

Evento: XXIV Jornada de Pesquisa

**RELEVÂNCIA DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO COMO FERRAMENTA
DE DIAGNÓSTICO DE SITUAÇÃO-PROBLEMA NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA MUNICIPAL¹**

**RELEVANCE OF STRATEGIC PLANNING AS A TROUBLESHOOTING
DIAGNOSTIC TOOL IN MUNICIPAL PUBLIC ADMINISTRATION**

Tassia Tabbille Steglich²

¹ Trabalho acadêmico do Curso de Especialização em Gestão Pública (UFRGS).

² Aluna do Curso de Especialização em Gestão Pública da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

RESUMO

Percebe-se cada vez mais a importância da utilização, ainda que gradativa, de instrumentos capazes de transformar a gestão pública de um estado herdado para um estado necessário, ou seja, para que a gestão pública se torne eficiente frente às adversidades enfrentadas. Dentre estes instrumentos, destaca-se o planejamento estratégico governamental (PEG) enquanto ferramenta capaz de proporcionar um conhecimento amplo das situações-problema, buscando promover ações pautadas na eficiência governamental com características que possibilitem a resolução ou amenização destas questões. Este artigo aborda a situação-problema do número expressivo de atestados médicos dentre os servidores do Poder Executivo do Município de Ijuí, contextualizando-a sob os aspectos da Metodologia de Diagnóstico de Situações (MDS). Percebe-se que existem ações a serem implementadas, buscando compreender as causas e consequências desta situação-problema, objetivando a diminuição gradativa do número de atestados.

ABSTRACT

The importance of the use, albeit gradually, of instruments capable of transforming public management from an inherited state to a necessary state, that is, for the public management to become efficient in the face of the adversities faced, is increasingly perceived. Among these instruments, government strategic planning (GSP) stands out as a tool capable of providing a broad knowledge of problem situations, seeking to promote actions based on government efficiency with characteristics that allow the resolution or mitigation of these issues. This paper addresses the problem situation of the significant number of medical certificates among the servants of the executive branch of the municipality of Ijuí, contextualizing it under the aspects of the situation diagnostic methodology (SDM). It is noticed that there are actions to be implemented, seeking to understand the causes and consequences of this problem situation, aiming to gradually decrease the number of certificates.

Palavras-Chave: Atestados. Planejamento estratégico. Servidores públicos.

Keywords: Certificates Strategic planning. Public servants.

Evento: XXIV Jornada de Pesquisa

1 INTRODUÇÃO

Cada vez mais se faz necessária a utilização de instrumentos de gestão capazes de qualificar a Administração Pública, em todos os seus aspectos. Buscando elucidar esta questão, ainda que de modo breve, este trabalho realiza um apanhado teórico sobre a gestão pública na atualidade. Neste diapasão, aborda-se o Planejamento Estratégico Governamental (PEG) como instrumento relevante para a gestão pública atual.

Concebido o PEG, utiliza-se de uma de suas ferramentas para a realização de uma análise casuística concreta. Aplica-se, portanto, a Metodologia de Diagnóstico de Situações (MDS) para a percepção de uma situação-problema enfrentada no Município de Ijuí, Rio Grande do Sul, construindo-se um fluxograma e abordando demais conceitos relevantes relacionados ao tema proposto.

2 METODOLOGIA

Considerando as técnicas utilizadas para a realização deste estudo, o mesmo se classifica como pesquisa bibliográfica, entendida como aquela "desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos" (GIL, 2009, p. 50). Ainda, trata-se de um estudo que "abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo", propiciando "o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras" (MARCONI E LAKATOS, 2003, p. 183).

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Compreender de que forma a Gestão Pública deve se posicionar e realizar suas ações na atualidade é primordial para o bom desempenho do Estado e, conseqüentemente, da satisfação dos cidadãos, enquanto usuários dos bens e serviços públicos. Promover a profissionalização dos agentes públicos, por sua vez, também se torna um diferencial na transformação de uma administração pública essencialmente burocrática para uma administração pública social, que perceba e se importe com as demandas sociais.

Importante destacar, entretanto, que:

A literatura de Administração Pública é muito focada na parte legal e pouco em gestão. Claro que isso vem do fato das normatizações e padronizações na administração pública terem se iniciado com a legislação, mas também é fato que existe mais do que isso em termos de Administração Pública (ALVES, 2015, p.11).

Em virtude destas questões, a proposição de estudos e a concepção de conhecimentos na área da Gestão Pública é cada vez mais relevante. A gestão pública atual, apesar de haver avançado significativamente nas últimas décadas, ainda é um jogo de interesses (DAGNINO, 2014). Neste

Evento: XXIV Jornada de Pesquisa

sentido, Brasil (2011, p.8) coloca:

Os desafios do País para os próximos anos não são poucos, e as transformações sociais exigem cada vez mais do Estado a garantia do bem-estar de todos. Para superar esses desafios é indispensável dotar o Estado de mecanismos para a busca contínua da eficiência, eficácia e efetividade do gasto, de forma que ele esteja apto a promover e induzir a entrega de bens e serviços à sociedade, consolidando o cenário virtuoso que se anuncia no Brasil do início do século XXI, além de gerar mais e melhores oportunidades a toda população.

Neste sentido, a efetivação de um Estado Gerencial se faz iminente, considerando as demandas sociais que se apresentam cada vez mais complexas. No entendimento de Cardoso Jr. e Cunha (2015), a principal dificuldade para que isto aconteça diz respeito à resistência, por parte dos governantes, em utilizarem seu tempo para a proposição de reformas administrativas e para o planejamento de estratégias governamentais. É preciso que estes percebam que o tempo utilizado com este planejamento não é um tempo perdido e sim um tempo capaz de otimizar a realização das tarefas que serão executadas.

Por fim, Dagnino (2014, p.60) afirma que “embora o quadro atual seja menos adverso do que o que vigorou até o início deste século, não existe ainda um ambiente receptivo para esse tipo de gestão pública”. Assim percebe-se cada vez mais a importância da utilização, ainda que gradativa, de instrumentos capazes de transformar a gestão pública de um Estado Herdado para um Estado Necessário, ou seja, para que a gestão pública se torne eficiente frente às adversidades enfrentadas. Dentre estes instrumentos, destaca-se o Planejamento Estratégico Governamental (PEG), abordado a seguir.

3.1. INSTRUMENTALIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA: O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO GOVERNAMENTAL

Na atualidade, se torna necessária uma nova visão acerca do Estado e da maneira com que este deve ser governado. Assim, a Gestão Pública contemporânea concebe a utilização de ferramentas administrativas capazes de auxiliar no desempenho das funções do Estado, ferramentas estas concebidas em virtude de estudos e aplicações específicas, conforme as demandas da própria sociedade.

De acordo com Dagnino (2014), o planejamento enquanto ferramenta governamental passou a integrar os governos a partir da década de 20, iniciando sua relevância na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS); na década seguinte, alguns países da Europa passaram a conceber a relevância do planejamento em seus governos. No Brasil, este conceito foi incorporado às ações de governo a partir da década de 50, tendo se aprofundado de maneira significativa durante o regime militar. Desta forma:

Evento: XXIV Jornada de Pesquisa

Com o final do regime militar, o Brasil iniciou um processo de democratização política que possibilitou o aumento da capacidade dos segmentos marginalizados de veicular seus interesses levando à expressão de uma demanda crescente por direitos de cidadania [...]. É o que vem sendo chamado de cenário tendencial de democratização (DAGNINO, 2014, p.29).

Em 1962, foi criado o cargo de Ministro Extraordinário de Planejamento e seu Ministério tinha por funções articular e coordenar a política econômica do país. Na década seguinte, o Ministério de Planejamento foi transformado em Secretaria: a Secretaria de Planejamento (BRASIL, 2011).

Apesar destes tímidos avanços, a concepção de planejamento encontrava-se inserida em um Estado baseado em ideais patrimonialistas, conforme abordado anteriormente. Transformações eram necessárias, a exemplo da reforma administrativa da década de 90, que elevou o setor de planejamento novamente ao status de Ministério: o Ministério de Planejamento e Orçamento (MPO) (BRASIL, 2011). A partir de então, novas concepções acerca da relevância do planejamento para a gestão estatal passaram a fazer parte das agendas políticas do país.

Transformações políticas e sociais se faziam necessárias para que a ferramenta do planejamento pudesse encontrar um ambiente mais propício para ser implementada e subsidiar as ações de um novo governo, um governo contemporâneo. A função planejamento foi convertida em ações orçamentárias, a exemplo dos Planos Plurianuais (PPAs), destacados como ferramentas essenciais para a compreensão dos rumos a serem tomados pela administração pública (CARDOSO JR., 2011).

Entretanto, o tratamento genérico conferido às demandas sociais não permitia que fossem evidenciadas as verdadeiras causas dos problemas. Assim, o planejamento estratégico surge como uma maneira de transformar a agenda política, promovendo um viés progressista para o modo de governar (DAGNINO, 2014).

Na concepção de Dagnino (2014, p.14), “o PEG deve subsidiar as ações que se realizam no contexto maior da gestão pública; em particular aquelas que se relacionam ao ciclo de elaboração das políticas públicas (formulação, implementação e avaliação)”. Assim, o PEG se insere nos mais altos níveis de administração governamental, perfazendo, desde o início, um caminho a ser observado para a realização das ações do Estado em prol dos cidadãos.

As novas demandas sociais ensejam, portanto, a adoção de projetos, de planejamentos, de regras estabelecidas no sentido de promoverem a eficiência do Estado. Cardoso Jr. e Cunha (2015, p.85) destacam “a importância de o poder público apontar um horizonte para o qual possam convergir articuladamente interesses diversos, desde que devidamente coordenados”. Este horizonte é possível a partir do PEG, onde muitos fatores devem ser observados, considerando a sua essência instável e baseada em transformações sociais constantes; entretanto, trata-se de um instrumento capaz de fornecer um plano de longo prazo para a Administração Pública Contemporânea.

Evento: XXIV Jornada de Pesquisa

Importante ressaltar, ainda, que:

Uma administração pública sem lacunas e duplicidades, com papéis claramente definidos, é condição importante para melhorar a governança, facilitar a coordenação e propiciar melhores resultados. É essencial aperfeiçoar capacidades e instrumentos que subsidiem a tomada de decisão e a consequente melhoria da alocação de recursos, assim como o monitoramento e avaliação de sua utilização (BRASIL, 2011, p.17).

É possível conceber, portanto a relevância do PEG enquanto ferramenta capaz de proporcionar um conhecimento amplo das situações-problema, buscando promover ações pautadas na eficiência governamental com características que possibilitem a resolução ou amenização destas questões. Entretanto, ainda existe um longo percurso a ser percorrido, conforme bem coloca Cardoso Jr. e Cunha (2015, p.100):

O planejamento estratégico governamental no Brasil padece de alguns males: há uma considerável incompreensão sobre o lugar que ele deve ocupar na condução política dos processos de transformação social, em sentido amplo e em oposição a tudo que não é natural. Daí que não é demandado e não se busca seu desenvolvimento teórico e metodológico.

Nota-se, portanto, a existência de uma demanda governamental concernente à sua própria organização, visto que cada vez mais s tornam relevantes ações pautadas no conhecimento prévio das situações-problema, por exemplo. No contexto do PEG, algumas ferramentas são utilizadas para que as estratégias adotadas estejam de acordo com a realidade e as demandas apresentadas. Dentre elas, tem-se a Metodologia de Diagnóstico de Situações (MDS), abordada a seguir.

3.2 METODOLOGIA DE DIAGNÓSTICO DE SITUAÇÕES (MDS): O CASO DOS ATESTADOS MÉDICOS DE SERVIDORES DO PODER EXECUTIVO DE IJUÍ/RS

Inicialmente, pode-se dizer que a MDS “busca viabilizar uma primeira aproximação aos conceitos adotados para o PEG e ao conjunto de procedimentos necessários para iniciar um processo dessa natureza numa instituição pública” (DAGNINO, 2014, p.93). Neste sentido, uma das funções principais da MDS consiste em observar a ação governamental, a qual gera acúmulos de poder e resultados que são valorizados pela sociedade.

Para a proposição de uma MDS, a ação estratégica deve levar em consideração algumas situações bastante específicas, e que afetam diretamente a metodologia e os resultados possíveis a partir de suas análises. Conforme Dagnino (2014), o contexto socioeconômico e político é instável; por esta razão, torna-se difícil visualizar a evolução desta metodologia de maneira puramente objetiva.

Evento: XXIV Jornada de Pesquisa

Aplicar uma metodologia composta de regras e requisitos em um ambiente social implica reconhecer que esta metodologia pode (e deve) ser cambiante, ou seja, deve se adaptar às novas informações que vão sendo agregadas ao longo da análise da situação-problema.

Outro aspecto relevante diz respeito ao ator social. O ator social pode ser definido como um indivíduo ou um grupo que possui um projeto político e que, por isso, controla forças específicas, razão pela qual “cada ator social tem a sua visão da realidade, dos resultados que deve e pode alcançar e da ação que deve empreender” (DAGNINO, 2014, p.98).

Trata-se, portanto, de um jogo social, onde a presença de interesses distintos e, muitas vezes, conflitantes, deve ser constantemente considerada, pois as regras deste jogo se transformam a todo o instante. Em resumo: “podemos entender a realidade social como um grande jogo integrado por muitos jogos parciais e que possuem suas próprias regras, em que atores se vêem envolvidos [...]. O governante, o ator que planeja ou o encarregado da gestão de uma situação podem ser vistos como jogadores [...]” (DAGNINO, 2014, p.108).

Em consonância com o disposto por Dagnino (2014), foi realizada uma breve análise a partir da seleção de um problema vivenciado no Município de Ijuí, Rio Grande do Sul. Para formular o problema, Dagnino (2014) expõe algumas condições que devem ser observadas, uma vez que a existência de um problema não é a ausência de uma solução, podendo ser “uma situação ou um estado negativo, uma má utilização de recursos, uma ameaça ou uma intenção de não perder uma oportunidade”.

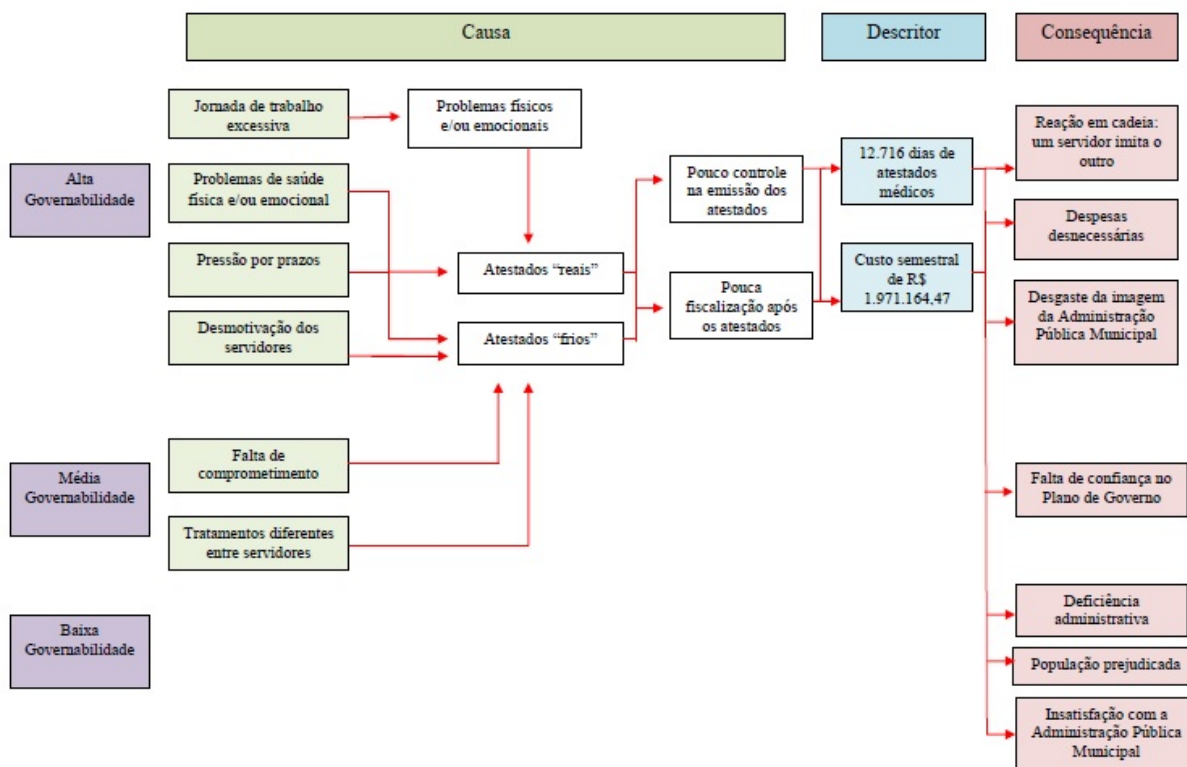
Considerando alguns assuntos que estão em pauta nas últimas semanas no referido município, um deles merece ser destacado e estudado através deste trabalho: os custos com atestados médicos, evidenciados através da realização de estudo proposto pela Secretaria Municipal de Administração.

De acordo com o referido estudo, os custos com atestados médicos no Poder Executivo de Ijuí no decorrer do segundo semestre de 2017 chegaram ao montante de quase dois milhões de reais (IJUI, 2018). Desta forma, ao utilizar-se das proposições de Dagnino (2014), tem-se a seguinte descrição do problema:

Ator:	Secretaria Municipal de Administração
Problema:	Número expressivo de atestados médicos
Descrição (descriptor):	No decorrer do segundo semestre de 2017, foram registrados 12.716 dias de atestados médicos, gerando um custo de R\$ 1.971.164,47 aos cofres públicos municipais.

Considerando tais informações, tem-se o seguinte fluxograma:

Evento: XXIV Jornada de Pesquisa



Através do fluxograma apresentado, podem-se elencar algumas causas evidentes do número expressivo de atestados médicos apresentados no contexto do Município de Ijuí - Poder Executivo:

- Jornada de trabalho excessiva: em algumas situações, alguns servidores possuem mais tarefas e mais responsabilidades, quando comparados com servidores de mesmo cargo;
- Problemas de saúde física e/ou emocional: representam as questões que envolvem atendimentos médicos e/ou hospitalares, além de atendimentos psicológicos/psiquiátricos, por questões profissionais ou pessoais;
- Pressão por prazos: muitos servidores trabalham exclusivamente com prazos a serem cumpridos como, por exemplo, cargos que respondem a questões judiciais;
- Desmotivação dos servidores: por questões profissionais ou pessoais, muitas situações acarretam a desmotivação dos servidores quanto ao seu papel na Administração Pública;
- Falta de comprometimento: em muitas situações, o servidor deixa de se comprometer com a eficiência de suas tarefas por se sentir estável;
- Tratamentos diferentes entre servidores: considera aspectos relacionados com a dicotomia "servidor efetivo X servidor ocupante de cargo em comissão", além de situações concernentes a mesmos cargos, reiterando o disposto na causa relacionada à jornada de trabalho excessiva.

Todas estas causas ensejam a apresentação de atestados médicos que, em alguns casos, não são

Evento: XXIV Jornada de Pesquisa

de fato necessários. Por este motivo, utilizou-se a denominação “atestados reais” e “atestados frios”. Os atestados reais referem-se a motivos que, de fato, provocam a necessidade do afastamento do servidor do seu ambiente de trabalho, como doenças, acidentes, stress, entre outros. Os atestados frios referem-se a situações em que o próprio servidor deseja se ausentar do trabalho, pelos mais diversos motivos e, para tanto, solicita a algum médico conhecido que lhe forneça um atestado.

Verificando-se esta situação de apresentação de atestados reais e frios, nota-se a necessidade de fiscalização quanto à emissão dos mesmos, bem como maior controle na manutenção destes, em se tratando de atestados de mais de um período ou de um dia, por exemplo. Em virtude da ausência atual de tal fiscalização, o problema parece multiplicar-se, originando uma reação em cadeia onde um servidor, ao notar que o colega age desta forma, também se sente no direito de se utilizar atestados médicos.

As conseqüências deste tipo de situação-problema são as mais diversas:

1. Reação em cadeia: um servidor imita o outro, conforme supracitado;
2. Despesas desnecessárias: em muitos casos, outros servidores realizam o trabalho daquele que se encontra em atestado, gerando horas extras, por exemplo;
3. Desgaste da imagem da Administração Pública Municipal / Falta de confiança no Plano de Governo / Deficiência administrativa / População prejudicada / Insatisfação com a Administração Pública Municipal: todas estas conseqüências são percebidas diariamente, principalmente através das redes sociais, um canal de comunicação utilizado frequentemente por toda a sociedade.

Considerando-se todos os aspectos aqui apresentados, a capacidade de governabilidade exercida pela Administração Pública Municipal vai, portanto, diminuindo, uma vez que sua imagem vai se desgastando na mesma proporção em que os problemas não são solucionados. Neste sentido, reitera-se a relevância do planejamento como ferramenta essencial para uma gestão pública qualificada:

Nossa sociedade precisa ter claro que na atual situação o caminho a ser percorrido não está traçado nem figura em qualquer mapa. Será desbravado passo a passo, com olhos fixos no destino que se busca alcançar. O processo de caminhar tem, por esta razão, elevado valor e grande importância estratégica. Deverão estar sempre presentes disposição e preparo para lidar com os erros que inevitavelmente serão cometidos, realizando o aprendizado necessário. Por diversas vezes terão que ser renegociados o ritmo da caminhada, as mudanças de traçado, o modo de enfrentar os obstáculos, a maneira de construir ou aproveitar os atalhos. Disposição para buscar acordos, desprendimento, visão de longo prazo, determinação são ingredientes fundamentais em uma longa marcha. Longa, mas que irá incorporando ganhos progressivos, pois o futuro não é um lugar distante no qual se chega depois de muito

Evento: XXIV Jornada de Pesquisa

tempo e se o encontra pronto. O futuro é feito no dia a dia, mediante ações consistentes com o grande objetivo. Deve estar sempre presente que o longo prazo começa hoje (CARDOSO JR. E CUNHA, 2015, p.207).

Somente assim é possível avançar na qualificação da gestão pública, tornando-a eficiente e capaz de atender, do melhor modo, as demandas sociais.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A realização de estudos como este permitem a aquisição de conhecimentos de significativa importância para minha atuação profissional, considerando que, na qualidade de servidora pública efetiva, minha carreira só tende a se estender ao longo dos anos subsequentes.

Considerando a minha formação acadêmica de graduação, voltada para a Administração de Empresas, possuo certa visão pautada em questões estratégicas, razão pela qual este assunto em especial me desperta muito interesse. Utilizando da ferramenta do PEG e da MDS em um caso concreto, pude avaliar a ausência de planejamento estratégico no contexto do Município de Ijuí, concebendo a necessidade de transformações urgentes no modo de gestão pública municipal utilizada até o momento.

REFERÊNCIAS

ALVES, P.V. Gestão Pública Contemporânea. Rio de Janeiro: Alta Books, 2015.

BRASIL, Ministério do Planejamento. Planejamento estratégico 2012-2015. Brasília: Ministério do Planejamento, 2011.

CARDOSO JR., J.C. Planejamento governamental e Gestão Pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Textos para Discussão 1584, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, março de 2011.

CARDOSO JR., J.C.; CUNHA, A.S. Planejamento e avaliação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2015.

DAGNINO, R.P. Planejamento estratégico governamental. 3.ed. Florianópolis: UFSC, 2014.

GIL, A.C. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MARCONI, M.A.; LAKATOS, E.M. Fundamentos de metodologia científica. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MUNICÍPIO DE IJUI. Decreto nº 6.131, de 11 de abril de 2017. Dispõe sobre o Plano de Governo da Administração Municipal 2017-2020, e dá outras providências. Disponível em: . Acesso em fev. 2018.

Bioeconomia:
DIVERSIDADE E RIQUEZA PARA O
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

SALÃO DO UNIJUI 2019
CONHECIMENTO

21 a 24 de outubro de 2019

XXVII Seminário de Iniciação Científica
XXIV Jornada de Pesquisa
XX Jornada de Extensão
IX Seminário de Inovação e Tecnologia

Evento: XXIV Jornada de Pesquisa

MUNICÍPIO DE IJUI. Estudo revela gastos com Atestados, Insalubridade, Promoções verticais e Serviços. 09/02/2018. Disponível em: . Acesso em fev. 2018.