

**UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL REI – UFSJ  
NÚCLEO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA-UFSJ  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

**O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO GOVERNAMENTAL COMO FORMA  
EFICAZ DE ADMINISTRAR UM MUNICÍPIO**

**MARCOS DE JESUS LEANDRO**

**São João Del Rei  
2018**

## RESUMO

O Planejamento Estratégico Governamental- PEG é uma metodologia científica oriunda do Planejamento Estratégico Situacional-PES,direcionadoespecificamente para os serviços públicos e propõe um rearranjo nas ações de governo em busca de um Estado Necessário.A metodologia aplicada pesquisou dezenas de textos científicos correlatos ao tema,analises dos mesmos, e estudos de casos de vários municípios.Planejamento estratégico é um instrumento de organização que se adequa em todas as áreas da sociedade.O presente trabalho tem como objetivo evidenciar a viabilidade do Planejamento Estratégico Governamental como forma eficaz de administrar um município.Constata uma postura administrativa de forma amadora nas gestões municipais.AImplementação desta metodologia como ferramenta de planejamento das ações administrativas, contribui para a resolução dos principais problemas administrativos vividos no município.

**Palavras-Chave:** Planejamento Estratégico Governamental. Estado Necessário.Instrumento de Organização.Gestões Municipais.

## 1. INTRODUÇÃO

A característica da maioria dos governantes que assumem a administração dos municípios país afora é de quem já vai chegando sobrecarregado pela agenda diária e pela necessidade de atender as urgências que vão ocorrendo conforme o desenrolar do conhecimento da máquina pública e suas peculiaridades (MATUS, 2014, p.105). O sentimento imediato e prático que se tem a partir deste momento é que assumem uma postura administrativa como se fosse no interior de seus consultórios, suas fazendas, ou seus escritórios como profissionais liberais, dentre outros.

O que se percebe é um amadorismo administrativo que, de certa forma, vai se forjando em ações pontuais, individualistas, corporativistas, de forma seletiva, até que a preocupação com relação à hipótese de perda do mandato se apresenta, dando início à busca de consertos de última hora de erros cometidos ao longo do mandato. É o triste círculo vicioso e irresponsável de permanecer no erro e não corrigir os rumos em tempo, usando-o a favor da ação administrativa (MATUS, 2014, p. 16).

O tema Planejamento Estratégico Governamental é de suma importância na sociedade moderna (SCHMITTER, 2006). Quem não planeja minimamente as suas tarefas corriqueiras? O planejamento estratégico é um instrumento de organização que se adequa em todas as áreas da sociedade e surgiu no Brasil efetivamente nas ações do Governo Federal na década de 50. O Planejamento Estratégico Governamental (PEG) é uma metodologia de trabalho que propõe um rearranjo das ações de governo no sentido de qualificá-las em busca do chamado “Estado Necessário”. Estado Necessário, por sua vez, é aquele estado capaz de atender todas as necessidades da população no campo da cidadania política, social, econômica e ambiental. Tal proposta visa que se formulem políticas públicas planejadas voltadas à sociedade com a sua participação, de forma transparente e com decisões democráticas. O PEG é, portanto, um instrumento que contrapõe o modelo tradicional de planejamento aplicado há séculos e que não se atualizou ao longo do tempo.

Este instrumento de busca de um “Estado Necessário” precisa ser mais popularizado, publicado, difundido nos programas partidários, nos seminários de preparação das candidaturas, nos fóruns partidários, nas universidades, nas escolas, nos conselhos comunitários, nas igrejas, em todos os lugares em que se encontrar presente o cidadão (ã), inclusive, o eleitor (a). Para tanto, é necessária a divulgação massiva desta proposta de planejamento e a mesma precisa se fundamentar em conceitos das diferentes formas de

metodologias aplicadas. O Professor e Economista Carlos Matus<sup>1</sup>, principal pesquisador do Planejamento Estratégico Situacional, é um severo crítico dos métodos tradicionais como técnica de planejamento. O mesmo afirma que estes métodos priorizam apenas a questão econômica e corporativa. Fundamenta, ainda, que o modelo PEG, por outro lado, envolve todos os atores sociais, buscando com isto um maior fluxo de informação para subsidiar as ações posteriores. (MATUS, 2014, p. 55).

O PEG guarda certa intimidade metódica com o programa social denominado Estado de Bem Estar Social (EBES), que por vez, se aproxima muito do chamado “Estado Necessário”. Este programa se propõe dar proteção e segurança social aos cidadãos, garantindo minimamente renda, educação, habitação, alimentação, saúde, transporte.

Um modelo, ora apresentado, se pensa à frente do tempo atual com base nas premissas de um pensamento estratégico em que se define e envolve a equipe com objetivo, com foco no essencial, usa-se o aparato tecnológico disponível e moderno, além de se pensar na gestão sustentável.

Daí a necessidade de problematizar: É possível adotar o planejamento estratégico governamental como forma eficaz de administrar um município?

Porque, por parte do governo central, não há uma exigência em lei, estabelecendo a necessidade, na gestão, de um mínimo de planejamento administrativo que ultrapasse a proposta orçamentária?

É possível pensar no primeiro ano do novo governo em um Planejamento Estratégico Governamental que visualize o futuro?

Acaso se vislumbra um modelo de administração moderna, com equipes preparadas especificamente nos bancos universitários para o desenvolvimento dos planejamentos?

Com esta pesquisa bibliográfica, procura-se conhecer mais desta metodologia do Planejamento Estratégico Governamental e aproximar de um quadro que se leve a entender o porquê da não implantação de uma ferramenta de gestão administrativa baseada nesta proposta metodológica.

---

<sup>1</sup> Carlos Matus Romo, nasceu no Chile em 1931 e faleceu em 1998. Foi Professor, Economista da Universidade do Chile, Assessor do Ministro da Fazenda, ex-Presidente do Banco Central e Ministro da Economia do Chile no Governo do Presidente Salvador Allende (1971-1973). Principal idealizador do método de governo: Planejamento Estratégico Situacional-PES. Autor de obras literárias que influenciam muitos administradores pelo mundo.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 Pela análise da ficção, a estratégia é uma prática militar já em “300 espartanos”**

O filme “300 Espartanos” é um filme de fantasia e de guerra em terras gregas. Representa a importância da ação estratégica em qualquer circunstância. O cenário desta “batalha” ocorre no longínquo ano de 480 a.C na Antiga Grécia, segundo o historiador grego Heródoto (485 a.C. e 430 a.C), intitulado “O Pai da História” que nasceu em Halicarnasso, na Ásia Menor (área governada pelos persas). Heródoto escreveu suas Histórias entre 440 a.C e 430 a.C.

O tão temido Império Persa avançava sobre todas as regiões na ganância destrutiva de obter mais terras, riquezas, águas e domínio geral sobre os povos.

A maioria das cidades gregas se rendeu. No entanto, em Atenas, os emissários do Imperador que vieram comunicar a imposição de rendição foram empurrados em profundos buracos para receberem terras. Já em Esparta, os emissários foram jogados em profundos poços para receberem água. Esta atitude corajosa dos gregos e espartanos pressupunha uma tomada de decisão que caracterizava a resistência.

### **2.2 Uma batalha estratégica, decisiva e defensiva**

O desfiladeiro de Termópilas, segundo os escritos de Heródoto, era um espaço estreito com passagem longa, impróprio para o desenrolar de uma batalha. Este desfiladeiro tinha em sua parte alta uma montanha de pedras e na parte baixa o mar (Golfo Malíaco). Este local foi uma forma estratégica definida pelo Rei e Guerreiro Leônidas I<sup>(1)</sup>. Os trezentos espartanos eram soldados extremamente treinados desde a infância e equipados por grandes lanças e escudos redondos talhados e capacetes emplumados que cobriam e protegiam boa parte de seus corpos. Os gregos combatiam os guerreiros persas e os empurravam para o desfiladeiro que desembocava no mar. A ação deles era de avançar e recuar sob o comando de seu Rei.

Os persas possuíam muitos homens, porém poucos soldados. Esta guerra durou cerca de sete dias, sem levar em conta o tempo gasto pelos guerreiros persas no longo percurso. Portanto, taticamente, o desfiladeiro de Termópilas, enquanto durou o combate, foi

o local estratégico e ideal para aquela batalha numericamente desigual e decisiva para o Rei Leônidas I. (WIKIPÉDIA, 2018).

### **2.3 O Estado de Bem Estar Social e sua interligação com o planejamento estratégico governamental – PEG proposto na América Latina**

O Estado de Bem Estar Social (*Welfare State*) pode ser traduzido na proteção social de todos os cidadãos e cidadãs no aspecto social, político, econômico, cultural e de cidadania. Este projeto implementado nos países da Europa, principalmente nos países Nórdicos, é estratégico e fundamental e busca garantir a cada munícipe direitos fundamentais a sua sobrevivência e a superação de grandes problemas sociais enfrentados pelo ser humano ao longo de séculos.

A essência do sistema de Bem Estar Social (EBES) caracteriza-se por dar proteção e segurança social aos cidadãos, garantindo minimamente renda, educação, habitação, alimentação, saúde, transporte. Estes direitos não se caracterizam como caridade, mas sim, como direito político necessário.

Segundo os autores da obra “O Estado de Bem Estar Social no Século XXI” (DELGADO; PORTO, 2007, p.20) a história da EBES refere-se a uma das mais importantes conquistas da civilização ocidental, pois estabelece condições de liberdade, democracia, valorização da pessoa humana e do trabalho, bem como a justiça social e o bem estar da população.

Sua história firma-se a partir de finais do século XIX, com a emergência das organizações sindicais e políticas dos trabalhadores no capitalismo ocidental, ao lado das políticas sociais dos Estados (inicialmente previdenciária e acidentária do trabalho). Este marco situa-se, no plano político sindical, nos movimentos trabalhistas e socialistas estruturados na Inglaterra, França e Alemanha, espalhando-se para outros países capitalistas mesmo ainda na segunda metade do século XIX. No plano político-institucional, situa-se na absorção gradativa pelas ordens jurídicas europeias de *normas trabalhistas*, conferindo cidadania social e política aos trabalhadores, como indivíduos e como grupo social. Neste plano, a conferência de Berlim, de 1890, envolvendo 14 estados europeus, ao fixar uma série de normas trabalhistas a serem seguidas pelos respectivos estados convenentes, teve importante papel na construção do EBES. (DELGADO; PORTO, 2007, p.20).

---

(1) Leônidas I foi General e Rei de Esparta na Grécia. O significado de seu nome é “Leão”. Sua origem é da Dinastia Ágida. Atuou nestas patentes no período de 491 a.C. até a data de sua morte em 480 a.C., Foi antecedido por seu pai o Rei Anaxândrides II, e sucedido por seu filho Plistarco. Uma de suas ações mais importantes se deu por ocasião da invasão da Grécia pelos Persas, em 481 a.C., defendendo o desfiladeiro das Termópilas.

O EBES vem provando que a política de cunho social deve ser determinada pelas escolhas políticas e administrativas dos gestores com sua ideologia e proposta clara de governo na busca da superação das enormes desigualdades sociais.

Dois outros modelos de políticas sociais já eram praticados por iniciativas dos governantes com vários argumentos, em especial, a de acalmar os ânimos dos trabalhadores que, nas suas organizações, exigiam de forma drástica os seus direitos sociais. Tal modelo de política social, como era comum na época, acompanha o nome do governante ou do arquiteto da “obra” à época, em seus respectivos países. O modelo Bismarckiano é de autoria do chanceler alemão *Otto Von Bismarck*, implementado no ano de 1880 e iniciou-se alcançando os trabalhadores da indústria com o advento do benefício fixo e uniforme e sem o critério de renda pessoal. E o modelo datado de 1911 de autoria de *Sir William Beveridge*, um ex-servidor público inglês de tendência liberal, estudioso da matéria de programas e seguro. Sua proposta tinha a intenção de se tornar universal e atingir todos os cidadãos ingleses.

Há vários tipos de EBES sendo aplicados naqueles países, naturalmente levando em conta a característica da região, do país, dos gestores, da influência, a situação política e econômica e o desenvolvimento local. Contudo, segundo afirma o Professor Italiano Maurizio Ferrera (2007), organizador do quarto capítulo da obra “O Estado de Bem Estar Social no Século XXI” é sempre importante a revisão, atualização da aplicação deste benefício social:

O Estado Social é uma das maiores conquistas do século XX, um exemplo que a Europa pode mostrar a outras regiões do mundo de como é possível conjugar virtuosamente o mercado e a proteção social. Os ideais e a estrutura geral desse patrimônio institucional mantêm hoje intacta sua validade, mas há vários aspectos que necessitam de revisões e atualizações— seja em virtude das mudanças no contexto externo, seja por razões de ordem interna – visando à modernização do modelo social europeu. (DELGADO; PORTO, 2007, p.12).

## **2.4 O planejamento proposto na Constituição**

No advento da Carta Magna de 1988, a chamada Constituição Cidadã, muitas inovações foram concensadas pelos parlamentares constituintes, no sentido de atualizar e modernizar o sistema administrativo governamental, no que diz respeito ao controle, aplicação de recursos, fiscalização dos mesmos, bem como propõe as formas de planejamento das ações públicas.

O Artigo 165 da Constituição Federal definiu que as leis por iniciativa do poder executivo estabelecerão: I- O Plano Plurianual-PPA, II- As Diretrizes Orçamentárias-LDO e III- Os Orçamentos Anuais-LOA (BRASIL, 1988).

Os constituintes procuraram estabelecer com as peças orçamentárias um plano estratégico que norteia o gestor quanto à execução dos programas de trabalho, elencando todas as possíveis obras a realizar, os programas idealizados de natureza continuada nas áreas de educação, saúde e o devido cumprimento destas estratégias definidas ao longo da sua aplicação.

Teoricamente o PPA, por ser um plano de longo prazo - quatro anos, abrangendo o segundo ano de um determinado mandato e todo o primeiro ano do mandato seguinte - caracteriza-se como uma peça estratégica no contexto orçamentário, pois estabelece objetivos, ações específicas do ente para as despesas de capital, bem como despesas de programa de duração continuada. (RESENDE, 2010).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO determina as metas e as prioridades que são definidas em sua elaboração. Esta peça é de fundamental importância, pois pressupõe uma ação tática na execução do planejamento, uma vez que em seu conteúdo é preciso conter as possíveis metas, prioridades, estrutura e organização orçamentária; riscos fiscais, transferências para entidades públicas; limites e normas de utilização da reserva de contingência, políticas de aplicação e vedações constitucionais. Portanto é uma peça tática para não ultrapassar os limites. Ela se associa a outra imposição constitucional que estabelece o controle e limite das contas públicas.

Na sequência há a Lei Orçamentária Anual - LOA, peça considerada de característica operacional, ou seja, com operação direta na base, ou teoricamente junto à população. A mesma estabelece a receita e autoriza as despesas municipais. Aprovada pelo legislativo, ela determina todo o procedimento por parte do executivo ao longo do ano. Estas peças orçamentárias é o que se denomina como planejamento institucional determinado pela Constituição Federal de 1988. Nota-se que é um tremendo avanço no que diz respeito às contas públicas.

Também podem ser considerados instrumento de normatização, planejamento, controle e limites de gastos no serviço público a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, o Plano Diretor Municipal, o Estatuto da Cidade, a Lei Orgânica do Município, a Câmara Municipal com seu papel específico e constitucional, juntamente com um conjunto de leis municipais no sentido de proporcionar a perspectiva de um mínimo de planejamento que contribua para a superação das infinitas dificuldades do gestor municipal.

Ou seja, tem-se um conjunto de instrumentos que procura balizar as ações da administração pública, instrumentos estes, adotados por força da legislação ou

vontade ideológica do gestor. Portanto, para além das questões institucionais, o Planejamento Estratégico Governamental-PEG tem o objetivo de ser o condutor principal de uma determinada gestão, conforme os fundamentos do PES.

### **3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

O conteúdo pesquisado foi na forma qualitativa e passou pelo crivo da apuração de trabalhos correlatos ao tema proposto, bem como análise de estudos de casos como experiências aplicadas, com fontes primária e secundária.

É possível adotar o Planejamento Estratégico Governamental como forma eficaz de administrar um município? Este é o problema da pesquisa.

Como o problema levantado questiona a viabilidade ou não de se adotar tal procedimento metodológico, a pesquisa foi realizada com dezenas de documentos acadêmicos, apurando-se aqueles convergentes com o tema. Portanto após análise dos documentos pesquisados e escolhidos, que foram vários textos acadêmicos, caderno de entidade de formação de gestores, livros específicos em planejamento e a experiência magnífica do programa social europeu intitulado o Estado de Bem Estar Social- EBES. Exploraram-se, com o objetivo de evidenciar a importância do Planejamento Estratégico, os escritos do historiador grego Heródoto (480 a. C.).

Os documentos foram separados em subtítulos a fim de fundamentar referências teóricas e apresentar tais conteúdos acadêmicos. Em um primeiro momento fundamentaram-se os documentos como desafios para os gestores na implementação do planejamento estratégico governamental. Em um segundo momento, qualificaram-se os conteúdos sobre a aplicação do planejamento estratégico caracterizado como estudos de casos. Em um terceiro momento apreciaram-se as experiências vividas e aplicadas em outros municípios ou setores públicos e que têm uma correlação íntima com a proposta ora colocada em adotar o Planejamento Estratégico Governamental como forma eficaz de administrar um município.

Tais levantamentos foram realizados entre os meses de Junho e Julho. Percebe-se um enorme número de trabalhos científicos com relação ao problema levantado. Naturalmente que cada um direciona para um objetivo específico. Contudo, as amostras pesquisadas trazem referências fundamentadas que contribuíram para desenvolver e formatar a proposta concreta de viabilidade de implementação do Planejamento Estratégico Governamental-PEG.

### **3.1.Planejamento Estratégico**

O Conceito de Planejamento Estratégico encontra larga bibliografia no contexto nacional, em especial na área institucional, partindo das definições legais contidas na Carta Magna. Para fazer jus ao problema formulado, a tônica deve ser o processo de desenvolvimento social.

Por natureza, toda ação desenvolvida pelo ser humano, seja ela qual for, carece de planejamento quando se quer atingir um objetivo específico. Planejar é criar certa condição para modificar o status-quo e não ficar refém do desenrolar normal do curso das coisas. Para tanto, observando a complexidade do planejamento, a literatura mostra que é preciso entender os vários conceitos de planejamento, para avançar na perspectiva da adoção do mesmo com chances reais de sucesso.

Por outro lado, os referenciais teóricos apontam que existe grande resistência, somada ao desconhecimento, por parte dos gestores, no que diz respeito ao ato de planejar. “planeja-se o que não se faz e faz-se o que não se planeja”. Os mesmos não identificam a importância de adotar um Planejamento Estratégico Governamental que o subsidiem nos encaminhamentos administrativos, político, social, econômico, legislativo e ideológico (MATUS, 2014, p.105).

Apontam, também, quemuitas são as administrações que já adotam uma forma de planejamento, com base em diversas teorias acadêmicas,anexado às exigências legais. A prática destas teorias estratégicas mostra a possibilidade real da implementação do Planejamento Estratégico Governamental-PEG. (RESENDE, 2006).

Praticamente não é possível,e é impossível, resolver todos os problemas vividos em uma administração de uma só vez. Pode-se realizar por partes, definindo-seas prioridades administrativas, pois são inúmeros os problemas que os administrados possuem. Os problemas mais críticos são aqueles que mais afetam o desenrolar administrativo de uma gestão. O Governo, o Gestor, o Administrador precisa ficar, diuturnamente, consciente e alerta a este problema.

Pois bem. Proporcionando ao gestor esta constatação, é preciso elaborar uma proposta de planejamento, levando em conta várias teorias acadêmicas de estratégias resgatadas, inclusive dos modelos aplicados na iniciativa privada, com ênfase à adoção do PEG. Esta é uma tática para quebrar a resistência e o desconhecimento de um processo de estratégia governamental.

Para tanto, alguns encaminhamentos estratégicos se fazem necessários e de forma cronológica. A proposta a desenvolver com aplicação em quatro passos básicos leva o gestor a refletir sobre a importância do Planejamento Estratégico em seu mandato.

Primeiro passo: Matriz SWOT. É uma estratégia para se analisarem os pontos fortes, os fracos, as oportunidades e ameaças de uma determinada entidade. A Matriz SWOT é muito usada para realizar análises de ambiente e demonstrar as condições viáveis para planejamentos estratégicos para o gestor (SILVA et al. 2013).

Segundo passo: A partir do resultado da análise da Matriz SWOT, realizar a leitura técnica do conteúdo ao gestor. Deve-se estabelecer conjuntamente, e com base no programa de governo, uma plataforma que dê norte à administração para a confecção de sua Missão, Visão e Valor. A Missão expõe o que a empresa, a entidade, o ente público representa para a sociedade (OLIVEIRA, 2009, p. 107). A Visão representa qual a expectativa que a gestão pública tem para o futuro do Município, Os Valores são as crenças e princípios da gestão.(OLIVEIRA, 2009, p.107).

Terceiro passo: O Gestor precisa tomar consciência que existe todo um conjunto de leis institucionais, que representa o sistema de planejamento na coisa pública. Estas são imposições legais que precisam ser constituídas, absorvidas e resolvidas(CARDOSO JÚNIOR, 2011). Contudo, falta o Planejamento Estratégico Governamental, peça esta que é de suma importância para a resolução dos principais problemas práticos e sociais no dia a dia da gestão. A proposta aqui é a integração das ações de execução administrativa a partir da adoção, na forma legal, do Planejamento Estratégico Governamental-PEG.

Quarto passo: Quando o gestor assume conscientemente estes encaminhamentos estratégicos deve-se constituir uma equipe específica para acompanhar todo o procedimento do PEG: realizando os balanços constantes das decisões tomadas; envolvendo a comunidade e outros atores para buscar as resoluções, em especial das prioridades que dizem respeito direto a um significativo segmento da sociedade; buscando o rompimento do nó crítico social existente no caminho; analisando temporariamente a aplicação do projeto de governo, a execução da governabilidade e sua capacidade de Governo.

Criam-se a partir daí as condições ideais para a adoção do Planejamento Estratégico Governamental como forma eficaz de administrar o município e corrobora para ser possível que no primeiro ano do novo governo se realize um Planejamento Estratégico Governamental que visualize o futuro.

### 3.2O Planejamento Estratégico Governamental

Segundo Carlos Matus (2014), o Planejamento Estratégico Governamental (PEG) visa compreender os aspectos sociais e políticos através de gestões democráticas e participativas, contribuindo para a constituição de instituições políticas comprometidas com as questões sociais.

A correlação entre o programa social intitulado o Estado de Bem Estar Social-EBES e a metodologia do Planejamento Estratégico Governamental - PEG mostra a busca de objetivos comuns que é o sucesso administrativo por meio de ação política planejada, coletiva e socializada, levando conseqüentemente ao bem estar da população envolvida.

O Economista Carlos Matus (2014) principal pesquisador do Planejamento Estratégico, desenvolveu uma metodologia denominada Planejamento Estratégico Situacional – PES, baseado em sua experiência como Ministro de Economia no Governo Allende, no Chile. No desenvolver de seus estudos, amadureceu um ponto de vista crítico com relação ao planejamento tradicional e determinista. Ele afirma que o mesmo é “simplesmente uma técnica de projeções econômicas e que ignora todos os atores do processo social, exceto o Estado e o governante que planeja”; daí possuir uma característica autoritária e tecnocrática (MATUS, 2014, p.19).

Sua contraproposta formulada como Planejamento Estratégico Situacional-PES esclarece a importância do planejamento como ferramenta de uso estratégico na administração pública, inserindo no contexto geral a sua utilização e deve envolver os principais atores na implementação de políticas públicas que, em consequência, vão de encontro à transformação do presente em um futuro prodigioso. O PES não propõe uma suposta adivinhação do futuro, mas sim uma previsão de se ter um futuro imaginado.

Esta metodologia, em última análise e na sua forma prática, busca envolver os atores de uma organização, observando conjuntamente todos os passos, detalhes, planos estabelecidos e recursos disponíveis (FIGUEIREDO FILHO; MULLER, 2002).

O Planejamento Estratégico Governamental – PEG exige a definição de prioridades no decorrer de sua estruturação, o que cria naturalmente adesão ou exclusão de pessoas, devido a pontos de vista diferentes. Contudo, é preciso sensibilidade para identificar estes pormenores, observando os objetivos principais e a aplicação da estratégia. É como ele caracteriza:

Um instrumento teórico com metodologia prática, que busca tratar dos problemas de transformação social e deve ser aplicada de forma sistemática e com rigor no

acompanhamento das ações pré-definidas, além de considerar os agentes que atuam por vezes em cooperação ou em conflito. (MATUS,1996,p.22).

Todo bom planejamento deve ter as seguintes características:

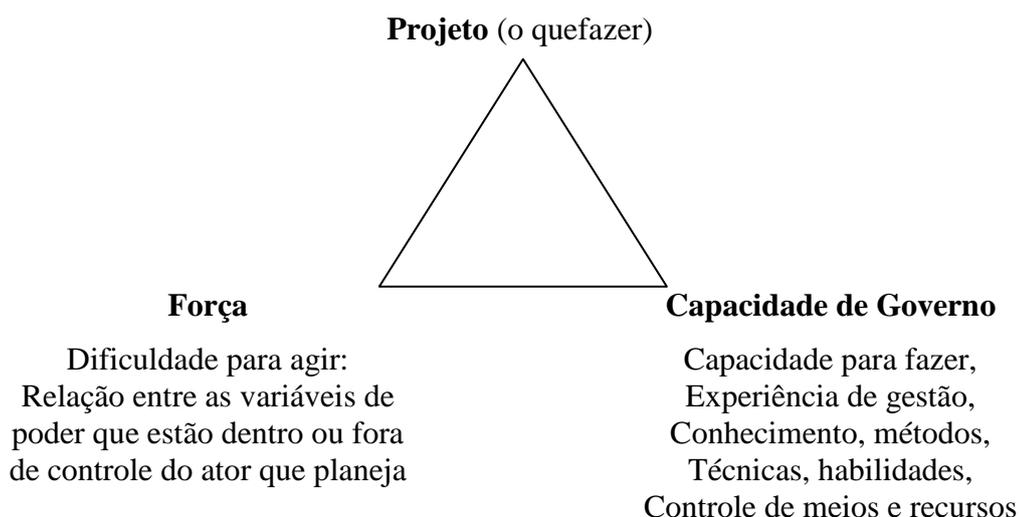
\*Deve incluir objetivos específicos com estratégias e ações concretas para atingir tais objetivos.

\*Deve ter viabilidade para colocar em prática todas as ações propostas.

\*Deve levar em conta todos os objetivos, quer a curto, médio ou longo prazo.

Dentro de uma perspectiva de sucesso na aplicação do PEG, o PES detalha o conceito em uma estrutura triangular como sendo questões fundamentais para viabilizar uma vinculação constante na estrutura de governo. O ambiente do gestor precisa estar interligado entre o projeto de governo, a governabilidade e sua capacidade de Governo.(MATUS, 1996, p. 58. O projeto de governo representa o que se pretende com o ato de administrar, a governabilidade representa a capacidade de articulação com os atores internos e externos; já a capacidade de governo representa a bagagem de experiências e conhecimentos para implementar o plano. Para se obter êxito é indispensável que se tenha governabilidade sobre todas as etapas do planejamento bem como das ações propostas.

O triângulo de governabilidade criado por Carlos Matus (1996) é uma ferramenta muito útil para analisar a viabilidade política de projetos e ações de governo. O modelo é formado por três variáveis interdependentes: Governar é buscar a articulação entre a ciência e arte:



Para governar, uma equipe dirigente necessita selecionar objetivos, dimensioná-los a partir das circunstâncias presentes, de seus interesses, de seu programa, e expressá-los em seu projeto de ação (Projeto de Governo).

Esta perspectiva permite decidir e atuar de forma efetiva, bem como alterar meios e objetivos no decorrer da ação e administrar conflitos, minimizando-os ao máximo. A ação e o planejamento são inseparáveis.

Em outro plano, o PES tem quatro estágios que procuram viabilizar o Planejamento Estratégico Governamental com sucesso, dado o conflito do jogo político. O primeiro estágio é explicar a realidade. Há dois modos, segundo Matus (1996), de explicar a realidade. Pode-se usar o método de diagnóstico ou a explicação situacional. A primeira se apega a uma única verdade. Portanto, teoricamente, a um único ator. A segunda amplia a visão de que a realidade pode ser relativa, por se tratar de vários atores com visão diferente. Isto proporciona conhecer a realidade local com mais profundidade.(CAMBA et al. 2015).

O segundo estágio é conceber um plano. Neste contexto,o ator novamente tem duas opções. O cálculo ou a incerteza. Há de se levar em conta que geralmente o cálculo é frio e inanimado. Ou assume que nos planos há dúvidas de sucesso, portanto assume a incerteza e trabalha com cenários, aprofundando conjuntamente as perspectivas na busca do acerto. Esta opção é rica em detalhes e possibilita a concepção de um plano mais estruturado. Geralmente, neste caso, a dificuldade maior é de relação entre os atores. Consequentemente, uma visão ampla, criativa e viável na execução contribui demais para o planejamento.

O terceiro estágio é sobre a estratégia. No caso específico de quem adota o PES como Planejamento Estratégico,grosso modo, é como se estabelecer um fluxograma com entrada e várias saídas. Neste sentido, o ator pode analisar e considerar os aspectos técnicos e políticos da ação. Neste momento da estratégia é possível avaliar os pontos fracos e fortes, os adversários, os recursos das ações tomadas, os atores aliados, buscando a melhor viabilidade do projeto. Avançando ou repensando tais ações.

O quartoestágio é também muito importante, é o de monitorar a ação. Matus (1996) propõe um tipo de monitoramento, de certa forma enérgico, responsável e criterioso. Ele propõe três tipos de balanços: o de Gestão Política, da Gestão Macroeconômica eo de Intercâmbio de Problemas Específicos. Este quarto estágioé muito interessante, pois ao avaliar perda em um determinado balanço, é preciso ganhar no outro e vice-versa. É preciso realizar um movimento compensatório para se obter um balanço geral positivo.

Na aplicação prática, a metodologia do PES, para dar origem ao Planejamento Estratégico Governamental-PEG,utiliza-se de toda uma lógica, em que é preciso definir todos os atores que participam do jogo social. Apuram-se os principais problemas que o ator tem, analisam-se a governabilidade, a capacidade, as causas, os impactos, os nós críticos. Todo

este processo leva a certos resultados que necessitam de plano de ações específicas para a resolução dos problemas, detalhando prazos, o responsável, quem irá gerenciar o plano e realizar avaliações periódicas, analisando se as ações estão provocando a mudança positiva da realidade.

Enfim: Uma Trajetória é: “apenas um caminho entre os vários possíveis. Cada caminho desenvolve uma possibilidade futura de mudança situacional construtora de viabilidade” (MATOS, 1996, p.184).

#### **4.0 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

##### **4.10 Planejamento Estratégico Governamental como desafios administradores municipais**

Ainda se constitui um grande desafio para os gestores públicos a adoção de um Planejamento Estratégico Governamental. O que se desprende disso é que o tema é relativamente novo no serviço público, decorrente do grande desconhecimento que se tem sobre o referido assunto.

Em tese, os argumentos direcionam a necessidade de se formatar um modelo mais acessível, aceitável e, de certa forma, compreensível para o gestor. Contudo, as fundamentações argumentativas, em sua maioria, partem do princípio da velha forma de planejamento com sua característica fundamentalmente econômica e tecnocrática.

É fato que no setor público existe um modelo de planejamento institucional com base nas determinações constitucionais de 1988. Esta fundamentação vem quase que como um método único para o Planejamento Municipal. (HUERTAS, 2014, p. 55).

Como há muita dependência dos serviços de terceiros, esta prática se caracteriza como extremamente danosa para a administração, pois não existe um acompanhamento efetivo da realização dos planos, não há uma sequência nas ações e, muitas vezes, são paralisadas no meio do caminho sem a devida conclusão do planejamento.

Por outro lado, é importante salientar que o número de entidades municipais que já realizam o Planejamento Estratégico é desconhecido. Das que realizam, resta saber que tipo de planejamento é realizado? Qual é a metodologia aplicada? Ocorrem manifestações no sentido de regulamentar uma metodologia específica para os serviços públicos, visando muito claramente o objetivo de qualificar melhor o atendimento à população brasileira.

Pois bem, este quadro demonstra que os serviços públicos carecem da formatação de uma metodologia de planejamento que proporcione aos gestores uma clara postura de suas ações administrativas.

#### **4.2.A Aplicação do Planejamento Estratégico na Gestão Pública Municipal**

Experiências importantes em vários municípios vêm sendo realizadas no sentido de avançar com a prática do planejamento e proporcionar condições favoráveis a sua divulgação. Constatase que preferem buscar a unificação de planos e a integração dos mesmos aos que já existem, com uma nova formatação de planejamento municipal, buscando mudanças estruturais administrativas com estruturas mais flexíveis e empreendedoras. Esta tendência é pelo fato de que, minimamente, até por imposição legal, já existe a proposta de planejamento institucional.

Objetivamente, as propostas se encontram de forma comum. Argumenta-se a possibilidade de correção das distorções administrativas, remover empecilhos, atender com presteza os munícipes, gerando qualidade de vida para os mesmos.

Constata-se que, quando o gestor toma a iniciativa de pensar em um planejamento, ao longo do tempo forma-se um banco de dados beneficiando as ações no município. Por outro lado, nada se faz se não houver uma mão de obra capacitada e qualificada para dar seqüência aos encaminhamentos auferidos.

A premissa do cumprimento do planejamento institucional já está posta. Todos os municípios, de forma amadora e impositiva, cumprem este planejamento. É fato positivo, apesar dos resultados sociais. Entretanto, a proposta fundamental que desafia os gestores municipais é a implementação de um Planejamento Estratégico Governamental que proporcione ao município, ao longo de anos, uma seqüência orquestrada de ações políticas administrativas com visão de futuro antecipatório e prospectivo. Esta é literalmente a aplicação do triângulo de governo cujo projeto é a prioridade das resoluções dos problemas. A capacidade deste governo é a preparação de todos os seus colaboradores em todos os aspectos. E a governabilidade é a sua capacidade de administrar as variáveis existentes na ação política administrativa com a devida sensibilidade em seu contexto geral.

#### **4.3. ESTUDOS DE CASOS MUNICIPAIS.**

I-Cidade de Curitiba-PR. Trata-se de interligar o Planejamento urbano ao Plano Diretor Municipal. Para tanto, além da necessidade da implementação do Planejamento Estratégico Municipal – PEM para dar vazão aos objetivos traçados, é preciso encaminhar as demandas do Planejamento Urbano contido no Plano Diretor Municipal- PDM. Os Dados da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC) mostram que das 1684 cidades obrigadas a elaborar o PDM, 88% concluíram a documentação. Contudo, apenas 30% envolveram a participação popular. Esta é uma das exigências fundamentais no convênio. Por outro lado, é preciso sequência na forma de interagir, sob pena de paralização da ação estratégica.(RESENDE, 2006).

## II-Santa Cruz do Sul / PR.

Trata de estudo de caso em que se propõe a integração entre o Plano Plurianual Municipal (PPAM) e o Planejamento Estratégico Municipal (PEM), pois demonstra claramente a relação técnica e contextual entre os mesmos. Os autores fundamentam que é preciso, na realização do PEM, a participação da comunidade e outros atores, caracterizando um processo dinâmico e interativo, pontuando que tais modelos possuem suas características próprias e suas variáveis específicas.

As premissas da integração passam pelas fundamentações teóricas relacionadas aos respectivos temas: informações, conhecimentos personalizados do município e da prefeitura, administração estratégica, pensamento estratégico dos gestores, inovação, gestão urbana, dentre outros. O Planejamento Estratégico é formalizado para articular políticas públicas, visando produzir resultados de gestão no município e gerar qualidade de vida. O PEM é um instrumento de gerenciamento e tem como principal propósito tornar o trabalho em uma prefeitura mais eficiente.

A administração municipal daquele período (2005) elaborou internamente o PPAM junto a suas secretarias e respectivas diretorias, porém não houve a participação da sociedade organizada. Esta participou apenas nas audiências públicas que tem exigência de lei. O envolvimento dos munícipes, dos gestores locais e dos demais interessados na cidade deve ser efetivo.(RESENDE, 2010).

## III- Municípios da Zona da Mata-MG.

Trata-se de um trabalho científico referente a municípios mineiros que adotam o planejamento estratégico institucional e revela como ele é aplicado. É um estudo bem analisado, que constata um procedimento revel com relação às fases da execução do planejamento, bem como a ausência de envolvimento de atores fundamentais naquele processo. O planejamento estratégico se aplica em etapas bem definidas, inter-relacionadas e interdependentes e com revisões periódicas e constantes para acompanhar sua evolução prática.

O conteúdo deste trabalho demonstra uma constatação já observada em outros trabalhos científicos; são poucos os administradores que têm consciência da importância da aplicação desta ferramenta gerencial. Muitos deixam para segundo plano este instrumento fundamental para a ação administrativa qualificada e, mais importante ainda, para a população municipal.

Realizam o planejamento institucional por força das exigências legais e declaram que o desenvolvimento das outras fases do planejamento estratégico compromete a eficácia da máquina pública.(SILVA et al. 2013).

## **5. CONCLUSÃO**

Na realização desta pesquisa, constatou-se de forma generalizada que a maioria dos governantes dos municípios país afora é de quem já vai assumindo o mandato sobrecarregado pela agenda diária e pela necessidade de atender as urgências que vão ocorrendo conforme o desenrolar do conhecimento da máquina pública e suas peculiaridades. É um verdadeiro processo de “apagar incêndios” em início de governo, com problemas originados na gestão anterior, por um lado, e por compromissos assumidos no período da campanha eleitoral, por outro.

Constatou-se também que, se não houver por parte do governante uma leitura do quadro geral com o propósito de conhecer detalhes fundamentais, atinentes às áreas legislativa, econômica, social e administrativa, a gestão está fadada a cair na prática clientelista, injusta e ineficiente que restringe os resultados almejados.

Porém, há um sentimento, ainda que descolado dos métodos científicos, da busca de uma ação planejada, organizada e concretizada em benefício do respectivo município. É um sentimento saudável, real e bem intencionado.

Na essência, o PEG visa basicamente ações estratégicas e qualificadas para a resolução dos grandes problemas sociais, técnicos e administrativos adquiridos pelos administradores ao longo de seus mandatos. Traduz-se na perspectiva da construção de um possível futuro prodigioso para todos. Neste aspecto, desenvolve-se uma correlação com o programa social denominado Estado de Bem Estar Social (EBES), que se aproxima muito do chamado e sonhado “Estado Necessário”. Este programa se propõe dar proteção e segurança social aos cidadãos, garantindo minimamente renda, educação, habitação, alimentação, saúde, transporte. Estes direitos não se caracterizam como caridade, mas como direito político necessário.

Por fim, é preciso avançar no sentido de criaras condições ideais de proposições legislativas em âmbito nacional para que, por parte da legislação pátria, haja exigência legal estabelecendo a necessidade de um Planejamento Estratégico Governamental que ultrapasse as propostas orçamentárias governamentais (PPA, LDO, LOA).E que permita a prática de ações administrativas qualificadas para a construção de uma sociedade que priorize a capacitação, a formação, a participação política democrática e a distribuição igualitária dos bens produzidos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

CAMBA, Salete Valesan; LÁZARO, André; SANTOS, Rodrigues Aparecida et al (Org.). Planejamento Estratégico Situacional. [S.l.]: FORGEP, 2015. Disponível em: <<http://flacso.org.br/files/2017/05/Caderno-7-Planejamento-Estrat%C3%A9gico-Forgep.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso. **Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil**: Elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1584.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1584.pdf)>. Acesso em: 21 jun. 2018.

DELGADO, M. G., PORTO, L. V. (Org.) **O Estado de Bem Estar social no Século XXI**. São Paulo: LTr, 2007.

FILHO, Wilson Beto Figueiredo; MULLER, Geraldo. Planejamento Estratégico segundo Matus: Proposta e Critica. In: GERARDI, Lucia Helena de Oliveira; MENDES, Iandara Alves (Orgs.). **Do Natural, do Social e de suas Interações**: visões geográficas. Rio Claro: Programa de Pós-Graduação em Geografia. Disponível em: <<http://www.rc.unesp.br/igce/geografia/pos/downloads/2002/planejamento.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2018.

HUERTAS, Franco. **O Método PES**: Entrevista com Matus. São Paulo: Fundap, 2014.

MATUS, Carlos. **Adeus, Senhor Presidente**: Governantes Governados. São Paulo: Editora FUNDAP, 1996.

MATUS, Carlos. **Política, Planejamento & Governo**. 3. ed. Brasília. IPEA, 1997.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento Estratégico**: Conceitos, Metodologia e Práticas. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

PEREIRA, José Matias. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 4. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

RESENDE, Denis Alcides. Integração do Plano Plurianual e o Planejamento Estratégico Municipal: proposta e experiência de um Município Paranaense. **Revista do Desenvolvimento Regional**, Santa Cruz do Sul, v. 15, n. 2, p. 92-119, mai./ago. 2010. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/1142>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

RESENDE, Denis Alcides. Planejamento Estratégico Municipal como Proposta de desenvolvimento local e regional de um município paranaense. **Revista da FAE**, Curitiba, v. 9, n. 2, p. 87-104, jul./dez. 2006. Disponível em: <<https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/368>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

SCHMITTER, Philippe C. Democratización Y capacidad del Estado. Reforma e Democracia. **Revista delClad**, Caracas, n.34, p. 93-124, fev. 2006.

SILVA, Wânia Cândida da; MUCCI, Carla Beatriz Marques Rocha e; BAETA, Odemir Vieira; ARAÚJO, Daniela Santana. O planejamento Estratégico na Administração Pública: Um estudo de Multicaso. **Revista de Ciências Humanas**, Viçosa, v. 13, n. 1, p. 90-101, jan./jun., 2013. Disponível em: <<http://www.locus.ufv.br/handle/123456789/13024>>. Acesso em: 21 jun. 2018.

ULTRAMARI, Clovis; RESENDE, Denis Alcides. Planejamento Estratégico e Planos Diretores Municipais: Referenciais e base de aplicação. **RAC**, Curitiba, v. 12, n. 3, p. 717-739, jul./set. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rac/v12n3/06.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

WIKIPÉDIA. Batalha das Termópilas. [S.l.]: Wikipédia, 2018. Disponível em: <[https://pt.wikipedia.org/wiki/Batalha\\_das\\_Term%C3%B3pilas#Fontes](https://pt.wikipedia.org/wiki/Batalha_das_Term%C3%B3pilas#Fontes)>. Acesso em: 21 jun. 2018.