

O Planejamento Estratégico Situacional no Setor Público – A Contribuição de Carlos Matus

AUTORES

SERGIO VITAL E SILVA

svsvital@uol.com.br

JOSÉ CARLOS COELHO NIERO

Faculdade Anchieta de São Bernardo do Campo

nierotur@gmail.com

LEONEL MAZZALI

leonel_mazzali@uol.com.br

Resumo: Este artigo apresenta o Planejamento Estratégico Situacional – PES– como mecanismo articulador das políticas públicas, permitindo visualizar o comprometimento dos agentes internos e externos em torno de um plano estratégico. A falta de planejamento e o imprevisto tornaram-se características da gestão pública. Os métodos de planejamento tiveram sua utilização intensificadas nos últimos vinte anos, mas sem que seus efeitos tenham passado por aferições consistentes e permanentes dos seus resultados, ou mesmo, porque muitas das experiências tem buscado apresentar as cidades como mais viáveis, ou mais atraentes, em uma disputa com outras localidades em busca de atração de investimentos. Portanto, o planejamento situacional pode contribuir para a inovação e a modernização dos processos decisórios no setor público. A partir da crítica elaborada por Carlos Matus ao planejamento tradicional, buscaram-se mecanismos para se identificar os pontos convergentes entre políticas públicas e a pluralidade dos atores e dos interesses envolvidos que passam a ser foco permanente das administrações. Neste contexto, a proposta do Planejamento Estratégico Situacional – PES– torna-se presente como ferramenta que potencializa a formulação de políticas públicas, além de também agir como instrumento de articulação. Assim, todo o processo de planejamento estará em permanente movimento, interagindo com uma realidade a caminho da transformação.

Palavras Chaves: Planejamento Estratégico Situacional; Articulação; Atores.

Abstract: This article presents the Situational Strategic Planning - PES - as a mechanism for articulating public policy, allowing officers view the involvement of internal and external on a strategic plan. The lack of planning and improvisation have become characteristic of public management. The planning methods had increased their use over the last twenty years, but that its effects have gone through consistent and continuous measurements of their results, or because many experiments have tried to make the cities more viable and more attractive in a dispute with other localities in search of attracting investment. Therefore, the planning situation can contribute to innovation and modernization in its decision making in the public sector. From the criticism made by Carlos Matus to traditional planning, look up mechanisms to identify the convergent points between public policy and plurality of actors and interests involved to become a permanent focus of the administration. In this context, the proposal of the Strategic Planning Situational - PES - becomes this as a tool that enhances the formulation of public policies, and also act as an instrument of articulation. Thus, the entire planning process will be in permanent motion, interacting with reality on the way of transformation.

Keywords: Strategic Planning Situational; Articulation; Actors.

Introdução

A gestão do setor público, no âmbito municipal, se caracteriza pelo imprevisto e pela falta de planejamento, com reflexos profundos na formulação e na implementação de políticas públicas e, de modo particular, na articulação entre elas. Na gestão pública, o governante age normalmente sem um plano, atua de acordo com as circunstâncias emergências que vão acontecendo no dia a dia, ou seja, as organizações atuam de forma anárquica ou de maneira improvisada.

O planejamento estratégico na administração pública municipal constitui uma inovação, abordada pelos estudos na área de modernização da gestão, pouco se conhecendo sobre o seu impacto no processo de gestão (Poister e Streib, 2005, p. 1). De maneira geral, o Planejamento Estratégico tem sido aplicado por administrações locais, com o objetivo de realizar o chamado “marketing das cidades”, propiciando condições de competição para a atração de investimentos.

Nesse contexto, a recuperação da abordagem proposta por Matus (1993) - Planejamento Estratégico Situacional - PES, constitui uma oportunidade de aprofundamento da discussão da importância e do significado do planejamento para a administração pública. Na proposta do autor, o planejamento se constitui no instrumento nuclear da ação de governo, voltado à transformação do presente na busca por um futuro diferente. Dentre os elementos que estão na base do processo de planejamento, o autor destaca a dificuldade em articular a pluralidade de atores e interesses envolvidos. Assim, o objetivo deste artigo é demonstrar como o Planejamento Estratégico Situacional – PES pode contribuir como instrumento de articulação dos agentes na formulação e na implementação de políticas públicas.

É uma pesquisa do tipo exploratório que se assenta no aprofundamento da discussão da obra de Matus (1993, 1996, 2000), recorrendo ainda a autores recentes, destacando-se Martins (2004) e Marini (2004) com estudos sobre governo matricial e fragmentação de políticas.

A primeira seção aborda a crítica de Carlos Matus ao planejamento tradicional, apresentando como contraponto as premissas do planejamento situacional. A segunda seção detalha o Planejamento Estratégico Situacional (PES) e a importância do Triângulo de Governo na concepção de Matus. Na terceira seção são apresentadas as possibilidades de articulação e coordenação das políticas públicas e dos atores que interagem com o plano.

1. O planejamento na administração pública na concepção de Carlos Matus

Um dos principais pesquisadores do planejamento estratégico governamental foi o chileno Carlos Matus, Ministro da Economia do Governo Allende em 1973, que desenvolveu a proposta denominada Planejamento Estratégico Situacional, a partir de sua experiência como administrador público e de consultor do Instituto Latino Americano de Planejamento Econômico e Social (ILPES / CEPAL)

Ao analisar o planejamento tradicional, também chamado de normativo, Matus direciona à sua crítica a seis pressupostos da elaboração do planejamento governamental :

- 1- o sujeito e o objeto planejado são independentes;
- 2- existe apenas uma verdade para o diagnóstico;
- 3- o objeto planejado contém atores com comportamento previsíveis;
- 4- o poder não é um recurso escasso;
- 5- o planejamento tem por referência o desenho de um contexto previsível;
- 6- o plano refere-se a um conjunto de objetivos próprios e a situação final é conhecida.

Para o autor, os textos tradicionais de planejamento afirmam que o planejador é um técnico a serviço de uma força social, cuja função consiste em dominar a “técnica de fazer planos”. Nesse contexto, o planejador, ao definir os objetivos do plano, conjectura que estes devem ser cumpridos exatamente como foram desenhados *a priori*, isto é, as metas estabelecidas pressupõem um fim em si mesmo, não considerando as possibilidades de um futuro diferente do previsto pelo plano. Portanto, ao estudar e criticar os resultados do planejamento tradicional na América Latina, Matus propõe também seis pressupostos para o planejamento estratégico, a saber:

- 1- o ator que planeja não tem assegurada sua capacidade de controlar a realidade, porque isso dependerá da ação de outros atores;
- 2- existe mais de uma explicação para a realidade, em função dos vários atores;
- 3- vários atores sociais enfrentam-se, com objetivos conflitantes;
- 4- o poder é escasso e o planejamento deve sistematizar o cálculo político e centrar sua atenção na conjuntura;
- 5- a incerteza é predominante;
- 6- o governante lida com problemas no tempo, e com solução aberta à criação e ao conflito.

Para Matus:

(...)planejar é tentar submeter o curso dos acontecimentos à vontade humana, não deixar que nos levem e devemos tratar de ser condutores de nosso próprio futuro, trata-se de uma reflexão pela qual o administrador público não pode planejar isoladamente, esta se referindo a um processo social, no qual realiza um ato de reflexão, que deve ser coletivo, ou seja, planeja quem deve atuar como indutor do projeto. (MATUS, 1993, p. 13)

Assim, merecem destaque os seguintes pontos :

- a) deve existir uma ação deliberada para construir o futuro ou influir sobre o futuro;
- b) o planejamento e seu sucesso não é um ato solitário, mas envolve o comprometimento do conjunto de agentes que atuam na condução do processo;
- c) o planejamento não é algo estático, ele se transforma em virtude dos fatos;
- d) o planejamento estratégico permite o equilíbrio de uma organização e propicia definir a sua trajetória a longo prazo.

Para o autor:

No planejamento não podemos recusar a idéia que existem conflitos, que se contrapõem ao nosso desejo de mudança, esta oposição é realizada por outros indivíduos com diferentes visões e opiniões, que podem aceitar a nossa proposta de futuro no todo ou em parte, ou simplesmente recusar esta possibilidade.(MATUS, 1993, p. 14).

Em sua essência, o planejamento está associado a mudanças e estas a conflitos de interesse entre os agentes – internos e externos – à administração pública. O processo de planejamento envolve a definição de prioridades que podem provocar tanto a adesão quanto a oposição sistemática de um ou vários atores. Em outras palavras, planejar implica na identificação dos agentes interessados, além da definição de mecanismos de articulação dos mesmos, visando à consecução de objetivos e a estratégia (forma) de alcançá-los.

2. Planejamento Estratégico Situacional – PES

O início da gestão pública se caracteriza por um período de grande expectativa, onde o governante apresenta as suas propostas de governo. Não se pode esquecer que a euforia inicial da conquista alcançada nas urnas pode transformar-se em desilusão, na medida em que o período de gestão transcorre com celeridade, sem que o gestor consiga transformar os votos obtidos em resultados efetivos. Daí a importância do plano e do processo de planejamento; o governo precisa estabelecer um plano para criar foco e direcionamento. O ponto fundamental é que o plano se constitui em um elo entre a política e a gestão, na medida em que explicita objetivos, recursos, competências e, de modo particular os agentes e os mecanismos de articulação entre eles e as políticas propostas pelo plano.

Essa é a idéia básica do Planejamento Estratégico Situacional – PES, pois como afirma o autor, um plano é:

Um instrumento teórico com metodologia prática, que busca tratar dos problemas de transformação social e deve ser aplicada de forma sistemática e com rigor no acompanhamento das ações pré-definidas, além de considerar os agentes que atuam por vezes em cooperação ou em conflito.(MATUS, 1996, p. 22)

Matus sintetiza o ambiente do gestor público por meio de três vértices de um triângulo, conforme a Figura 1. O primeiro vértice é o Projeto de Governo ou Plano que expressa a direção que pretende imprimir à administração. O segundo vértice é a Capacidade de Governo, determinada pela competência técnica e recursos financeiros. O último vértice é a Governabilidade, que demonstra o potencial de articulação com os agentes envolvidos nos âmbitos interno e externo.

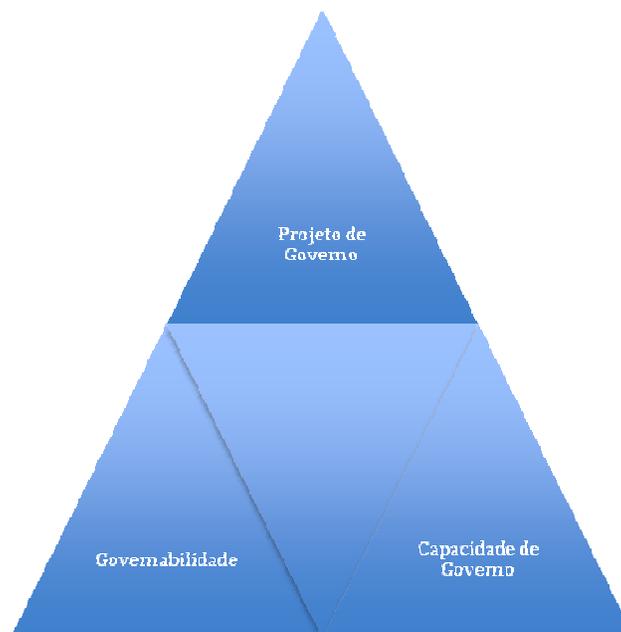


Figura 1 – Triângulo de Governo

Nesta proposta, as três pontas do triângulo estão em permanente vinculação, elas possuem um papel de articulação, de tal sorte que de nada adianta uma boa proposta, apresentada pelo administrador público por meio do seu plano, se a capacidade de governo for limitada, ou seja, se a capacidade intelectual e gestora da sua equipe não forem condizentes com a ousadia do plano proposto, da mesma forma no campo da governabilidade devem-se identificar os instrumentos necessários para viabilizar o projeto de governo.

O autor apresenta o planejamento estratégico situacional como um original sistema, que possibilita:

- a) decidir e atuar de forma efetiva;
- b) alterar metas e objetivos no curso da implantação, pois a intervenção governamental não é homogênea ou permanente, mas se altera ao longo do tempo, de acordo com as situações conjunturais que se apresentam;
- c) administrar conflitos, permitindo a convergência de interesses em prol de um objetivo comum e propõe transformar o plano em realidade, assim, planejamento e ação são inseparáveis.

Para Matus:

(...)o essencial do governo é a ação e o essencial do planejamento é o cálculo que a precede e preside, então planeja quem governa, porque o governante faz o cálculo de última instância, e governa quem planeja, porque governar é conduzir com uma direcionalidade que supera o imediatismo de mera conjuntura. (MATUS, 1993, p. 32).

A função do governo é agir e transformar a realidade. Dada a complexidade do ambiente, em termos de recursos, agentes envolvidos e natureza dos problemas a serem enfrentados, o administrador público precisa organizar as ações em torno de metas claras, visando dar direção e foco às ações, posicionando-se como condutor do processo. O plano não é uma carta de intenções, mas um instrumento que dirige e governa a ação.

O pressuposto do planejamento é estabelecer diretrizes claras a serem perseguidas, assim faz-se necessária a revisão permanente do plano em função do comportamento dos atores e da conjuntura. Na sua raiz metodológica, o planejamento estratégico situacional considera que o cenário (variáveis básicas para formulação do plano) pode alterar-se ao longo do tempo, de modo que é fundamental a flexibilidade das metas e das ações. É preciso estabelecer fluxos de informação, controle, análise, revisão do plano, articulações entre programas e execução.

A busca da flexibilidade é sintetizada pelo autor por meio da criação de um espaço na estrutura organizacional denominada de “sala de situações”, onde um grupo técnico designado pelo dirigente, acompanha o desempenho das áreas responsáveis pela execução do plano. O método PES qualifica a gestão do governo segundo os resultados e as condições fora do controle do ator, as diversas variáveis que estão fora da governabilidade de quem planeja e nas quais os resultados são alcançados. Lembre-se que o ator escolhe seu plano, mas não pode escolher as circunstâncias favoráveis ou desfavoráveis em que elas acontecem.

O planejamento envolve a mobilização dos agentes internos e externos à administração, exigindo a criação de instrumentos para articular o conjunto de atores envolvidos em permanente comprometimento em relação ao plano. O Planejamento Estratégico Situacional confere a possibilidade de governar com objetivos claros que devem ser acompanhados por meio de um sistema que permita visualizar o detalhamento do plano em programas, projetos e ações coordenadas entre si e coerentemente articulados com os diversos atores.

O processo de coordenação e de administração dos conflitos entre os agentes envolvidos merece especial destaque no âmbito do Planejamento Estratégico Situacional – PES, pois, como acentua Oszlak, um plano para ser bem sucedido requer a capacidade de articular atores internos e externos, ou melhor, o estado é uma instância de articulação da sociedade, que condensa e reflete os conflitos e contradições das várias instituições existentes (Oszlak, 1980, p. 14).

3- Articulação Entre Agentes Internos e Externos

Um dos grandes problemas para qualquer governo é o da fragmentação de políticas públicas, isto é, a aplicação de políticas que são desenvolvidas sem coordenação. As limitações de recursos por que passam as administrações públicas, implicam em estabelecer critérios mais precisos de priorização das diversas políticas, com o objetivo de racionalizar gastos, o que torna mais problemática a fragmentação de políticas públicas. O “planejamento tenta introduzir uma racionalidade, ajustada a critérios técnicos onde o comportamento dos atores se manifesta, por vezes em conflito, negociação ou compromisso” (Oszlak, 1980, p. 12), busca-se, assim, um comportamento favorável que transforme as políticas em ações efetivas.

Em estudo recente sobre planejamento estratégico e gestão pública no Estado de Minas Gerais, Corrêa chegou à seguinte conclusão:

A estratégia de entrelaçar o planejamento estratégico à gestão pública por resultados garantiu ao governo que os diversos servidores envolvidos em todo o *policy cycle* estariam individualmente incentivados a contribuir para que o Estado saísse de um quadro de projetos de governo não-implementados e chegasse a um cenário de desenvolvimento integrado do estado, para, futuramente, alcançar um cenário econômico, político e institucional eficiente e competitivo. (CORRÊA, 2007, p.502)

A busca por convergência está centrada na identificação de elementos que possibilitem pontos de “contato” entre as diversas políticas públicas. Assim, considerando esta necessidade, o Planejamento Estratégico Situacional – PES pode atuar como elemento de integração entre as diferentes políticas e os diversos atores. Uma estrutura de governo integrada e articulada com o plano constitui um território propício para uma gestão sem improvisos.

Um dos fatos marcantes da história brasileira e que podem ilustrar um processo de articulação, foi a condução política exercida durante o Governo do presidente Kubitschek através do Programa de Metas, nesse sentido, a abordagem desenvolvida pela tese defendida por Benevides propõe “a articulação de três eixos para a estabilidade do período JK: o papel dos partidos políticos (especialmente a aliança PSD/PTB); o papel das Forças Armadas e o papel do Executivo, através de sua política econômico-administrativa (Benevides, 1979, p. 26), estas três variáveis foi fruto de uma conjuntura favorável, na qual as Forças Armadas e o Congresso atuaram de maneira convergente no sentido de apoiar a política econômica, cujo núcleo era o Programa de Metas” (BENEVIDES, 1979, p. 28).

A articulação no âmbito interno do governo pode ser melhor entendida recorrendo-se à uma “visão matricial”, integradora entre as diversas políticas públicas, como abordada por Martins (2004). A coordenação das políticas públicas permite a obtenção de coerência nas ações. Se a coordenação interna ao governo tem por base o comprometimento da burocracia em torno do plano, da mesma forma o público externo merece atenção e será, necessário um grau de compromisso ou identificação com as propostas apresentadas. O plano deve criar um ambiente de convergência, uma conjuntura especial entre as diversas políticas públicas

através da explicitação de diretrizes claras e acordadas entre os atores internos e externos, e, de modo particular, da convergência das políticas específicas às diferentes áreas.

Para Benevides, podemos avaliar o posicionamento do Presidente Kubitschek e sua capacidade em articular esforços em torno do Plano de Metas :

Kubitschek podia manobrar a aliança de forças políticas canalizando seus interesses em direções coincidentes com seu plano e gerando suporte político necessário para sua implementação. (BENEVIDES, 1979, p. 214)

Matus previa a necessidade de concertação ao realizar sua avaliação sobre teoria social e teoria do planejamento, afirmando que “no planejamento situacional é possível a articulação entre simulação matemática e a simulação humana, para que ambas se complementem como instrumentos de apoio ao planejamento situacional” (Matus, 1993, p.176).

Em outra passagem o autor reafirma a necessidade da integração das políticas, ao realizar uma crítica ao insucesso na condução do governo Allende, no Chile, para o que chamou de tríplice divórcio.

A tentativa de transformação social do período de Allende no Chile produziu-então um tríplice divórcio entre o planejamento econômico normativo (que ficou relegado a meras fórmulas), a condução econômica (que impôs autonomia em relação ao planejamento formal) e a condução política (que não considerou nem o planejamento formal nem as conseqüências da condução econômica).(MATUS, 1993, p.201)

Como afirma Matus:

A governabilidade do sistema não é indiferente à capacidade de governo nem à profundidade das mudanças pretendidas pelo projeto de governo (triângulo de governo). As relações de força políticas e econômicas, internas e externas, geradas em torno da equipe de governo e de seu projeto, explicam o balanço da governabilidade. (MATUS, 1996)

Neste ambiente de conflito de interesses, no âmbito interno, as secretarias, autarquias, fundações e empresas publicas, entre outras, disputam os recursos escassos. Se não existir uma coordenação em torno do plano esta disputa por recursos pode acarretar desvios no objetivo central da administração. No âmbito externo, o Governo deve interagir de forma constante com diversos atores e interesses (Câmara Municipal, Associação Comercial e Industrial, Partidos Políticos (aliados e de oposição), Sindicatos, Igreja e Imprensa).

Nessa mesma linha: Putnam afirma:“a governabilidade deve ser exercida permanentemente pelo administrador público, considerar as demandas de seus cidadãos e agir com eficácia em relação a tais demandas”. (Putnam 1996, p. 77)

A busca da governabilidade requer a articulação dos atores em torno do plano proposto, pressupondo que todos devem estar envolvidos em certa medida na elaboração e na execução do projeto. O Planejamento Estratégico Situacional será o condutor do processo de articulação entre as diversas políticas e atores.

4- Conclusão

A preocupação com a boa gestão e com a eficiência das políticas públicas passa a ser, ou deveria ser, uma constante nos governos locais. A brevidade dos mandatos não permite aos governantes trabalhar com improviso. Desta forma é primordial a utilização de ferramentas que auxiliem a tomada de decisões. O Planejamento Estratégico Situacional – PES, apresenta-

se como um importante instrumental de planejamento e gestão que permite priorizar as ações conforme a capacidade real de execução, amparada no conceito do triângulo de governo.

No Planejamento Estratégico Situacional – PES, não está assegurado o controle da realidade, pois pressupõe a ação de outros atores, e o cálculo de implantação das políticas públicas deve avaliar esta reação, procurando medir o impacto em diferentes graus sobre os diversos grupos que interagem com o governo. Portanto, construir o futuro envolve uma ação deliberada para alterar a realidade, ou seja, o planejamento não é estático.

O processo de articulação é de difícil execução, mas não deve ser relegado a segundo plano, pois a fragmentação de políticas públicas traz desperdício de recursos e incoerência no atendimento a população. O ambiente de conflito, também é uma característica predominante entre os atores, portanto, ao formular e implementar políticas públicas os mesmos devem ser considerados na avaliação de impactos, criando condições para a melhora da coerência entre as diversas ações. Assim, o conceito de governabilidade passa a ser um aliado quando estruturado através do Planejamento Estratégico Situacional, pois possibilita identificar os atores envolvidos em cada ação prioritária definida pelo governo.

E finalmente, a coordenação das ações de Governo deve utilizar a concepção de matricialidade, buscando o melhor aproveitamento dos recursos humanos e financeiros, integrando as ações mais importantes das diversas áreas buscando mais agilidade e a valorização das ações, ou seja, uma estrutura mais enxuta possibilita a obtenção de mais recursos para aquilo que foi considerado prioritário.

Referências Bibliográficas

BENEVIDES, M.V.M. **O Governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política, 1956-1961.** Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.

CORRÊA, I.M. **Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais.** Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, 41 (3), p.487-504, maio/jun 2007.

HUERTAS, Franco. **O método PES: entrevista com Matus.** Sao Paulo: Editora FUNDAP, 1996.

MARINI,C.; Martins, F.M. **Um governo matricial: estruturas em rede para geração de resultados de desenvolvimento.** Congresso Internacional Del CLAD sobre reforma Del Estado y de La Administracion Publica (9). Anais. Madrid, Espanha, 2-5 Nov.2004.

MARTINS, F.M. **Introdução ao governo matricial: o problema da fragmentação.** Congresso Internacional Del CLAD sobre reforma Del Estado y de La Administracion Publica (9). Anais Madrid, Espanha, 2-5 Nov.2004.

MATUS, C. **Política, planejamento e governo.** Brasília: Editora IPEA, 1993.

MATUS, C. **Adeus, senhor presidente: governantes governados.** Sao Paulo: Editora FUNDAP, 1996.

MATUS, C. **O líder sem Estado-Maior.** Sao Paulo: Editora FUNDAP, 2000.

OSZLAK, O. **Políticas públicas y regimenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas.** Revista de estudios CEDES vol. 3 n. 2, Buenos Aires, pp. 5-58, 1980.

POISTER, T.H.; STREIB, G. **Elements of strategic planning and management in municipal government: status after two decades.** Public Administration Review, v.65, No. 1. Jan/Fev, pg 45 - 55, 2005.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.