



PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NA GESTÃO PÚBLICA: uma perspectiva da gestão democrática

Gleyson Soares de Oliveira – UNIESP – (gleyson@iesp.edu.br)

RESUMO

Este trabalho se propõe a estudar um tipo de planejamento de Gestão Pública estratégico, ou seja, aquele que se utiliza de estratégias para que ocorra uma gestão pública democrática. Serão apresentadas conceituações sobre Administração e Gestão Estratégica no setor público. Pensando que boa parte dos órgãos públicos ainda se baseiam no método tradicional de gestão pessoal e de administração pública, surge a seguinte problemática de pesquisa: Que estratégias podem ser utilizadas pelos setores públicos para que ocorra uma gestão democrática? Nossa hipótese é que os setores de gestão pública deveriam intermediar a prática com a teoria, no sentido de concretizar os planejamentos e os propósitos que são pensados nos setores administrativos. A justificativa e relevância de essa temática ser trabalhada se concretiza no fato de que, no cenário atual, há uma necessidade de se abordar os conceitos de uma maneira mais prática e direta a relevância da gestão dos recursos públicos. Nessa perspectiva, surgem subsídios para discussões e estudos sobre as estratégias que podem ser utilizadas pelo Estado para uma gestão democrática. A abordagem utilizada é qualitativa, uma vez que buscou-se compreender o tema abordado no contexto de documentos e materiais bibliográficos.

Palavras-chave: Gestão. Administrativo. Órgãos públicos. Estratégias.

ABSTRACT

This work proposes to study a type of strategic Public Management planning, that is, one that uses strategies for democratic public management to occur. Conceptualizations about Administration and Strategic Management in the public sector will be presented. Thinking that a good part of public agencies are still based on the traditional method of personal management and public administration, the following research problem arises: What strategies can be used by public sectors for democratic management to occur? Our hypothesis is that the public management sectors should mediate the practice with the theory, in order to concretize the plans and the purposes that are thought in the administrative sectors. The justification and relevance of this theme to be worked out is realized in the fact that, in the current scenario, there is a need to approach the concepts in a more practical and direct way the relevance of the management of public resources. In this perspective, subsidies for discussions and studies on the strategies that can be used by the State for democratic management arise. The approach used is qualitative, since it sought to understand the topic addressed in the context of documents and bibliographic materials.

Keywords: Management. Administrative. Public agencies. Strategies.



1 INTRODUÇÃO

Este trabalho se propõe a estudar um tipo de planejamento de Gestão Pública estratégico, ou seja, aquele que se utiliza de estratégias para que ocorra uma gestão pública democrática. Serão apresentadas conceituações sobre Administração e Gestão Estratégica no setor público.

Pensando que boa parte dos órgãos públicos ainda se baseiam no método tradicional de gestão pessoal e de administração pública, surge a seguinte problemática de pesquisa:

Que estratégias podem ser utilizadas pelos setores públicos para que ocorra uma gestão democrática?

Nossa hipótese é que os setores de gestão pública deveriam intermediar a prática com a teoria, no sentido de concretizar os planejamentos e os propósitos que são pensados nos setores administrativos.

É necessário, primeiramente, saber que uma das funções do Estado, segundo o material Pradime (2016, p. 8), consiste em “realizar o bem comum: bem-estar, segurança e justiça”. Em outras palavras, é de valiosa importância a interdependência dos fins do Estado, de suas funções e obrigações com relação ao oferecimento do bem comum para a população.

Ainda de acordo com o Pradime (2016, p. 8), o estado é composto, obrigatoriamente, por três elementos essenciais: “povo, território, e governo soberano”. Na maioria dos conceitos tirados dos dicionários, como o de Povo, refere-se a “conjunto de pessoas que partilham da mesma língua, com costumes e interesses semelhantes” (LAROUSSE CULTURAL, 1999, p. 773). Território, “Área de um país, de um estado, ou cidade, etc. ou Área certa delimitada, dentro de cujas fronteiras o Estado exerce sua soberania” (LAROUSSE CULTURAL, 1999, p. 773). E a noção de governo soberano nos remetemos a Maluf (2009, p. 29), como “uma autoridade superior que não pode ser limitada por nenhum outro poder”.

Durante muito tempo, a responsabilidade do ensino foi colocada apenas nas mãos do Estado, o que atualmente não funciona. Mas, por exemplo, a educação social é uma obrigação, não apenas do Estado, mas também da família, da sociedade. (PRAMIDE, 2016).

Assim, o objetivo geral desse trabalho consiste em analisar as estratégias que podem ser utilizadas para a efetivação de uma Gestão democrática. Os objetivos específicos consistem em:

- 1) Averiguar possíveis contribuições do Estado em termo de administração pública.
- 2) Discorrer sobre os princípios inerentes à administração pública de que trata o artigo 37 da Constituição Federal.

A justificativa e relevância de essa temática ser trabalhada se concretiza no fato de que, no cenário atual, há uma necessidade de se abordar os conceitos de uma maneira mais prática e direta a relevância da gestão dos recursos públicos. Nessa perspectiva, surgem subsídios para discussões e estudos sobre as estratégias que podem ser utilizadas pelo Estado para uma gestão democrática. A abordagem utilizada é qualitativa, uma vez que buscou-se compreender o tema abordado no contexto de documentos e materiais bibliográficos.

2 ESTRATÉGIAS DA GESTÃO DO ESTADO NO SETOR PÚBLICO

O material Pradime (2016) nos ensina que o exercício do Dirigente Municipal da Educação (DME) desperta uma condição para esta função: a de valorizar a contribuição de todos os atores sociais na formulação geral de metas, **estratégias** e identificação de possibilidades. Há diversos fundamentos que orientam as estratégias de ação dentro da gestão no setor público.

Começamos pela descrição de cada um dos elementos (PRADIME, 2016, p. 14):

Gestão pública: utilização de práticas na administração do setor público. A gestão está ligada ao planejamento, que é uma das principais funções do gestor.



Planejamento: processo formalizado para gerar resultados a partir de um sistema integrado de decisões. Planejamento difere de improvisar.

Estratégia: consiste na conexão a qualquer processo de tomada de decisão que atinge toda a organização por um prazo longo. Logo, é um conjunto de decisões e ações que tem, por finalidade, assegurar a coerência interna e externa da organização, mobilizando todos os seus recursos.

Conforme podemos perceber, **as estratégias** são de extrema importância dentro do setor público, para que haja uma gestão democrática, pois consistem em tomadas de decisão a longo prazo, mas não são simples. São tomadas de decisões racionais, pensadas, que asseguram coerência com as ações públicas, tanto na parte interna quanto externa da organização.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi introduzido no Brasil um novo modelo de planejamento e gestão referenciados no modelo de gestão empresarial. A partir desse modelo, foram delineadas novas bases metodológicas e operacionais para viabilizar uma mudança efetiva no planejamento, no orçamento e na gestão pública. O processo democrático trouxe para a arena os movimentos sociais, as exigências de maior transparência com os negócios públicos e a prestação de contas (PARES; VALLE, 2006). (PRADIME, 2016, p. 16)

De modo semelhante, conforme o Art. 4º, o Plano Plurianual do Estado, em planejamento das políticas públicas de 2012-2015, por exemplo, tem como diretrizes:

DIRETRIZES DO PPA

I - a garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero;
II - a ampliação da participação social;
III - a promoção da sustentabilidade ambiental;
IV - a valorização da diversidade cultural e da identidade nacional;
V - a excelência na gestão para garantir o provimento de bens e serviços à sociedade;

Nosso foco incide sobre a diretriz número 5, pois uma das diretrizes traz a temática sobre a excelência da gestão no sentido de garantir eficácia nos serviços prestados à sociedade. Dentre as principais estratégias, estão:

1_ Estratégia de ação, dentro da gestão do setor público (PRADIME, 2016, p. 8).

2_ Estratégia de comportamento: significa o ato que as empresas adotaram da maneira como se comportavam e agiam frente ao seu ambiente. (PRADIME, 2016, p. 34).

3_ Estratégias institucionais: estas se dão especificamente no ambiente interno das empresas. Na análise interna, a instituição irá conhecer os pontos fortes (ou forças) e fracos (fraquezas), pois é a partir dessa análise que se saberá quais os recursos com que se pode contar e também quais são os pontos vulneráveis. (PRADIME, 2016, p. 49).

Além dessas, há as estratégias propostas pelo Planejamento Estratégico Situacional (PES):

O PES apresenta cinco possibilidades as quais consistem em possíveis mediações estratégicas. Isto é, a utilização de estratégias específicas que podem ser classificadas, segundo Matus (1993) (PRADIME, 2016, p. 54).

a) Imposição: corresponde ao uso da autoridade em relação ao outro ator; pode ser utilizada quando o ator eixo encontra-se em situação hierárquica superior ao ator contrário.

b) Persuasão: compreende uma ação de convencimento, de sedução em relação ao outro ator na busca de seu apoio e adesão, sem que para isto o ator eixo tenha que fazer qualquer concessão em relação ao seu projeto.



- c) Negociação cooperativa: implica a negociação em que existem interesses distintos, quando ambos os lados deverão estar predispostos a fazer concessões, sendo que o resultado deverá trazer ganhos positivos para os participantes
- d) Negociação conflitiva: implica a negociação em que existem interesses opostos e o resultado sempre trará perda para um ator e ganho para outro.
- e) Confrontação: corresponde à medição de força entre os atores envolvidos (votação, por exemplo). (PRADIME, 2016, p. 54).

Quando lemos essas estratégias, percebemos que o princípio do agir em conjunto, pensando no público, está ativo. É necessário agir conforme meios de persuasão, na busca de adesão, e isso para fortalecimento dos projetos. De igual modo, a negociação cooperativa consiste em quando há interesses distintos, em que todos os participantes, dentro do setor, estão dispostos a fazer concessões. Por fim, a confrontação significa quando há medidas de força, e eles dão o exemplo da votação.

3 PRINCÍPIOS INERENTES À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE QUE TRATA O ARTIGO 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Pensando no planejamento estratégico que se dá em uma perspectiva da gestão democrática, recorreremos aos princípios inerentes à administração pública. Vamos aos exemplos.

Princípios de administração pública – ART. 37 da CF

PRINCÍPIO DA LEGALIDADE	Todo e qualquer ato da administração pública somente será válido quando respaldado em lei. O princípio da legalidade está definido no inciso II do art 5º da Constituição Federal, que explicita: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei”.
PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE	A ação administrativa deve ser destinada a todos os administradores, sem discriminação ou favoritismo. Ademais, a administração deve visar sempre ao bem comum - interesse primordial da administração - a fim de que prevaleça o interesse público sobre o particular. A responsabilidade dos atos administrativos não deve ser imputada ao agente, e sim à pessoa jurídica.
PRINCÍPIO DA MORALIDADE	Constitui pressuposto de validade de todo ato da administração pública. Assim, tudo o que contrariar a moral administrativa será inconstitucional, não podendo prevalecer (art. 37, § 4º da CF).
PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE	Este princípio assegura a transparência dos atos da administração e possibilita uma fiscalização de toda a coletividade. Em princípio, nenhum ato administrativo poderá ser sigiloso, exceto aqueles relacionados à segurança da sociedade ou do Estado (art. 37, § 3º inciso II da CF).
EFICIÊNCIA	Exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional, tanto na contratação e na exoneração de agentes públicos, quanto nos serviços prestados por eles.



Com o princípio da legalidade, compreendemos que dificilmente haverá generalizações nem ações que não estejam respaldadas em alguma lei que direcione. Assim, o art 5º da Constituição Federal explicita: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei”.

Quanto ao princípio da impessoalidade, o principal que observamos é que a administração seja destinada a todos os administradores, sem discriminação ou favoritismo. Ou seja, não haveria preferência nem méritos de uns sobre outros, mas prevaleça o interesse público sobre o particular. No princípio da moralidade, entendemos não se pode ir contra a moral administrativa será inconstitucional, não podendo prevalecer (art. 37, § 4º da CF).

Quanto ao princípio da publicidade, este assegura a transparência dos atos da administração, e possibilita uma fiscalização de toda a coletividade. Enquanto o princípio da Eficiência, conforme vemos, faz com que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional, tanto na contratação e na exoneração de agentes públicos, quanto nos serviços prestados por eles.

Diante disso, entendemos que um planejamento estratégico na gestão pública dentro de uma perspectiva da gestão democrática não age observando a particularidade nem o particular sobre o público. Mas esse planejamento é pensado a partir de princípios, de parâmetros que regulamentam a tomada de decisões. De igual modo, diretrizes que norteiam uma gestão em que há excelência para garantir o provimento de bens e serviços à sociedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho estudamos um tipo de planejamento de Gestão Pública estratégico, ou seja, aquele que se utiliza de estratégias para que ocorra uma gestão pública democrática. Vimos que foram apresentadas conceituações sobre Administração e Gestão Estratégica no setor público. Ao refletirmos que parte dos órgãos públicos ainda se baseiam no método tradicional de gestão pessoal e de administração pública, foi então que decidimos investigar que estratégias podem ser utilizadas pelos setores públicos para que ocorra uma gestão democrática.

Em um momento vimos as diretrizes do Plano Plurianual do Estado, e em outro recorreremos aos Princípios de administração pública – ART. 37 da CF. nossos objetivos foram cumpridos, uma vez que analisamos as estratégias que podem ser utilizadas para a efetivação de uma Gestão democrática. E também discorremos sobre os princípios inerentes à administração pública de que trata o artigo 37 da Constituição Federal.



REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1998. _____.

Decreto n. 2.829, de 29 de outubro de 1998. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1998.

Larousse Cultural da Língua Portuguesa. **Dicionário de Português**. Edições Abril Cultural, 1999.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2009.

MATUS, C. Adeus, senhor Presidente. **Governantes governados**. São Paulo: Edições Fundap, 1993.

PRADIME. **Planejamento estratégico na Gestão Pública na perspectiva da gestão democrática**. Módulo 9 do Curso de Especialização em Gestão da Educação Municipal da Secretaria de Educação Básica do MEC oferecido pela Universidade Federal da Paraíba. Disponível na plataforma moodle do curso (<http://cursos.mec.gov.br/pradime/ufpb/my/>). Brasília: MEC/SEB/PRADIME, 2016.