



## ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E GESTÃO SOCIAL: EM BUSCA DE ALTERNATIVAS TEÓRICAS E METODOLÓGICAS

Fernando Batista Bandeira da Fontoura  
Doutor em Desenvolvimento Regional  
Universidade de Santa Cruz do Sul

### RESUMO

Este ensaio apresenta uma discussão dos processos de planejamento e estratégia nas organizações públicas e privadas. O procedimento metodológico baseia-se na reflexão crítica, a partir da gestão social e através da problematização crítica, com base no arco de Maguerez. Como principal constructo, destaca-se a elaboração de um modelo mental dos processos tradicionais hegemônicos e uma proposição voltada para a gestão social, envolvendo a multidimensionalidade das dinâmicas organizacionais nos territórios.

**Palavras-chave:** Estratégia organizacional. Planejamento. Gestão social.

### ABSTRACT

This essay presents a discussion of planning and strategy processes in public and private organizations. The methodological procedure is based on critical reflection, starting from social management and through critical problematization, based on Maguerez's arch. As the main construct, we highlight the elaboration of a mental model of the traditional hegemonic processes and a proposal focused on social management, involving the multidimensionality of the organizational dynamics in the territories.

**Keywords:** Organizational strategy. Planning. Social management.

## 1 INTRODUÇÃO

O termo estratégia é amplamente utilizado na literatura nacional e internacional, principalmente nas ciências sociais aplicadas, com predominância na Administração, nas Ciências Contábeis e também na Economia, tendo como um de seus maiores expoentes Michel Porter (1986), a partir da escola do posicionamento estratégico, também muito discutida nos estudos organizacionais.

Usando o raciocínio dialético, pode-se afirmar que o termo tem diversos significados e interpretações, inclusive a partir do contramovimento entre o simples e o complexo. No sentido mais simples, a estratégia pode ser descrita, neste ensaio, a partir da origem etimológica do termo grego “*strategia*”, com vários significantes no campo da linguagem, como: plano, método, manobras ou estratégias para alcançar um fim ou resultado específico. Ou ainda, no sentido de aplicação militar, como manobras para ataque e defesa na linha de coordenação das forças armadas.

A obra de Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2009) prevê dez significados ou escolas para o termo estratégia, sendo: escola do *design*, escola do planejamento, escola do posicionamento, escola empreendedora, escola cognitiva, escola da aprendizagem, escola de Porter, escola cultural, escola ambiental, escola de configuração. Entretanto, apesar dos variados significantes e definições, de acordo também com a interpretação da multidisciplinaridade das áreas que utilizam o termo, o que mais vem em mente é a visão do posicionamento defendida por Porter (1986), em uma linguagem econômica de forças competitivas e de técnicas como análise interna e externa, matriz SWOT e indicadores de desempenho com foco muito forte na análise economicista das dinâmicas organizacionais.

Nesse sentido, o presente ensaio preconiza realizar uma reflexão teórica e aplicada para se pensar os processos de planejamento e estratégias aplicadas também para as regiões, para se pensar o bem comum na linha de diretrizes e fatores relevantes para o Desenvolvimento Regional (CEPAL, 2014).

O objetivo deste estudo, portanto, é: pensar uma proposta teórica e metodológica para estratégia, sob a perspectiva regional e da gestão social. O artigo é dividido em três sessões: a questão do crescimento e do desenvolvimento; a estratégia sob a perspectiva regional; e a gestão social, proposta teórica e metodológica para se pensar processos de estratégia com viés para gestão social e planejamento regional.

## **2 CRESCIMENTO, DESENVOLVIMENTO, ESTRATÉGIA REGIONAL E GESTÃO SOCIAL**

Este ensaio alinha-se ao pensamento de que as formas de organização da produção, em linhas gerais, geram processos de formatação de toda a sociedade, inclusive em seus processos cognitivos, de forma consciente e inconsciente, ou seja, tudo que existe na sociedade tem uma influência das formas de organização da produção (BARROS FILHO, DAINEZE, 2014).

Esse pensamento embasa a preocupação e a agenda de pesquisa em Desenvolvimento Regional para analisar as dinâmicas organizacionais e os processos de estratégia que norteiam organizações públicas e privadas. O desenvolvimento do capitalismo no cenário internacional pós-depressão de 1929 fortificou o modelo industrial de organização da produção, com foco nos ganhos de escala para atender uma demanda crescente de bens e serviços, também com foco na padronização taylorista e fordista dos processos em mercados relativamente estáveis e em crescimento (MORGAN, 1996).

Com o passar do tempo, surgiram críticas ao modelo de acumulação industrial, e o próprio desenvolvimento da sociedade levou à discussão de outras possibilidades, principalmente com a obra de Harvey (1992), que já apresentava indícios de crise no modelo de acumulação rígida baseado na sociedade industrial. Nesse contexto, também se posiciona a ciência do Desenvolvimento Regional, com constructos vinculados às teorias das possibilidades em contramovimento à homogeneização e ao paradigma das teorias das necessidades fortemente enraizadas no raciocínio industrial.

Esse processo se acelerou no final do século XX, apresentando tendência de novas formatações nas primeiras duas décadas do século XXI, com uma premente agenda multidimensional de organização da produção e da gestão dos bens naturais, entre várias outras dimensões da sociedade, assim como a própria mudança de aspectos cognitivos nas pessoas. Entretanto, percebe-se que o raciocínio industrial, apesar de ter sofrido declínio de formatação como único modelo econômico já na segunda metade do século XX, ainda se apresenta muito hegemônico na agenda organizacional, pública e na própria cognição humana, urgindo, cada vez mais novas disciplinas no campo cognitivo.

Como raciocínio inicial, destaca-se, nas diversas dimensões da sociedade, a visão do crescimento como predominantemente atrelado aos indicadores de produção, retorno econômico e financeiro, eficiência e eficácia, que são questões relevantes, mas que apresentam incompletude para se analisar todos os fatores relevantes em uma visão de Desenvolvimento Regional e organizacional.

A agenda de crescimento em primazia do desenvolvimento aparece seguidamente na agenda pública, com premissas de industrialização e melhoria de indicadores econômicos, sem pensar no bem-estar das pessoas, inclusive em tempos de desindustrialização nas mais variadas escalas regionais, apesar de todos os estudos vinculados aos aspectos multidimensionais no campo da Economia e do Desenvolvimento Regional. Ainda no que se refere ao pensamento econômico, os próprios economistas clássicos, há muito tempo, já ensaiam o raciocínio de crescimento com contramovimentos para fatores qualitativos e regionais que não são expressos apenas por indicadores positivistas.

Com o domínio taylorista e fordista, os estudos organizacionais e de desenvolvimento organizacional se afastaram dos aspectos territoriais e de desenvolvimento, baseando-se apenas no processo de acumulação e consumo em massa. A administração científica de todas as facetas da atividade corporativa no local de trabalho, *marketing*, criação de produtos, estratégias de preços, obsolescência planejada de equipamentos e produtos, tornou-se o marco da racionalidade corporativa burocrática (HARVEY, 1992; SCHUMPETER, 1982). Dessa forma, entende-se que Schumpeter, com sua obra *Teoria do desenvolvimento econômico*, trouxe um novo paradigma em relação à escola clássica da economia, a qual menciona nos seus trabalhos a visão do desenvolvimento como meramente econômico.

Segundo Schumpeter (1982), os fatos nunca são puramente econômicos, dependendo também de outros fatores, como os sociais. Ainda de acordo com o autor, o desenvolvimento econômico somente acontece quando as mudanças da vida econômica surgem por sua própria iniciativa e não como um reflexo da alteração de fatores externos. O simples crescimento da economia, através do aumento da riqueza e da população, portanto, não é considerado desenvolvimento econômico (SCHUMPETER, 1982).

Pelos recortes apresentados, entende-se que Schumpeter é o autor que inicia uma ruptura da visão hegemônica de crescimento, dando espaço para novas formas multidimensionais e sociais para se pensar a visão incipiente de desenvolvimento.

Resumidamente, o Quadro 1 apresenta a visão baseada no desenvolvimento econômico predominante na literatura em economia pelas escolas clássicas:

**Quadro 1 - Visão clássica do pensamento econômico**

<b>Autor</b>	<b>Visão</b>	<b>Premissas</b>
Smith	Crescimento	Crescimento econômico baseado na especialização do trabalho e no aumento da produtividade e da acumulação de capital.
Malthus	Crescimento	Acrescenta o princípio da demanda efetiva e do aumento do consumo.
Ricardo	Crescimento	Acrescenta a visão de ampliação de mercados e fronteiras.

Schumpeter	Desenvolvimento	Conceito de desenvolvimento econômico e organizacional (visão inicial de rompimento do puramente econômico).
------------	-----------------	--

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas referências.

O novo paradigma introduzido pela leitura de Schumpeter (1982) faz uma discussão microeconômica baseada na firma, que neste ensaio denomina-se organização. Para o autor, é o empresário inovador que inicia esse processo de mudança.

Schumpeter (1982) define claramente a diferença entre crescimento e desenvolvimento econômico, incluindo a possibilidade do desenvolvimento endógeno, com valorização das especificidades locais. “Em outras palavras, normalmente se vê o problema de como o capitalismo administra as estruturas existentes, enquanto o relevante é saber como ele as cria e destrói” (SCHUMPETER, 1982, p.113-114).

O processo de desenvolvimento, para Schumpeter (1982), envolve os seguintes processos:

- a) Introdução de um novo produto;
- b) Novo método de produção;
- c) Abertura de um novo mercado;
- d) Novas fontes de matéria-prima;
- e) Nova organização da indústria.

O desenvolvimento das organizações, para Schumpeter (1982), está relacionado ao conceito da destruição criativa, muito utilizado atualmente nas ciências sociais aplicadas, visto que as empresas estão cada vez mais trabalhando com ciclos de vida menores para os produtos, muitas vezes fomentados elas mesmas. Com isso aumentam os investimentos em pesquisa e desenvolvimento na criação de novos produtos com mais utilidades, induzindo novas “necessidades” aos consumidores.

Apesar de Schumpeter (1982) apresentar uma ruptura ao pensamento meramente econômico, percebe-se uma visão de crescimento ainda muito forte, ao apresentar os elementos do desenvolvimento baseado na indústria ou nas dinâmicas organizacionais, como se menciona atualmente.

No meio organizacional – já que se está falando em modos de organização da produção – apesar dos estudos organizacionais serem hegemonicamente positivistas, também já houve várias tentativas para uma literatura em gestão empresarial com mais refinamento teórico e metodológico. Nesse sentido, destaca-se Ramos (1989; 1996) e também, com o advento da visão de análise interna e externa das organizações, da visão sistêmica e da Teoria Contingencial, os autores Sobral e Peci (2013), Tenório (2015). FONTOURA E WITTMANN (2016) e FONTOURA (2019).

Para uma discussão de cunho mais sociológico, ainda carente nos estudos organizacionais e para alinhamento interdisciplinar com a visão do Desenvolvimento Regional, haveria alternativas na linha do entendimento da multidimensionalidade, contrapondo o modelo industrial, ainda preponderante, com vistas ao pensamento crítico frankfurtiano, a partir de Marcuse (1973). Na senda das teorias das possibilidades multidimensionais, em termos metanarrativos, poderia se destacar o pensamento crítico frankfurtiano, o pensamento crítico complexo a partir de Morin (2011), a visão do bem comum em resistência ao pensamento econômico industrial, ou ainda os princípios da economia de Francisco, que também vem à baila nessas discussões. Alinhado à visão epistemológica descrita anteriormente, optou-se, em função da complexidade epistêmica e do recorte reflexivo, pela visão da gestão social já defendida por Tenório (1998), que também se alinha ao pensamento cepalino neoestruturalista, como será descrito na sequência deste ensaio bem como tem similaridade com as demais vertentes citadas.

Como ponto de partida para essa discussão, apresentam-se três possibilidades dialéticas: a) a primeira, aparentemente singela, é de se pensar na sociedade e no bem comum em resistência ao pensamento do mercado, para regular todas as relações sob a ótica regional; b) o segundo ponto de partida refere-se ao próprio momento histórico de desenvolvimento da sociedade, não mais ancorado somente na sociedade do consumo; c) e como terceira via, apresenta-se a discussão dos fatores estruturantes para o desenvolvimento de estratégias sob a ótica regional e da gestão social ao invés da gestão estratégica.

Em relação ao primeiro exercício mental a ser realizado para trilhar um novo caminho para o planejamento e a definição de estratégias sob a ótica regional, entende-se que a mudança principal está em colocar a sociedade e o bem comum em primazia, ao contrário da visão de crescimento, meramente econômica. Essa visão também partilha uma categoria de análise epistemológica, pois precisa de uma contextualização histórica para esse refinamento, ou seja, a sociedade do consumo ainda está presente nas formas de organização da produção e na cognição humana, entretanto já não atende mais como modelo econômico, em função da sua unidimensionalidade, precisando urgentemente de novas visões e possibilidades, em muitos casos, até para o planejamento financeiro.

Por fim, apresenta-se uma possibilidade e um desafio, que é uma síntese dos fatores estruturantes para o desenvolvimento com essas premissas multidimensionais com vistas à gestão social como alternativa para a visão também hegemônica da gestão estratégica defendida por Porter (1986).

Tenório (1998, p. 9) reforça esse posicionamento ao mencionar que o fundamento epistemológico que utilizamos para contrapor o significado de gestão social ao de gestão estratégica, assim como do exercício da cidadania, é aquele definido pela escola de Frankfurt a partir do confronto entre a teoria crítica e a teoria tradicional. Dessa forma, pensar

estratégias de desenvolvimento regional requer um refinamento teórico e epistemológico para pensar modelos mentais para aplicação às regiões, para gestão pública e também para organizações que estão cada vez mais envolvidas em um contexto em que a própria sociedade, progressivamente, vai observar suas externalidades.

Por outro lado, pensar em novas formas de planejamento organizacional e regional também pode ser uma alternativa para refinamento dos estudos e das dinâmicas organizacionais, sem correr o risco de ingenuidade, nas formas de planejamento com constructos teóricos dos mais diversos e técnicas de planejamento extremamente vinculadas às ferramentas de gestão clássica, como análise SWOT, posicionamento, especialidade de regiões, competitividade tradicional, ao invés de cooperação entre as regiões, citando apenas alguns exemplos que poderiam ser aprofundados em outros estudos.

### **3 A ESTRATÉGIA SOB A PERSPECTIVA REGIONAL**

Falar sobre estratégia sob a perspectiva regional é um desafio teórico, epistemológico e metodológico, pela complexidade do tema com o viés crítico já defendido neste ensaio, bem como pela multidimensionalidade que envolve a área. Esse desafio também se aplica no que se refere à necessidade de respostas como procedimentos metodológicos. A área de Desenvolvimento está ancorada no planejamento regional e na demografia, ou seja, não se pode ficar só no campo epistêmico e urge a necessidade de constructos para atender às novas demandas da sociedade de forma mais aplicada às demandas sociais.

Também se necessita dar espaço para algumas disciplinas, como as Ciências Administrativas, na grande área das Ciências Sociais Aplicadas, para que possam entrar nessa discussão. A interdisciplinaridade necessária nos estudos regionais precisa do seu contrário, ou seja, várias áreas ou disciplinas, entre elas a Economia, a Geografia, a História e também a Ciência da Administração ou Gestão Empresarial, como descrito na literatura internacional.

Focando no campo da estratégia, que é a discussão proposta neste ensaio, deve-se considerar que a literatura em gestão empresarial já entendeu que o tema tem vários significados, e a literatura em gestão já fez vários ensaios para dimensionar a complexidade do tema na ótica das organizações ou dos estudos organizacionais de forma mais ampla. Resgatando, na literatura internacional, a obra de Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2009), já se pode ter essa dimensão, ao verificar todos os significados da palavra estratégia.

Então, pela própria concepção do significante da palavra estratégia, já se pode perceber um esforço da literatura em gestão empresarial para trabalhar a multidimensionalidade do tema com pensamento nas organizações, entretanto os estudos são incompletos para a

perspectiva regional. Desse modo, torna-se importante analisar esses esforços para não fazer críticas ingênuas ou já trabalhadas na própria literatura em gestão.

Os dez significados da palavra estratégia estão atrelados a dez escolas, bem como a dez perspectivas ou possibilidades de processos de estratégia para auxiliar no processo de planejamento como um todo para organizações no sentido amplo, privadas ou públicas, sendo que a última carece de maior refinamento nos conceitos, visões e procedimentos, incluindo a perspectiva regional.

**Quadro 2 - Os dez significantes de estratégia e a perspectiva regional**

<b>Escola ou significado</b>	<b>Definição</b>	<b>Ótica regional</b>
Escola do <i>design</i>	Estratégia como um processo de concepção	Foco nas regiões
Escola do planejamento	Estratégia como processo formal	Formalização do planejamento
Escola do posicionamento	Estratégia como um processo analítico	Particularidades regionais
Escola empreendedora	Estratégia como um processo visionário	Processo de mudanças sociais
Escola cognitiva	Estratégia como processo mental	Aspectos cognitivos regionais
Escola do aprendizado	Estratégia como processo emergente	Estratégias não planejadas
Escola do poder	Estratégia como processo de negociação	Agentes públicos e privados, comunidade
Escola cultural	Estratégia como processo coletivo	Agentes da sociedade, pactos Cepal (2014)
Escola ambiental	Estratégia como um processo reativo	Reação multidimensional e multiescalar
Escola da configuração	Estratégia como processo de transformação	Transformação social, além da mercadológica

Fonte: Adaptado de Mintzberg, Ahlstrand, Lampel (2009).

Percebe-se, ao analisar o Quadro 2, com exercício de aproximação para as questões regionais, que a própria literatura em gestão, apesar das críticas do seu predomínio positivista, já fez tentativas de buscar os significantes para a complexidade da palavra e do tema que envolve planejamento, nas esferas pública e privada, visto que, com um pequeno esforço, já se pode alinhar cada uma das escolas à dimensão regional.

A escola do *design*, que apresenta a estratégia como uma concepção, já pode ser descrita com foco regional, contrapondo processos de planejamento unidimensionais com foco meramente em ganhos de escala, sem pensar em todas as externalidades do processo. A escola do planejamento, ou seja, que trabalha a visão de que a estratégia é um processo formal, pode ser aplicada para organizações privadas, organizações com fim social ou entes públicos, como prefeituras, estados e União.

A escola do posicionamento, como um processo analítico, também pode considerar as particularidades territoriais, muitas vezes negligenciadas na literatura de planejamento e de gestão empresarial. A escola empreendedora, por mais polêmico que possa ser o termo, aqui é vista com uma perspectiva visionária, que pode ser construída com todos os agentes das regiões, na linha das redes de cooperação para desenvolvimento de novos constructos regionais.

A escola cognitiva, que tem significado representativo para o pensamento crítico, pode ser vista como processo de se pensar a visão coletiva de capacidades de produção, de mobilização, de discussão sobre o bem comum, em contramovimento às visões meramente utilitaristas, podendo emergir a discussão entre crescimento e desenvolvimento em termos cognitivos e de “vocaçãõ” regional. A escola do aprendizado complementa os processos de planejamento, no sentido de trazer a visão de que todo o processo é emergente, que não pode ser plenamente planejado, e isso se aplica também aos mais variados tipos de organização, como mais um significante de estratégia.

A escola do poder também tem um significado relevante para processos de planejamento sob a ótica regional, pois se alinha à própria agenda da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - Cepal (2014), principalmente na obra *Pactos para igualdade*, no sentido de promover uma discussão entre todos os agentes da sociedade para buscar a visão sistêmica territorial. Essa posição é reforçada pela escola cultural como um processo coletivo de planejamento.

A escola ambiental apresenta uma das várias possibilidades já descritas na literatura em gestão empresarial de se atentar para o ambiente interno e externo das organizações. Esse conceito é ampliado para a visão regional através da multidimensionalidade e da multiescalaridade, bem como pela leitura histórica das formas de organização da produção.

Já a escola da configuração traz uma visão, já discutida na literatura em gestão, da necessidade de uma transformação que envolve processos de planejamento, produção, cognição e mudança social, tema esse que é muito caro ao pensamento crítico de origem marxista.

Após esse passeio pelos conceitos já descritos na literatura em gestão, e apesar da sua incompletude cognitiva, percebe-se que já existe um exercício para se trabalhar a multidimensionalidade da palavra estratégia e dos processos de planejamento que, para a

visão regional, ainda precisam de maior refinamento, apesar dos esforços já descritos, os quais não são desprezados neste constructo. Ainda no campo epistêmico, como já descrito neste ensaio, opta-se pelo pensamento crítico e pelo conceito de gestão social, também trabalhado no Brasil no campo interdisciplinar, com destaque para Tenório (1998; 2015).

Nesse contexto cabe destacar que os conceitos das escolas citadas no Quadro 2 estão muito atrelados à gestão estratégica, que se contrapõe à gestão social. Nesse sentido, foram feitas aproximações, as quais, como já citado, necessitam de refinamento teórico e metodológico, como também já descrito por Ramos (1989; 1996) ao se referir à ciência das organizações.

O fundamento epistemológico utilizado para contrapor o significado de gestão social ao de gestão estratégica, assim como do exercício da cidadania, é aquele definido pela escola de Frankfurt, a partir do confronto entre a teoria crítica e a teoria tradicional (TENÓRIO, 1998, p.11). Portanto, a epistemologia do desenvolvimento da gestão social não pode ser pautada por mecanismos de mercado que orientam a gestão estratégica informada pelas teorias tradicionais. E isso deve dar-se não só no processo de compreensão da ação social, mas também pela maneira como esse conhecimento é transmitido. Sob o enfoque da teoria tradicional, é comum encontrar treinamentos sobre gestão social subordinados a esquemas virtuais que nunca se tornarão efetivos, na medida em que seus conteúdos são coerentes com a lógica de mercado que objetiva atingir o “adversariu” em vez do “politicu”, do bem comum (TENÓRIO, 1998, p. 21).

O fundamento epistemológico da gestão social deve ser oposto àquele da teoria tradicional, enfoque teórico que fundamenta a gestão estratégica monológica, como os sistemas-empresa estão para o mercado. Ao contrário, a base epistemológica da gestão social deve ser a intersubjetividade, a dialogicidade, como a política, como o bem comum, contemplando o envolvimento da cidadania no espaço público e do trabalhador no espaço privado. Assim, gestão social é o processo intersubjetivo que preside a ação da cidadania, tanto na esfera privada quanto na esfera pública (TENÓRIO, 1998 p. 21).

A partir dessas discussões, percebe-se, de um lado, a literatura em gestão, apesar de tentativas de uma visão mais multidimensional, ainda muito focada na gestão estratégica, e a necessidade de uma agenda interdisciplinar, intersubjetiva para se pensar o processo de estratégia e planejamento contemplando a questão territorial ou regional, com metodologia para novas formatações nas esferas pública e privada. Nesse sentido, parte-se para uma tentativa de visão cognitiva para essa discussão, sem querer realizar modelos prontos ou “receitas” para um assunto tão complexo, mas para não ficar só no campo epistêmico, um modelo mental para analisar esses processos, que são de múltiplas possibilidades.

A estratégia, então, contém vários movimentos contrários nas dez escolas, com a adaptação já feita para a visão regional e que ainda, apesar de ter constructos, estes são

insuficientes, incompletos para se pensar processos de gestão social nos territórios com metodologia cognitiva e operacional.

#### 4 UMA POSSIBILIDADE DE VISÃO METODOLÓGICA PARA ESTRATÉGIA SOB A ÓTICA REGIONAL

Para iniciar o desafio de fazer uma discussão teórica e metodológica para inspirar processos de planejamento mais multidimensionais em organizações públicas e privadas, pode-se analisar várias possibilidades. Este ensaio, como já mencionado, busca alinhamento crítico, que teria também outras vertentes de ancoragem teórica, entre elas a economia de Francisco, a visão do bem comum, sistêmica e complexa, e a visão freudofrankfurtiana descrita por De Paula (2015). Para esta discussão, optou-se por recortar o pensamento crítico através da gestão social e da agenda da Cepal para o Desenvolvimento Regional, principalmente na obra de *Pactos para igualdade* (CEPAL, 2014), e a gestão social.

Nesta senda, optou-se, como metodologia de análise, pelo arco de Maguerez, indicado para problematização crítica dos processos sociais como base teórica dos pressupostos da gestão social e agenda da Cepal, como já mencionado (BERBEL; GAMBOA, 2011). Como ponto fundamental da análise, a metodologia estimula a inclusão de pontos-chave descritos a partir dos fatores estruturantes para o desenvolvimento (Cepal, 2014), conforme representado na Figura 1.



Fonte: BERBEL; GAMBOA, 2011.

A partir da metodologia de problematização de Magueréz, busca-se descrever o fluxo de observação crítica da realidade, inicialmente por um processo observacional, no caso deste ensaio, para se pensar processos de planejamento e estratégia em organizações públicas e privadas com viés para a gestão social. Para se pensar na definição dos pontos-chave, cabe uma reflexão maior, principalmente sobre Desenvolvimento Regional: Por quê? Para quem? Quais seriam esses pontos fundamentais ou chave?

Essas perguntas, apesar de não serem novas e de serem aparentemente simples para a multidimensionalidade, multiescalaridade e poliformia do Desenvolvimento Regional, são de forte complexidade sistêmica em questões sociais e de organização da produção. Entre outras possibilidades, destaca-se a agenda da Cepal (2014), com pontos-chave ou fatores estruturantes para o desenvolvimento e para se pensar em planejamento e estratégia alinhados à perspectiva regional. Essa alternativa ou possibilidade representa uma ancoragem regional e uma mudança de perspectiva ainda hegemônica no desenvolvimento do capitalismo que é colocar a sociedade em primazia em relação ao mercado, ou seja, uma mudança estrutural. (WITTMANN 2008, SANTOS, 1982).

Conforme afirmado pela Cepal (2014, p. 55): “Tanto a sustentabilidade econômica como ambiental estão fortemente determinadas pelo perfil da estrutura produtiva. Para grande parte da região, é evidente a centralidade dos recursos naturais nesta estrutura”. A esse respeito, a Comissão ainda complementa: “rumo a um futuro sustentável, com o avanço rumo a uma estrutura produtiva mais diversificada e mais intensiva em tecnologia e em inovação, mantendo o objetivo final de alcançar maior igualdade na região” (CEPAL, 2014, p. 55-56).

A agenda da Cepal, com viés para igualdade, apresenta uma síntese de possibilidades ou fatores estruturantes que são fundamentais no processo de desenvolvimento, na dinâmica produtiva e nas regiões, como uma mudança estrutural destas. As principais questões norteadoras são:

- a) Pacto para uma fiscalidade com vocação de igualdade;
- b) Pacto para o investimento, a política industrial e o financiamento inclusivo;
- c) Pacto para a igualdade no mundo do trabalho;
- d) Pacto para um maior bem-estar social e melhores serviços públicos;
- e) Pacto para a sustentabilidade ambiental;
- f) Pacto para a governança dos recursos naturais;
- g) Pacto da comunidade internacional pelo desenvolvimento e a cooperação pós-2015;
- h) A importância de pactuar.

Essa descrição de fatores-chave ou estruturantes para o desenvolvimento traz uma agenda de pesquisa na linha de pensar os modos de organização da produção e seus impactos na sociedade (MARX, 2015). Desde a necessidade de se pensar e estudar questões tributárias e de redistribuição com foco na igualdade até regular os ciclos de consumo, não

sendo este um pensamento novo na esfera pública e privada, ao contrário do que preconiza o pensamento liberal, de que o mercado regula todas as relações. Investimentos na política industrial com foco nas capacidades regionais e na produção multiescalar em cadeias longas e curtas, bem como no desenvolvimento de novas tecnologias sustentáveis no âmbito econômico, mas também no ambiental, visto que a sustentabilidade também é um conceito essencialmente multidimensional.

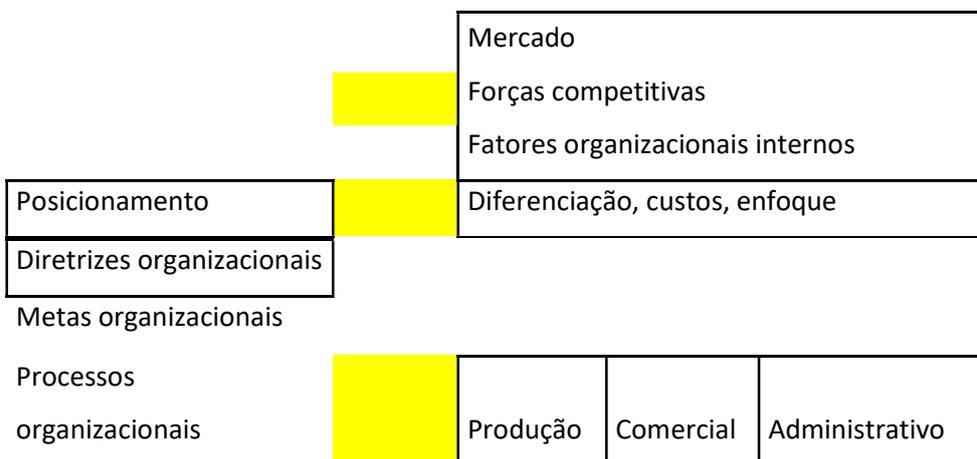
Nesse sentido, o mundo do trabalho acompanha as alterações das relações entre cooperação e manutenção dos direitos básicos do trabalhador. Ao colocar a sociedade no centro da discussão, também se depara com a questão de pensar no bem-estar social como fator estruturante do desenvolvimento, tão importante quanto o crescimento econômico, bem como a manutenção de políticas e programas públicos para fomentar essa dimensão.

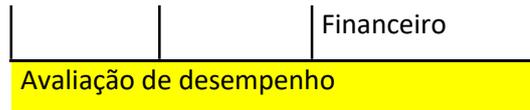
Também uma agenda de gestão ambiental e de governança de recursos naturais torna-se fundamental para a garantia do bem-estar e da sustentabilidade econômica e social para gerações futuras, como tem sido observado no cenário internacional na atualidade. Outros fatores que são muito relevantes nesta visão são as políticas de cooperação, cocriação de valor e conhecimentos para novos processos de competição organizacional e formação de redes no campo público e privado, com vistas à cidadania deliberativa, ou seja, a importância de se pactuar para o bem comum.

No campo teórico, o ensaio já delimita algumas possibilidades, mas, seguindo o fluxo de problematização, pode-se dizer que o recorte está na gestão social, em contramovimento à gestão meramente estratégica economicista. Por fim, para aplicação em casos concretos, ou seja, para realidades regionais na linha de organizações públicas e privadas, busca-se contribuir com um modelo mental para processos de planejamento.

Dessa forma, cabe destacar que os modelos de gestão com foco na gestão estratégica estão muito ligados à escola porteriana, com visão de competição tradicional, diretrizes de posicionamento, indicadores e medição de eficiência e eficácia das operações organizacionais.

**Figura 2 - Modelo de planejamento estratégico tradicional**





Fonte: Elaborado pelo autor.

Para ilustrar um modelo tradicional de planejamento, apresenta-se o modelo mental descrito na Figura 2, no qual se percebe o paradigma de se pensar em fatores meramente empresariais internos e o pensamento economicista predominante nas dinâmicas organizacionais (KUPFER; FERRAZ; HANGUENAUER, 1997).

Essa visão vem acompanhada de uma análise baseada no modelo econômico ortodoxo de forças competitivas, formas de organização da produção unidimensionais e – apesar de vários esforços nos estudos organizacionais para uma visão sistêmica, (interna e externa das organizações) – uma predominância de fatores internos de eficiência e eficácia, importantes, mas muitas vezes míopes para se entender a complexidade organizacional, com o viés da gestão social principalmente.

Nessa senda, predomina, nos processos de planejamento e estratégia, a visão porteriana de competitividade com foco no posicionamento para diferenciação, custos e enfoque, também importantes, mas insuficientes para a complexidade de se pensar nos impactos das formas de organização da produção para a sociedade. Esse modelo, apesar da sua importância, limita a dinâmica organizacional para um modelo preditivo, em que as organizações funcionavam em perspectiva de normalidade e constância, o que, em determinado momento histórico, poderia fazer sentido, mas, em um período pós-industrial, talvez mereça novos estudos e reflexões. Harvey já descreveu essas dinâmicas organizacionais de forma crítica, com destaque para a estratégia de diferenciação (MORGAN, 1996; BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009).

Todos esses processos culminam em uma série de metas e indicadores, muitas vezes desalinhados do propósito multidimensional da organização e ainda acompanhados da repetida análise SWOT, ou matriz de ameaças e oportunidades, pontos fortes e pontos fracos, tão usada nos processos de planejamento, até por críticos, mas que, no final, acabam indo para a mesma visão isomorfista de planejamento e estratégia.

Esse processo de planejamento se desdobra para a definição de indicadores de desempenho para os processos de produção básicos descritos como comercial, administrativo, financeiro e de produção propriamente ditos. Obviamente, eles se desdobram em outros vários processos, dependendo da complexidade organizacional observada.

Percebe-se que esses processos são também predominantemente isomórficos e dependentes de uma série de fatores estruturais, bem como a própria formação, desenvolvimento histórico e composição das organizações, com falta de simetria de gestão e poderes entre a visão econômica e financeira, a visão de produção e de comercialização, normalmente antagônicas e isoladamente míopes para o entendimento da visão sistêmica

multidimensional com ciclos de desenvolvimento distintos, que normalmente ficam longe de entender a dimensão regional da organização.

Após essa reflexão crítica, o desafio que se propõe é pensar em um modelo mental de planejamento e estratégia que inspire um processo mais voltado para questões multidimensionais, começando pelo questionamento de concepções enraizadas advindas da literatura internacional e que foram desenvolvidas em outras regiões e em outro momento histórico, pois, segundo Marcuse (1973), o simples fato de questionar as “verdades absolutas” já é um caminho para a ruptura da unidimensionalidade.

Os conflitos, no que se refere às formas de organização da produção, em termos sociológicos, que interessam ao debate para o regional, envolvem, na atualidade, a predominância isomórfica, positivista, economicista, bem como o viés exclusivamente empresarial, ou seja, aspectos internos de forma predominante, e apesar de vários esforços nos estudos organizacionais, ainda não abrangendo toda a complexidade da dinâmica organizacional pensada como forma de organização da produção, com todos os seus reflexos na sociedade, envolvendo ambiente, cognição das pessoas, aspectos econômicos e não econômicos (BARROS FILHO; DAINEZE, 2014).

No campo das organizações familiares, também há todo um processo de formação e assimetrias de poder nas suas etapas de desenvolvimento, com distorções entre a visão de produção (aumento de escala), financeira (aumento de lucros), ou comercial de atendimento aos consumidores, na maioria dos casos, todas elas míopes para o tão sonhado aumento do desempenho econômico. Ainda em se pensando nas organizações sob o prisma da gestão social, ou organizações públicas com foco na sociedade, essa complexidade aumenta sua relevância, sendo a gestão estratégica de origem porteriana incompleta para a realidade organizacional e, principalmente, a social. Para essa discussão, há influência das reflexões de Tenório (1998), ao distinguir a gestão estratégica da gestão social, partindo do pensamento crítico.

Parte-se, então, para uma possibilidade de análise que, de forma resumida, descreve-se através da Figura 3, denominada, neste ensaio, de “modelo mental de planejamento organizacional sob a ótica regional”.

**Figura 3 - Modelo mental de planejamento organizacional sob a ótica regional**

			Multidimensionalidade	Econômico, social, ambiental	
		Fatores estruturais	Multiescalaridade	Aspectos e particularidades regionais e de consumo	
			Bem comum	Visão interna e das externalidades sociais	
		Pactos estruturais	Agenda Cepal, cooperação pós-2015		
Fiscalidade Vocação para igualdade	Política industrial e financiamento	Igualdade no trabalho	Bem-estar social	Sustentabilidade, governança ambiental	Importância de pactuar
Objetivos	Objetivos	Objetivos	Objetivos	Objetivos	Objetivos
Processos ou projetos	Processos ou projetos	Processos ou projetos	Processos ou projetos	Processos ou projetos	Processos ou projetos
Avaliação deliberativa	Avaliação deliberativa	Avaliação deliberativa	Avaliação deliberativa	Avaliação deliberativa	Avaliação deliberativa

Fonte: Elaborado pelo autor com base na Cepal (2014).

Em uma visão alinhada à gestão social, como já mencionado, a complexidade de se pensar em modelos mentais para essa discussão é ainda maior. Aqui se ensaia uma alusão a um processo de planejamento com viés mais multidimensional e para se pensar o bem comum, assim como para se pensar em planejamento para a escala municipal, estadual e da União em termos institucionais. Nas organizações públicas, aparecem muito os principais fatores que geram conflitos no território e que podem ser estudados através da perspectiva regional no que envolve assimetrias de poder, formação organizacional, ciclos de vida, externalidades geradas, bem como a tão citada visão econômica, mas também social e ambiental, completando o tripé da sustentabilidade.

Na agenda pública, ficam cada vez mais prementes esses fatores, além de se pensar em responsabilidade fiscal e alinhamento contributivo ao Estado para se ter financiamento para investimentos em fatores estruturantes para o Desenvolvimento Regional. Para uma agenda de planejamento para organizações públicas, o início da discussão está justamente no entendimento da importância da visão multidimensional e multiescalar do planejamento alinhada às particularidades regionais, colocando a sociedade como protagonista nesses processos.

Para definição do que são fatores estruturantes, muitas seriam as possibilidades de agendas para se pensar no bem comum. Aqui optou-se pela discussão já realizada pela Cepal (2014) sobre os principais fatores estruturantes. Como primeiro fator, destaca-se a concepção de uma fiscalidade com vocação para igualdade. Essa visão alinha-se à necessidade de se pensar, no Brasil, em uma reforma tributária que tenha maior alinhamento como a justiça fiscal, ou seja, diminuir a tributação no consumo e, em alguns casos, aumentar a tributação na renda e nas grandes fortunas. Outro fator estruturante na agenda pública e que não é novo é a política industrial voltada para a inovação e a tecnologia, com viés para diminuir os impactos da antiga doença suíça, que o Brasil e vários outros países da América Latina sofrem desde seus processos de colonização.

A igualdade no trabalho é um fator que, por si só, tem seus pressupostos e contradições; de um lado, a melhoria das condições de operação e participação, em muitos casos, até para

melhoria da eficiência e externalização humana, e de outro, políticas de igualdade para aumentar o consumo das famílias em função de uma maior igualdade e distribuição, em síntese, ter uma preocupação com a discrepância entre os maiores e menores salários. Essa preocupação alinha-se a uma maior busca pelo bem-estar social, envolvendo pertencimento às regiões, espaços públicos para todos, processos de participação independentemente do nível social, cargo, gênero, com vistas a processos decisórios deliberativos.

A governança ambiental está, cada vez mais, no centro de toda a sustentabilidade; inclusive no Brasil, só para citar um exemplo, constata-se que a falta de visão ambiental pode ter impacto econômico na matriz do agronegócio, em função da redução das chuvas, alinhadas ao desmatamento na Amazônia. Dentro desse processo e não menos importante, um fator estruturante é o próprio processo de participação popular no âmbito público, e de todos os grupos envolvidos nas organizações privadas para validar, consolidar e personalizar os processos de decisão e de planejamento organizacional.

Até aqui apresentou-se uma agenda de visão de mundo para pensar na possibilidade de planejamento e estratégias com foco na multidimensionalidade das dinâmicas organizacionais públicas e privadas. Um raciocínio inicial para fomentar a visão de mundo de se pensar nas organizações, no mercado e, principalmente, na visão do Desenvolvimento Regional, colocando os territórios e a sociedade como protagonistas do processo.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O objetivo deste ensaio foi pensar uma proposta teórica e metodológica para estratégia sob a perspectiva regional e da gestão social. Para essa discussão, descreveu-se a questão do crescimento e do desenvolvimento, que não é um assunto novo, entretanto ainda carece de uma agenda para se pensar no âmbito das organizações.

Além disso, muito longe de se pensar em jargões como: “vamos fazer nas organizações públicas os mesmos procedimentos que nas organizações privadas”, e andando no caminho contrário, entende-se que são questões totalmente distintas, mas que alguns procedimentos podem ser adaptados, com uma visão multidimensional e os devidos cuidados para a hegemonia das matrizes básicas de administração, que muitas vezes levam ao pensamento unidimensional, como a definição de estratégias macro, matriz SWOT, entre outras técnicas pensadas em outro momento histórico para grandes organizações verticais.

A estratégia, sob a perspectiva regional e a gestão social, caracteriza-se como uma proposta teórica e metodológica para se pensar processos de estratégia com viés social. Apresenta-se, então, como uma alternativa nesses processos, tanto para organizações

privadas com consciência social como para organizações do terceiro setor ou públicas (YUNUS, 2008).

Em uma caminhada ancorada no pensamento crítico, apresentou-se, através da metodologia de problematização sociológica, um modelo mental normalmente utilizado nos processos de planejamento, até pelos críticos, e fortemente influenciado pela literatura internacional predominante, e um modelo com uma construção mais multidimensional, colocando os aspectos sociais em primazia na discussão. Urge uma agenda de pesquisa para se pensar nas organizações, nos mercados e no Desenvolvimento Regional, nestes tempos em que a sociedade industrial já não apresenta todas as perspectivas, principalmente para a sociedade e para os territórios, que contemplem estudos organizacionais críticos de forma sistêmica e pensando em todos os reflexos das formas de organização da produção, ou pelo menos da forma mais multidimensional possível.

Nesse sentido, o constructo deste ensaio foi primeiramente apresentar uma discussão a partir dos processos de estratégia e de planejamento, para então descrever um modelo mental tradicional para análise e ensaiar um modelo sobre a perspectiva social para fomentar o pensamento crítico nos processos de planejamento e nos estudos organizacionais.

## REFERÊNCIAS

BARROS FILHO, Clóvis de; DAINEZE, Gustavo Fernandes. *Devaneios sobre a atualidade do capital*. Porto Alegre: CDG, 2014.

BERBEL, Neusi Aparecida Nava; GAMBOA, Sílvio Ancízar Sánchez. A metodologia da problematização com o Arco de Maguerez: uma perspectiva teórica e epistemológica. *Filosofia e Educação*, Campinas, v. 3, n. 2, 2011.

BOLTANSKI, Lue; CHIAPELLO, Eve. *O novo espírito do capitalismo*. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *Pactos para a igualdad*: rumo a um futuro sustentável. Síntese. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2014.

DE PAULA, Ana Paula Paes. Para além dos paradigmas nos estudos organizacionais: o círculo das matrizes epistêmicas/Beyond paradigms in organization studies: the circle of epistemic matrices/Más allá de los paradigmas en estudios organizacionales: el círculo de matrices epistémicas. *Cadernos EBAPE. BR*, Belo Horizonte, v. 14, n. 1, p. 24-46, 2016.

FONTOURA, Fernando Batista Bandeira da. *Desenvolvimento organizacional multidimensional*: uma perspectiva crítica para o estudo de organizações familiares. 2019. Tese (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Doutorado) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2019.

\_\_\_\_\_; WITTMANN, Milton Luiz. Organizações e desenvolvimento: reflexões epistemológicas. *Revista do CEPE*. Santa Cruz do Sul, n. 43, p. 101-118, jan./jun. 2016.

HARVEY, David. *A condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1992.

KUPFER, David; FERRAZ, João Carlos; HAGUENAUER, Lia. *Made in Brazil: desafios competitivos para a indústria*. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

MALTHUS, Thomas Robert. *Ensaio sobre população*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARCUSE, Herbert. *A ideologia da sociedade industrial: o homem unidimensional*. Tradução Giasone Rebuá. Rio de Janeiro: ZHAR, 1973.

MARX, Karl. *O Capital - Livro 1: Crítica da economia política. O processo de produção do capital*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. *Safári da estratégia*. Porto Alegre: Bookman Editora, 2009.

MORGAN, Gareth. *Imagens da organização*. São Paulo: Atlas, 1996.

MORIN, Edgar. *Introdução ao pensamento complexo*. Porto Alegre: Sulina, 2011.

PORTER, Michael E. *Competition in global industries*. Boston: Harvard Business Press, 1986a.

\_\_\_\_\_. *Estratégia competitiva*. Rio de Janeiro: Campus, 1986b.

RAMOS, Alberto Guerreiro. *A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1989.

\_\_\_\_\_. *A redução sociológica*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.

RICARDO, David. *Princípios de economia política e tributação*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SANTOS, Milton. *Sociedade e espaço: a formação social como teoria e método*. Petrópolis: Vozes, 1982.

SCHUMPETER, Joseph. *A teoria do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SMITH, Adam. *A riqueza das nações: investigação sobre a natureza e suas causas*. v. 1. São Paulo: Nova Cultural Ltda, 1996.

SOBRAL, Filipe; PECCI, Alketa. *Administração: teoria e prática no contexto brasileiro*. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2013.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. *Gestão social: metodologia, casos e práticas*. São Paulo: FGV, 2015.

\_\_\_\_\_. Gestão social: uma perspectiva conceitual. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 32, p.7-23, set./out. 1998.

WITTMANN, Luiz Milton. *Teoria sistêmica e complexidade*. Santa Maria: Editora da UFSM, 2008.

YUNUS, Muhammad. *Um mundo sem pobreza: a empresa social e o futuro do capitalismo*; Com Karl Webe. Tradução Juliana A. Saad e Henrique Amat Rêgo Monteiro. São Paulo: Ática, 2008.