

DOI: <http://dx.doi.org/10.18265/1517-0306a2021id5841>

ARTIGO ORIGINAL

Planejamento: da racionalidade hierárquica à dimensão intuitiva e democrática

RESUMO: O propósito deste ensaio é refletir sobre a evolução do planejamento estratégico enquanto instrumento de gestão que influencia a direção, escala e velocidade de transformações institucionais considerando os cenários de mudanças e incertezas nos campos social, político e econômico, dentro de uma lógica mais competitiva, em instituições empresariais e governamentais. Trata-se de um ensaio teórico, operacionalizado a partir de revisão de literatura sobre a atividade de planejamento, considerando a análise em quatro dimensões: Dimensão 1: visão tradicional do planejamento no âmbito empresarial; Dimensão 2: visão do planejamento incorporada ao contexto de pensamento estratégico; Dimensão 3: visão do planejamento no âmbito governamental em uma perspectiva econômico-orçamentária; Dimensão 4: visão do planejamento no âmbito governamental em uma perspectiva situacional. No limiar da bibliografia apresentada neste ensaio, é possível entender que o processo de planejamento nos âmbitos empresarial e governamental deve ultrapassar os limites de racionalidade, burocracia e prescrição e seguir dentro de uma lógica gerencial focada nos aspectos subjetivos da dimensão intuitiva, flexibilidade no curto prazo, com consistência no longo prazo, criatividade, inovação, construção da capacidade de aprendizagem, de forma a estabelecer uma atribuição mais eficiente da ação de planejamento em um contexto de pensamento estratégico global.

Palavras-chave: planejamento empresarial; planejamento governamental; pensamento estratégico.

Planning: from hierarchical rationality to intuitive and democratic dimension

ABSTRACT: The purpose of this essay is to reflect on the evolution of strategic planning, as a management tool that influences the direction, scale and speed of institutional transformations considering the scenarios of change and uncertainty in the social, political and economic fields, within a more competitive logic, in business and government institutions. This is a theoretical essay, operationalized from a literature review on the planning activity, considering the analysis in four dimensions: Dimension 1: traditional view of business planning;

SUBMETIDO 28/04/2021

APROVADO 01/08/2021

PUBLICADO ON-LINE 22/08/2021

PUBLICADO 30/12/2022

EDITOR ASSOCIADO
Elton Oliveira de Moura

 Ana Claudia de Queiroz Lira ^[1]*

 Vladyr Yuri Soares de Lima Cavalcanti ^[2]

 Maria de Lourdes Barreto Gomes ^[3]

[1] anaclaudia@les-ufpb.org. Departamento de Economia, Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Brasil

[2] yuri@pobrasil.org. Departamento de Física, Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Brasil

[3] marilu@ct.ufpb.br. Departamento de Engenharia de Produção, Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Brasil

*Autor para correspondência.

Dimension 2: vision of planning incorporated into the context of strategic thinking; Dimension 3: vision of planning at the governmental level from an economic-budgetary perspective; Dimension 4: vision of government planning in a situational perspective. At the edge of the bibliography presented in this essay, it is possible to understand that the planning process in the business and governmental spheres must go beyond the limits of rationality, bureaucracy and prescription and follow within a managerial logic focused on the subjective aspects of the intuitive dimension, flexibility in the short term, with long-term consistency, creativity, innovation, building learning capacity, in order to establish a more efficient attribution of planning action in a context of global strategic thinking.

.....
Keywords: *business planning; government planning; strategic thought.*
.....

1 Introdução

A amplitude da literatura produz uma variada gama de conceitos que enfatizam, por um lado, o caráter de futuridade do planejamento e, por outro, seu aspecto racional enquanto instrumento dinâmico e integrado de gestão – intimamente relacionado com o processo decisório das instituições, apoiadas em análise prospectiva, que procuram se antecipar às mudanças, pressões e necessidades ambientais, cuja finalidade é estabelecer e implementar estratégias que potencializem a capacidade competitiva das instituições (ANDRADE 2016; ANSOFF; DECLERCK; HAYES, 1990; KUAZAQUI, 2016; RIZZATTI; PEREIRA, 2015; ZAKERI; YANG; HASHEMI, 2019).

A racionalidade no contexto do planejamento está associada à ideia de que o processo decisório se baseia em: fatos e dados mensuráveis ou prescritos, escolhas conscientes e deliberadas; ação baseada no cálculo, orientada para o alcance de metas técnicas ou de finalidades ligadas a interesses econômicos ou de poder social, através da maximização dos recursos disponíveis. A racionalidade é orientada, então, pelos objetivos a serem atingidos pela organização, e o seu atendimento é o determinante da racionalidade – o termo “racional” deixa de ser simplesmente o ato de pensar e refletir, para se tornar a realização de medidas organizadas de forma a levar a um objetivo previamente definido, recebendo todos os elementos dessa série de atos uma posição e um papel funcionais (BAPTISTA, 2013; SAMPAIO; MANTOVANELI JUNIOR; FERNANDES, 2011).

Por outro lado, esse contexto de racionalidade exclui dimensões como informações e conhecimentos reais filtrados pelos valores e experiências pessoais, trazendo uma visível incompreensão da complexidade do sistema em que a organização está inserida. Assim, há os que discutem a transcendência da análise racional do planejamento, incorporando os aspectos subjetivos da dimensão intuitiva na tomada de decisão – baseada em experiências do indivíduo que permitem reconhecer aspectos críticos de um problema, passando por uma rede de interconexões entre processos de observação e processamento da informação (AMROLLAHI; ROWLANDS, 2018; CARDEAL, 2015; MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010).

O recorte teórico discursivo deste trabalho faz um resgate do axioma básico que sustenta o planejamento enquanto exercício sistemático da antecipação, o contrário da improvisação (CARDOSO JUNIOR, 2014), e acentua que “É uma ilusão pensar

que existe a alternativa planejar ou não planejar, pois a única alternativa que existe, na realidade, é planejar bem ou planejar mal” (DELFIM NETTO, 1966, p. 14).

Pretende-se unir a esse contexto o reconhecimento da transcendência racional do planejamento, considerando a ideia de planejamento associada a um processo criativo e à inovação, com o propósito de identificar novas oportunidades e apontar para modelos organizacionais que maximizem a criação de valor e assumam papel determinante para a gestão estratégica das instituições (SOUSA; DIAS, 2017).

No mundo contemporâneo, os cenários de mudanças e incertezas nos campos social, político e econômico ocorrem com tal intensidade e velocidade que o futuro se torna cada vez mais imprevisível. Paradoxalmente, esse mesmo contexto de incertezas ambientais, que dificulta a atividade de planejar, acentua a necessidade das organizações de promoverem o planejamento.

Nessa perspectiva, o propósito deste ensaio é refletir sobre a evolução do planejamento estratégico enquanto instrumento de gestão que influencia a direção, escala e velocidade de transformações institucionais considerando os cenários de mudanças e incertezas nos campos social, político e econômico, dentro de uma lógica mais competitiva, em instituições empresariais e governamentais. Trata-se de um ensaio teórico operacionalizado a partir de revisão de literatura sobre a atividade de planejamento considerando a análise em quatro dimensões: Dimensão 1: visão tradicional do planejamento estratégico e sua concepção racional e hierárquica no âmbito empresarial; Dimensão 2: visão do planejamento incorporada ao contexto de pensamento estratégico; Dimensão 3: visão do planejamento no âmbito governamental em uma perspectiva econômica orçamentária; Dimensão 4: visão do planejamento no âmbito governamental em uma perspectiva situacional.

A contribuição do artigo, apesar de não trazer ineditismo em sua discussão, destaca o repensar do exercício do planejamento para além das proposições formal, hierárquica e racional, enfatizando que um modelo de planejamento que priorize intuição, criatividade e inovação torna-se uma alternativa viável para que instituições públicas e privadas possam se reinventar em suas formas de estruturação, governança e administração para o alcance de resultados efetivos e tomadas de decisões emergentes.

O texto está estruturado em quatro partes, além desta introdução e das considerações finais. A seção 2 trata do planejamento empresarial em duas dimensões: visão tradicional do planejamento (hierárquica e racional) e visão do planejamento incorporada ao contexto de pensamento estratégico; a seção 3 trata do planejamento no âmbito governamental e está subdividida em três partes: breve histórico do planejamento governamental, visão orçamentária do planejamento e planejamento estratégico situacional; a seção 4 apresenta um conteúdo comparativo da lógica evolutiva do planejamento em contextos empresarial e público.

2 Planejamento empresarial: da racionalidade ao pensamento estratégico

Esta seção traz uma perspectiva conceitual acerca do planejamento empresarial em duas dimensões: visão tradicional do planejamento e visão do planejamento incorporada ao contexto de pensamento estratégico.

2.1 Primeira dimensão: visão tradicional do planejamento no âmbito empresarial

No âmbito empresarial, o planejamento admite a ordenação do processo decisório dentro das organizações, preparando-as para o futuro e facilitando a convergência de objetivos, com efeitos positivos em várias métricas de desempenho como desenvolvimento de produtos e processos, aumento da lucratividade e rentabilidade etc. (NOWAK, 2020; OLIVEIRA, 2018).

Consequentemente, o planejamento é um instrumento de mudança organizacional, ao demonstrar novas tendências sociais, econômicas, políticas e ambientais, de maneira a reduzir incertezas envolvidas no processo decisório (ANSOFF; DECLERCK; HAYES, 1990; NOWAK, 2020; SANTOS, 1992 *apud* RIZZATTI; PEREIRA, 2015).

Assim, a partir de uma perspectiva hierárquica e racional – datada da Administração Científica de Frederick Winslow Taylor (1856-1915) e da Teoria Clássica de Henri Fayol (1841-1925) –, a principal vantagem apontada da adoção de sistemas de planejamento é permitir à organização o delineamento de seu próprio futuro, ajustado ao desenvolvimento ambiental esperado.

Acompanhando uma lógica hierarquizada de planejamento em diferentes níveis e generalidades ou agregação de variáveis econômicas, Holanda (1987) considera a hipótese em que se tem o planejamento do sistema econômico, em nível global ou macroeconômico; e o planejamento de empresas, unidades produtoras, em nível microeconômico. Essa concepção hierárquica que dá ideia de planejamento está ilustrada no Quadro 1.

Quadro 1 ▼

Contexto hierárquico de planejamento em níveis micro e macroeconômico.
Fonte: elaborado a partir das ideias de Holanda (1987) e Buarque (1991)

Planejamento em nível microeconômico
Processo contínuo durante o qual são definidos e revisados objetivos e metas estratégicas de intervenção no longo prazo com a finalidade de otimizar recursos no âmbito empresarial, ligado ao contexto de um planejamento estratégico.
→ PLANO: formalização documental do planejamento. Trata-se do estabelecimento de um conjunto de metas e objetivos para melhoria competitiva da empresa no longo prazo.
→ PROGRAMAS: desagregação, em nível setorial, dos objetivos e metas estabelecidas pelo plano, orientando o investimento para áreas da empresa. Trata-se do desdobramento, por áreas da empresa, dos objetivos e metas estabelecidos no plano, constituindo a fase intermediária do planejamento.
→ PROJETOS: desdobramento operacional dos objetivos do programa, considerando recursos, atividades, tarefas e prazos que vão ao encontro dos objetivos e metas prescritas para cada área da empresa, conforme definido nos programas.
Planejamento em nível macroeconômico
Instrumento de análise e observação que envolve a fixação de objetivos e metas (crescimento, distribuição de renda e estabilidade), no âmbito de um plano de desenvolvimento econômico.
→ PLANO: formalização documental do planejamento. Trata-se de um conjunto de metas e objetivos de longo prazo visando crescimento e estabilização da economia.
→ PROGRAMAS: desagregação, em nível regional (setorial), dos objetivos e metas estabelecidas pelo plano, orientando o investimento para as regiões do país, constituindo a fase intermediária do planejamento.
→ PROJETOS: desdobramento operacional dos objetivos do programa, considerando recursos, atividades, tarefas e prazos que vão ao encontro dos objetivos e metas prescritas nos programas regionais.

Em termos micro ou macroeconômico, a função de planejamento seria desdobrada em planos ou programas setoriais, regionais, constituindo a fase intermediária do planejamento. Por fim, teríamos o projeto, que corresponderia à fase operacional do planejamento – planejamento tão completo quanto possível, da montagem de uma unidade produtora individual. É importante destacar, nessa lógica apontada por Holanda (1987), que, na estruturação de um programa de investimentos, essa programação pode ser descendente (de cima para baixo) – objetivos desdobrados em programas e projetos; como também pode ser ascendente (de baixo para cima) – recolhendo projeções sobre projetos e programas, que, através de um processo de seleção e agregação, são posteriormente integrados em um plano nacional.

Assim, hierarquicamente, a relação planejamento, plano, programa e projetos ocorre conforme dois sentidos: o projeto como instrumento de planejamento microeconômico, de maneira a definir a otimização de recursos necessários a uma determinada produção; o projeto como instrumento de análise e observação das consequências do uso de determinados recursos, em relação aos objetivos macroeconômicos de um plano de desenvolvimento nacional (BUARQUE, 1991).

2.2 Segunda dimensão: visão do planejamento incorporada ao contexto de pensamento estratégico

Os modelos que preconizam o ideal racional no exercício de planejamento suscitaram, principalmente nas últimas décadas, a aceitação das ambiguidades e paradoxos inerentes à complexa realidade organizacional (ROHDE 1996; SOUSA; DIAS, 2017). A partir da década de 1970 e muito fortemente na década de 1990, a literatura sobre planejamento estratégico percebe as limitações impostas pelo reducionismo da perspectiva racional de planejamento e promove uma ruptura com a visão tradicional, passando a aceitar as manifestações do ilógico e do intuitivo na realidade das organizações.

Em decorrência, o conceito de intuição conquistou um espaço que até então lhe havia sido negado pela ameaça que representava à ordem e à coerência dos processos idealizados pela perspectiva racional. Abandonando os conceitos rígidos que lhe tolhiam a atuação, o planejamento passa a incorporar os aspectos intuitivos da gerência, enriquecendo a análise da complexidade organizacional. Esse entendimento do planejamento como processo implica reconhecer que não é uma atividade que se esgote na concepção de um plano, de um programa, ou de um projeto. O ciclo típico do planejamento anual que tantas organizações seguem tende a confundir orçamento com planejamento e, na realidade, travar a agilidade dessas empresas para reagir às mudanças, ameaças e oportunidades (ALDAY, 2000).

Nessa perspectiva, Sousa e Dias (2017), ao reunirem um arcabouço teórico com o propósito de refletir sobre o modo de pensar o planejamento na estratégia organizacional, partem da ideia de que o pensamento estratégico pode ser entendido como parte do planejamento estratégico que incorpora intuição, criatividade e inovação à rotina, aos processos e à tomada de decisão.

Desse modo, o pensamento estratégico pode ser entendido como a evolução natural do planejamento estratégico (Quadro 2) – pensamento criativo e intuitivo percebido pelos membros da organização com o propósito contínuo e interativo que visa manter uma organização como um conjunto apropriadamente integrado a seu ambiente (ALDAY, 2000; GOLDMAN; SCHLUMPF; SCOTT, 2017).

Quadro 2 ►

Evolução do planejamento estratégico.
Fonte: *construído a partir das informações de Alday (2000), Borges Junior e Luce (2000), Kuazaqui (2016) e Sousa e Dias (2017)*

Planejamento estratégico → Gestão estratégica

O CONCEITO

Metodologia gerencial que estabelece a direção a ser seguida por uma organização, visando maior grau de interação com o ambiente. Trata-se de um instrumento dinâmico de gestão integrada considerando as ações de monitoramento e avaliação de desempenho institucional, orçamentação e tomada de decisão.

O PROCESSO: PLANEJAMENTO DENTRO DO PROCESSO DE GESTÃO ESTRATÉGICA

- **Incorporação sistêmica de fatores** como intuição, criatividade e inovação à rotina, aos processos e à tomada de decisão.
- **Execução de análise estratégica do ambiente**, demonstrando novas tendências sociais, econômicas, políticas e ambientais em torno dos ambientes interno e externo à organização.
- **Estabelecimento de diretriz organizacional** comum a todas as pessoas de vários níveis da organização, focando tanto medidas quantitativas quanto medidas qualitativas.
- **Formulação de estratégias** com vistas a garantir os objetivos organizacionais em contexto: i) deliberado – foco no planejamento de longo prazo baseado em previsões futuras; e ii) emergente – surge em resposta às mudanças do ambiente organizacional.

O RESULTADO

- Aumento da competitividade e do grau de resolutividade organizacional;
- Excelência no atendimento às necessidades de curto prazo e às mudanças de longo prazo;
- Redução de incertezas e melhoria na qualidade do processo decisório, bem como otimização do uso de recursos, processos e resultados.

Assim, o exercício do planejamento dentro do “pensamento estratégico” aponta para modelos organizacionais criativos, que ultrapassem qualquer previsão que possa ter sido criada pela simples projeção do que possa ter existido no passado, de modo a maximizar a criação e agregar valor, e assume papel determinante para a gestão estratégica das instituições (CARDEAL, 2014 *apud* SOUSA; DIAS, 2017).

Goldman, Schlumpf e Scott (2017) sugerem que o pensamento estratégico é um processo dinâmico, interativo e iterativo que integra pensamento e ação. Makadok, Burton e Barney (2018) e Koseoglu e Parnell (2020) destacam que o campo de gestão estratégica tem se mostrado notavelmente inclusivo, receptivo, multifacetado e temporal, em relação a ideias, teorias e paradigmas originários de uma variedade de diferentes disciplinas das ciências sociais, psicologia e outras fontes como, por exemplo, teoria dos sistemas, teoria da complexidade, estrutura de consultoria de gestão etc.

Essas visões estendem o pensamento estratégico para além de uma abordagem exclusivamente cognitiva enquanto processo, explorando as diferenças de desempenho entre as empresas pelos lados político, econômico, psicológico, tecnológico e social.

3 Planejamento governamental: da racionalidade ao contexto constitucional e democrático

Esta seção apresenta um breve histórico sobre a atividade de planejamento no Brasil e segue esta análise, agora no âmbito público, através de mais duas dimensões: planejamento em um contexto econômico-orçamentário e planejamento em um contexto situacional.

3.1 Planejamento governamental no Brasil: breve histórico

O planejamento governamental, de acordo com Toni (2017, p. 4), é, por definição, “um processo político coletivo, coordenado pelo Estado, que, através do aumento da capacidade de governo, realiza um projeto estratégico de sociedade”. Essa definição supera o marco das teorias administrativas limitadas pela análise de eficiência e eficácia, alocação de recursos e aplicação de modelos gerenciais.

No contexto governamental, Toni (2017) destaca que a história do planejamento no setor público se confunde com a própria trajetória de construção do aparelho de Estado. Só recentemente processou o adjetivo “estratégico” ao termo “planejamento”. Desde o Estado Novo, o planejamento governamental se confunde com projetos de desenvolvimento econômico, principalmente grandes projetos de infraestrutura. O autor argumenta que, a despeito da modernização do Estado e do aprofundamento da democracia pós-governos militares, a nação brasileira ainda não construiu um sistema de planejamento estratégico à altura dos desafios de um projeto nacional.

Quadro 3 ▼

Planejamento governamental no Brasil: anos 1930 ao regime militar.

Fonte: estruturado a partir de Kon (1994), Cardoso Junior (2014), Machado e Brum (2014) e Toni (2017)

Machado e Brum (2014), ao apresentarem o planejamento como um instrumento a ser aperfeiçoado, mas que possui extrema importância para a efetivação do desenvolvimento econômico, destacam que a consolidação de uma política coerente de desenvolvimento nacional está atrelada ao exercício de planejamento adequado às necessidades sociais.

Com base em Kon (1994), Cardoso Junior (2014), Machado e Brum (2014) e Toni (2017), o Quadro 3 traz um primeiro recorte do exercício de planejamento no Brasil, considerando o período dos anos 1930 até o golpe militar de 1964.

Fase I – Nacional-desenvolvimentista: dos anos 1930 até o pós-guerra (1937–1946)
Nos anos de 1930 a 1945, o governo brasileiro, sob o comando de Getúlio Vargas, adotou uma série de medidas econômico-financeiras, reformas político-administrativas e a reestruturação do aparelho estatal. O primeiro plano quinquenal (1939–1943) inaugurou uma longa sequência de “planos” governamentais, limitados apenas ao controle orçamentário plurianual em obras de infraestrutura.
Fase II – Desenvolvimentista-dependente: do pós-guerra ao golpe militar de 1964 (1945–1964)
No Brasil, as tentativas iniciais de organizar a economia datam da década de 1940, resumidas no relatório Simonsen (1944–1945), nos diagnósticos da Missão Cooke (1942–1943), da Missão Abbink (1948), da Comissão Mista Brasil – EUA (1951–1953) e no Plano Salte (1946). Porém, restringiram-se a medidas setoriais ou de racionalização do processo orçamentário.
O período 1956–1961: Plano de Metas
A primeira experiência que considerava o processo global e contínuo de planejamento aplicada no país. A articulação entre o capital privado e o nacional, e entre o capital estrangeiro e o Estado desempenhou papel importante na aceleração do processo de industrialização no período.
Em 1963: Plano Trienal
A estratégia do plano baseava-se na elevação da carga fiscal, na redução do dispêndio público, na captação de recursos do setor privado e numa série de reformas de base, como a reforma agrária. As medidas postas em prática não impediram o fracasso do plano: alta da inflação, queda da taxa do PIB e dos investimentos e aumento do déficit do Tesouro.
Tendências que marcam o planejamento governamental do pós-guerra até o regime militar:
<ul style="list-style-type: none"> • A origem da ideologia e da prática do planejamento governamental no Brasil foi uma combinação privilegiada de condições (economia de guerra, perspectivas de desenvolvimento industrial, problemas de defesa nacional, reestruturação do poder político e do Estado, nova constelação de classes sociais); • Importantes peças do aparelho de Estado são construídas, entre elas o BNDES e a Petrobras; • O governo Juscelino Kubitschek, emblemático dessa fase, aprofunda a intervenção do Estado para completar o primeiro ciclo de industrialização, associada ao capital externo; • O Plano de Metas é a síntese desse processo, que termina com o Plano Trienal de Celso Furtado, às vésperas do golpe militar de 1964.

No decorrer do período militar, entre 1964 e 1985, ainda que houvesse planos econômicos, o planejamento não permitiu que o Brasil solucionasse seus problemas estruturais. Os governos militares vão aprofundar a industrialização, a dependência externa e a intervenção estatal, agora, em bases políticas autoritárias.

Sem democracia, ou seja, participação popular, não é possível canalizar as pretensões sociais de maneira satisfatória até o interior do aparelho estatal. A ditadura distorceu os fundamentos do planejamento global, gerando distorções graves na economia brasileira, tais como o endividamento excessivo e a hiperinflação.

Os Quadros 4 e 5, respectivamente, trazem um terceiro e quarto recortes do exercício de planejamento no Brasil dos governos militares à redemocratização.

Quadro 4 ►

Planejamento governamental no Brasil nos governos militares.

Fonte: estruturado a partir de Kon (1994), Cardoso Junior (2014), Machado e Brum (2014) e Toni (2017)

Fase III – Desenvolvimentista-autoritário: 1964–1985
O período 1964–1966: Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG)
O período 1968–1970: Programa Estratégico de Desenvolvimento
O período 1972–1974: I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico – I PND
O período 1975–1979: II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico – II PND
O período 1980–1985: III Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico – III PND
<p style="text-align: center;">Tendências que marcam o planejamento nos governos militares:</p> <ul style="list-style-type: none"> • O planejamento governamental se materializou como planos de desenvolvimento estatal, em especial de infraestrutura e fomento da industrialização. O conceito que presidiu a prática de planejamento governamental foi basicamente econômico, associado muitas vezes a práticas autoritárias e à intervenção estatizante; • O final do último período autoritário e o retorno da democracia política não ensejou uma inovação radical no planejamento governamental – sua modernização ocorreu sob disciplina fiscalista, subordinada à lógica orçamentária e orientada por valores não participativos; • Particularmente os planos postos em prática a partir da década de 1980 tiveram a característica de se dedicarem especificamente à estabilização da economia e, portanto, por natureza, se apresentarem como parciais e com a preocupação prioritária de curto prazo, sem a globalidade e abrangência de um plano de desenvolvimento.

Quadro 5 ▼

Planejamento governamental no Brasil na redemocratização.

Fonte: estruturado a partir de Kon (1994), Cardoso Junior (2014), Machado e Brum (2014) e Toni (2017)

Fase IV – democrático-liberal
Fevereiro de 1986: Plano Cruzado
Novembro de 1986: Plano Cruzado 2
Junho de 1987: Plano Bresser

Janeiro de 1988: Plano Mailson
Janeiro de 1989: Plano Verão
Março de 1990: Plano Collor I
Janeiro de 1991: Plano Collor II
Em 1993: Plano FHC1 – Fernando Henrique Cardoso
Em dezembro de 1993: Programa de Estabilização Econômica – FHC2
Fevereiro de 1994: Plano Real
<p>Tendências que marcam o planejamento governamental na redemocratização:</p> <p>A crise econômica dos anos 1980, na transição do governo militar para a democracia parlamentar, significou também uma crise do modelo de planejamento associado. O assim chamado “Sistema Federal de Planejamento” deixou de existir;</p> <p>Com a crise sobre os rumos do país – retomar o modelo desenvolvimentista ou aprofundar as reformas liberais –, decidiu-se em favor da última opção. O governo Sarney (1985–1989) e o governo Collor (1990–1992) iniciaram, cada um em contextos muito específicos, o que foi consolidado pelos governos de Fernando Henrique Cardoso (1994–2002), denominada de fase democrático-liberal do planejamento governamental;</p> <p>Na década de 1990, diante do contexto de liberalismo econômico da época, a função de planejamento ficou marcada pelo esgotamento e desmonte da função e das instituições de planejamento governamental conforme haviam sido constituídas ao longo das décadas de 1930 a 1980; a função de planejamento foi reduzida a algo meramente técnico-operacional, destituído de sentido estratégico ou mesmo discricionário;</p> <p>Agendas de gestão pública, voltadas à racionalização da burocracia e das funções de arrecadação, orçamentação e gestão da moeda, passaram a dominar o debate, a teoria e a prática da reforma do Estado. Através desse expediente, planejar passou a ser compreendido como o processo por meio do qual são compatibilizadas ações a serem realizadas com os limites orçamentários previstos.</p>

Ao longo das décadas de 1980 e 1990, o planejamento brasileiro passou por importantes fases, dos planos econômicos anualizados e “até arbitrários” culminando em sua Constitucionalização em 1988, juntamente com o Orçamento. Tal evolução permitiu racionalizar ainda mais o planejamento, programando-o através de planos de médio prazo e controlando-o através da execução orçamentária.

3.2 Terceira dimensão: visão do planejamento público sob a perspectiva econômico-orçamentária

O planejamento, com base nas novas atribuições constitucionais, conforme destacam Machado e Brum (2014), deixou de ser um instrumento de caráter técnico – que poderia ou não ser implementado, de acordo com a vontade dos dirigentes – para tornar-se um mecanismo jurídico por meio do qual o dirigente passou a ter obrigação de executar sua atividade governamental na busca da realização das mudanças necessárias para alcançar o desenvolvimento econômico e social.

A partir da Constituição de 1988, então, são implementados planos plurianuais como forma de balizar a alocação de gastos públicos no decorrer de um prazo maior – nesse caso, ao longo de quatro anos, entre o segundo ano de uma administração e o início da seguinte – do que o permitido pela execução orçamentária em bases anuais.

O Plano Plurianual (PPA), no Brasil, previsto no artigo 165 da Constituição Federal e regulamentado pelo Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998, é um plano de médio prazo, que estabelece as diretrizes, objetivos e metas a serem seguidos pelo governo federal, estadual ou municipal ao longo de um período de quatro anos (BRASIL, 1998).

O modelo consiste basicamente de três documentos: o PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). A LDO é elaborada anualmente e tem como principal finalidade orientar a elaboração dos orçamentos fiscais e da seguridade social e de investimento do Poder Público, incluindo os poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e as empresas públicas e autarquias, baseando-se no que foi estabelecido pelo Plano Plurianual. Nesse caso, a LDO serve como um ajuste anual das metas colocadas pelo PPA. Enquanto o PPA é um documento de estratégia, pode-se dizer que a LDO delimita o que é e o que não é possível realizar no ano seguinte.

A LOA é o orçamento anual propriamente dito. O orçamento anual visa concretizar os objetivos e metas propostas no Plano Plurianual (PPA), segundo as diretrizes estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Estima as receitas e fixa as despesas do governo para o ano subsequente. Ela prevê os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos das estatais. Todos os gastos do governo para o próximo ano são previstos em detalhe na LOA. É dividida por temas, como saúde, educação e transporte. Prevê também quanto o governo deve arrecadar para que os gastos programados possam de fato ser executados. Se bem elaborada, a LOA estará alinhada aos grandes objetivos e metas estabelecidas pelo PPA (BRASIL, 2019).

Assim sendo, o plano plurianual é uma manifestação da intenção do Estado em priorizar determinadas áreas de atuação, e o orçamento visa o controle das ações do Estado e também das contas públicas.

O PPA é dividido em planos de ações, e cada plano deverá conter: objetivo, órgão do governo responsável pela execução do projeto, valor, prazo de conclusão, fontes de financiamento, indicador que represente a situação que o plano visa alterar, necessidade de bens e serviços para a correta efetivação do previsto, ações não previstas no orçamento da União, regionalização do plano etc.

Operacionalmente, cada um desses planos (ou programas) será designado a uma unidade responsável competente, mesmo que durante a execução dos trabalhos várias unidades da esfera pública sejam envolvidas. Também será designado um gerente específico para cada ação prevista no Plano Plurianual, por determinação direta da Administração Pública Federal. O decreto que regulamentou o PPA prevê que sempre se deve buscar a integração das várias esferas do poder público (federal, estadual e municipal), e também destas com o setor privado.

A cada ano, será realizada uma avaliação do processo de andamento das medidas a serem desenvolvidas durante o período quadrienal – não só apresentando a situação atual dos programas, mas também sugerindo formas de evitar o desperdício de dinheiro público em ações não significativas. Sobre essa avaliação é que serão traçadas as bases para a elaboração do orçamento federal anual.

Pode-se afirmar que o Plano Plurianual faz parte da política de descentralização do governo federal, que já é prevista na Constituição vigente. Nas diretrizes estabelecidas em cada plano, é fundamental a participação e apoio das demais esferas da administração pública, que têm mais conhecimento dos problemas e desafios que são necessários enfrentar para o desenvolvimento sustentável local.

Nesse contexto, o planejamento governamental foi lentamente retomado numa perspectiva diferente da dos anos 1970 e 1980: mais indicativo e regulatório, mas

integrado à dimensão de gestão pública e mais participativo e descentralizado. A expressão formal máxima desse movimento foram as constantes “metamorfozes metodológicas” dos Planos Plurianuais Federais (TONI, 2017).

Em meados da década passada, novas repaginações aproximaram o planejamento federal de práticas mais participativas. Outra dimensão renovada foi a dimensão territorial do planejamento e, no plano metodológico, o conceito de que o PPA federal devesse ir além de uma *shop list* para se tornar uma síntese da estratégia geral do governo, integrando tematicamente amplas áreas de intervenção pública.

A programação legal e temporal do planejamento estratégico e seu atrelamento à previsão orçamentária anual trouxeram grandes avanços na economia nacional no sentido de permitir maior interação social e estatal na formulação de políticas públicas. O planejamento surge como instrumento de intervenção do Estado para a indução do crescimento econômico no Brasil no século XX (MACHADO; BRUM, 2014).

Nessa linha de pensamento, Cardoso Junior (2014) considera um conjunto mínimo de proposições a serem levadas em consideração com vistas à elaboração de um PPA, centrado nas seguintes dimensões:

- a) **centralidade:** iniciativa de planejamento institucionalmente situada e/ou fortemente referendada e amparada pelos mais altos escalões políticos e instâncias formais da República Brasileira – o PPA como referência principal para todo o governo, guiando a sua reorganização institucional e ajudando a operacionalizar as políticas públicas a ele referenciadas.
- b) **temporalidade e direcionalidade:** iniciativa de planejamento operando segundo níveis diferentes de temporalidade e de direcionalidade estratégica – todos os planos setoriais considerados robustos e corretos do ponto de vista da política e da estratégia nacional de desenvolvimento seriam automaticamente incorporados ao PPA, independentemente do respectivo horizonte temporal ou do grau de maturação institucional em cada caso.
- c) **setorialidade e espacialidade:** iniciativa de planejamento que formalize a mudança de uma estrutura setorizada/departamentalizada de atuação governamental, rumo a algum tipo de estrutura organizacional de perfil matricial.
- d) **exequibilidade:** iniciativa de planejamento dotada de forte componente democrático-participativo.
- e) **responsividade:** iniciativa de planejamento que promova o alinhamento entre os resultados intermediários (medidos pela eficácia da ação governamental) e os resultados (medidos pela efetividade transformadora da ação) das políticas públicas nacionais rumo à consolidação de um projeto de desenvolvimento integral para o Brasil no século XXI.

Trata-se, segundo Cardoso Junior (2014), de dotar a função de planejamento de forte componente democrático-participativo, com nível de engajamento público dos atores diretamente envolvidos com a questão, sejam estes da burocracia estatal, políticos ou acadêmicos, sejam os próprios beneficiários da ação que se pretende realizar.

3.3 Quarta dimensão: visão do planejamento público sob a perspectiva situacional

Saindo de uma perspectiva econômica/orçamentária de planejamento (PPA, LDO, LOA) para um tipo de planejamento mais assertivo no âmbito público, tem-se o chamado Planejamento Estratégico Situacional (PES). Idealizado e desenvolvido pelo economista chileno Carlos Matus no início da década de 1970, o Planejamento Estratégico Situacional é uma metodologia criada, inicialmente, para lidar com os desafios da administração pública no tratamento de questões de ordem da destinação de recursos públicos, estendendo-se a qualquer órgão cujo foco não seja exclusivamente o mercado, mas que esteja implícito também o jogo político, econômico e social (COBAITO, 2019; SILVA *et al.*, 2017).

Diferentemente da abordagem tradicional, a flexibilidade é a palavra-chave no planejamento situacional – os planos de ação elaborados podem passar por adaptações e reformulações de acordo com o comportamento de diferentes variáveis situacionais (econômicas, políticas e sociais), uma vez que a realidade está em constante mudança. Faz-se necessário, portanto, que o planejamento seja a mediação entre o conhecimento e a ação, sendo continuamente construído, não apenas abrangendo a análise da situação, mas também fazendo conjecturas sobre as possíveis reações contingenciais.

No modelo situacional são agregados, além dos recursos econômicos, os recursos de poder existentes para criar viabilidade ao processo de mudança, uma vez que, no enfoque situacional, o planejamento é realizado por atores que têm interesses específicos, visões distintas da realidade, e cada perspectiva estará marcada, condicionada, limitada pela inserção particular de cada ator, inclusive oponentes, que também planejam. Assim, o PES dialoga com uma perspectiva de gestão participativa, democracia deliberativa que leva a uma perspectiva mais substantiva da administração, bastante diferente dos modelos gerencialistas do planejamento estratégico tradicional.

Assim, o ponto principal que distingue o planejamento estratégico situacional dos demais é o imbricamento entre a política e a gestão, na medida em que o PES confronta os recursos, competências e conecta, de modo particular, os agentes e os mecanismos de articulação entre eles e as políticas propostas pelo plano (MAZZALI *et al.*, 2009 *apud* COBAITO, 2019).

O planejamento, então, deve ser realizado juntamente com a perspectiva política como forma de lidar com as resistências de outras forças presentes na realidade, em um ambiente descrito por meio de três elementos: o Projeto de um Governo ou Plano de uma empresa pública, que representa o caminho que pretende imprimir à administração; a Capacidade de Governo, equivalente à competência técnica e recursos financeiros; por fim, a Governabilidade, representando o potencial de articulação com os agentes envolvidos tanto internamente como externamente (MATUS, 1993 *apud* COBAITO, 2019).

Acompanhando essa lógica política, democrática e participativa em torno da ideia de planejamento público, Toni (2017) destaca uma nova fase do planejamento governamental brasileiro no século XXI, caracterizada pela retomada das ideias desenvolvimentistas com forte inclusão social e participação societal. Essa fase, segundo o autor, poderia ser chamada de “desenvolvimentista-societal”.

Nessa fase, a perspectiva é que a lógica do planejamento ultrapasse o contexto de racionalidade até então apresentado – instrumento de reordenação econômica, burocrático e formal, tanto no desenho como na operacionalização das ações governamentais – e

passa para um contexto estratégico global, para atuar como função intrínseca, indelegável e estratégica do Estado brasileiro contemporâneo, como instrumento de participação social e política, com o intuito de incluir na agenda governamental temas e interesses da coletividade, dando, assim, uma atribuição mais intuitiva e participativa da ação de planejamento em um contexto de pensamento estratégico global.

4 Planejamento: lógica evolutiva em contextos empresarial e público

No limiar da bibliografia apresentada neste ensaio, é possível entender que, dentro do contexto dos desafios e tendências sociais, econômicas, políticas, tecnológicas e ambientais em torno dos ambientes interno e externo às organizações, o processo de planejamento nos âmbitos empresarial e governamental deve ultrapassar os limites de racionalidade, burocracia e prescrição ditadas pelo planejamento formal, tradicional e caminhar dentro de uma lógica gerencial focada, também, nos aspectos subjetivos da dimensão intuitiva, experiência humana, flexibilidade no curto prazo, com consistência no longo prazo, criatividade, inovação, construção da capacidade de aprendizagem e equipes autogeridas e o entendimento de que as organizações fazem parte de um sistema produtivo integrado com outras empresas e pessoas.

Nesse sentido, a bibliografia aqui apresentada converge, em seu quadro teórico-conceitual, para a perspectiva de que o planejamento estratégico e o pensamento estratégico são dois processos complementares: a organização precisa pensar no futuro, inovando, sendo inteligente e criativa, simultaneamente alinhada aos processos que precisam ser colocados em prática formalmente, de modo que os gestores possam atender e superar as dificuldades na gestão do âmbito organizacional (CARDEAL, 2017).

No âmbito governamental, em que pese a retomada dos instrumentos formais de planejamento (PPA, LDO, LOA), previstos pela Constituição de 1988, o tipo de planejamento que se busca implantar, a partir das diretrizes constitucionais, tem méritos, mas também problemas. O mérito principal, conforme destaca Cardoso Junior (2014), é a tentativa de transformar a atividade de planejamento governamental em processo contínuo da ação estatal. Por sua vez, o principal problema está refletido no diagnóstico de que, ao se reduzir o horizonte de ação possível do planejamento para o curto/médio prazo, condicionando-o, simultaneamente, ao orçamento prévio disponível, transforma-se essa atividade em ação de tipo operacional-cotidiana do Estado, como o são todas aquelas próprias da gestão ou da administração pública corrente (CARDOSO JUNIOR, 2014).

Sob esse aspecto, Toni (2017) reitera essa concepção e analisa que o modelo de gestão federal, em especial o processo decisório estratégico, continuou a padecer dos mesmos problemas estruturais da formação do Estado brasileiro: um profundo elitismo e viés autoritário e a dominância do curto prazo, reforçada pela fragmentação partidária e pela lógica do ciclo eleitoral. Toni (2017) destaca, ainda, que a elaboração dos planos plurianuais, desde 1995, não conseguiu qualificar a agenda estratégica da Presidência da República, nem alterar a cultura política que orienta o estilo de gestão pública.

Assim, na última fase de planejamento governamental, considerado o período denominado de “desenvolvimentista-societal”, a estrutura e o *modus operandi* do PPA permaneceram basicamente os mesmos, com três singularidades que distinguem essa fase, na visão de Toni (2017): retomada das diretrizes desenvolvimentistas baseadas na combinação de dois parâmetros: a consolidação de um mercado interno de massas e a inclusão social; inserção de práticas mais participativas na elaboração das políticas, materializadas por dezenas de processos consultivos nacionais; formato de planejamento

setorial *ad hoc*, que confirma a impossibilidade de um planejamento estratégico nacional integrado como um projeto de desenvolvimento nacional.

Considerações finais

O propósito deste ensaio foi refletir sobre a evolução do planejamento estratégico, enquanto instrumento de gestão que influencia a direção, escala e velocidade de transformações institucionais considerando os cenários de mudanças e incertezas nos campos social, político e econômico, dentro de uma lógica mais competitiva, em instituições empresarial e governamental.

No âmbito empresarial, os métodos tradicionais de planejamento, apesar de serem úteis em várias situações, apresentam dificuldades na abordagem para sistemas complexos, tais como os problemas sociais, econômicos e administrativos. Assim, no contexto estratégico corporativo, a atividade de planejamento deve ocorrer de maneira ampla, alinhada ao processo de gestão estratégica. As bases desse alinhamento são: incorporação sistêmica de fatores como intuição, criatividade e inovação à rotina, aos processos e à tomada de decisão; envolvimento de pessoas de vários níveis da organização, focando medidas quantitativas e qualitativas inerentes ao senso de valores, propósitos, significados e visão da organização; reconhecimento organizacional de que a empresa tem responsabilidades socioeconômicas e ambientais, fazendo parte de um sistema produtivo integrado com outras empresas e pessoas; execução de uma análise estratégica dos ambientes interno e externo à organização, demonstrando novas tendências sociais, econômicas, políticas, tecnológicas e ambientais, de forma a flexibilizar alterações em um plano não prescritivo, mas situacional e sistemático.

No âmbito governamental, dada a multiplicidade de ações do Estado, em termos de políticas públicas que interagem entre si e concorrem pelos recursos escassos para a sua execução, que buscam o atendimento das demandas da sociedade civil, a metodologia de planejamento deve ser ainda mais flexível, seguindo, por exemplo, os moldes do Planejamento Estratégico Situacional em termos de ajuste contínuo entre o conhecimento e a ação, ao longo do plano, à medida que se constata uma mudança situacional (política, social, econômica etc.). Agregado a isso, a função de planejamento na esfera governamental deve ser dotada de forte componente democrático-participativo, com nível de engajamento público dos atores diretamente envolvidos com a questão, sejam estes da burocracia estatal, políticos ou acadêmicos, de forma a organizar e direcionar de uma maneira lógica as questões sociais complexas.

A reflexão proposta neste estudo sobre a evolução do planejamento estratégico enquanto instrumento de gestão restringiu-se, no âmbito empresarial, à análise da função de planejamento no contexto da gestão estratégica e, no âmbito governamental, ao exercício de planejamento limitado a um modelo orçamentário e à perspectiva do Planejamento Estratégico Situacional. Importante e necessário, então, que haja discussões futuras sobre metodologias alternativas ao planejamento estratégico tradicional, retratando experiências empresariais e governamentais, de forma a contribuir no conteúdo e no processo aplicado a esse instrumento de gestão.

Financiamento

Este estudo conta com o financiamento do Projeto PVE13232-2020 da Pró-Reitoria de Pesquisa (PROPESQ)/Universidade Federal da Paraíba.

Referências

ALDAY, H. E. C. O planejamento estratégico dentro do conceito de administração estratégica. **Revista da FAE**, Curitiba, v. 3, n. 2, p. 9-16, 2000. Disponível em: <https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/505>. Acesso em: 20 ago. 2022.

AMROLLAHI, A.; ROWLANDS, B. OSPM: A design methodology for open strategic planning. **Information & Management**, v. 55, n. 6, p. 667-685, Sept. 2018. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.im.2018.01.006>.

ANDRADE, A. R. **Planejamento estratégico**: formulação, implementação e controle. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

ANSOFF, H. I.; DECLERCK, R. P.; HAYES, R. L. **Do planejamento estratégico à administração estratégica**. São Paulo: Atlas, 1990.

BAPTISTA, M. V. **Planejamento social**: intencionalidade e instrumentação. 3 ed. São Paulo: Veras, 2013.

BORGES JUNIOR, A. A.; LUCE, F. B. Estratégias emergentes ou deliberadas: um estudo de caso com os vencedores do prêmio “Top de Marketing” da ADVB. **Revista de Administração de Empresas (RAE)**, São Paulo, v. 40, n. 3, p. 36-44, jul./set. 2000. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/19385>. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2829.htm. Acesso em: 4 maio 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. **Manual técnico do plano plurianual 2020-2023**. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias/manualtecnico_ppa20202023_v1.pdf. Acesso em: 17 maio 2020.

BUARQUE, C. **Avaliação econômica de projetos**: uma apresentação didática. Rio de Janeiro: Campus, 1991.

CARDEAL, N. **Pensamento estratégico**: antecipar as ondas do futuro. 2. ed. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2015.

CARDOSO JUNIOR, J. C. **Brasil**: balanço histórico e propostas ao plano plurianual 2016-2019. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. (Texto para Discussão). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3456>. Acesso em: 31 maio 2020.

COBAITO, F. C. Planejamento estratégico situacional: um estudo bibliométrico em bases de dados nacionais entre 2013 e 2018. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, v. 8, n. 1, p. 101-115, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rigs/article/view/25567>. Acesso em: 10 jul. 2021.

DELFIN NETTO, A. **Planejamento para o desenvolvimento econômico**. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1966.

GOLDMAN, E. F.; SCHLUMPF, K. S.; SCOTT, A. R. Combining practice and theory to assess strategic thinking. **Journal of Strategy and Management**, v. 10, n. 4, p. 488-504, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1108/JSMA-02-2017-0012>.

HOLANDA, N. **Planejamento e projetos**: uma introdução às técnicas de planejamento e elaboração de projetos. 13. ed. Fortaleza: Estrela, 1987.

KON, A. Quatro décadas de planejamento econômico no Brasil. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 34, n. 3, p. 49-61, mai./jun. 1994. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-75901994000300005>.

KOSEOGLU, M. A.; PARNELL, J. The evolution of the intellectual structure of strategic management between 1980 and 2019. **Journal of Strategy and Management**, v. 13, n. 4, p. 503-534, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1108/JSMA-05-2020-0102>.

KUAZAQUI, E. **Planejamento estratégico**. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

MACHADO, C. C. P.; BRUM, A. K. Aspectos teóricos do planejamento econômico e sua importância para a promoção do desenvolvimento. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 2., 2014, Ponta Porã. **Anais [...]**. Ponta Porã: UEMS, 2014. Disponível em: <https://anaisonline.uems.br/index.php/eacaeco/article/view/2784/2856>. Acesso em: 4 maio 2020.

MAKADOK, R.; BURTON, R.; BARNEY, J. A practical guide for making theory contributions in strategic management. **Strategic Management Journal**, v. 39, n. 6, p. 1530-1545, June 2018. DOI: <https://doi.org/10.1002/smj.2789>.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safári de estratégia**: um roteiro pela selva do planejamento estratégico. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

NOWAK, R. Does employee understanding of strategic objectives matter? Effects on culture and performance. **Journal of Strategy and Management**, v. 13, n. 4, p. 477-493, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1108/JSMA-02-2020-0027>.

OLIVEIRA, D. P. R. **Planejamento estratégico**: conceitos, metodologia e práticas. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

RIZZATTI, G.; PEREIRA, M. F. **Planejamento estratégico**: a contribuição da liderança organizacional para o processo de implementação da estratégia. São Paulo: Atlas, 2015.

ROHDE, C. M. S. **Planejamento e os limites da racionalidade**. 1996. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1996. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/76478>. Acesso em: 14 maio 2020.

SAMPAIO, C. A. C.; MANTOVANELI JUNIOR, O.; FERNANDES, V. Racionalidade de tomada de decisão para o planejamento e a gestão territorial sustentável. **Redes**, v. 16, n. 2, p. 131-155, 2011. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/1209>. Acesso em: 4 maio 2020.

SILVA, A. K.; SOUSA, J. P.; RODRIGUES, W.; CANÇADO, A. C. Planejamento Estratégico Situacional - PES: uma análise bibliométrica da produção científica brasileira.

Revista do Serviço Público, v. 68, n. 2, p. 365-388, 2017. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v68i2.1269>.

SOUSA, J. C.; DIAS, P. H. R. C. Integração do planejamento estratégico ao pensamento estratégico. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, v. 19, n. 47, p. 29-44, 2017. DOI: <https://doi.org/10.5007/2175-8077.2017v19n47p29>.

TONI, J. **O futuro do planejamento governamental no Brasil, políticas públicas e crise institucional**. (Trabalho preparado para apresentação no 9º Congresso Latinoamericano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-Americana de Ciência Política – ALACIP). Montevideu: ALACIP, 2017. Disponível em: <https://alacip.org/cong17/pp-58toni-9c-m.pdf>. Acesso em: 14 maio 2020.

ZAKERI, S.; YANG, Y.; HASHEMI, M. Grey strategies interaction model. **Journal of Strategy and Management**, v. 12, n. 1, p. 30-60, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1108/JSMA-06-2018-0055>.