

## Sentidos e Significados de se Planejar Estrategicamente nas Organizações Públicas - Planejamento Estratégico Sociotécnico (PLANES): análise de uma experiência

*Senses and meanings to Strategically Plan in Public Organizations - Strategic Planning socio-technical (PLANES): analysis of an experience*

**Magda de Lima Lúcio<sup>1</sup>**

**Doriana Daroit<sup>2</sup>**

**Luiz Fernando Macedo Bessa<sup>3</sup>**

**Alexandre Maduro-Abreu<sup>4</sup>**

### RESUMO

O ingresso de brasileiros na cena pública, por meio de políticas sociais de inclusão, tem provocado inúmeras transformações no cenário nacional, bem como tem trazido para o proscênio da gestão pública uma nova onda de demandas por serviços públicos. Esses acontecimentos trazem para a pauta política e econômica desafios que associam insuficiência dos serviços ofertados com a implantação destes com baixa qualidade. Como implantar e manter serviços públicos de boa qualidade, universais e dentro de uma proposta de desenvolvimento social sustentável e solidária? Responderemos a esta questão por intermédio da análise da formulação de estratégias em organizações públicas. Em primeiro lugar cumpre observar que a implantação de modelos e planos estratégicos, em sua maioria, tem se balizado em instrumentos de gestão de organizações privadas meramente transplantados ou simplesmente adequados às organizações governamentais. Este procedimento tem resultado em propostas fundamentadas em princípios descritivo-normativos muitas vezes não passíveis de implementação. Essa realidade se dá, dentre outros motivos, pelo fato de o modelo de planejamento adotado não dialogar com as especificidades das organizações públicas, qual seja sua distinção fundamental, estas organizações se diferenciam das demais por prover direitos na forma de serviços. Significa dizer que essas organizações ofertam serviços na medida em que são guardiãs dos preceitos fundamentais da cidadania: os direitos individuais e coletivos. Nesse sentido, planejar estrategicamente na administração pública significa incorporar não somente a demanda por serviços de qualidade, mas as demandas sociais, políticas e econômicas incrustadas na Constituição Federal.

---

<sup>1</sup> Mestre (2002) e Doutora (2007) em Sociologia pela Universidade de Brasília. Docente do curso de Gestão de Políticas Públicas (graduação); Docente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional (Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares - CEAM/UnB). Coordenadora do Curso de Gestão de Políticas Públicas/UnB. E-mail: [maqdadelimalucio@gmail.com](mailto:maqdadelimalucio@gmail.com).

<sup>2</sup> Possui graduação em Engenharia Química pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (1998), mestrado em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2001), doutorado em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2007) com período em Organisation industrielle et système de production - Université Pierre Mendès France (2006).

<sup>3</sup> Graduado em Administração Pública (EAESP/FGV), Mestrado em Analyse Regional et Organization de Espace; e Doutorado em Geographie Humaine et Organization de Espace, ambos pela Université Paris 1 (Panthéon-Sorbonne).

<sup>4</sup> Professor Adjunto do Departamento de Administração, da Universidade de Brasília - UnB. Graduado em Administração de Empresas, Especialista em Gestão e Marketing do Turismo (CET/UnB), Mestre e Doutor em Desenvolvimento Sustentável (CDS/UnB).

## 1. INTRODUÇÃO

O ingresso, nos últimos anos, de milhões de brasileiros na cena pública tem provocado inúmeras transformações no cenário nacional e ao mesmo tempo trouxe como desafio para a gestão pública novas demandas. Esse quadro nacional materializou demandas históricas marcando a insuficiência ou baixa qualidade dos serviços ofertados. Diante desta realidade indagamos como implantar e manter serviços públicos de boa qualidade, universais e dentro de uma proposta de desenvolvimento social sustentável e solidário?

Neste artigo estes desafios serão examinados à luz dos caminhos utilizados por organizações públicas na formulação de suas estratégias de oferta de bens e serviços públicos, bem como seu posicionamento interno em relação à escolha dos meios a serem empregados por intermédio da apresentação e análise de uma metodologia de planejamento focada nos desafios, contradições e paradoxos que hoje se colocam para a gestão pública. Trata-se de um estudo desenvolvido a partir dos resultados de experiências de uma nova modalidade de planejamento estratégico para organizações públicas denominado Planejamento Estratégico Sociotécnico (Planes). Para tanto, foi aplicado um questionário de clima organizacional e desenvolvidas oficinas de planejamento estratégico com todos os membros de uma organização pública do setor de saúde, bem como grupos focais e entrevistas abertas com os gestores da organização durante o ano de 2013.

## 2. A GESTÃO PÚBLICA E SEUS DESAFIOS

Gestão pública é aqui entendida como um conjunto de instrumentos, tecnologias, processos e procedimentos que viabilizam os anseios histórico, social, político e econômico da população, materializados nos preceitos constitucionais, em particular no que tange aos direitos individuais e coletivos, realizados na forma de políticas e serviços públicos.

Assim, o Estado se diferencia das demais instituições por realizar direitos na forma de serviços. Nesse sentido, ao propor e implementar políticas públicas esta instituição social seria ao mesmo tempo guardiã e promotora destes direitos, papel distinto daquele exercido por outras instituições sociais nacionais e internacionais, que ao proporem serviços ou benefícios públicos não se comprometem com a realização dos direitos individuais e coletivos inscritos na Carta Magna. Neste contexto, o Estado guarda em sua estrutura as organizações que operacionalizam esses direitos.

Este desafio tem sido enfrentado, na maioria das vezes, tendo como parâmetro as organizações privadas. Em muitos casos tem havido a redução das organizações públicas ao *modus operandi* de organizações privadas, fazendo com que as características fundamentais e distintivas das organizações públicas não sejam potencializadas, dotando o planejamento estratégico destas organizações de um conteúdo normativo-prescritivo que minimizam as condições práticas de execução do plano. Este tácito entendimento *per se* traz, em princípio, dois comprometimentos: (i) a estrutura de governança das políticas públicas por vezes é inadequada ou insuficiente, objeto deste artigo; e (ii) a governabilidade da própria democracia e suas instituições, tópico ora não abordado.

Se observarmos o ciclo de reformas no aparelho estatal (Lustosa, 2010) durante a década de 1990 poderemos encontrar elementos para explicação deste fenômeno.

O ciclo ocorrido naquela década traz consigo argumentos que justificam a utilização dos instrumentos da gestão privada na gestão pública. Naquele contexto o Estado foi definido como um agente mediador do mercado, sendo as políticas públicas medidas de ajuste para a condução de um projeto econômico, sem considerar os déficits sociais e econômicos do país para com a maioria da população. Talvez alguns pontos em comum entre aqueles que concordam com o ciclo de reformas e aqueles que discordam,

sejam: (i) o entendimento de que as contradições que não permitiam o alcance e a efetividade das políticas públicas não foram superadas; (ii) as situações que necessitavam de articulação e coordenação institucional não foram devidamente enfrentadas; (iii) um modelo de governança que seja adequado aos desafios de se integrar as políticas tornando-as efetivamente multissetoriais não foi estabelecido; e por fim, (iv) para complexificar ainda mais o quadro, nos encontramos diante de uma onda de ingresso de milhões de brasileiros na cena pública onde novas demandas sociais e econômicas são postas em evidência.

Com base em diagnóstico *ex-post* dos processos de reforma, Cavalcanti e Peci (2005) observam que o processo foi caracterizado por importantes rupturas, demonstrando na prática um quadro fragmentado de políticas de gestão. Por exemplo, passou-se de uma macroorientação pelo Plano Diretor da Reforma do Estado (com foco no aparelho de Estado) para uma macroorientação pelos Programas Plurianuais (com foco em programas). De fato, ao se instituir o processo de elaboração do orçamento público nacional por meio de planos plurianuais, constituindo um ciclo conjuntamente com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), é prevista a integração entre o planejamento de ações e o orçamento. No entanto, nos últimos PPAs este vínculo tem se tornado cada vez mais tênue, com isso, enfraquecendo a base material e financeira de realização das políticas públicas.

Embora ao mesmo tempo se reconheça o quadro de reformas como um quadro complexo, também é forçoso ter alternativas para que a não realização das reformas adequadas não sejam elementos de paralisia da máquina estatal. É neste enclave que propomos uma alternativa de planejamento governamental por meio da formulação de estratégias fundamentadas na razão de ser da coisa pública.

## 2.1. A constituição política das tecnologias e dos instrumentos de gestão

A influência das questões sociais sobre as econômicas é amplamente aceita e estudada na literatura. As abordagens neoinstitucionalistas apontam e ressaltam a influência das instituições sobre o funcionamento dos mercados e da economia (Williamson, 1996, North, 1990). O ambiente institucional afeta a firma que, por sua vez, afeta o indivíduo. Da mesma forma, o caminho contrário também é considerado verdadeiro. Ainda assim, esta abordagem fundamenta-se nas decisões racionais dos indivíduos para maximização dos ganhos, embora as decisões sejam moldadas pelos limites institucionais (Granovetter, 1985). Apesar de não nos alinharmos a estas abordagens, reconhecemos que elas pavimentaram o caminho para a construção de novas formas de compreender a organização de recursos no interior das instituições, levando a novas definições de tecnologia e de instrumentos de gestão que permitam a inclusão de elementos não puramente técnicos ou de eficiência econômica na sua construção. Com isso, pode-se partir de uma definição ampliada de tecnologia que aborde o imbricamento entre questões sociais, políticas e econômicas que permita às organizações atingirem seus objetivos e suas finalidades. Isto é especialmente relevante no contexto das organizações públicas que, como já colocado neste estudo, ofertam direitos sob a forma de serviços, sendo que seus objetivos e finalidades diferenciam-se da busca pela lucratividade.

Neste contexto, tecnologias “são *nexus* de premissas, mitos racionais, sistemas de crenças, hipóteses e limites materiais os quais derivam de forças institucionais mais amplas, intervêm na construção de padrões de ação e abrem novas possibilidades de desempenho e invenções” (Labatut, Aggeri, Girard, 2012, p. 43). Nesse sentido, compreendemos tecnologia como as relações concretas que são estabelecidas entre elementos imateriais e materiais que dão suporte a uma visão específica de mundo e que constroem novas relações e elementos em um processo dinâmico e transformador.

Cada nova tecnologia requer novas relações que combinam diferentes elementos, os quais se originam de diferentes prioridades definidas com base em julgamentos políticos (Street, 1992). Assim, as tecnologias

estão muito distantes de serem apolíticas, pelo contrário, sua elaboração e desenvolvimento é o resultado direto de escolhas políticas e não podem ser entendidas somente de acordo com sua função, mas também pelos significados que possuem para as pessoas que as criam e as utilizam. Esta linha de pensamento é coerente com os trabalhos de Callon (1987) e Law (1987, 2002) para quem as tecnologias podem ser entendidas a partir das associações heterogêneas de atores que elas mobilizam e constroem. O mesmo acontece com os trabalhos de Bruno Latour (1997, 2005) que estuda a constituição das tecnologias a partir das redes de atores envolvidos, ou seja, das relações que estes estabelecem na constituição das redes e das tecnologias. Portanto, política e tecnologia não constituem uma dicotomia ou domínios separados, as escolhas tecnológicas também são escolhas políticas (Callon, Lascoumes, Barthe, 2001).

A tecnologia, portanto, é um fator constituinte do espaço da ação pública (Lascoumes & Les Galès, 2004) e é gestada no interior das organizações. Logo, a tecnologia não apresenta somente a dimensão técnica, mas é composta de três dimensões (Labatut, Aggeri, Girard, 2012): a) substrato técnico: corresponde ao conjunto de técnicas, aspectos materiais e regras mobilizadas; b) filosofia de gestão: sistema de conceitos que embasam os objetos e objetivos que constituem os alvos de racionalização, envolve valores, competências, lógicas de realização e racionalização; c) modelo organizacional: descreve os papéis e cenas coletivas e a forma de divisão do trabalho no interior de uma organização, expressa as relações sociais construídas na organização.

As três dimensões citadas acima constituem-se mutuamente e concretizam-se em instrumentos cuja dinâmica é definida pelas relações estabelecidas no interior da organização e também com o ambiente externo.

Lascoumes e Les Galès (2004, 14) definem um instrumento como “um dispositivo técnico de vocação genérica portador de uma concepção concreta da relação política/sociedade e sustentada por uma concepção de regulação”. Os autores fazem, ainda, uma distinção entre instrumento, técnica e ferramenta: o instrumento é um tipo de instituição social, a técnica é um dispositivo concreto de operacionalização do instrumento e a ferramenta é um microdispositivo no interior de uma técnica. Embora esta distinção à primeira vista pareça bastante hierárquica e “dura”, ela torna-se importante em gestão, pois o instrumento é o portador de significados, os quais são transpostos para as técnicas e ferramentas, garantindo a coerência entre a realização da ação e a visão de mundo, políticas e finalidades norteadoras da ação. O desalinhamento entre os significados e finalidades constituintes do instrumento, suas técnicas e ferramentas impede a realização plena das políticas, uma vez que gera uma contradição interna que acaba por descaracterizar o instrumento e, portanto, o espaço da ação pública. Embora as contradições internas possam ser observadas em inúmeros instrumentos de gestão pública levados a cabo sem a devida reflexão, elas se tornam especialmente relevantes no uso de técnicas e ferramentas da gestão privada - cuja visão de mundo expressa-se na competitividade para o mercado - como formas de realizar visões e políticas públicas.

A questão que se coloca é, então, como superar as contradições internas dos instrumentos de gestão. A definição de instrumento dada por Bruno Latour pode apresentar-se como um caminho. Latour (2005) ao discutir a construção dos fatos científicos define instrumento como “todo dispositivo, quais sejam seu tamanho, sua natureza e seu custo, que fornece qualquer visualização em um texto científico” (Latour, 2005, 163). Assim, tanto equipamentos como procedimentos realizados individualmente ou coletivamente são entendidos como instrumentos. O ponto central nesta definição é que os instrumentos são eles mesmos constituídos por associações heterogêneas de atores que colocam em relação humanos e não-humanos e constituem-se tanto na materialização de visões de mundo como das associações que abrem as possibilidades da transformação desta visão. A constituição do instrumento é o espaço das disputas coletivas e resulta da realização da ação. Devido a isto, o instrumento somente constitui-se como tal no

momento (tempo) em que ele é o espaço da disputa. Finda a disputa, o instrumento transforma-se em rotina com uma estabilidade, mesmo que provisória, expressa por meio de técnicas e ferramentas. Ou seja, a constituição da visão de mundo dá-se no próprio instrumento, suas técnicas e ferramentas, pois a superação de suas contradições internas somente acontece na disputa, compartilhamento e materialização de significados que ocorrem na realização da ação.

Logo, quando pensamos em gestão pública, existe a necessidade de desenvolvimento de instrumentos específicos que não sejam portadores das contradições entre visão de mundo e finalidades esperadas e, ao mesmo tempo, tratem de forma reflexiva, concreta e pragmática os desafios de integração entre políticas, regulação e viabilidade de execução. Nesse sentido, cabe um olhar atento sobre um dos instrumentos fundamentais da gestão pública: o planejamento.

## 2.2. Planejar nas organizações públicas: supremacia da técnica ou da política?

Talvez uma das frases mais recorrentes no interior dos quadros de servidores e funcionários da administração pública seja: “o problema deste órgão é a política”. Esta máxima incansavelmente repetida na maior parte das vezes pela não distinção da função das organizações públicas como uma engrenagem da democracia, com ênfase para a implementação das propostas eleitas nos pleitos democráticos. Demonstra ainda uma perspectiva reduzida do que é a política, como se a politização de decisões e ações fosse algo pertinente somente às instituições públicas. Ainda para este senso comum as instituições privadas parecem funcionar à luz da mais refinada técnica, sem prelúdios políticos a obnubilar o cenário das decisões.

Neste contexto, para que os anseios sustentados e mantidos nos discursos oficiais e também pelos movimentos sociais sejam atendidos, mesmo que parcialmente, o planejamento se torna uma ferramenta fundamental na estrutura governamental, tendo em vista a criação de mecanismos e instrumentos factíveis para o alcance de objetivos propostos e demandas prementes, refletindo tanto as possibilidades quanto as limitações postas.

No entanto, estes anseios, objetivos e demandas encontram-se inseridos num mundo moderno pleno de contradições e eivado pela incerteza. Esse cenário enseja preocupações e acima de tudo preparo das instituições para enfrentar crises e situações críticas, como foi o caso da crise de 2008 em que a desregulação do mercado financeiro em nível global demonstrou sua capacidade de intervir na vida pública e privada de milhões de pessoas ao redor do mundo. De acordo com Arendt (2008), este ambiente encontra seu paradoxo ao se propor a técnica dissociada da capacidade de homens e mulheres se associarem para agir politicamente e transformar a realidade que os cerca, ou seja, a capacidade dialética de previsibilidade que se pretende com o planejamento estratégico.

No entanto, o que se constatou nas ações de enfrentamento da crise do mercado financeiro no mundo globalizado foi o entendimento de que só seria possível melhorar a capacidade de “administração das coisas”, demitindo a política do cenário global e elevando a técnica como o único caminho viável ou possível. Esse apagamento do espaço da política como *locus* da realização da liberdade contraria também a proposta do liberalismo clássico que encontra no Estado um meio de realização do desenvolvimento científico e tecnológico e com isso, de melhoria da produtividade e capacidade de competição internacional (Polanyi, 2000).

A discussão sobre a complementaridade, mesmo que contraditória em alguns momentos, entre técnica e política no âmbito do planejamento pode ser iniciada tendo como parâmetro a experiência de planejamento denominada de Planejamento Estratégico-Situacional (PES). Este planejamento surgiu em meados da década de 1970 como resultado da busca de uma ferramenta de suporte ao mesmo tempo

científica e política para o trabalho cotidiano de dirigentes públicos e outros profissionais em situação de governo. Trata-se de um método alternativo ao planejamento governamental tradicional. Este, ao separar o mundo da *politics* e o da *policy*, pode reduzir o político (*politics*) a um mero aspecto técnico-operacional, administrativo. O PES propõe que se leve em consideração o caráter situacional (situação do ator que planeja) e estratégico que deveria possuir o planejamento.

Este enfoque estratégico de planejamento permite apreender a complexidade dos processos sociais e, ao mesmo tempo, fornece ferramentas operacionais para a construção de projetos e planos de ação que enfrentem problemas mal estruturados para os quais ainda não existe solução normativa e que impactem positivamente na sociedade em geral, em particular para o público alvo afetado pelo planejamento. Os problemas sempre são tratados de modo multidimensional (político, econômico, social, cultural e outros que se demonstrarem pertinentes). A multissetorialidade é cada vez mais requerida, pois entende como fundamental a interação e colaboração de diversos atores e instituições sociais para enfrentamento de problemas complexos e de grande abrangência, característica importante das organizações públicas. Nesse sentido, o PES tem um enfoque que reconhece a complexidade, a fragmentação e a incerteza que caracteriza os processos sociais, ou seja, o plano é a mediação entre conhecimento e ação (Matus, 1991).

Ainda para Matus (1991), criador do método, o PES é um método e uma teoria de planejamento estratégico público. Seus temas são os problemas públicos e é também aplicável a qualquer órgão cujo centro do jogo não seja exclusivamente o mercado, mas o jogo político, econômico e social. Portanto, o planejamento é um processo técnico-político resultante do jogo de atores em interação, cooperação, conflitos, alianças e interesses. Esses atores se posicionam no processo de planejamento utilizando muitas vezes suas estratégias individuais tendo como parâmetro seus interesses e visões particulares da realidade e do processo em si mesmo.

Tendo como referência o PES, uma nova metodologia de planejamento foi desenvolvida, denominada de Planejamento Estratégico Sociotécnico (Planes). A proposta criada por Matus (1991), válida em muitos sentidos até os dias de hoje, foi percebida como insuficiente para enfrentar os desafios atuais colocados para a administração pública. O foco nos problemas traz uma percepção que pode enclausurar a formulação da estratégia no momento presente da organização, ou seja, embora os problemas que impedem o pleno desenvolvimento da organização seja fundamental, essa opção pode contribuir para que a ação estratégica fique restrita ao problema e não seja capaz de se alinhar ao quadro estratégico nacional ou mesmo, não conseguir posicionar a organização no cenário geral das organizações públicas, bem como no cenário social em um sentido mais amplo.

Nesse sentido, como forma de enfrentar estas limitações, o Planejamento Estratégico Sociotécnico (Planes) agrega a elaboração da filosofia gestonária e dos objetivos estratégicos como uma forma de superar essa questão. A construção da filosofia gestonária ganha complexidade e densidade na medida em que se revela como um dos componentes vitais de superação das questões em análise. Importante destacar que neste modelo de planejamento a filosofia gestonária é elaborada tendo como parâmetro inicial a análise da organização, os documentos nacionais de referência para a organização, como por exemplo, o SUS para organizações da área de saúde, a LDB para organizações da área de educação, além da estruturação dos problemas a serem enfrentados pelo plano em elaboração.

Por último tem-se ainda como referência a distinção entre as organizações públicas e privadas, ou seja, os valores que regem as organizações públicas se diferenciam por terem a realização de direitos na forma de serviços como vetor. Em outras palavras, a filosofia gestonária está alinhada com a criação de estruturas viáveis, factíveis com os limites e potencialidades destas organizações e de forma compartilhada pelos membros da organização.

### 3. DETALHAMENTO DA EXPERIÊNCIA

A metodologia - Planejamento Estratégico Sociotécnico (Planes) - foi aplicada junto a uma empresa pública de direito privado, cuja lei de criação data de 2011. Constitui-se em uma empresa que ainda está em processo de composição de seu quadro de funcionários, bem como de seu sistema de gestão, o qual será replicado em filiais no país inteiro.

O processo de planejamento foi iniciado com uma pesquisa de clima organizacional, seguida de uma rodada de oficinas por diretorias para o levantamento de problemas e definição da filosofia de gestão. Ainda nas oficinas foi possível identificar possibilidades de enfrentamento dos problemas, por meio de ações.

#### 3.1. Pesquisa de clima organizacional

Pesquisas de clima organizacional são ferramentas muito conhecidas em administração e têm o objetivo de revelar a percepção dos funcionários acerca da organização na qual exercem suas atividades profissionais. Podem abranger desde variáveis ambientais e ergonômicas até relações interpessoais, passando por questões técnicas e políticas. Usualmente, esse tipo de pesquisa não está associada a um instrumento de planejamento estratégico, pois aparece como uma atividade de gestão de pessoas que possui importância devido a sua influência sobre a produtividade, embora a linha de estudos críticos em gestão tenha desenvolvido uma abordagem alternativa a esta visão.

Um bom clima organizacional é associado a maior produtividade e, em alguns casos, a maior criatividade, enquanto um clima ruim indica a existência de problemas organizacionais. Esta visão, elaboração e utilização reducionista da ferramenta, calcada nos estudos iniciais da Teoria das Relações Humanas e nas abordagens da qualidade de vida no trabalho, retira todo seu potencial de compreensão da subjetividade dos atores organizacionais. Subjetividade, aqui entendida como um elemento fundamental para a constituição da visão de mundo dos atores e, portanto, para a constituição dos instrumentos de gestão.

Além disso, o clima organizacional, ao tratar das relações intra- organizacionais, pode dar indicativos precisos e valiosos acerca dos jogos políticos existentes, considerando a estrutura organizacional, os canais hierárquicos e de comunicação. Logo, ao complexificar o uso desta ferramenta e ao trazê-la como elemento na formulação estratégica, propõe-se uma perspectiva não dicotômica entre política e tecnologia. No âmbito da proposta em tela esta ferramenta constitui-se como um indicativo dos problemas organizacionais.

A apresentação da análise dos resultados obtidos com o uso desta ferramenta aos funcionários da organização estudada indicou a coerência dos resultados obtidos com as percepções e falas dos funcionários e serviu como uma forma de sensibilização dos mesmos para a continuidade do desenvolvimento do instrumento de Planejamento Estratégico Sociotécnico.

#### 3.2. Definição dos problemas

Após a análise dos resultados da pesquisa de clima organizacional iniciou-se uma rodada de oficinas por diretorias, tendo como insumo inicial a apresentação e discussão dos resultados da referida pesquisa.

As oficinas, com duração de oito horas cada, embasaram-se no método participativo utilizado no PES, que por meio do uso de cartões foca a discussão nos problemas enfrentados por cada diretoria. Como a empresa estudada apresentava cinco diretorias, foram realizadas cinco oficinas envolvendo diretores, coordenadores, chefes de serviço e demais servidores. Os funcionários da área de planejamento da empresa participaram das oficinas como pessoal de apoio e acompanhamento, e as áreas de auditoria e

jurídica tiveram seus funcionários distribuídos em diferentes oficinas.

A presença de coordenadores e, especialmente, chefes de serviço buscou o envolvimento de níveis gerenciais usualmente negligenciados pelo planejamento estratégico tradicional. Isto foi feito, pois os responsáveis por estas funções organizacionais respondem pelo contato diário e direto com os problemas e, ao mesmo tempo, dominam e utilizam as técnicas e ferramentas gerenciais utilizadas no seu enfrentamento. Assim, constituem-se em articuladores fundamentais para a interação entre política e tecnologia, além de diminuir a distância entre planejadores e executores no interior da organização.

Na realização das oficinas, observou-se a troca de informações e construção de significados compartilhados sobre os problemas, pois cada participante teve oportunidade de expor sua própria visão sobre os problemas, causas e consequências destes. A definição dos problemas pelos participantes de cada oficina considerou tanto questões políticas, quanto elementos normativos e técnicos, trazendo a realidade da gestão pública para a problematização da organização em seu contexto interno e externo.

Após a realização de todas as oficinas com as diretorias da empresa, os dados foram reunidos e agruparam-se os problemas em temas comuns por meio de mapa conceitual. Os resultados foram apresentados e validados com o corpo gerencial (presidente, diretores e coordenadores).

### 3.3. Definição da filosofia de gestão

A oficina realizada com o corpo gerencial (presidente, diretores e coordenadores) seguiu o mesmo método das oficinas anteriores. Porém, a discussão focou-se inicialmente na elaboração da missão, visão, valores e objetivos estratégicos. Esta discussão trouxe a perspectiva de futuro para a organização, pois observou-se que a definição dos problemas centrou-se no momento presente vivido na organização e sua capacidade de intervenção no cenário atual.

Devido a isto, a elaboração da filosofia de gestão constituiu-se em um elemento fundamental tanto para a elaboração do instrumento de planejamento estratégico quanto para a compreensão da organização em seu contexto, especialmente por tratar-se de uma empresa pública na qual os direitos individuais e coletivos e sua forma de realização são temas centrais. Isto desnaturalizou e desconstruiu muitas práticas organizacionais, reabrindo o espaço da ação coletiva para a construção de uma visão mais compartilhada da organização e seu papel social. Ao mesmo tempo, a interação entre as diferentes áreas “técnicas” levantou questões políticas a serem discutidas e conflitos a serem resolvidos. A resolução de conflitos não aconteceu na oficina, no entanto, sua exposição à cena coletiva abriu caminho para a percepção da necessidade de mudança para que a empresa alcance suas finalidades, ou seja, realize sua missão.

### 3.4. Elaboração do modelo de gestão

A primeira atividade para a elaboração do modelo de gestão da organização foi a definição dos eixos estratégicos de atuação. Os eixos foram definidos com base nos problemas, filosofia de gestão, normatização e viabilidade de execução (física, financeira e política). A esta perspectiva agregou-se a compreensão do mito fundador da empresa, pois este é um elemento central da cultura organizacional. No caso da empresa estudada, esta característica encontra-se ainda mais presente, pois parte do corpo gestor foi responsável pela articulação técnica e política para sua fundação. A complexidade da construção do modelo de gestão está na integração de todas estas perspectivas de modo a não desconectar o modelo de gestão da realidade organizacional, e, ao mesmo tempo, elevar estrategicamente a ação organizacional sem gerar novas contradições.

No modelo de gestão, a estrutura da organização é compreendida como o resultado da complexa

interação entre os seus elementos administrativos, tecnológicos e seus aspectos sociais. Ou seja, a complexidade das ações e suas respectivas especializações compreendem a natureza e os conteúdos das relações entre ambientes e instituições sociais e a organização. Essa capacidade está imersa e encontra sua força no mito fundador. Logo, qualquer modelo de gestão proposto, se for desenvolvido de forma exógena ao funcionamento organizacional, acaba por perder sua força, dado que ele não é compreendido pelos atores organizacionais. O desenvolvimento do modelo de gestão assume, assim, uma organicidade que permite, além de sua compreensão, o envolvimento de todos que contribuíram para sua elaboração, pois foi “desenvolvido pela organização para a organização”.

Observou-se na definição dos eixos e objetivos estratégicos que estes poderiam ser complementados por elementos que norteassem a resolução dos problemas em futuras ações organizacionais. Antevendo o desenvolvimento de um plano de ação, foram estabelecidas diretrizes estratégicas, considerando a mesma interação complexa entre os elementos citados anteriormente.

Após sua elaboração, o modelo de gestão foi apresentado para todos os participantes das oficinas e foi validado junto ao conselho diretor.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora o Planejamento Estratégico Sociotécnico (Planes) ainda seja um instrumento de gestão que necessita ser aperfeiçoado e validado, podemos fazer algumas considerações sobre seu desenvolvimento, aplicação e resultados.

A transposição de modelos privados tem transformado o cenário da gestão pública em um espaço que intenta severamente controlar e mensurar procedimentos e processos. A adoção dessa estratégia como ação central tem limitado e obscurecido a potencialidade, capilaridade e força das organizações públicas, pois realizar políticas nacionais é diferente de promover serviços e bens por meio de uma empresa mesmo que seja um conglomerado internacional. É requerido das primeiras a realização de direitos na forma de serviços, ou seja, o país se consolida por meio da cidadania no seu sentido mais abrangente (usufruto de direitos). Talvez, no jargão corrente poderia ser denominado de “posicionamento estratégico” das organizações públicas.

No entanto, ao se afastar de seu conteúdo inaugural essas organizações perdem a capacidade de construir mecanismos, instrumentos e ferramentas que instituem a cooperação e articulação, fazendo com que as preocupações se distanciem do campo substantivo e fiquem centradas no proceduralismo, como forma de constituição deste espaço.

A experiência com o Planejamento Estratégico Sociotécnico (Planes) desloca instrumentos correntes da administração, como a pesquisa de clima organizacional, a definição da filosofia de gestão para um novo espaço para um espaço crítico-analítico em que esses e outros instrumentos possam servir às organizações públicas por meio da sua aplicação reflexiva guardando as especificidades da organização em que o planejamento esteja ocorrendo. E por fim, entender a organização como única e específica faz com que a construção e aplicação dos instrumentos sirvam ao processo e não o contrário.

#### REFERÊNCIAS

- ARENDETT, H. (2008). *A promessa da política*. Difel, Rio de Janeiro.
- CALLON, M. (1987). *Society in the Making: the Study of Technology as a Tool for Sociological Analysis*. In: BIJKER, W., HUGHES, T. P., PINCH, T. J. *The Social Construction of Technological Systems: New Directions in the Sociology and History of Technology*. The MIT Press, Cambridge/Massachusetts.

- CALLON, M., LASCOUMES, P., BARTHE, Y. (2001). *Agir dans un Monde Incertain: Essai sur la Démocratie Technique*. Éditions du Seuil, Paris.
- CAVALCANTI, B.S., PECI, A. (2005). Além da (re)forma do aparelho do Estado: para uma nova política de gestão pública. In: CAVANCATI, B.S., RUEDIGER, M.A., SOBREIRA, R. *Desenvolvimento e Construção Nacional: Políticas Públicas*. Editora FGV, Rio de Janeiro.
- COSTA, F. (2010) *Reforma do Estado e Contexto Brasileiro*. FGV, Rio de Janeiro.
- GRANOVETTER, M. (1985). Economic Actions and Social Structure: The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91(3), 481-510.
- LABATUT, J., AGGERI, F., GIRARD, N. (2012). Discipline and Change: How Technologies and Organizational Routines Interact in New Practice Creation. *Organization Studies*, 33(1), 39-69.
- LASCOUMES, P., LE GALÈS, P. (2004). L'action Publique Saisie par les Instruments. In: LASCOUMES, P., LE GALÈS, P. (Dir). *Gouverner par les Instruments*. Presses de Sciences Po, Paris.
- LATOUR, B. (1997). *Nous n'avons Jamais été Modernes*. La Découverte, Paris.
- LATOUR, B. (2005). *La Science en Action: Introduction à la Sociologie des Sciences*. La Découverte, Paris.
- LAW, J. (1987). Technology and Heterogeneous Engineering: the Case of Portuguese Expansion. In: BIJKER, W., HUGHES, T. P., PINCH, T. J. (Dir). *The Social Construction of Technological Systems: New Directions in the Sociology and History of Technology*. The MIT Press, Cambridge/Massachusetts.
- LAW, J. (2002). *Aircraft Stories: Decentering the Object in Technoscience*. Duke University Press, Durham.
- MATUS, C. (1991). O Plano como aposta. *São Paulo em perspectiva* 5 (4) 28-42, out/dez.
- NORTH, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, New York.
- POLANYI, K. (2000). *A grande transformação - as origens da nossa época*. Campus, Rio de Janeiro.
- STREET, J. (1992). *Politics and Technology*. The Guilford Press, New York.
- WILLIAMSON, O.E. (1996). *The Mechanisms of Governance*. Oxford University Press, New York.