração tenha legitimidade e que todos os envolvidos tenham conhecimento do plano, suas bases estratégicas (missão, visão e valores) e dos objetivos estabelecidos na formulação de estratégias.

Embora por razões didáticas a fase 2 de implementação seja seguida da avaliação e controle, elas acontecem quase simultaneamente, à medida que se implementam ações, essas já podem ser avaliadas e, se necessário, corrigidas. Fishmann (1987) chama a atenção que a **avaliação e controle** devem ser permanentes, sempre seguindo a implementação. Isso dificulta que as ações sejam realizadas de forma incorreta por muito tempo e que depois seja mais difícil corrigi-las.

Conforme definido por Oliveira (2018) a etapa de avaliação e controle visa comparar os resultados de cada estratégia, de modo a conhecer se estes estão correspondendo às expectativas estabelecidas. É nesse momento que se resgatam as metas e os indicadores e verifica-se quais estão sendo atingidos. No caso de atingimento das expectativas é importante que o comportamento ou ação adotada seja utilizada como modelo, até que se contemple o objetivo desejado. Já quando as metas não estão sendo alcançadas, faz-se necessário corrigir as ações ou redefini-las, aspectos que envolvem a etapa 4 do planejamento estratégico, a implementação de **ações corretivas**.

Do mesmo modo que a etapa 3, a etapa 4 acontece sempre que são identificadas quaisquer necessidades de correção das ações ou resultados. Um resultado pode não estar sendo atingido não só porque as pessoas não estão capacitadas para fazê-lo, mas talvez porque ele envolve uma visão muito otimista e é um resultado alto para o cenário, porque as estratégias selecionadas não têm relação com o objetivo esperado, ou por outras razões. É na etapa 4, que a partir dos resultados obtidos pode-se reformular o planejamento e corrigir desvios indesejados.

Para Thompson e Strickland (2004) é natural que sejam necessários ajustes e correções, uma vez que, geralmente, as estratégias contemplem novos comportamentos ou ações e indiquem mudanças de curto, médio ou longo prazo. Os autores também destacam que esse deve ser um processo contínuo e pertencer à cultura da organização.

Feitas as ações corretivas, recomeça-se o processo de formulação de novas estratégias e inicia-se novamente o ciclo de planejamento. Como o processo é cíclico e permanente,

Oliveira (2018) aponta que a principal falha do processo estratégico é quando há uma cultura organizacional que desfavoreça sua implementação e continuidade. Para o autor, é essencial o envolvimento de toda a equipe e de tornar esse ciclo parte da rotina da organização.

Unidade 2: Planejamento Estratégico Governamental

Nessa seção vamos compreender melhor os conceitos de planejamento estratégico aplicado ao setor público. Como vocês aprenderam até agora, a estratégia perpassa por toda a organização a partir do momento em que se define um instrumento formal que a oriente. Esse instrumento é o planejamento estratégico que, a partir de suas ferramentas específicas, permite criar planos de ação. Mas você deve estar se perguntando: no serviço público isso funciona da mesma forma? Se eu não visio lucro com a prestação do serviço aos cidadãos, qual é a lógica de implementar um planejamento estratégico? Tenha calma meu nobre aprendiz! Todas essas dúvidas serão esclarecidas ao final desta unidade e você perceberá como o Planejamento Estratégico pode ser utilizado de forma eficiente no setor público.

1. Importância do Planejamento Estratégico Governamental

Depois de entender os conceitos basilares de planejamento, estratégia e planejamento estratégico, agora é hora de transpor esse conhecimento para o setor público.

Como é de conhecimento, o setor público é permeado por regras específicas e um modo de atuação próprio regido pelos instrumentos normativos e legislações específicas. No caso da administração pública brasileira, toda atuação dos servidores, deve fundamentar-se nos princípios constitucionais. De acordo com o artigo 37 da Constituição Federal: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (BRASIL, 1988). Cada um destes princípios que norteiam a gestão pública brasileira está especificado no Quadro 3.

Quadro 3: Princípios constitucionais brasileiros.

Princípio	Definição
Legalidade	Garante que a lei seja cumprida acima de tudo, inclusive de qualquer interesse pessoal. Isso quer dizer que a legalidade é o que impede que qualquer agente público (o que inclui, até mesmo, o presidente da República) pratique favoritismos, por exemplo. Deve-se prezar sempre pelo interesse coletivo.
Impessoalidade	É o princípio que assegura que a administração pública deve atender a todos os cidadãos, sem qualquer tipo de privilégio ou discriminação. Com isso, independentemente de divergências, desavenças, conflitos políticos ou ideológicos, todos devem ser tratados da mesma forma pelos servidores públicos. O mesmo vale, claro, para convergências. Relações pessoais próximas e tudo mais que possa trazer algum tipo de preferência no atendimento ou benefício não deve ocorrer. O artigo 5º da Constituição Federal de 1988 determina que “todos são iguais perante a lei”, e isso é reforçado pelo princípio da impessoalidade.

(Continua)

Quadro 3: Princípios constitucionais brasileiros (Continuação).

Princípio	Definição
Moralidade	A moralidade é o que obriga todos os agentes públicos a atuarem seguindo princípios éticos. Mas, isso não tem a ver com a moral comum, que são os valores individuais de cada indivíduo. A moralidade administrativa diz respeito aos valores jurídicos, que estão na legislação. Uma vez que ela não for cumprida pelo agente público, sua decisão poderá ser anulada e, ainda, ser passível de punição.
Publicidade	O quarto princípio é o que garante a transparência na administração pública. Isso quer dizer que todos os cidadãos têm direito ao acesso à informação, o que obriga os órgãos e instituições públicas a disponibilizarem dados e prestação de contas para a sociedade. A exceção, que permite o sigilo, é em casos de segurança nacional ou outros motivos previstos em lei.
Eficiência	Garante que o agente público atue com a melhor qualidade possível, sempre em conformidade com a lei, e fazendo uso correto dos recursos públicos, evitando desperdícios.

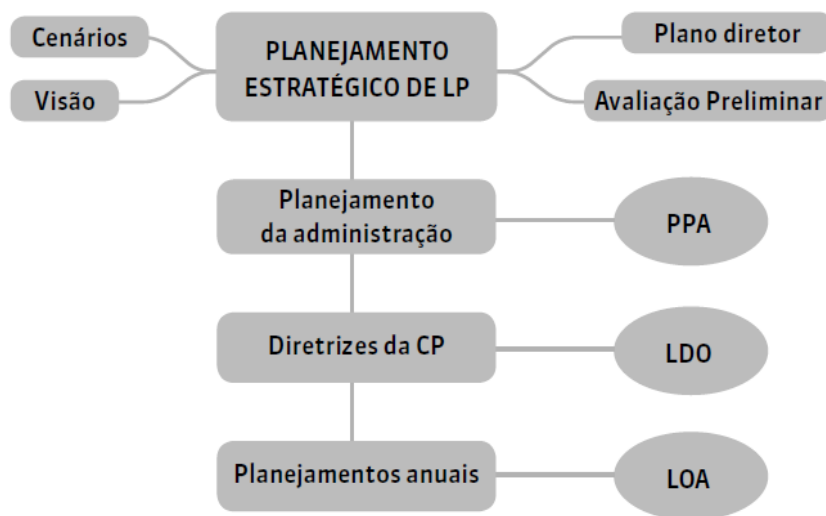
Fonte: (INSPER, 2022).

Conforme apresentado no Quadro 3, as iniciais de tais princípios formam a palavra LIMPE. Para Ramos, Vieira e Paraboni (2017), o desenvolvimento de tais princípios está diretamente relacionado ao desenvolvimento das cidades, uma vez que traz ao bojo da discussão pública, a necessidade de uma cultura gerencial mais organizada e preparada para as intempéries cada vez mais complexas no contexto brasileiro.

Informalmente pode-se dizer que a sigla LIMPE permite direcionar seus gestores a um conjunto de iniciativas para literalmente limpar a informalidade presente na gestão pública. Assim, com base nos princípios acima, afirma-se que a administração pública brasileira é cerceada por instrumentos que garantem o exercício em conjunto de cada princípio. Sendo assim, a máxima que sustenta a atuação no setor público é a de que “se está na lei é permitido”, caso contrário é fundamental verificar se a ação, atividade ou uso de metodologias específicas, não fere nenhum princípio.

Nesse sentido, o planejamento estratégico direcionado ao setor público, ganha notoriedade por se configurar como um instrumento não previsto pela lei, mas que pode ser aplicado sem ferir nenhum princípio. Na verdade, ele permite até complementar outros instrumentos de planejamento público preconizados pela Constituição Federal como apresentado na Figura 6.

Figura 6. Relação entre o Planejamento Estratégico e demais instrumentos de Planejamento Público

Estrutura de planejamento municipal (exemplo):

Fonte:(FLACSO, 2017).

Para Dagnino (2012), o Planejamento Estratégico Governamental (PEG) como convencionalmente é caracterizado pela literatura o planejamento estratégico do setor público, representa um instrumento que permite substituir o planejamento governamental, uma vez que este último é fortemente corrompido pela corporação. Aqui, advogamos no sentido de complementar o planejamento governamental, visto que seu fim é puramente a delimitação de estratégias para a resolução de problemas.

Matias-Pereira (2012, p.42) define o PEG como um:

conjunto de ações interligadas e complementares, realizadas nas diferentes instâncias da organização governamental, com vista no atingimento de determinado objetivo. Envolve uma série de atividades, que vão manter a alimentar esse ciclo, que é contínuo, entre as quais figuram estudos, decisões estratégicas e táticas sobre prioridade, a formulação de planos e programas, o acompanhamento e o controle de sua execução.

Bergue (2011, p.444) complementa tal definição enfatizando que o PEG representa:

aquele desenvolvido segundo um horizonte de longo prazo, contendo macro- objetivos organizacionais; que captura os reflexos mútuos entre as diferentes áreas advindos de cenários futuros projetados e desejados pela administração pública. É, por conseguinte, concebido com o intuito de transcender governos ou gestões, e focalizado em ações de desenvolvimento das estruturas organizacionais orientadas pelos objetivos institucionais, por sua vez decorrentes do interesse público.

No setor público, o planejamento é importante dado o cenário de inúmeras transformações que vêm ocorrendo em todo mundo – no âmbito econômico, político, social, ambiental e tecnológico, em que o Estado, para garantir a efetividade das suas ações, precisa desenvolver novas competências e capacidades. Isso porque não há mais espaço para atuar com improvisos, de forma imediatista, e dependendo de cada situação. Ao contrário, é necessário pensar no longo prazo, nas gerações futuras e na sociedade como um todo (MATIAS-PEREIRA, 2012; 2020).

Bryson (1988) apresenta vários benefícios da realização do planejamento estratégico para o governo, dentre eles:

1. pensar estrategicamente;
2. esclarecer a direção futura;
3. tomar decisões atuais conhecendo suas consequências;
4. ter uma base para a tomada de decisão;
5. resolver grandes problemas organizacionais;
6. melhorar o desempenho

Cabe esclarecer que cada um desses benefícios irá depender das condições internas e externas encontradas em cada organização pública. Assim como no setor privado, o macro e o microambiente são compostos por um conjunto de atores, organizações e legislações que influenciam direta e indiretamente no alcance dos resultados. O PEG pode ser visto então como um instrumento capaz de preparar a organização para as mudanças que ocorrerem em tais ambientes, direcionando seus executores na busca por práticas sustentáveis e que maximizem os benefícios entre os públicos envolvidos.

2. Breve história do Planejamento Público no Brasil e seus instrumentos constitucionais

De acordo com Lida (1993), os métodos tradicionais de planejamento difundiram e começaram a ser aplicados a partir da década de 1950 pela Cepal (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) e outros órgãos. No Brasil, De Toni (2014, p.5) afirma que “a história do planejamento no setor público se confunde com a própria trajetória de construção do aparelho do Estado”. O autor divide a trajetória do planejamento governamental em cinco grandes períodos, quais sejam:

O período inicial que vai do primeiro ao segundo Governo Vargas, do início dos anos trinta até meados dos anos cinquenta. Este período pode ser chamado de **nacional-desenvolvimentista**. Uma segunda fase que inicia no pós-guerra e vai até o golpe militar de 1964, caracterizada pela integração da economia brasileira à economia internacional, que pode ser chamado de **desenvolvimentista-dependente**. Um terceiro período que inicia e termina com a origem e falência do regime militar em meados dos anos oitenta, denominado de **desenvolvimentista-autoritário**. Um terceiro período que vai da redemocratização até o final do período das reformas liberais da década de noventa, denominado de **democrático-liberal**. Finalmente uma quinta e última fase que inicia no século XXI, caracterizada pela retomada das ideias desenvolvimentistas com forte inclusão social e participação societal. Esta fase poderia ser chamada de “**desenvolvimentista-societal**” (DE TONI, 2014, p. 7-8).

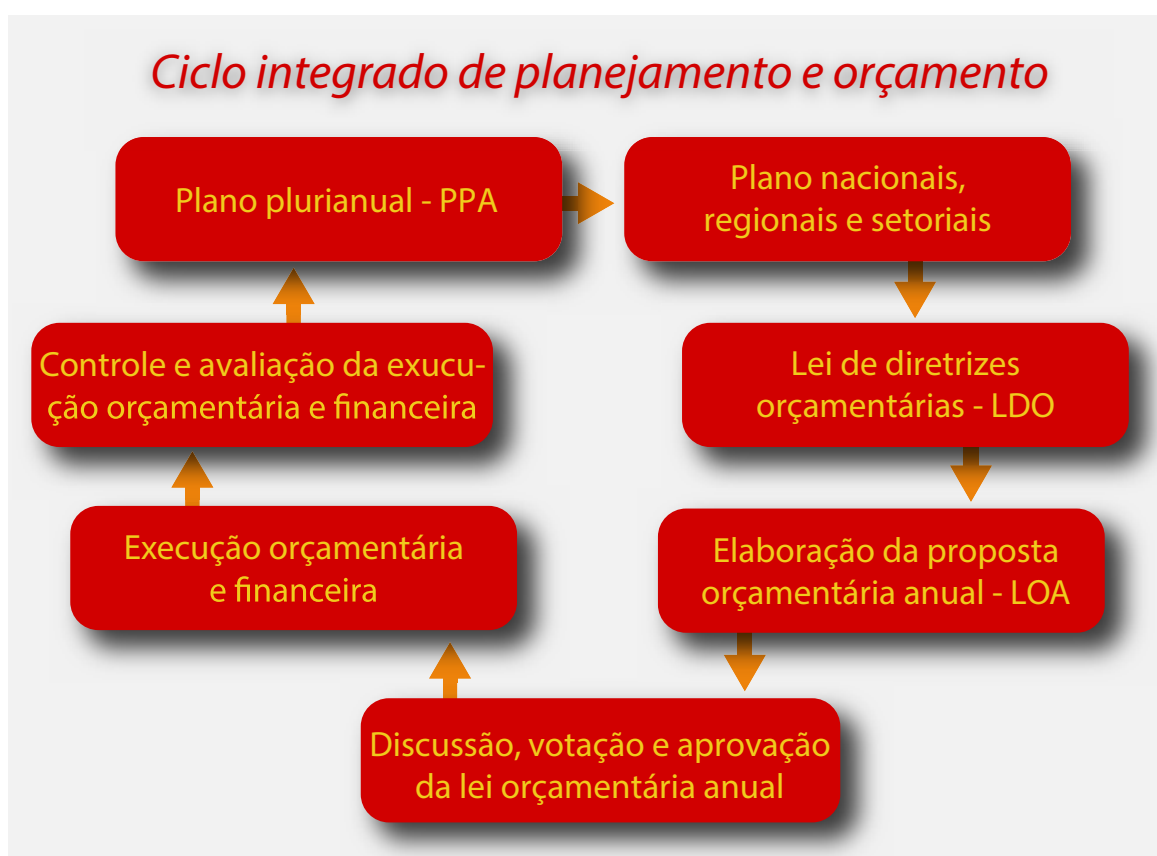
Sobre essa trajetória, Pares e Valle (2006) afirmam que o planejamento econômico do país teve início em 1940 e depois de perder força durante a década de 1980, devido a fatores externos, o planejamento ressurgiu como instrumento de desenvolvimento do país. O atual sistema de planejamento público do país é oriundo da Constituição Federal de 1988, que estabelece um sistema integrado de planejamento e orçamento formado por 3 instrumentos:

- 1) Plano Plurianual (PPA)
- 2) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)
- 3) Lei Orçamentária Anual (LOA).

Segundo Matias-Pereira (2012, p. 55), “o PPA traduz a visão estratégica, no qual o governo elenca os programas que pretende implementar ao longo do seu mandato”. Já “a LDO define a visão tática, ou seja, estabelece os parâmetros para a elaboração orçamentária do exercício seguinte, atendendo a determinações da Constituição Federal, da Lei de Responsabilidade Fiscal e demais normas, assim como elenca os programas definidos como prioritários pelo governo”. Por fim, “a LOA espelha a visão operacional, na medida em que promove o detalhamento dos programas e aloca os grupos de despesas pelas ações (projetos e atividades)”.

Tais instrumentos criam um ciclo integrado entre o planejamento e o orçamento conforme apresentado na Figura 7:

Figura 7: Ciclo integrado de planejamento e orçamento



Fonte: (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2023).

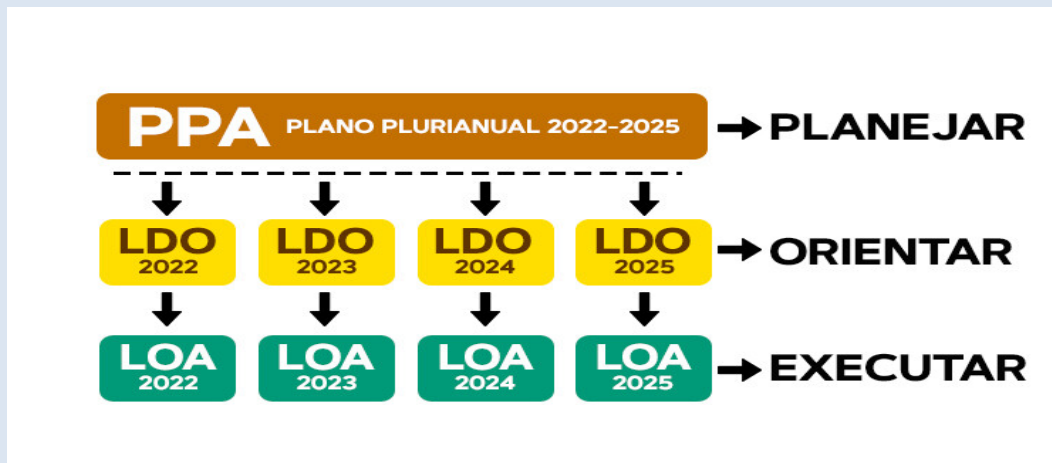
Neste ciclo “todas as leis orçamentárias são de iniciativa do Poder Executivo que as envia, sob a forma de proposta, para apreciação e aprovação do Poder Legislativo. Cabe ao Chefe do Poder Executivo sancioná-las e executá-las” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2023). Assim, a responsabilidade do Poder Executivo é de se criar instrumentos para ouvir a população, elaborar o PPA conforme tais demandas e fazer cumprir o que foi aprovado pelo Legislativo. Ao Legislativo cabe dotar de informações para aprovar o planejado, considerando o seu caráter técnico e instrumental, tentando (por mais difícil que isso seja na realidade brasileira) deixando de lado as questões políticas (PAULO, 2010).

Para lembrar

Segundo o Art. 165 da Constituição Federal de 1988 a forma de integração entre o planejamento e o orçamento é possível pelos três instrumentos apresentados anteriormente: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Mas você sabia que cada um deles é direcionada uma função específica e com um horizonte de tempo também específico? Sim, vamos esclarecer isso agora.

- O PPA é um instrumento de planejamento e como tal tem a função **planejar** as ações que serão desenvolvidas nas diferentes áreas (Ex; Educação, Saneamento Básico, Trabalho e Emprego, etc.). Para a sua execução deve ser aprovado pelo legislativo uma lei para o período de **4 anos**. O PPA tem vigência do 2º ano de um mandato até o final do primeiro ano do próximo mandato.
- A LDO é um instrumento para definir metas e prioridades do governo vigente, ou seja, trata-se de um instrumento de **orientação** aos gestores públicos. Essa orientação é para o ano seguinte, sendo assim seu horizonte temporal é de **1 ano**. Além disso, as regras estabelecidas na LDO devem ser respeitadas para elaboração da LOA, visando atingir os objetivos propostos no PPA.
- A LOA é um instrumento que permite a **execução** das despesas pelo Executivo. Seu horizonte temporal também é de **1 ano**. Obviamente a execução é dependente da priorização estabelecida na LDO.

Agora ficou um pouco mais claro né? Para facilitar ainda mais a compreensão vamos utilizar o exemplo da cidade de Juara-MT. Como em todas as cidades brasileiras, as últimas eleições municipais ocorreram em 2020. A gestão municipal terá então o horizonte temporal de 2021 até 2024. Conforme a legislação, o PPA da nova gestão municipal foi implementado no segundo ano (2022), com horizonte de 4 anos, até o primeiro ano da próxima gestão (2025). As respectivas LDO e LOA serão elaboradas para cada ano, conforme apresentado na imagem abaixo:



Fonte: (PREFEITURA DE JUARA, 2023).

De forma similar, Giacobbo (1997) apresenta os diferentes enfoques que o planejamento tem recebido ao longo do tempo. Segundo o autor, na década de 1950 predominava-se o planejamento financeiro, na década de 1960 o foco era no planejamento de longo prazo, período também em que surge o planejamento estratégico, em resposta às transformações no ambiente externo. Foi somente na década de 1970 no âmbito privado e na década de 1980 no âmbito público que o planejamento estratégico passou a ser mais adotado.

Pares e Valle (2006) afirmam que o atual sistema de planejamento proposto na Constituição Federal cumpre dois propósitos:

(...) De um lado, orienta a política pública e as grandes mudanças na sociedade, que necessitam de ações executadas num horizonte plurianual, ações que, portanto, devem ir além da programação prevista no orçamento anual (...). De outro, cumpre a finalidade de apoiar a política fiscal de médio prazo, à medida que sua articulação com o orçamento permita-lhe incorporar e aferir os impactos fiscais, no médio prazo, de decisões presentes (PARES; VALES, 2006, p.231).

Matias-Pereira (2020, p.128) ressalta a complexidade do planejamento governamental no Brasil, visto que envolve vários níveis de “articulação, descentralização e desconcentração das ações do governo”, sendo elaborado por diferentes esferas de governo, que implica em vários planos de decisão.

Matias-Pereira (2012) afirma que o tipo de planejamento realizado em quase todos os países é o indicativo, que é aquele preestabelecido pelo poder público e sobre o qual estão subordinados fatores econômicos. Por outro lado, “a utilização do planejamento estratégico tem como propósito definir os grandes eixos ou bases do desenvolvimento das organizações”. É considerado uma “ferramenta de direção e controle no estabelecimento de diretrizes e metas a serem atingidas” (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 119).

Pfeiffer (2000) apresenta as diferenças do planejamento tradicional de médio e longo prazo realizado mais comumente no setor público para o planejamento estratégico. O primeiro se resume mais no levantamento de inúmeros dados sem um propósito claro, sob os quais são realizados diagnósticos apresentados muitas vezes como planos, porém, esses, com pouca utilidade por conterem informações defasadas ou por não apresentarem como as ações devem ser colocadas em prática.

Por outro lado, Pfeiffer (2000, p.9), afirma que o “Planejamento Estratégico deve ser entendido como um processo permanente no qual o ambiente da organização é observado e analisado, ações são planejadas, executadas e os seus impactos são avaliados — antes do ciclo começar outra vez”.

Pfeiffer (2000) observa ainda que embora muitas cidades da América Latina e o próprio Brasil tenham passado a adotar o planejamento estratégico, na maioria dos casos, estes não apresentam os princípios básicos desta ferramenta. O que se observa, segundo o autor, é uma análise mais geral da situação da cidade e de seus problemas, para os quais são apontados o que se pretende fazer para solucioná-los. Porém, a viabilidade das propostas é ignorada, assim como não há a definição do que é ou não estratégico no plano. Segundo o autor, o que faz um plano ser estratégico é “a priorização e a seleção de determinadas opções para as ações a serem executadas” (PFEIFFER, 2000, p.9), o que não acontece, muitas vezes, porque os políticos preferem aquilo que é visível aos olhos da população (eleitores), ao invés de ações “menos visíveis”, mas que são estratégicas por serem capazes de mudanças estruturais.

Apesar dessas questões críticas, o planejamento estratégico é essencial para a gestão pública brasileira. A partir da análise de duas experiências bem-sucedidas de adoção de planejamento estratégico em órgãos públicos na área de Transporte, Poister (2010) evidencia que este instrumento pode fortalecer as organizações, melhorar a sua eficácia e criar valor público. O planejamento estratégico nesses dois casos, segundo Poister (2010) serviu para: envolver os gerentes para que eles pensem de forma sistêmica sobre o futuro da organização, bem como sobre o ambiente que atuam; para aprender e discutir sobre

o que é importante, o que deve ser priorizado e o que vai ou não funcionar; para se buscar consenso sobre as iniciativas estratégicas; e para comunicar estratégias, prioridades e planos a todos.

3. O contexto sociopolítico brasileiro: do “Estado Herdado” para o “Estado Necessário”

O contexto sociopolítico brasileiro tornou-se um terreno propício para implementação das técnicas de planejamento estratégico. É sabido que herdamos um Estado fortemente pautado na execução de tarefas conforme demanda, sem muito espaço para a criatividade. De acordo com Bevilaqua (2020) tal Estado é imbuído de uma ausência de criatividade fortemente condicionada pelo modelo burocrático de gestão pública, em que se privilegiam resultados imaginados por uma melhor fórmula de gestão. Para Sobral e Peci (2008) as disfunções burocráticas previstas por Max Weber, se materializaram na administração pública brasileira, criando um ambiente rígido, ineficaz e lento, atuando no sentido contrário do que foi proposto. Pode-se assumir então que o modelo gerencialista em voga, representa uma tentativa de desburocratização da gestão pública.

O apego burocrático tão infundido no Brasil principalmente no período da ditadura militar, trouxe segundo Dagnino (2012) uma série de *ismos* para a gestão pública brasileira, que ficou caracterizado como Estado herdado:

Além das preferências ideológicas, a combinação que o País herdou do período militar (1964-1985), de um Estado que associava patrimonialismo e autoritarismo com clientelismo, hipertrofia com opacidade, insulamento com intervencionismo, deficietarismo com megalomania, não atendia ao projeto das coalizões de direita e muito menos daquelas de esquerda que, a partir da redemocratização, iniciada em meados dos anos de 1989, poderiam suceder os governos de então. (DAGNINO, 2012, p. 27).

A concepção do Estado herdado ficou demarcada por um aparelho estatal dotado de vários vícios que impactaram (e ainda impactam) a gestão pública. Para Dagnino (2013) este Estado inchado pela ineficácia do controle de gastos e pelo aumento da dívida pública paga pela população deu espaço para a reforma Gerencial do Aparelho do Estado. Tal reforma iniciada nos anos 1990 trouxe à tona a necessidade de reconstrução do Estado brasileiro, evidenciando seu verdadeiro papel de garantidor de direitos sociais e promotor da competitividade econômica, esquecida nos anos anteriores (BRESSER PEREIRA, 1998).

Na busca por uma alternativa democrática e que enfrentasse a proposta neoliberal iniciou-se a busca por um Estado Necessário. Para Dagnino (2013) o alicerce desse Estado é o direcionamento às pautas sociais marginalizadas em relação ao acesso e cobertura tão represados ao longo do tempo. Para caminhar nessa direção é demandado então uma maior participação popular e uma luta por seus direitos, sendo criados e respeitados para isso, espaços específicos para deliberação e argumentação. O Estado necessário precisa então funcionar em prol dos trabalhadores para que as mudanças realmente ocorram e permita de fato uma transformação social.

Resumindo
<ul style="list-style-type: none"> - O "Estado Herdado" se baseia na tradição e na manutenção de estruturas políticas antigas que privilegiam a classe dominante. - O "Estado Necessário" busca adaptar-se às mudanças sociais e responder às necessidades da população onde o Estado é o fornecedor das condições para entrega dos direitos sociais.

Observe que aqui, o Estado Necessário é um direcionamento para o futuro e é construído a partir de avanços que o distancie das práticas do Estado Herdado. No entanto, a realidade da administração pública brasileira é multifórmica e apresenta inúmeros traços patrimonialistas e principalmente burocráticos. Tais modelos coexistem no mesmo lócus de atuação do modelo gerencialista. Cabe aos gestores utilizarem os instrumentos que mais se adequam às suas realidades locais, rompendo com práticas seculares que engessam e dificultam a prestação eficiente dos serviços públicos aos cidadãos.

4. Bases para aplicação do PEG: condições essenciais e barreiras

Como vimos até agora o Planejamento Estratégico Governamental pode ser caracterizado como uma inovação para o setor público. Como já existem instrumentos formais para o planejamento e orçamento vocês devem estar se perguntando:

- *Qual seria a vantagem de utilizar o PEG?*
- *Não seria melhor utilizar apenas os instrumentos obrigatórios e previstos na Constituição Federal do que criar mais um instrumento de gestão?*
- *Criar um novo instrumento de planejamento não demandaria mais recursos físicos, tecnológicos e humanos para sua viabilização?*
- *Quais barreiras o gestor público terá que enfrentar para implementar o PEG?*

Questões como essas realmente merecem melhores esclarecimentos. Porém antes de respondê-las é necessário pontuar que para o PEG ser implementado algumas condições essenciais necessitam ser atendidas.

Segundo George (2017), o Planejamento Estratégico pode funcionar em Organizações Públicas, desde que alguns fatores sejam atendidos, são eles:

1. de como o Planejamento Estratégico é utilizado pelos políticos para a tomada de decisão, ou seja, **planejamento e decisões políticas devem estar vinculados;**
2. de como se dá a **participação de diferentes públicos (internos e externos) na elaboração do Planejamento Estratégico**, como funcionários de nível hierárquico mais baixo e cidadãos;
3. das **características psicológicas dos membros da equipe de planejamento e suas percepções em relação a esse processo**, que deve ser considerado útil por eles.

O mesmo autor apresenta que o Planejamento Estratégico é, por natureza, um comportamento organizacional e, portanto, para compreender como ele funciona, precisamos entender as pessoas envolvidas na sua elaboração. E a compreensão das pessoas no ambiente público é a chave para o sucesso ou fracasso do PEG.

Vamos refletir juntos! Desde o levantamento de ideias, até a formalização e implementação do PEG é necessário inicialmente uma sinergia entre a equipe que será envolvida nesse processo. Como é de conhecimento público a estabilidade permissível no ser-

viço público pode gerar certo comodismo de parte da equipe e a mesma não se sentir motivada a engajar em um novo projeto. De acordo com Bevilaqua (2020) o alto grau de responsabilidades e atividades burocráticas determinadas aos servidores, cria essa paralisia e resistência à inovação. Todavia, é fundamental considerar que as mudanças na gestão administrativa também criam um ambiente de desmotivação, principalmente se os anseios e demandas dos servidores não forem aceitos e se os instrumentos para ouvi-los forem falhos (MARTINS; KUNZ; SANTOS, 2021).

Criando então mecanismos para valorizar os servidores e apresentando os benefícios possíveis com a implementação do PEG é possível sim estabelecer condições essenciais para viabilizar a introdução dessa ferramenta gerencial. Ao passo que os planos forem implementados e os resultados forem alcançados, é de fundamental importância reconhecer o trabalho coletivo e os esforços individuais para que o planejamento se torne recorrente e não fruto do período de uma determinada gestão.

De acordo com De Toni (2021) além da motivação pessoal é preciso refletir sobre uma **agenda estratégica** instrumentalizada por meio do PEG. Essa agenda estratégica deve apresentar os planos de médio e longo prazo, sendo desenvolvidos o que a literatura caracteriza como “centros de governo”, ou seja, o local onde os processos políticos, administrativos e organizacionais ocorrem. Assim, o autor destaca ainda que:

O Planejamento Estratégico Governamental (PEG) seria a materialização instrumental e operacional dessa agenda, transformando e processando uma determinada visão de futuro do país em um sistema de planejamento concreto, com instituições, organizações, burocracia, recursos, macroprocessos, cadeia de valor público, indicadores nacionais de performance etc. (DE TONI, 2021, p. 19).

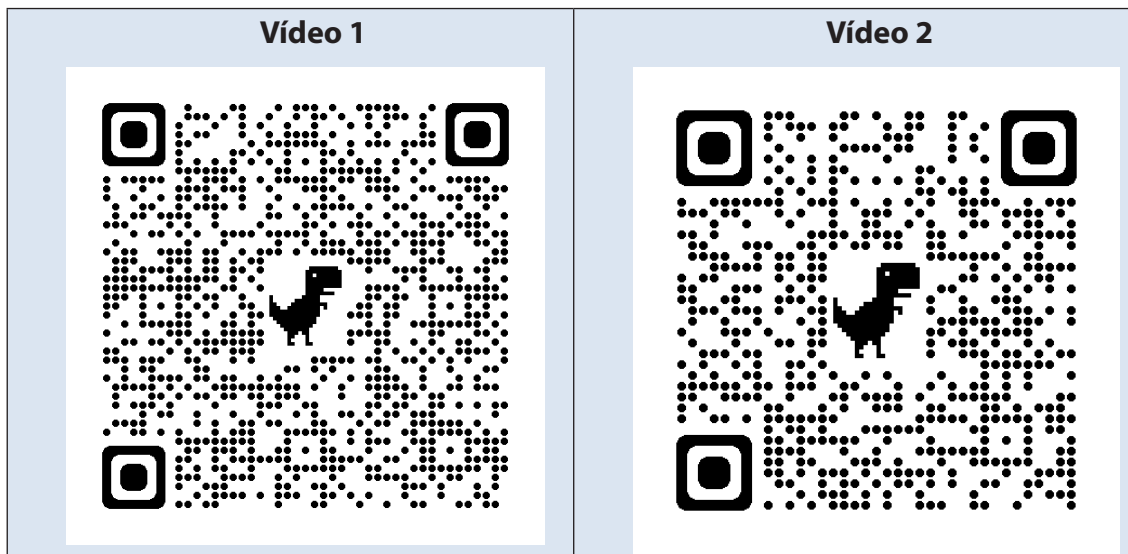
Como exposto, a agenda estratégia depende diretamente de vontade política, das parcerias e alianças estratégicas, da infraestrutura das organizações públicas, da expertise dos atores envolvidos e do desenvolvimento da cultura pautada na criação, monitoramento e avaliação de indicadores. Esse conjunto de condições, somadas a tantas outras identificadas nas realidades locais, fomentam o ambiente propício para que realmente o PEG se institucionalize como um instrumento que auxiliará a identificação de cenários e o planejamento para atuação em cada um deles.



Usa-se aqui o termo “agenda estratégica” para designar uma situação em que o núcleo da alta direção do governo (...) elabora uma visão de futuro consistente que corporifica um projeto de médio e longo prazo para o país. (DE TONI, 2021, p. 19).

Para consultar

A ENAP – Escola Nacional de Administração Pública possui em seu canal no Youtube, uma série intitulada “Diálogos Federativos” com vídeos e debates a respeito da aplicação do Planejamento Estratégico a nível municipal. Os vídeos estão disponíveis em duas partes e intitulados “Planejamento Estratégico: concebendo o futuro que queremos – Parte 1 e Parte 2”. Não deixem de acessar os QR Codes abaixo para compreenderem melhor como aplicar e quais questões são mais críticas para os municípios.



Apesar das condições essenciais relacionadas principalmente às condições e expertise dos membros envolvidos no processo, da formação da agenda estratégica e das condições relacionadas à infraestrutura local é fundamental reconhecer as barreiras que impedem a implementação do PEG. Cabe ressaltar que se as condições essenciais não forem atendidas, as mesmas também podem se transformar em barreiras.

Giacobbo (1997) apresenta os seguintes problemas que podem dificultar a operacionalização do planejamento, e, em consequência, impedir a consolidação deste instrumento na administração pública:

Falta de especificidade organizacional entre as unidades meio e fim (relação de igualdade formal); Fragilidade da unidade de planejamento (priorização dos aspectos orçamentários e contábeis em detrimento do planejamento); Fragmentação das políticas e recursos disponíveis; Falta de integração dos objetivos e ações; Controles desvinculados de uma avaliação de desempenho (controles voltados, quase que exclusivamente, para os meios e os aspectos formais, em vez da avaliação do desempenho, dos resultados. (GIACOBBO, 1997, p. 96).

De forma complementar Falqueto et al. (2019) enfatiza que um dos grandes problemas do planejamento em instituições públicas é a assimetria de informações internas, visto que muito do que é planejado como ação estratégica sequer é conhecido pelo público envolvido na implementação.

Morais; Zampier e Stefano, (2019) ao estudarem a implementação do Planejamento Estratégico em um pequeno município do estado do Paraná, constaram que as principais barreiras estão relacionadas aos fatores enumerados abaixo:

1. Desconhecimento da legislação vigente e os instrumentos formais de planejamento público;
2. Envolvimento apenas dos membros ligados a orçamento;
3. Desintegração e desarticulação entre os setores da prefeitura local;
4. Falta de competência técnica da equipe envolvida;
5. Não adoção de princípios democráticos e fragilidade das audiências públicas;
6. Barreiras culturais para inovação;

Somando a tal perspectiva De Toni (2021) aponta como uma das principais barreiras, o uso de uma linguagem estritamente técnica e codificada e a dissonância entre o tempo cronológico e o tempo político. Para o autor quanto mais truncado for a linguagem

do PEG, mais distanciando ele da compreensão pública, criando assim barreiras à comunicação. De forma análoga, a compreensão do tempo político é fundamental para se planejar de acordo com o ritmo político, que ora pode ser mais acelerado, ora pode ser mais devagar, relevando assim os momentos da verdadeira vontade política dispendida pelos gestores públicos.

Tais questões permeiam então inúmeras organizações públicas. Desde as organizações da **Administração Direta** até as organizações da **Administração Indireta**, podem ser encontradas inúmeras barreiras para implementação do PEG. Falqueto et al. (2019) por exemplo, ao analisar a implementação do Planejamento Estratégico em uma universidade pública destacaram que:

(...) há atitudes que devem ser tomadas para implantar o planejamento estratégico como um instrumento de gestão eficaz na organização estudada. Necessitam ser criadas e trabalhadas condições não apenas materiais, mas principalmente de legitimidade e de institucionalização do planejamento, pois sem a crença no instrumento dificilmente se avançará em termos de eficácia (FALQUETO et al., 2019. p. 373).

Sendo assim apesar das condições necessárias e das barreiras encontradas nas organizações públicas, a documentação, formalização, legitimação pelo grupo e sua consequente institucionalização, representam caminhos para que o PEG não se torne apenas um documento de gaveta ou um apanhado de direções que não levam a organização pública a lugar algum.

A burocracia aqui, deve agir para organizar as informações e documentar processos para facilitar o monitoramento e avaliação. Todavia apesar do direcionamento e da priorização de algumas áreas é por meio da implementação que o servidor público terá liberdade para conduzir da melhor forma possível. Essa melhor forma possível dependerá das aparentes respostas percebidas durante a implementação, seja por parte do público que recebe as ações ou pela percepção da própria equipe envolvida diretamente.

Para Lembrar

A Administração Federal compreende:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista.
- d) Fundações públicas.

Fonte: (BRASIL, 1967).

Assim, para finalizarmos essa unidade temos agora argumentos suficientes para responder as questões levantadas no começo dessa discussão, conforme apresentado no Quadro 4.

Quadro 4: Questões respondidas a respeito do PEG

Questão	Resposta
Qual seria a vantagem de utilizar o PEG?	Existem inúmeras vantagens como apontado ao longo da discussão, porém a principal delas é desengessar os instrumentos formais (PPA, LDO, LOA), orientando-os em uma perspectiva mais dinâmica e estratégica com base na construção de indicadores de monitoramento e avaliação dos resultados
Não seria melhor utilizar apenas os instrumentos obrigatórios e previstos na Constituição Federal do que criar mais um instrumento de gestão?	Não. Os instrumentos formais por terem caráter de obrigatoriedade, podem levar os gestores públicos a criarem soluções rápidas para atendimento a necessidades urgentes. Integrar tais instrumentos ao PEG permitirá uma atuação mais participativa e dinâmica, aumentando as possibilidades de melhores resultados.
Criar um novo instrumento de planejamento não demandaria mais recursos físicos, tecnológicos e humanos para sua viabilização?	Depende. Obviamente que se for possível poder contar com mais recursos, melhor. Porém, em face da realidade das organizações públicas brasileiras, principalmente de pequenos municípios do interior do país, é preciso otimizar os recursos que se tem, pois pode não ser possível contar com novas aquisições. Sendo assim, é fundamental que o PEG seja gerenciado por um grupo que trabalhará motivação e liderança entre os envolvidos, cedendo ênfase nos possíveis resultados a serem adquiridos a curto, médio e longo prazo e os problemas a serem resolvidos.
Quais barreiras o gestor público terá que enfrentar para implementar o PEG?	As principais barreiras a serem enfrentadas pelos gestores públicos estão relacionadas principalmente à falta de motivação dos servidores principalmente aqueles(as) avessos à mudança; a falta de infraestrutura nas organizações; a dificuldade de articulação política às metas preconizadas e; o uso excessivo de uma linguagem técnica a uma equipe sem conhecimento adequado.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Agora que vocês já conhecem o PEG, seu histórico no Brasil e as principais condições e barreiras para implementação é hora de avançarmos na discussão. Na próxima unidade vamos explorar o Planejamento Estratégico Situacional, visto que ele é amplamente utilizado na realidade brasileira.

Unidade 3: Planejamento Estratégico Situacional

Existe a famosa historinha do jogador Garrincha, na copa mundial de futebol de 1958. O técnico Vicente Feola deu instruções aos jogadores, antes da partida contra a Inglaterra, mais ou menos nos seguintes termos: “Nilton Santos toma a bola do adversário, no meio do campo. e passa para o Garrincha, que dribla os zagueiros e centra para o Pelé chutar ao gol”. No que Garrincha retrucou: “E o adversário já foi avisado disso?” Feola provavelmente era adepto do planejamento tradicional, e o Garrincha, do PES (IIDA, 1993, p. 115).

O trecho apresentado acima deixa nítido o que queremos apresentar nesta seção: o Planejamento Estratégico Situacional, mais conhecido como PES. O PES representa uma das possibilidades de implementação do Planejamento Estratégico no Setor Público, porém com uma roupagem mais participativa e prática perante as situações encontradas ao longo do caminho. Para que vocês conheçam melhor este modelo vamos apresentar suas principais diretrizes, concepção, desenvolvimento, implementação, além de casos práticos.

1. O Modelo PES

Conforme apontado por Iida (1993), os métodos tradicionais de planejamento não se aplicam a sistemas complexos, os quais envolvem problemas administrativos, econômicos e sociais. Para tratar desses problemas, surge o Planejamento Estratégico Situacional (PES). Segundo o autor, o PES é flexível, se adapta às constantes mudanças da realidade e não separa as funções de planejar e executar. Gentilini (2014, p.584) define o PES como um método de planejamento “que tenta integrar as formas de pensamento e de ação dos técnicos e dos políticos para o enfrentamento de problemas que afetam grupos sociais e a sociedade como um todo”.

O PES foi desenvolvido pelo economista chileno Carlos Matus, a partir da década de 1970, com a proposta de ser de fato flexível e construído para lidar com problemas caracterizado como complexos (IIDA, 1993). Iida (1993, p.115) apresenta as seguintes diferenças entre o Planejamento Tradicional e o PES:

Quadro 5: Diferenças entre o Planejamento Estratégico Tradicional e o PES

FATOR	PLANO TRADICIONAL	PES
Objeto do plano	Passivo	Ativo e complexo
Explicação da realidade	Baseada em diagnósticos	Apreciação situacional
Concepção do plano	Normativo-prescritivo	Jogadas sucessivas
Análise estratégica	Consultas a especialistas	Análise de viabilidade
Fatores	Genéricos	Específico
Operação	Ação separada do plano	Mediação entre plano e ação

Fonte: (Iida, 1993, p. 115).

De acordo com Gentilini (2014), o PES representa uma forma de suprir as lacunas deixadas pelo Planejamento Estratégico tradicional, uma vez que ele tenta unificar o pen-

samento e ação de técnicos e políticos, no intuito de atuarem juntos nos problemas específicos de grupos sociais e na sociedade como um todo. O autor destaca que o PES foi desenvolvido:

(...) como uma alternativa viável e eficaz em contextos de crise e de necessidade de se garantir a governabilidade sem que os objetivos de mudança política e social fossem abandonados e os países se rendessem à onda neoliberal, a qual cresceu com a globalização econômica e o enfraquecimento da capacidade de intervenção do Estado (GENTILINI, 2014, p. 584).

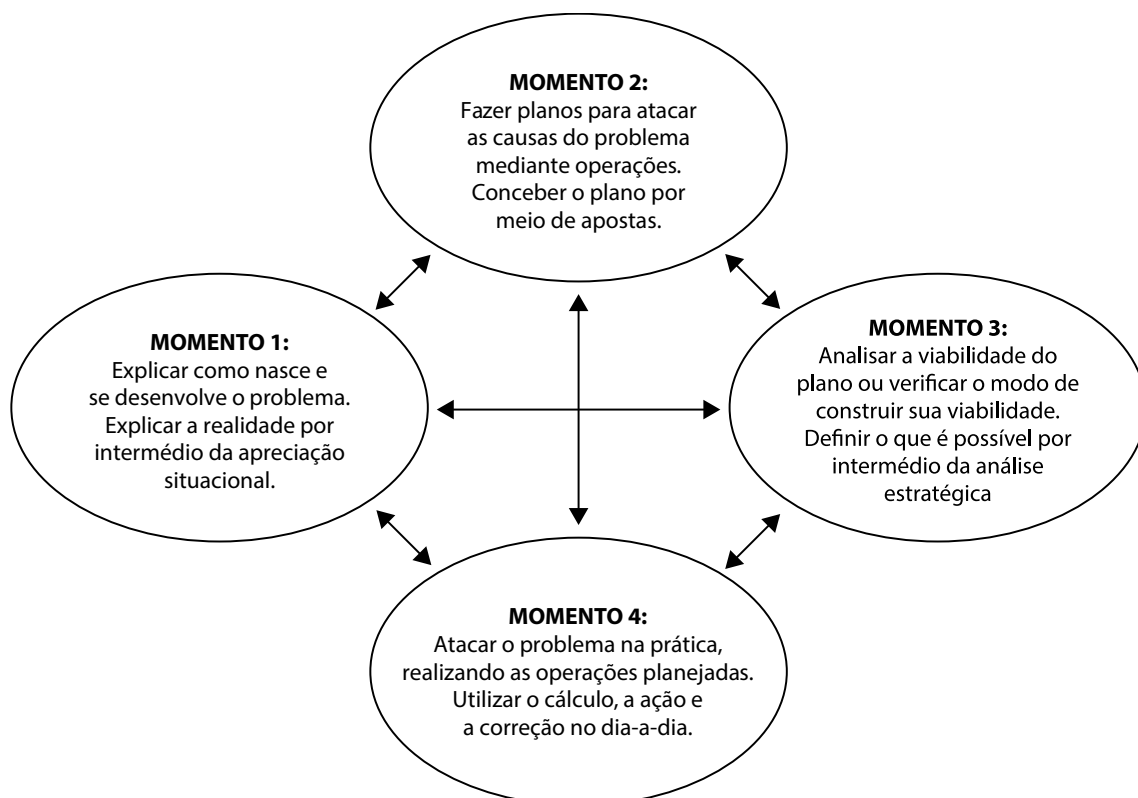
Sendo assim a principal proposta do PES é valorizar nos países democráticos, a criatividade e a possibilidade para incertezas na elaboração e implementação do PES, considerando que não existem receitas prontas ou panaceias. Como nas demais formas de planejamento, tais variáveis não têm muito espaço e podem tornar a implementação inviável. Porém, neste modelo, tais questões precisam ser reconhecidas por todos os atores envolvidos. Considera-se aqui também que não há necessariamente expertise dos envolvidos no processo. Sendo assim o aprendizado torna-se contínuo.

Pode-se dizer que o PES representa um movimento de ação e reação que depende das condições e situações desenvolvidas tanto por quem elabora, quanto por quem recebe as ações. Outro ponto a ser destacado é que o mesmo não se trata de um plano estritamente consolidado ou estático. Sua forma e conteúdo dependerão das circunstâncias encontradas no momento da ação. À medida em que se implementa o plano, também o avalia, compreendendo assim, possíveis respostas a serem encontradas.

Mas afinal, o que este modelo tem de tão diferente? Vamos conhecer então os instrumentos criados por Carlos Matus para implementação do PES.

O PES está estruturado em quatro momentos como apresentado na Figura 8:

Figura 8: Momentos do PES

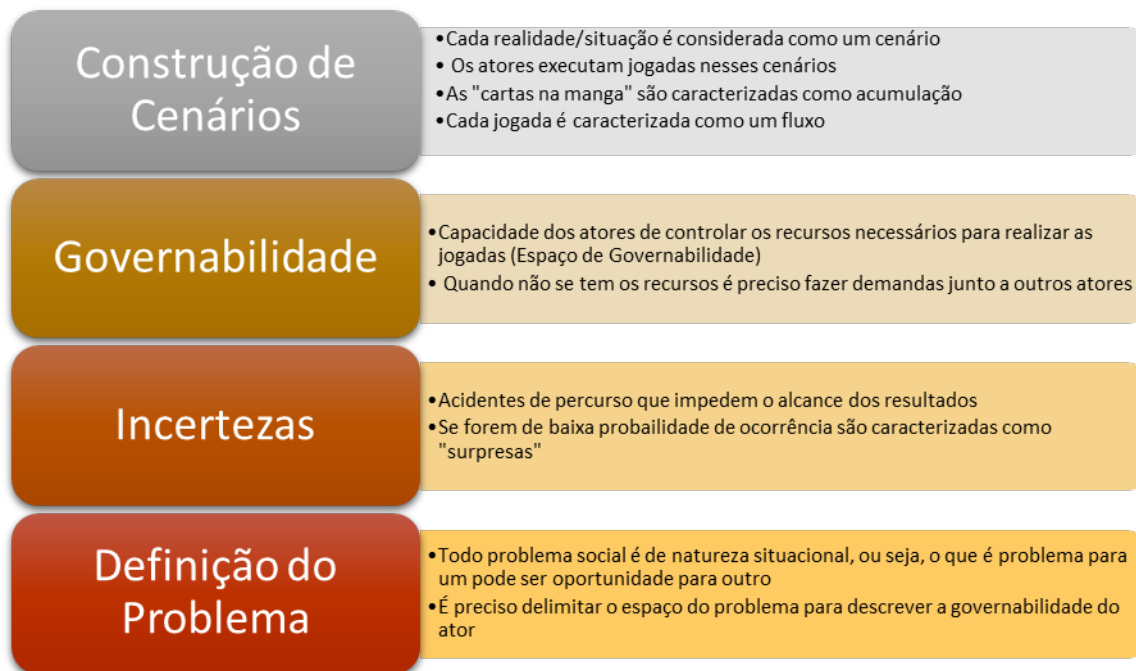


Fonte: (RIEG; ARAÚJO FILHO, 2002).

Como observado na Figura 8, a grande questão inicial do PES é trabalhar com momentos ao invés de etapas. Na concepção de Carlos Matus, os momentos sempre existem, independente da etapa. Sendo assim, inicialmente deve-se trabalhar na identificação do problema principal, dos problemas secundários e suas principais causas caracterizando assim o **Momento Explicativo (Momento 1)**. O **Momento Normativo (Momento 2)** é o momento de refletir sobre planos de resolução dos problemas, pensando nas melhores soluções possíveis. Todavia, tais soluções são expostas a inúmeras situações que podem impactar sua condução, criando assim o **Momento Estratégico (Momento 3)** onde são avaliadas as condições e recursos reais de enfrentamento dos problemas perante as adversidades encontradas. Por fim, o **Momento Tático-Operacional (Momento 4)** é o momento da ação, desenvolvendo as ações, delegando responsabilidades e monitorando os resultados.

Aparentemente não existe muita diferença do Planejamento Estratégico Tradicional não é mesmo? Porém a grande questão a ser considerada aqui é a mentalidade do processo. O PES se apoia principalmente em quatro premissas, como apresentado na Figura 9:

Figura 9: Premissas do PES



Fonte: Elaborado pelos autores com base em Iida (1993).

A partir das premissas apresentadas na Figura 9 é fundamental destacar que o Espaço de governabilidade deve ser refletido a partir três zonas conforme apresentado no Quadro 6:

Quadro 6 – Zonas de governabilidade

Zonas	Descrição
Zona I – Espaço de Governabilidade	É o espaço onde se situam as regras, acumulações e fluxos sobre os quais o ator do problema tem governabilidade
Zona II – Espaço fora de governabilidade	É o espaço onde se situam as regras, acumulações e fluxos fora de governabilidade do ator, mas que fazem parte do problema
Zona III – Espaço fora do jogo	São as regras, acumulações e fluxos fora do jogo, mas que podem influenciá-lo

Fonte: (IIDA, 1993, p. 117).

Sendo assim, a principal questão a ser compreendida com o PES é a identificação dos problemas principais, a compreensão daqueles considerados críticos, a identificação dos atores responsáveis, a compreensão dos espaços de governabilidade e consequentemente a elaboração de linhas estratégicas de ação.

Compreendida a base em que o PES atua fica mais dinâmico a partir de agora compreender o passo a passo para a elaboração do PES. Vamos juntos entender essa ferramenta tão importante para a gestão pública, a partir dos momentos apresentados.

2. Concepção, desenvolvimento, implementação e avaliação do PES em municípios

Agora que já entendemos que o PES é um planejamento pautado nas situações encontradas e que ele reconhece a presença de imprevistos ao longo do caminho vamos compreender seu passo a passo e suas principais ferramentas.

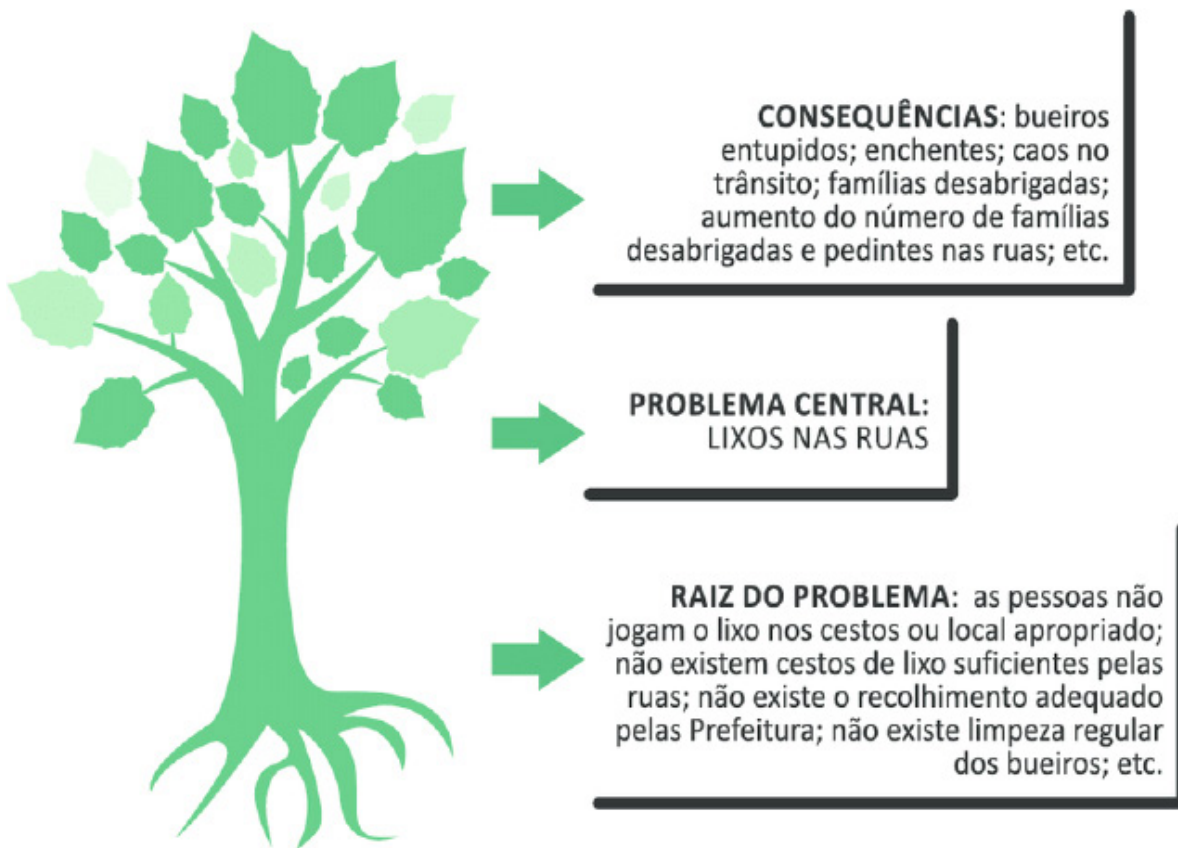
Como mencionado, o PES substitui a ideia de etapas por momentos, entendendo que esta visão é mais dinâmica e interativa. O primeiro momento do PES acontece no **Momento Explicativo (Momento 1)** em que os elaboradores devem se perguntar: *qual é o problema?* Nesse momento, o uso de técnicas que permitirão o levantamento de problemas de forma coletiva é a melhor opção. Entre essas técnicas podemos destacar o *Brainstorm*, ZOPP (Ziel Orientierte Projekt Planung), MAPP (Método Altadir de Planificação Popular), reuniões, debates etc. Independente da técnica, a questão aqui é conseguir identificar os principais problemas que se pretende resolver (de preferência de uma área ou setor específico), sem inicialmente, se preocupar como resolvê-lo.

Lida (1993) destaca que nesse momento os problemas devem ser descritos em frases curtas caracterizadas como descritores. Preocupados com a questão de evasão escolar, citamos como exemplo de descritores:

- D1 = 80% das crianças do bairro Liberdade em situação de vulnerabilidade social
- D2 = 58% das crianças do bairro Liberdade não estão matriculadas em nenhuma escola do bairro
- D3 = 62% das crianças do bairro Liberdade estão trabalhando

É fundamental ter fontes de informações confiáveis para estimação dos descritores, pois eles descrevem os problemas encontrados (veja que no exemplo usamos até porcentagens). A partir da identificação deles, deve-se refletir sobre as causas desses problemas, ou seja, esses descritores descrevem o que causam eles. Uma ferramenta comumente utilizada aqui é a árvore de problemas. A árvore de problemas representa uma solução esquemática onde no centro é identificado um problema central (D1 por exemplo), nas suas raízes as possíveis causas e nas folhas e galhos as consequências desse problema. Uma esquematização está presente na Figura 10:

Figura 10: Árvore de Problemas



Fonte: (MORETTO NETO, 2014).

Com tais pontos definidos chega o momento de elaboração do Fluxograma Situacional. O Fluxograma Situacional é uma forma de representação gráfica que evidencia a relação de causa e efeito entre os descritores, apresentando uma explicação detalhada do problema (DAGNINO, R. P., 2012). As regras para construção do fluxograma situacional estão expressas no Quadro 7:

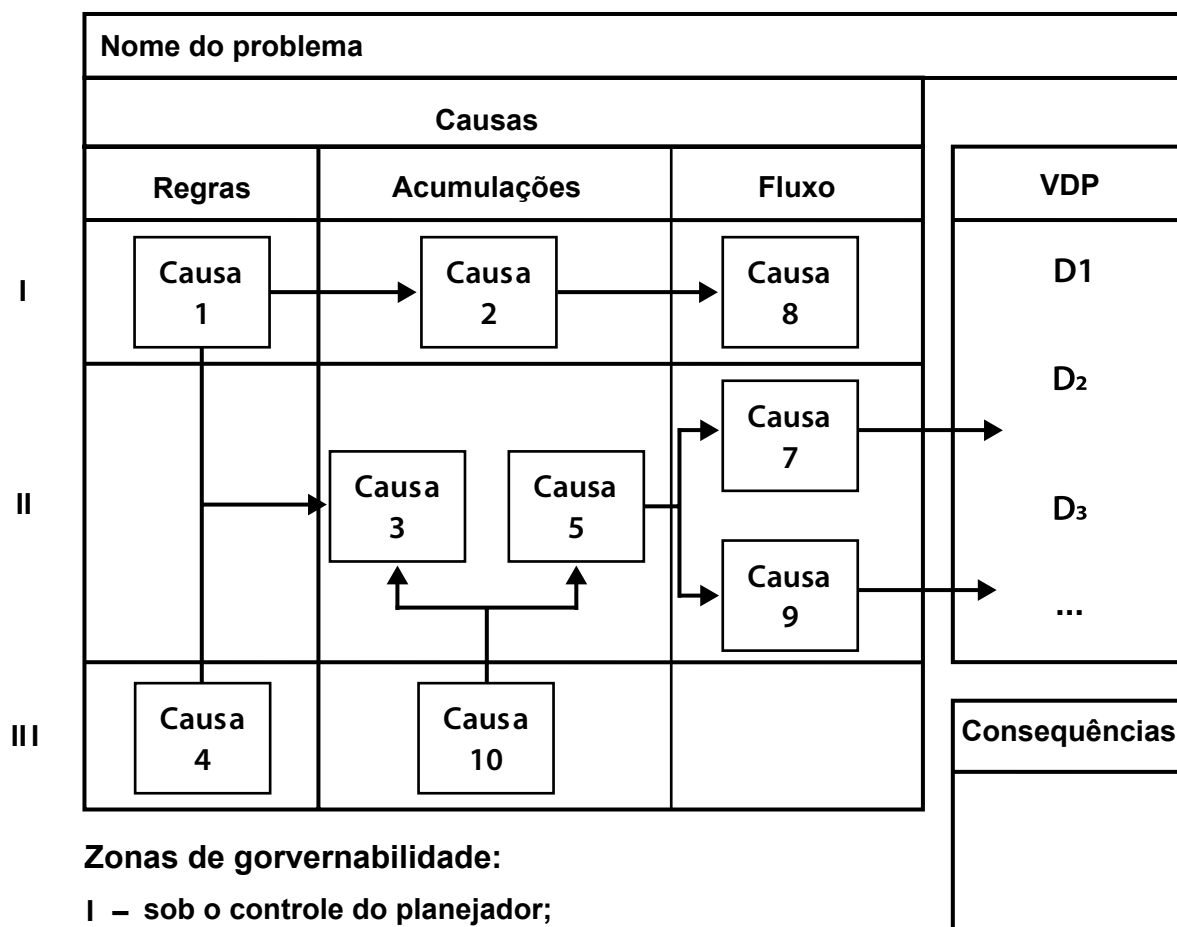
Quadro 7: Regras para elaboração do Fluxograma Situacional

1	Escolhe-se um conjunto de argumentos que são as principais causas que se relacionam com os descritores: para efeitos práticos não devem ser selecionados mais de 20 argumentos
2	Cada argumento deve ser escrito com frases curtas e precisas
3	Os argumentos devem ser classificados em regras, acumulações ou fluxos, e distribuídos nas zonas de governabilidade I, II ou III
4	Arranjam-se os argumentos em uma matriz e estabelecem-se as relações de causalidade entre os mesmos, de trás para frente, ou seja, dos descritores para as regras; estas relações são representadas por flechas, cujos sentidos indicam a direção de causalidade
5	Todos os argumentos situados na Zona I ou Zona II devem ter alguma causalidade de entrada e outra de saída, executando-se as regras, que podem ter só saídas e nenhuma entrada
6	Na Zona III, as causas só têm saídas e as consequências só entradas, interrompendo-se as cadeias de causalidade nesta zona
7	Nenhum argumento pode situar-se de forma ambígua, seja fora das zonas I, II ou III, ou mesmo na interseção das células da matriz

Fonte: (Iida, 1993, p. 118-119).

Seguindo então este conjunto de regras, torna-se possível a elaboração desse instrumento, como apresentado no modelo da Figura 11.

Figura 11: Modelo de Fluxograma Situacional



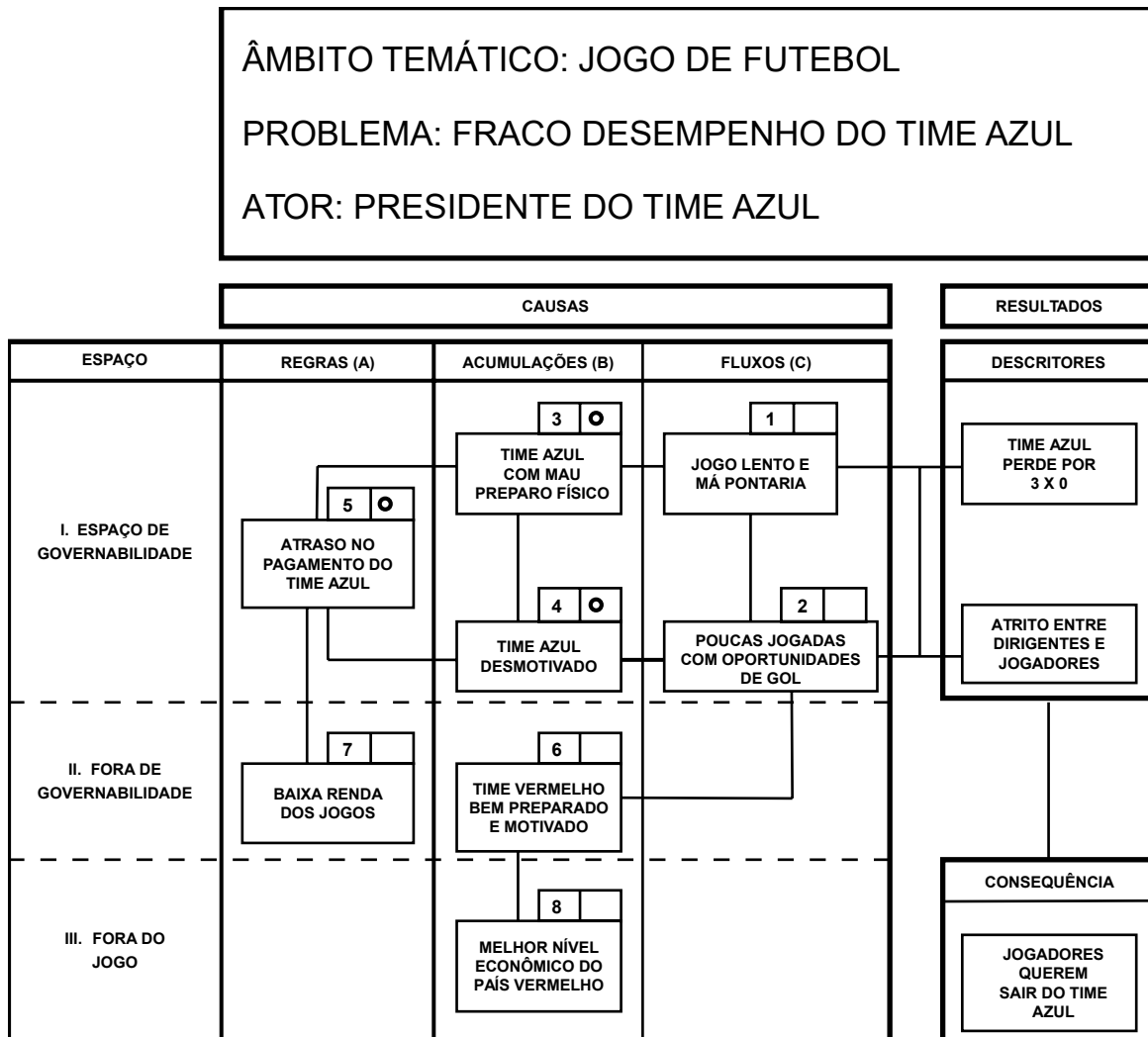
Fonte: (RIEG; ARAÚJO FILHO, 2002).

Complementarmente é preciso observar dois pontos nessa matriz: 1) que os descritores são reunidos em uma coluna caracterizada como VDP (Vetor de Desenvolvimento do Problema), pois será a partir do VDP que serão desenvolvidas as propostas de intervenção; 2) Os descritores geram uma consequência principal (ou várias) que pode ser evidenciada ou não em um campo à parte.

Como pode ser observado na Figura 11, o campo “Regras” estabelece as causas de fundo dos descritores, ou seja, as causas das causas ou a causa principal. O campo “Acumulações” pode ser compreendido como as causas intermediárias e o campo “Fluxo” como causas imediatas. Nota-se com os números I, II e III, as zonas de governabilidade deixando evidente o que é possível de ser governado e o que não é.

Para ilustrar a partir de uma situação real, observem na Figura 12 o Fluxograma Situacional aplicado aos problemas enfrentados por um time de futebol.

Figura 12: Fluxograma situacional aplicado a um time de futebol.

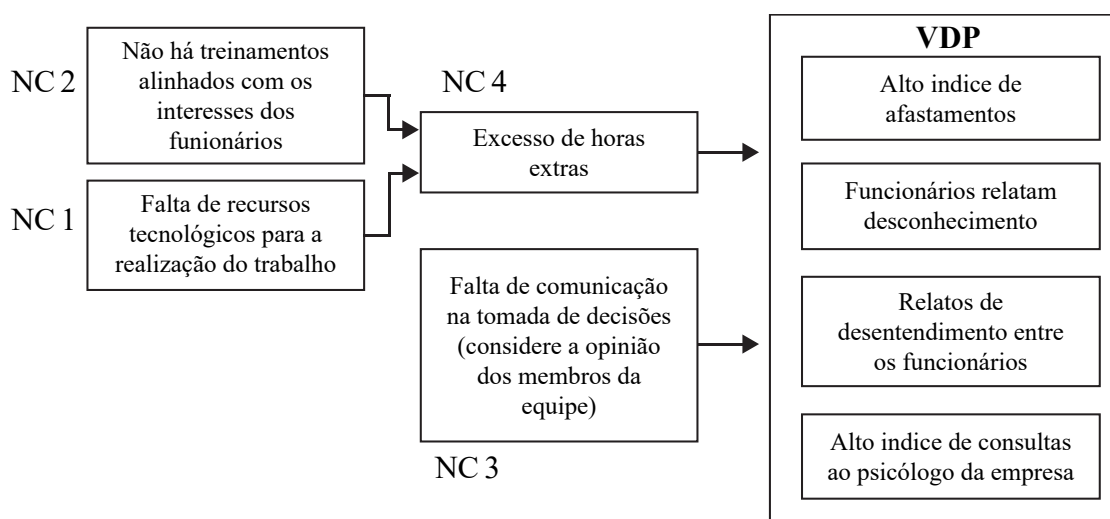


Fonte: (IIDA, 1993).

Após a construção do Fluxograma Situacional chega o momento de identificação dos nós críticos. Os nós críticos podem ser identificados a partir do momento que: 1) o ator puder atuar diretamente sobre as causas; 2) ocorrer forte impacto nos descritores; 3) ser viável politicamente atuar sobre o problema (IIDA, 1993). Satisfeitas essas condições, determina-se quais nós podem ser caracterizados como críticos perante às causas mapeadas. Obviamente os demais problemas não são descartados, mas prioriza-se aqueles considerados mais críticos (observe os nós críticos destacados na Figura 12 nas causas 3, 4 e 5).

Após a delimitação dos nós críticos pode-se elaborar uma nova árvore de problemas, no intuito de simplificar o Fluxograma Situacional e estabelecer prioridade para o que é mais importante. Essa árvore apenas com nós críticos é apresentada na Figura 13 evidenciando problemas críticos relacionados à gestão de pessoas em uma organização.

Figura 12: Árvore de problemas com nós críticos



Fonte: (RIEG; ARAÚJO FILHO, 2002).

Após o momento 1 deve-se pensar em como atuar sobre o problema, ou seja, inicia-se o **Momento Normativo (Momento 2)** no qual busca-se responder: *o que deve ser feito?* Neste momento elaboram-se as **operações** que são fundamentais para modificação da realidade apresentada pelo nó crítico, culminando em um impacto nos descritores dos problemas. Deve-se em sequência determinar os **recursos necessários** e os **atores** que detêm controle sobre os recursos. Além disso é fundamental estipular quais **indicadores** serão utilizados para mensurar os resultados.

Um exemplo da definição de operações, os recursos necessários e os atores responsáveis estão expressos no Quadro 8.

Quadro 8: Quadro de operações, atores, recursos, prazos e indicadores

Problema Central	Alto percentual de crianças do bairro Liberdade em situação de vulnerabilidade social			
Operações	Ator(es) Responsável(is)	Recursos	Prazo	Indicador de Resultado
OP1 – Visitar as famílias das crianças em evasão escolar	A1 – Assistente Social da Prefeitura	- Veículo com motorista - Recurso financeiro para alimentação	Até maio de 2023	- Nº de crianças matriculadas na escola - % de evasão escolar
OP2 – Desenvolver mecanismos para ampliar a atualização cadastral dos programas sociais das famílias em vulnerabilidade social	A1 - Assistente Social da Prefeitura A2 – Funcionário Público responsável pelo setor	- Computador novo com boa capacidade de memória - Pagamento de armazenamento de dados em nuvem - Estagiário	Até novembro de 2023	- Nº de famílias atualizadas - Índice de cobertura dos Planos Sociais - Tempo Médio entre atualizações
OP3 – Ampliar os projetos sociais e esportivos para crianças e suas famílias	A3 – Gestores de ONGs e Associações comunitárias locais A4 – Secretário Municipal de Esporte	- Estagiário - Material impresso para divulgação dos projetos - Carro com motorista para visita às ONGs e Associações	Até dezembro de 2023	- Nº de projetos implementados - Nº de parcerias estabelecidas

Fonte: Elaborado pelos autores.

Neste ponto pode-se usar das mais diversas técnicas para estruturação das ações como por exemplo o 5W2H, ZOPP, ferramentas online como Trello e ferramentas de gestão de projetos como MS Project, dentre tantas outras. Independente da ferramenta é fundamental deixar clara ligação dos nós críticos com as operações, com os recursos, com os atores e com os indicadores. Essa definição permite com clareza pontuar o que vai ser feito, porque será feito, quando será feito, por quem será feito e quais recursos serão necessários. O fundamental aqui é levantar tudo o que deve ser feito de fato.

A partir do momento anterior, define-se o **momento III** que representa o **Momento Estratégico**. A questão que orienta as atividades aqui é: *o que realmente pode ser feito?* Uma vez identificados todas as operações, recursos e atores necessários, deve-se neste momento considerar a real possibilidade de execução de todas as operações listadas, sendo o mais realístico possível. Nem tudo o que foi elencado de fato poderá ser executado, dada uma infinidade de adversidades. Aqui o PES demarca o seu diferencial: considerar a viabilidade a partir de todas as restrições encontradas.

No momento de identificação de viabilidade inúmeras matrizes de priorização de problemas podem ser utilizadas: matriz de motivações, matriz de recursos necessários, matriz de controle de recursos, etc (IIDA, 1993). Todavia, um dos exemplos mais explorados é a matriz GUT (Gravidade x Urgência x Tendência). Essa matriz permite que gestores públicos elenquem os problemas, considerando a atribuição de notas em uma escala de 1 a 5 para cada parâmetro. Por exemplo no quesito Gravidade considera-se 1 como sem gravidade, 2 como pouco grave, 3 como grave, 4 como muito grave e, 5 como extremamente grave. No quesito Urgência considera-se: 1 como algo que pode esperar, 2 como pouco urgente, 3 como algo que deve ser resolvido o mais rápido possível, 4 como algo urgente e 5 como algo que precisa ser resolvido imediatamente. No quesito Tendência considera-se 1 como algo que não tem a tendência de mudar, 2 como algo que irá piorar a longo prazo, 3 como algo que irá piorar em médio prazo, 4 como algo que irá piorar em curto prazo e 5 como algo que irá piorar rapidamente. Para ilustrar a aplicação dessa matriz, observem a Tabela 1.

Tabela 1: Exemplo de matriz GUT

Problemas	Gravidade	Urgência	Tendência	Grau Crítico (G x U x T)	Sequência de Atividades
Colaboradores do setor desmotivados	4	4	3	48	2º
Alto número de exonerações	2	3	2	12	4º
Falta de capacitação da equipe de atendimento aos programas sociais	3	3	3	27	3º
Atraso no número de cadastrados nos problemas sociais	5	4	5	100	1º

Fonte: Elaborado pelos autores.

Como pode ser observado na Tabela 1 é possível criar critérios para determinar a sequência de atividades a partir das notas atribuídas pela equipe envolvida. Ao final, ao multiplicarmos a nota de cada quesito, atribuímos como prioritário o problema com maior valor.

Por fim, o **Momento Tático-Operacional (Momento IV)** é a hora da ação e de se perguntar: *o que vai ser feito?* Como no PES o planejamento e ação devem andar lado a lado, este é o momento em que se deve de fato implementar tudo o que foi planejado, visto que já se tem todas as informações necessárias para a resolução dos problemas elencados. A verificação dos indicadores de monitoramento e avaliação aqui são fundamentais para acompanhar o progresso dos planos traçados. De forma paralela é fundamental contar com bons sistemas de informações que permitem uma robustez de dados e análises para um acompanhamento mais assertivo (ARTMANN, 2000).

É fundamental considerar aqui que inúmeras ferramentas adicionais podem ser consideradas em cada momento do PES. Todavia, o que orienta essa forma de planejamento é a concepção detalhada dos problemas, do seu plano de intervenção e da possibilidade de situações que influenciarão na definição de prioridades. Assim, o PES torna-se um instrumento mais realístico perante as inúmeras intercorrências encontradas no fluxo da gestão pública brasileira.

3. Aplicação do PES: casos práticos

O PES vem amplamente sendo utilizado em inúmeras organizações públicas de todo o país. Porém, dado o caráter situacional e complexo de algumas áreas, essa metodologia de planejamento tem sido aplicada com maior ênfase nas organizações vinculadas à educação e saúde. Sendo assim, para ilustrar a aplicação prática do PES convidamos vocês a acessarem os QR Codes abaixo que apresentam casos práticos de aplicação do PES.

Exemplo 1

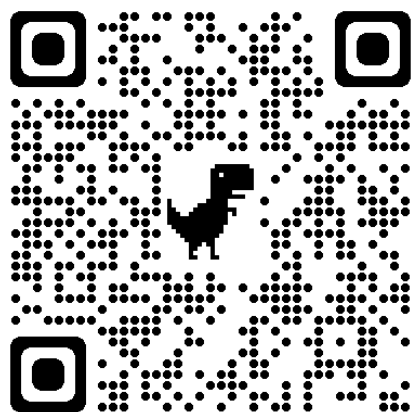


Planejamento estratégico situacional: o caso da reestruturação do hospital de doenças tropicais da Universidade Federal do Tocantins

Objetivo: descrever os resultados obtidos com a aplicação do método de Planejamento Estratégico Situacional (PES) no Hospital de Doenças Tropicais de Araguaína – TO vinculado à Universidade Federal do Tocantins.

Fonte: (RODRIGUES; SANTOS; et al., 2017).

Exemplo 2

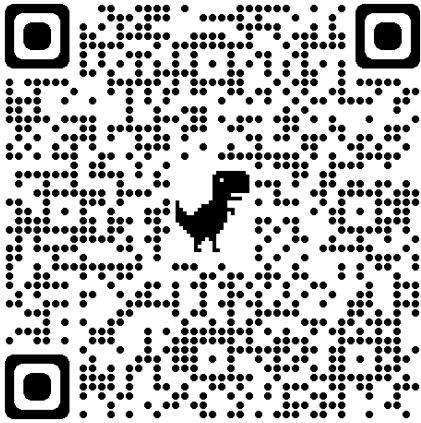


Planejamento estratégico situacional: O caso da incubadora de bases biotecnológica da UFT

Objetivo: Aplicar o Planejamento Estratégico Situacional (PES) na dinamização da incubadora de base biotecnológica da Universidade Federal do Tocantins (UFT) no Campus Gurupi.

Fonte: (RODRIGUES; MOTA SOBRINHO; et al., 2017)

Exemplo 3

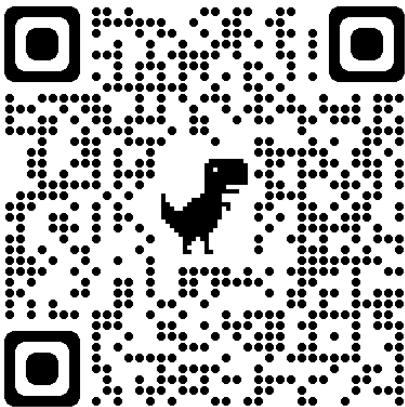


Resultados do planejamento estratégico situacional em uma central de abastecimento farmacêutico

Objetivo: avaliar o impacto da implantação de um Planejamento Estratégico Situacional, buscando promover melhorias na estrutura e rotina de trabalho da Central de Abastecimento Farmacêutico (CAF) do município de Divinópolis/MG.

Fonte: (MAUAD JR et al., 2018)

Exemplo 4



A institucionalização da seleção de medicamentos em hospitais públicos por meio do planejamento estratégico situacional

Objetivo: A equipe de pesquisadores realizou, em conjunto com os atores do serviço, a implantação do Planejamento Estratégico Situacional (PES) por meio dos momentos explicativo, normativo, estratégico e tático-operacional para implantação das Comissões de Farmácia e Terapêutica nos serviços hospitalares do estado de Sergipe.

Fonte: (SANTANA et al., 2014)



Considerações Finais

Agora que todos conhecemos os principais instrumentos para implementação do Planejamento Estratégico Governamental, deixamos um convite para todos vocês: reflitam sobre o uso dessa metodologia nas organizações públicas que estão vinculados. Como foi discutido, essa metodologia, por meio de suas inúmeras ferramentas não é um remédio para os todos os problemas organizacionais. Todavia, como vimos, ela permite refletir melhor sobre os problemas públicos, traçando a partir disso, um plano de ação para atacá-los.

De forma complementar, estimulamos vocês a realizarem adaptações de cada instrumento à realidade vivenciada localmente. Quanto mais vocês conhecerem a realidade local, os problemas, as possibilidades de parcerias e recursos e, as potencialidades, mais próxima será a atuação do planejamento e suas respectivas ações. Não deixem todo o esforço sintetizado em um planejamento formal se tornar mais um documento de gaveta.

Convidamos vocês a não se limitarem ao apresentado aqui. Busquem inovações e soluções práticas para o setor público, sem se distanciarem do conhecimento científico. Acreditamos que no constante diálogo entre universidade e organizações públicas, podemos refletir a respeito de melhorias para uma gestão cada vez mais profissional e distante dos vícios administrativos que impedem o desenvolvimento do país. Por fim, continuando com a analogia ao jogo de futebol apresentada na abertura da Unidade III. Dominamos a partida até aqui, porém agora, a bola está com vocês!

Referências

- ALDAY, H. O planejamento estratégico dentro do conceito de administração estratégica. **Revista da FAE**, v. 3, n. 2, 2000.
- ARTMANN, E. O planejamento estratégico situacional no nível local: um instrumento a favor da visão multissetorial. **Cadernos da Oficina Social**, v. 3, n. 98, p. 119, 2000.
- BERGUE, S. T. **Modelos de gestão em organizações públicas: teorias e tecnologias para a análise e transformação organizacional**. Caxias do Sul, RS. Educus, 2011.
- BEVILAQUA, C. B. Burocracia, criatividade e discernimento: lições de uma cafeteira desaparecida. **Revista de Antropologia**, v. 63, n. 3, 4 dez. 2020. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/ra/article/view/178843>>.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. , 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 25 fev. 2023.
- _____. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. , 1967. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 1 mar. 2023.
- BRESSER PEREIRA, L. C. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 45, p. 49–95, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000300004&lng=pt&tlng=pt>.
- BRYSON, J. M. **Strategic Planning Process for public and Non-Profit organizations. Long Range Planning**. Vol. 21. P. 73-81, 1988.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Instrumentos de planejamento e orçamento**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/planejamento>>. Acesso em: 1 mar. 2023.
- CARVALHO, E. Estratégia nas organizações. In: LISBOA, J. et al. In: **Introdução à gestão das organizações**. Porto: Vida Econômica, 2005.
- CERTO, S.; PETER, J. **Administração estratégica: planejamento e implantação da estratégia**. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 1993.
- CEZAR, L. C. et al. **Ferramentas e metodologias para a gestão de cooperativas e associações da agricultura familiar**. Viçosa: Editora Asa Pequena, 2022.
- DAGNINO, R. A capacitação de gestores públicos: sob a ótica da Administração Política. **Revista Brasileira De Administração Política**, v. 6, n. 1, p. 97–118, 2013.
- DAGNINO, R. P. **Planejamento Estratégico Governamental**. 2. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2012.
- DE TONI, J. Reflexões sobre o planejamento estratégico no setor público. **Cadernos Enap**, p. 154, 2021.

- DRUCKER, P. **O gerente eficaz**. Zahar, 1977.
- FAHEY, L., Gestão estratégica: o desafio empresarial mais importante da atualidade. In: FAHEY, L.; RANDALL, R. **MBA curso prático: estratégia**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999. p. 15-63.
- FALQUETO, J. M. Z. et al. Avaliação da implantação do planejamento estratégico em uma universidade pública: barreiras, facilitadores e eficácia. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)**, v. 24, n. 2, p. 357–378, 2019.
- FLACSO. **Caderno de Formação 7: Planejamento Estratégico Situacional**. [S.l.]: FLACSO Brasil, 2017. Disponível em: <<https://flacso.org.br/files/2017/05/Caderno-7-Planejamento-Estrategico-Forgep.pdf>>.
- FISCHMANN, A. **Implementação de estratégias: identificação e análise de problemas**. São Paulo: Atlas, 1991.
- GENTILINI, J. A. Atores, cenários e planos: o planejamento estratégico situacional e a educação. **Cadernos de Pesquisa**, v. 44, n. 153, p. 580–601, set. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742014000300006&lng=pt&tlng=pt>.
- GEORGE, B. Does strategic planning ‘work’ in public organizations? Insights from Flemish municipalities. **Public Money & Management**, v. 37, n. 7, p. 527–530, 10 nov. 2017. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09540962.2017.1372116>>.
- GIACOBBO, M. O desafio da implementação do planejamento estratégico nas organizações públicas. **Revista do TCU**, n. 74, 1997.
- IIDA, I. Planejamento estratégico situacional. **Production**, v. 3, n. 2, p. 113–125, dez. 1993. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-65131993000200004&lng=pt&tlng=pt>.
- INSPER. **Saiba quais são os princípios da Administração Pública**. Disponível em: <<https://www.insper.edu.br/noticias/principios-da-administracao-publica/>>. Acesso em: 25 fev. 2023.
- KOTLER, P. **Administração de marketing**. São Paulo: Atlas, 1975.
- MARTINS, P. L.; KUNZ, K. M.; SANTOS, C. A (des) motivação do servidor público frente as mudanças de gestão administrativa. **Revista Humanidades e Inovação**, v. 8, n. 57, 2021.
- MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea**. 6. ed., rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2020.
- MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de Gestão Estratégica na Administração Pública**. São Paulo: Atlas, 2012.
- MAUAD JR, A. M. et al. Resultados do planejamento estratégico situacional em uma central de abastecimento farmacêutico. **Extensio: Revista Eletrônica de Extensão**, v. 15, n. 28, p. 108–126, 23 abr. 2018. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/extensio/article/view/1807-0221.2018v15n28p108>>.
- MINTZBERG, H.; QUINN, J. **The Strategy Process: Concepts, Contexts and Cases**. 2. ed. Englewood Cliffs: Prentice-Hall International, Inc., 1991.

- MINTZBERG, Henry et al. The fall and rise of strategic planning. **Harvard business review**, v. 72, n. 1, p. 107-114, 1994.
- MORAIS, D. A. F. de; ZAMPIER, M. A.; STEFANO, S. R. Planejamento estratégico: um estudo de caso da prefeitura municipal de Goioxim. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, v. 8, n. 3, p. 333, 2019.
- MORETTO NETO, L. **Planejamento Estratégico Situacional**. Florianópolis: : Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2014.
- NEUMANN, S. E. Planejamento estratégico: uma investigação da prática nas empresas do setor metalmeccânico da serra gaúcha. **Dissertação** (mestrado), Programa de Pós-Graduação do Mestrado em Administração, Universidade de Caxias do Sul, 2014.
- PARES A.; VALLE, B. A Retomada do Planejamento Governamental no Brasil e seus Desafios. In: JAMES, G.; PAGNUSSAT, J. L. **Planejamento e orçamento governamental**; coletânea / Organizadores. – Brasília: ENAP, 2006.
- OLIVEIRA, D. **Planejamento Estratégico**: Conceitos, Metodologia, Práticas. 34. Ed. São Paulo: Atlas, 2018.
- PAULO, L. F. A. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**, v. 61, n. 2, p. 171–187, 2010.
- PEREIRA, M. F. O Processo de Construção do Planejamento Estratégico através da Percepção da Coalizão Dominante. Florianópolis, 2002. 294 f. **Tese** (Doutorado em Engenharia de Produção) Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, UFSC, 2002.
- PEREIRA, M. **Planejamento Estratégico**: teorias, modelos e processos. Atlas: São Paulo, 2010.
- PFEIFFER, P. **Planejamento estratégico municipal no Brasil**: uma nova abordagem. Brasília: ENAP, 2000.
- POISTER, T. H. The Future of Strategic Planning in the Public Sector: Linking Strategic Management and Performance. **Public Administration Review**, v. 70, p. s246–s254, dez. 2010. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-6210.2010.02284.x>>.
- PREFEITURA DE JUARA. **AUDIÊNCIA PÚBLICA: Coleta de Sugestões para Elaboração das Propostas do PPA 2022-2025 e da LDO 2022**. Disponível em: <<https://www.juara.mt.gov.br/imprensa/noticia//5360>>. Acesso em: 25 fev. 2023.
- RAMOS, S. S.; VIEIRA, K. M.; PARABONI, A. L. Governança Corporativa em Organizações Públicas: Aplicação do Limpe na Mesorregião Centro-Ocidental Rio-Grandense. **Revista Administração em Diálogo - RAD**, v. 19, n. 1, p. 01, 1 jan. 2017. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/rad/article/view/22873>>.
- RIEG, D. L.; ARAÚJO FILHO, T. de. O uso das metodologias “Planejamento Estratégico Situacional” e “Mapeamento Cognitivo” em uma situação concreta: o caso da pró-reitoria de extensão da UFSCar. **Gestão & Produção**, v. 9, n. 2, p. 163–179, ago. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-530X2002000200005&lng=pt&tlng=pt>.

- RODRIGUES, W.; MOTA SOBRINHO, A.; et al. Planejamento estratégico situacional: o caso da incubadora de bases biotecnológica da UFT. **Revista Tecnologia e Sociedade**, v. 13, n. 29, 19 set. 2017. Disponível em: <<https://periodicos.utfpr.edu.br/rts/article/view/5200>>.
- RODRIGUES, W.; SANTOS, C. D.; et al. Planejamento estratégico situacional: o caso da reestruturação do hospital de doenças tropicais da Universidade Federal do Tocantins. **RAHIS**, v. 14, n. 1, 8 ago. 2017. Disponível em: <<http://revistas.face.ufmg.br/index.php/rahis/article/view/53-67>>.
- ROSSETTI, J. P. Planejamento estratégico nacional: um exercício há 20 anos descartado no Brasil. **Marketing Industrial**, n. 61, p. 22-33, 2013.
- SANTANA, R. S. et al. A institucionalização da seleção de medicamentos em hospitais públicos por meio do planejamento estratégico situacional. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 6, p. 1587–1603, dez. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122014000600011&lng=pt&tlng=pt>.
- SOBRAL, F.; PECCI, A. **Administração: teoria e prática no contexto brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2008.
- SOBRAL, F.; PECCI, A. **Administração: teoria e prática no contexto brasileiro**. 2 ed. São Paulo: Pearson, 2013.
- STEINER, G.; MINER, J. **Política e estratégia administrativa**. Interciência, 1981.
- SILVA, T. **O processo de planejamento estratégico como instrumento de legitimação da gestão de universidades estaduais**. Tese (Doutorado em Administração), Programa de Pós Graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, 2016.
- THOMPSON JR, A.; STRICKLAND, A. **Strategic management: concepts and cases**. 12. ed. Boston: McGraw-Hill, 2001.
- UFV. Universidade Federal de Viçosa. **Mapa Estratégico**. Disponível em: <https://ppo.ufv.br/planejamento/plano-estrategico/>. Acesso em 06 de novembro de 2023.
- VASCONCELLOS FILHO, P. **Planejamento estratégico**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1979.
- _____. Afinal, o que é planejamento estratégico? **Revista de Administração de Empresas**, v. 18, n. 2, p. 07-14, 1978.