

# **A Evolução da Aplicação do Planejamento Estratégico Situacional na Administração Pública Municipal Brasileira: o Caso Santo André**

## **AUTORES**

**FLAVIO HOURNEAUX JUNIOR**

Universidade de São Paulo

flaviohjr@uol.com.br

**FRANCISCO SOBREIRA NETTO**

Universidade de São Paulo

fsnetto@usp.br

**HAMILTON LUIZ CORREA**

Universidade de São Paulo

hamillco@usp.br

**Resumo:** O artigo apresenta a evolução do processo de gestão estratégica com a aplicação da metodologia do Planejamento Estratégico Situacional – PES, no contexto da administração pública da Prefeitura Municipal de Santo André, considerando dois períodos distintos: inicialmente de 1990 a 1996 e no período seguinte, que vai de 1997 a 2004. Trata-se de uma pesquisa exploratório-descritiva, com a utilização do método do estudo de caso, tendo sido selecionada uma experiência de destaque na administração pública direta brasileira, atendendo às condições de busca de maior familiaridade e novas percepções sobre a questão. Apresenta ainda alguns dos conceitos básicos da administração estratégica na administração pública; arrola as principais características da metodologia do PES, criado por Carlos Matus, a partir de suas experiências no governo chileno; expõe os avanços e as dificuldades obtidas pelo executivo municipal com a implementação do PES, em duas fases distintas; e, finalmente, apresenta as conclusões que resultaram do estudo, com destaque para a proposta de adoção de um modelo híbrido, no qual o PES e o Balanced Scorecard podem ser complementares.

**Abstract:** The paper presents the evolution occurred in the strategic management process in the City of Santo André, Brazil, due to the application of Situational Strategic Planning – PES, in two different moments: first, from 1990 to 1996, and later, from 1997 to 2004. It consists in a both descriptive and exploratory research, using a case study, introducing a unique experience in the Brazilian public management, searching for more familiarity and new perceptions on the issue. The study displays some of the basic concepts on public strategic management; enlists the main characteristics of PES methodology, created by Carlos Matus, from his experiences in Chilean Government; shows the progresses and difficulties brought by the PES implementation in two distinct moments; and, finally, presents the conclusions and recommendations that come from the analysis, emphasising a proposal of an hybrid model, in which both PES and BSC may be complementaries.

**Palavras-chave:** Administração Estratégica; Planejamento Estratégico Situacional; Balanced Scorecard

## **1. Introdução**

A pesquisa sobre administração estratégica em organizações públicas e sem fins lucrativos de caráter privado, em pleno início de século XXI, ainda se ressentia de mais e melhores estudos. Segundo Wortman (1979), teoria e pesquisa em organizações sem fins lucrativos se constituíam, há pouco tempo, num território virtualmente pouco explorado pelos estudiosos de administração estratégica. Hatten (1982) é um dos primeiros teóricos da administração estratégica que tentaram aplicar conceitos da matéria às áreas públicas ou às organizações sem fins lucrativos, porém com poucos casos práticos e resultados a serem discutidos. Montanari e Bracker (1986) indicam que a diversidade das premissas, por vezes conflitantes, propostas sobre as metas na organização sem fins lucrativos torna essencial se pensar sobre a real finalidade da organização, antes de se identificar opções estratégicas.

A combinação entre competitividade de mercado e decisões empresariais direciona uma organização para alcançar seus objetivos, pondera Ansoff (1979). Contudo, estes fatores são virtualmente inexistentes em entidades prestadoras de serviços públicos sem objetivo de lucro. Segundo o autor, as organizações públicas têm um poder outorgado pela sociedade para fornecer os serviços necessários à manutenção da infra-estrutura social, que não são fornecidos pelo setor privado, tais como saneamento, assistência social, segurança pública, entre outros. Eck e Tubaki (1994) colocam que, ao contrário das organizações privadas, que competem com base na atuação de conquista dos mercados, as organizações públicas têm a sua atuação baseada no alcance dos objetivos sociais, o que justificaria a sua existência dentro da sociedade. Gaj (1986), em uma tentativa de sistematização do assunto, afirma que os elementos da estratégica no setor público são: a postura de mudança, o enfoque social, a revisão contínua das finalidades dos órgãos, a eficácia do sistema como exigência da comunidade, o desenvolvimento organizacional e a capacidade de administrar conflitos.

Dentro desta concepção, em termos de estratégias e também em relação ao contexto público, é que se encontra a abordagem deste artigo. Primeiramente, trata-se do planejamento estratégico no contexto do setor público, descrevendo alguns conceitos e sua metodologia. Em seguida, faz-se uma explanação do método de Planejamento Estratégico Situacional - PES, que constitui a base teórica utilizada do caso estudado: o processo de planejamento estratégico realizado na prefeitura municipal de Santo André. Finalmente, são apresentadas as conclusões originadas com o estudo de caso e uma proposta de utilização de conceitos do PES, com a utilização complementar do BSC - Balanced Scorecard.

## **2. Metodologia**

A pesquisa tem como fontes primárias informações do programa de diretrizes e metas para a prefeitura de Santo André, a pesquisa desenvolvida por Belchior (1999), bem como entrevistas pessoais não estruturadas e diretas, com os principais dirigentes responsáveis pela implementação da metodologia PES no município. Trata-se de uma pesquisa exploratória com a utilização do método do estudo de caso, tendo sido selecionada uma experiência de destaque na administração pública direta brasileira, atendendo às condições estabelecidas por Green, Tull e Albaum (1988) como pesquisa que visa identificar problemas, realizar um estudo mais aprofundado desses e formular novas opções de cursos de ação.

Campomar (1991) observa que o método de estudo de casos implica numa análise profunda de um número relativamente pequeno de situações, sendo o mais apropriado para a investigação da complexidade dos fenômenos organizacionais, ao identificar as características mais expressivas dos fatos da vida real, incluindo processos gerenciais e organizacionais. Yin (1989) reitera-o como cientificamente aceito e muito utilizado nos estudos experimentais.

Selltiz *et al.* (1974) destacam que ao se trabalhar em áreas relativamente não exploradas, o estudo de exemplo selecionado é muito produtivo para incentivar o entendimento e sugerir novas intuições e novas hipóteses para outras pesquisas. Considerando que o trabalho está contextualizado nas condições e nos requisitos metodológicos definidos, o estudo visa, então, buscar algumas respostas para as seguintes questões:

- Quais os principais resultados obtidos pela prefeitura de Santo André com a adoção da metodologia PES? Quais benefícios e dificuldades a adoção do PES trouxe?
- A aplicação de conceitos e requisitos do PES atende a prefeitura de Santo André em suas necessidades de tratamento das questões estratégicas?

Não está no âmbito do estudo avaliar a metodologia do PES propriamente dita, nem compará-la com outros métodos existentes. O estudo limita-se à experiência de concepção, implantação e evolução de um modelo de planejamento estratégico na administração pública municipal direta brasileira, com destaque para os benefícios trazidos e as oportunidades de melhoria identificadas, não permitindo generalizações.

### **3. Referencial Teórico - 3.1. O Planejamento Estratégico Situacional (PES)**

O modelo do PES, consolidado nos anos 70, foi criado por Carlos Matus, após anos de pesquisa e de experiências efetuadas no governo do Chile, do qual foi ministro do planejamento e presidente do Banco Central. A principal proposta do autor com relação ao PES era de causar uma ruptura com relação aos modelos usados tradicionalmente no planejamento, estratégico ou não, do setor público. Essa ruptura se daria se a questão fosse respondida: “é possível um planejamento onde as técnicas econômicas e de investigação política se estruturam em uma nova síntese metodológica que, ao mesmo tempo, amplia seu universo de ação e a faça mais eficaz como método de governo?” (Belchior, 1999:28).

O PES é uma metodologia recente e exclusiva ao setor público, e não uma adaptação. Segundo Huertas (1996:22-23), é “um método e uma teoria de Planejamento Estratégico Público [...] Foi concebido para servir aos dirigentes políticos, no governo ou na oposição. Seus temas são os problemas públicos e é também aplicável a qualquer órgão cujo centro do jogo não seja exclusivamente o mercado, mas o jogo político, econômico e social”.

Há, portanto, significativas diferenças entre o planejamento estratégico tradicional e o PES. Trata-se, como Huertas (1996) afirma, de um novo enfoque, distinto do padrão vigente. O processo de planejamento não é um ato isolado. Ele influencia o ambiente social e por este é influenciado, um ambiente em que a incerteza é uma constante e no qual a ação do governo, enquanto ator preponderante, não é tão livre e independente como se poderia pensar. Além disso, as situações ou problemas que ocorrem ou podem vir a ocorrer apresentam possibilidades quase infinitas de combinações entre os diversos atores sociais, sendo que tais problemas geralmente possuem uma grande complexidade e são apenas semi-estruturados, com várias possibilidades de solução eficaz, dependendo do enfoque utilizado.

Huertas (1996), considera o planejamento como uma ferramenta de governo, operando em sistemas complexos, sendo assim possível conhecer a realidade e escolher como fazer planejamento por intermédio de alguns modelos. O PES permite situar o sujeito que planeja dentro da realidade que vai receber os efeitos do planejamento, e não mais fora dela, como no caso do planejamento normativo. O ator que planeja possui uma visão particular da realidade e não tem controle sobre ela porque outros atores também a vêem a seu modo, planejam e estão competindo entre si, muitas vezes em situação de confronto. A realidade que o planejamento pretende alcançar, não possui comportamento previsível, não se submetendo a uma lei rígida, bem como o comportamento dos demais atores geralmente muda de modo diferente daqueles imaginados pela racionalidade do plano. Os recursos são escassos, os

valores são diversos, as formas de encarar os fatos são diferentes, os interesses são muitos e os critérios de eficácia e eficiência não são uniformes.

Há, então, a necessidade de sobrepujar a resistência ao plano por parte dos outros atores. Por isso, a concepção normativa do “deve ser” fica deslocada, sendo necessário considerar o “pode ser” e a vontade de fazer. Esse aspecto normativo ocorre somente num momento do estratégico e do operacional, pois tudo o mais está carregado de incertezas, o que torna impossível enumerar todas as possibilidades e atribuir as probabilidades. Por isso, o PES considera que o planejador está frente a um problema quase-estruturado. Trata-se de um jogo social, onde existem vários jogadores agindo, com a situação em constante mudança. Um outro ponto destacado por Matus (1993, e que o diferencia, é como ele enxerga o próprio governo dentro do processo de planejamento público. Um conceito que permeia o PES em todos os seus momentos, e é fundamental para seu entendimento e eficácia, é o chamado **Triângulo do Governo**. Este seria composto de três vértices: o **programa de governo**, a **capacidade do governo** e a **governabilidade do sistema**. De acordo com Belchior (1999), esses três vértices condicionam-se mutuamente e devem ser equacionadas simultaneamente.

O **programa de governo** diz respeito às propostas que o planejador, no caso, o governo, tem em mente com base nos seus objetivos, considerando-se características e restrições relacionadas aos objetivos propostos. A **capacidade de governo** é sua competência na condução dos processos e “refere-se ao acervo de técnicas, métodos, destrezas, habilidades e experiências de um ator e sua equipe de governo, para conduzir o processo social a objetivos declarados, dados a governabilidade do sistema e o conteúdo propositivo do projeto de governo” (Matus, 1993:61). A **governabilidade do sistema** compreende aquelas variáveis que farão parte do processo de planejamento e que, por sua vez, podem ser divididas em controladas (pelo ator do planejamento) e não-controladas. Ou seja, quanto mais variáveis decisivas um ator controla maior sua liberdade de ação e, por conseguinte, a governabilidade do sistema. A eficácia do planejamento estará diretamente ligada à compreensão deste ponto.

Matus (1996) afirma ainda que o PES busca a eficácia do processo do planejamento estratégico através das respostas a quatro questões, que ele denomina de âmbitos diferenciadores do PES, também chamados de quatro momentos do PES. A seguir, são sucintamente descritos cada um destes momentos e os elementos que deles fazem parte.

#### **a) Momento explicativo**

Diferentemente do que ocorre nos modelos utilizados por empresas, há inúmeras explicações para os diversos fatos e elementos envolvidos no planejamento e cada explicação dependerá da interpretação dos atores envolvidos. De acordo com Matus (1996), o planejador deve explicar a realidade a partir da compreensão do processo de inter-relação entre os problemas, para ter uma visão de síntese do sistema que os produz. O valor dos problemas para cada ator social que participa do processo será geralmente diferenciado. Neste momento são realizados o diagnóstico e a análise situacional.

A realidade tem tantas explicações quanto o número de jogadores que participam do jogo social. Contudo, as explicações que interessam são dadas pelos atores que têm influência sobre o jogo considerado, denominados de atores sociais. Portanto, toda explicação é situacional porque é feita a partir da visão particular de um determinado ator, o que explica o nome do PES. Dentro desta, um problema é o resultado insatisfatório do jogo social para um ator desde que este o declare e se proponha a atacá-lo. A descrição de um problema expressa os fatos que revelam sua existência e os sintomas que o manifestam, na percepção do ator que o declara. Estes sintomas são enumerados como um conjunto de descritores do problema, que passa a ser chamado de **Vetor de Descrição do Problema (VDP)**.

Têm-se, conseqüentemente, os elementos da explicação: as jogadas (**fluxos**); as capacidades (**acumulações**); e as regras do jogo (**regras**). As causas imediatas do placar do

jogo são as jogadas (fluxos). Para se produzirem jogadas requerem-se capacidades de produção (acumulações). Mas as jogadas e as acumulações pertinentes e válidas são as permitidas pelas regras do jogo (regras). Todos estes componentes formam o VDP.

Posteriormente, serão definidos os chamados **nós críticos** do problema, pontos cruciais para a eficácia do processo. Um elemento é considerado nó crítico se atender a três requisitos: a) tem alto impacto sobre o VDP do problema; b) é um centro prático de ação, ou seja, algum dos jogadores deve poder agir de modo prático, efetivo e direto sobre a causa; e c) é um centro oportuno de ação política durante o período do plano. Ao conjunto dos nós críticos se dá o nome de **Árvore do Problema**. Ao conjunto formado pela Árvore do Problema mais os fatores descritores do problema que não são críticos dá-se o nome de **Fluxograma Situacional**. Há três possibilidades de classificação das causas de um problema de acordo com a influência do ator governo: (a) **Dentro da governabilidade**: sob controle total do ator (governo) que explica e planeja; (b) **Fora da governabilidade**: fora do controle do ator, mas com alguma ou nenhuma influência sobre as causas; e (c) **Fora do jogo**: causas provenientes de outros problemas que têm outras regras, outros jogadores e outros objetivos.

### **b) Momento Normativo**

O Momento Normativo trata da formulação do plano, com objetivo de se produzir as respostas de ação em um contexto de incertezas e surpresas (Huertas, 1996). Ele apresenta um direcionamento que reúne a situação inicial analisada e a situação a qual se quer chegar (situação-objetivo). O VDP se torna agora em **Vetor de Resultados** (VDR) e irá refletir a proposta do direcionamento dado a cada problema. O desenho da situação-objetivo identificará os nós críticos da rede sobre os quais atuará o planejador e que se tornarão os pontos de ação futura. Neste momento também se constroem os cenários, situações em que se imaginam diferentes possibilidades de ação, a partir de condições e premissas variadas, considerando-se as contingências e surpresas que possam ocorrer durante o processo.

A síntese de todas estas possibilidades é feita pela **Árvore de Apostas** de cada problema, com as respectivas operações descritas também no chamado **Banco de Operações**, um conjunto de conhecimentos adquiridos e que servem de orientação para a ação em cada situação. O resultado será o desenho prévio das operações para montagem do plano direcional. No entanto, é necessário que se verifique a viabilidade das situações propostas, baseada em dois aspectos: a **eficácia** das operações para atingir a situação-objetivo e o **balanço** entre os recursos requeridos para o seu desenvolvimento e os disponíveis. Para Huertas (1996) o plano a ser formulado no momento normativo é modular e dinâmico.

### **c) Momento Estratégico**

Neste momento identificam-se as diversas interações entre os atores e as oportunidades e restrições que daí decorrem. Segundo Belchior (1999), o plano direcional, definido anteriormente, será submetido à análise estratégica, decorrente dos seguintes aspectos:

- Definição dos atores envolvidos e montagem da matriz de afinidades e motivações;
- Identificação dos recursos que são críticos para a viabilização do plano;
- Construção da matriz de peso dos atores;
- Realização da avaliação estratégica.

Tais ferramentas possibilitariam ao planejador “obter um plano direcional que não seja apenas eficaz para alcançar a situação-objetivo, mas também viável do ponto de vista político, econômico e institucional-organizativo” (Belchior, 1999:39). Segundo Huertas (1996:69), este é o momento mais complexo do processo, porque “aponta para o problema político de analisar e construir a viabilidade do plano”. Se não houver uma interação entre os aspectos técnicos e a viabilidade política do plano, certamente todo o processo tornar-se-á impraticável.

#### **d) Momento Tático-Operacional**

É o momento em que o plano se converte em ação. De Toni (2004), destaca esta importância ao dizer que “não podemos esquecer que o planejamento estratégico só termina quando é executado, é o oposto à visão tradicional do *plano-livro* que, separando planejadores dos executores, estabelecia uma dicotomia insuperável entre o conhecer e o agir”. Torna-se, portanto, imprescindível um monitoramento constante das ações e dos resultados que delas advêm. Do ponto de vista da administração estratégica, talvez seja este o momento mais complexo do processo (Belchior, 1999). Considerando esta dificuldade, Matus (1993) propõe a divisão do direcionamento estratégico em cinco mecanismos distintos:

- **Gerência por operações:** implementação de uma administração por objetivos, descentralizando a execução do plano, transferindo-se as responsabilidades aos respectivos órgãos;
- **Orçamento por programas:** destinação dos recursos necessários previstos nos vários módulos do plano;
- **Petição e prestação de contas:** estabelecimento dos procedimentos e critérios de avaliação para os recursos e responsabilidades destinados a cada órgão;
- **Planejamento de conjuntura:** mediação entre o plano e as ações relativas às questões que possam surgir no dia-a-dia da implementação do plano.
- **Sala de situações:** monitoramento intenso dos problemas de maior relevância, para dar suporte às decisões dos dirigentes.

Matus *apud* Belchior (1999:37) resume bem a compreensão sistêmica dos quatro momentos citados e sua relação direta com o resultado do processo de planejamento: “cada momento, se é dominante, articula os outros, como apoio a seu cálculo; repetem-se constantemente, porém, com distinto conteúdo, tempo e situação; nunca esgotam sua tarefa, sempre se regressa a eles; em uma data concreta os problemas do plano se encontram em distintos momentos dominantes e, por fim, cada momento requer ferramentas metodológicas particulares”. Desta maneira, comentou-se sucintamente os principais elementos do PES.

#### **4. O PES na Prefeitura de Santo André - o período 1990-1996**

Segundo Belchior (1999), a administração superior do município identificou nove grandes limitações na abordagem de gestão estratégica até então adotada. Entre elas, indefinições quanto às responsabilidades e competências dos setores, processos obsoletos, política de comunicação desarticulada, estrutura organizacional inadequada, gerenciamento sem foco para objetivos e iniciativas de planejamento desintegradas e informais. Na busca de uma solução abrangente que pudesse atender a todas as demandas, a equipe de governo conheceu a metodologia do PES e o adotou como linha mestra de gestão estratégica.

Assim, a partir de 1990, o PES foi incorporado à cultura organizacional e implementado a partir de cinco ações que mereceram destaque: o seminário para todos os atores do processo de planejamento; o detalhamento do triângulo de governo, já referenciado; o primeiro exercício de equilíbrio deste triângulo; a montagem da sala de situações; e os sucessivos ajustes do triângulo após o equilíbrio inicial. A implantação propriamente dita do PES na prefeitura foi precedida pelo estabelecimento de um amplo fórum de debates entre o executivo maior e as diversas secretarias que compunham a estrutura organizacional da organização, culminando com a escolha de agentes de planejamento das áreas.

Estes agentes, afastados de suas funções por três meses, foram fundamentais no detalhamento do triângulo de governo, agindo desde então como atores do processo, e posteriormente, no trabalho de ajustes do plano e criação de mecanismos de controle e acompanhamento de projetos e ações, nos dois anos subsequentes. Belchior (1999), em resumo, revela as motivações que originaram a adoção do PES no executivo municipal:

- dificuldade do governo em concretizar ações previamente definidas (crise de realização);
- deficiências relativas à capacidade financeira e à governabilidade inicialmente despercebidas;
- expectativa do método se constituir numa ferramenta na condução do processo de decisão de um governo em torno de suas prioridades e gerar coesão na equipe gestora;
- expectativa de incorporação do instrumento gerencial pela hierarquia da organização e não apenas a constituição de um instrumento geral de controle de projetos e ações;
- necessidade de um instrumento de sistematização das informações para maior transparência ao processo de participação popular e segurança em relação aos compromissos firmados com a comunidade;
- necessidade de instrumento de prestação de contas e acompanhamento de projetos à sociedade local, para redução do conflito dotação orçamentária versus ações prioritárias.

**1º. vértice do triângulo: o programa de governo:** Ficou explicitamente evidenciado durante o processo de detalhamento dos projetos e identificação dos problemas da área de planejamento que um aspecto não estava claro, qual seja, o programa de governo. Segundo os entrevistados, acreditava-se inicialmente de que o motor do processo de gestão estratégica encontrava-se no vértice capacidade de governo. Contudo, somente com uma carta de intenções ou um programa de governo distante da clareza dos propósitos e visando uma quantidade grande de projetos sem o estabelecimento de critérios de prioridade, a gestão estratégica da prefeitura não alcança eficiência e eficácia. Durante o processo de detalhamento de projetos e problemas, e por conseguinte, de implantação do PES, complementa Belchior (1999), constatou-se que a capacidade econômica da organização se constituía de fato numa limitação, mas que se encontrava apenas obscurecida pelos problemas técnico-administrativos mais visíveis. Como, por exemplo, previsões de receitas superestimadas e necessidades de recursos econômicos insuficientes diante do detalhamento e especificação dos projetos prometidos, bem como no estabelecimento de objetivos comuns e eficácia na priorização dos projetos de governo.

**2º. vértice do triângulo: a capacidade de governo:** No que se refere à competência do ator e sua equipe de governo na condução das ações da prefeitura, os entrevistados deram maior destaque à criação da figura do agente de planejamento das áreas. Funcionários-chave de todas as secretarias da administração municipal foram convidados a desempenhar o papel de planejadores setoriais, trabalhando de maneira integrada com os demais, trazendo o conhecimento específico de suas áreas e, por sua vez, tomando conhecimento do todo da organização. Treinados na metodologia e afastados de suas funções corriqueiras por três meses, estes agentes puderam detalhar os principais problemas de capacidade apontados preliminarmente pela alta administração da prefeitura, indicando possíveis ações para resolvê-los. Em que pese não ser tarefa fácil juntar interesses de áreas, às vezes difusos ou até mesmo conflitantes entre si, Belchior (1999) destaca que este movimento dos agentes de planejamento proporcionou uma maior coesão entre equipes de trabalho, e por consequência, uma maior sintonia entre os setores. Alguns entrevistados viram nesta ação características de sinergia não encontradas antes da implantação e discussão dos conceitos do PES. O que se pode constatar também é que o grau de coesão é influenciado pela escolha dos membros que irão compor a equipe dos agentes de planejamento e é inversamente proporcional à respectiva autonomia de decisões. Isto é facilmente explicável uma vez que sendo um agente mais político do que técnico, sua autonomia e representatividade é maior, podendo gerar menos coesão. Se o funcionário for escolhido por critérios de capacidade técnica e confiança, a coesão acontece com maior frequência; contudo a autonomia para a condução do processo e tomada de decisão é menor. Unânime é a visão de que o agente de planejamento precisa de

um perfil pré-determinado para ocupar a função. Os entrevistados confirmaram que com a aplicação do método PES tanto os funcionários das áreas-fim quanto o das áreas-meio da prefeitura se sentiram um pouco incomodados com a obrigação de prestarem conta de suas atividades com maior frequência e riqueza de detalhes, quebrando ainda o aspecto cultural de que determinado problema era sempre de responsabilidade de outra área, consolidando a visão de que a solução era tarefa de todos os setores.

**3º. vértice do triângulo: a governabilidade do sistema:** Segundo Belchior (1999) um dos motivos preponderantes que geraram a opção pelo PES foi a existência do vértice da governabilidade do sistema, característica não encontrada nas demais metodologias de gestão estratégica estudadas pela alta administração municipal. Paradoxalmente, após a implantação parcial do PES, este vértice foi o menos trabalhado e o que provocou, segundo os entrevistados, o desequilíbrio do triângulo. Alguns entrevistados acusam até a falta de entendimento da teoria PES neste quesito como causa de sua não implementação. Outros afirmam que as variáveis dentro da governabilidade da prefeitura, conhecidas como controladas, foram devidamente trabalhadas, havendo o consenso, entretanto, de que as não controladas sequer foram elencadas. No que se refere às variáveis controladas, a utilização da metodologia se restringiu aos projetos ditos prioritários e de natureza mais geral de governo. Nos demais projetos e mesmo no universo das secretarias e nos escalões inferiores, a cultura do PES não foi eficientemente disseminada ou incorporada pela máquina de governo.

**Momento Explicativo:** Segundo os entrevistados, foram elencados os vários atores, conforme estabelecido na teoria da metodologia, sendo o principal deles a própria alta administração do município. É o ator que vem declarar os problemas de gestão estratégica da prefeitura. Contudo, os vetores de descrição de problema; a divisão em fluxos, regras e acumulações; a definição dos nós críticos; o desenho da árvore de problemas; e o fluxograma de análise situacional não foram detalhados. O que se pode verificar é que os principais conceitos do método foram aproveitados pela organização mas o desenvolvimento dos instrumentos de planejamento e a sua formalização não foram executados.

**Momento Normativo:** Este item foi prejudicado pela falta de formalização do anterior, principalmente no que se refere ao Vetor de Descrição de problema, que aqui iria se transformar no vetor de resultados. De acordo com os entrevistados, não foi executado.

**Momento Estratégico:** Conforme Belchior (1999), este momento foi parcialmente implantado. Foi efetuada a definição dos atores envolvidos, como descrito no momento explicativo. Realizou-se também a identificação dos recursos críticos para a viabilização do plano. Em contrapartida, não foi desenhada a matriz de afinidades e motivações, bem como a construção da matriz de peso dos atores e a avaliação estratégica.

**Momento Tático-Operacional:** Na teoria, este seria o momento subsequente aos demais e dependente da sua concretização. A prática mostrou que quatro dos cinco mecanismos para o direcionamento estratégico descritos por Matus foram contemplados, mesmo com a falta de consecução de importantes requisitos constantes dos momentos anteriores. Não se tem registro apenas do planejamento de conjuntura, conforme descrito no referencial teórico. Entre a gerência por operações, o orçamento por programas, a petição e prestação de contas e a sala de situações, Belchior (1999) destaca esta última como a mais controversa e complexa. No que se refere à sala de situações, algumas críticas quanto a sua atuação foram mencionadas pelos entrevistados. Dentre as principais encontra-se a de ter assumido funções operacionais que não lhes cabia e ter desempenhado tarefas de assessoria política que não eram de sua competência, como também ter deixado de lado responsabilidades próprias como as de: se relacionar com os agentes de planejamento; estabelecer um sistema de controle de ações e não só controle sobre projetos mais visíveis; propor a revisão do triângulo de governo, entre outras. Entre as virtudes, a de ter garantido

que as ações de acompanhamento de projetos de fato se concretizassem ou que não ficassem paralisadas.

## **5. O PES na Prefeitura de Santo André - o período 1997-2004**

A partir das experiências aprendidas no primeiro período, durante o qual se iniciou a adoção da metodologia pelo executivo municipal, observou-se a manutenção do PES como instrumento básico de todo o processo de planejamento e administração estratégica do órgão. No entanto, algumas de modificações foram introduzidas em relação ao primeiro período, conforme descrição a seguir.

**1º. vértice do triângulo: o programa de governo:** A primeira grande mudança foi a criação do conceito de “marcas” do governo, ou seja, desafios que pudessem destacar a administração municipal, do ponto de vista de grandes realizações, que seriam percebidas pela população e teriam grande efeito sobre ela, possibilitando, dessa forma, uma continuidade no processo político da cidade. As cinco “marcas” ou desafios que foram definidos foram: modernização; participação do cidadão; inclusão social; desenvolvimento econômico e cidade agradável. Com estes programas como prioritários para a administração, o que se viu foi uma modificação na estrutura do governo, ou seja, mudanças nas secretarias e departamentos, em que as novas estratégias definiriam como seriam alocados os recursos e as pessoas para atender a esses programas (melhorando, conseqüentemente, também o vértice de capacidade de governo). Assim, o programa do governo passou a ser traduzido em uma lista de projetos, que, dentro do conceito estabelecido de “marcas”, seria a expressão da linha ideológica do governo e passariam a nortear a ação de uma forma mais coesa.

**2º. vértice do triângulo: a capacidade de governo:** A partir de 2000, a secretaria de planejamento estratégico passou a trabalhar conjuntamente com a coordenação de indicadores sócio-econômicos, visando monitorar melhor os efeitos das ações implantadas no município. Desse momento em diante, o orçamento do município tornou-se um importante instrumento de coordenação por parte da Secretaria do Governo. Dessa forma, com um controle financeiro centralizado, ampliou-se a capacidade de controle dos programas que se pretendia realizar, o que propiciou um maior alinhamento às estratégias previstas pelo plano de governo. Em 2002, esse conceito foi ampliado ainda mais. Criou-se a Secretaria do Orçamento e Planejamento Participativo, órgão que passou a controlar o processo orçamentário, dentro da perspectiva de participação da comunidade na definição dos programas e dos respectivos recursos alocados. Esse enfoque possibilitou que a secretaria de Participação do Cidadão também fizesse parte do processo orçamentário.

**3º. vértice do triângulo: a governabilidade do sistema:** Outro ponto importante trata do monitoramento do vértice de governabilidade do triângulo de governo, considerado como o mais problemático e complexo. Quando do primeiro período, a sala de situações, instrumento criado para monitorar o processo, era um *staff* subordinado diretamente ao prefeito. Já em 1997 foram criados dois outros instrumentos, em substituição à sala de situações: a sala do plano, que desenvolvia assuntos relativos aos dois outros vértices do triângulo do governo: o programa e a capacidade do governo, ou seja, temas mais ideológicos e técnicos, respectivamente; enquanto que a sala da governabilidade era criada para lidar exclusivamente com assuntos eminentemente políticos, isto é, o vértice do triângulo referente à governabilidade. Além disso, com a implementação dos conceitos de gestão de projetos, o monitoramento da situação, por si só, já caracteriza uma tentativa de se diminuir os recorrentes problemas de governabilidade.

**Momento Explicativo:** O momento explicativo trata da tentativa de explicação da realidade, através do processo de definição do vetor de descrição do problema, e conseqüentemente a árvore do problema e o fluxograma situacional. O que se percebe é que há somente uma análise primária dos atores sociais, que seria a base para o desenvolvimento das ferramentas citadas. Tal ocorrência é explicada devido à complexidade e abrangência do conceito, pela demora do processo e pela falta de recursos para realizá-lo.

**Momento Normativo:** Como conseqüência do item anterior, sem o vetor de descrição dos problemas estruturado, não é possível transformar o Vetor de Descrição do Problema em Vetor de Resultados (VDR) e propor direcionamento aos problemas analisados e atuação futura junto nós críticos da rede. Apesar disso, são construídos vários cenários para os problemas analisados. No entanto, a proposta de Matus de um plano modular e dinâmico é respeitada, devido às revisões e atualizações constantes.

**Momento Estratégico:** Como citado no momento explicativo, é realizada a análise dos atores sociais, um dos conceitos básicos defendidos por Matus na proposta do PES. A importância deste fator tem sido percebida pelo governo municipal de Santo André, com a exploração do conceito em termos de identificação dos atores, sua importância e a sua posição em termos estratégicos, se favorável ou desfavorável, muito embora a viabilização das recomendações seja extremamente complexa. Esta análise tem sido feita para os problemas mais impactantes e que requerem maiores cuidados e não de uma forma mais abrangente e completa, como se refere o criador do PES, devido a sua complexidade inerente.

**Momento Tático-Operacional:** Como se viu acima, há uma preocupação com o eficiente monitoramento do ambiente, que justifica a implementação de um programa de gestão de projetos. A visualização e ação corretiva, bem como a prestação de contas relativas a sua participação no orçamento, caracterizam o recomendado a ser feito no momento tático-operacional do PES. As mudanças de estrutura – novas secretarias e transformação da sala de situações, em sala do plano e sala da governabilidade – também se inserem nas medidas recomendadas por Matus. Finalmente, conforme os entrevistados, três pontos são chaves para que se obtenha a eficácia desejada do governo:

- A qualidade do processo de Planejamento Estratégico;
- O acompanhamento dos projetos em andamento;
- A verificação do desempenho do governo

No entender deles, os dois primeiros itens são satisfatórios e caminham para uma melhoria, enquanto que o terceiro ainda é uma nova frente a ser encarada pelos governantes.

## **6. Conclusão e Considerações Finais**

Entre os principais benefícios obtidos com a implantação do PES na administração municipal de Santo André pode-se destacar: o detalhamento do programa de governo, suas ações e respectivas repercussões nas áreas financeira, administrativa e política da prefeitura; o planejamento compartilhado por todas as áreas da organização, com a criação da figura do agente de planejamento; a coesão e a sinergia de equipes verificadas após a aplicação da metodologia; a possibilidade da organização definir critérios de prioridades e o rumo de governo em função delas; o acompanhamento efetivo e a concretização de projetos prioritários de governo; o monitoramento das ações de governo com a associação da secretaria de planejamento estratégico com a coordenação de indicadores sócio-econômicos.

As dificuldades consideradas mais relevantes foram: a dificuldade de trabalhar o vértice da governabilidade; o viés trazido à implementação do PES pela falta de formalização dos vetores de descrição de problemas, da divisão em fluxos, regras e acumulações, da definição dos nós críticos, da definição do vetor de resultados e principalmente do detalhamento do fluxo de análise situacional; a falta de implantação dos instrumentos do momento estratégico;

a falta de clareza na atribuição da competência da sala de situações e do limite de atuação dos agentes de planejamento; a falta de revisão continuada do triângulo de governo.

No caso específico de Santo André pode-se constatar, pelo exposto nos itens 4 e 5, que o PES se constituiu num mecanismo de modernização da gestão pública trazendo significativo avanço na área de planejamento e gestão estratégica do município. Considere-se ainda que este avanço foi alavancado pela inexistência de iniciativa sedimentada de planejamento estratégico anterior a 1990. No entanto, a falta de implementação de conceitos básicos do método como o desenho do fluxograma de análise situacional, da definição dos nós críticos, dos vetores de descrição do problema e dos vetores de resultados, compromete a análise mais profunda da eficiência e eficácia da metodologia. Desde sua implantação, há 14 anos, até os dias de hoje, a administração municipal ainda se ressentida de uma maior maturidade do processo de planejamento e gestão e de um engajamento maior nos instrumentos do PES.

Belchior (1999) em sua pesquisa sugere uma incursão maior do método nas áreas ditas tático-operacionais, de tal forma que todos os setores da administração possam utilizá-lo efetivamente como instrumento gerencial. Sugere ainda a necessidade urgente da definição das variáveis do processo de planejamento, divididas em controladas e não-controladas, a fim de que competências e ações dentro da governabilidade da organização sejam efetivamente cobradas de seus respectivos atores, bem como sejam disparados mecanismos de acionamento de atores fora da governabilidade municipal.

Entre os entrevistados houve consenso num aspecto fundamental da gestão estratégica pública, qual seja, o da definição de medidas de desempenho. Não foi encontrado no referencial teórico do PES um instrumento explícito para criação e acompanhamento de indicadores de desempenho. Conforme os entrevistados, apenas um dos 38 projetos em andamento, no ano de 2004, possui algum tipo de indicador de desempenho, criado independentemente dos instrumentos propostos pela metodologia. Esta ausência de indicadores se constitui na principal crítica apontada pelos entrevistados para a evolução e consolidação do PES em Santo André.

Para Corrêa (1986), as organizações públicas não realizam a mensuração e avaliação de seu desempenho de forma adequada, para a qual propõe uma metodologia específica. Esta afirmação também encontra suporte em Kiesling (1967), Poole *et al* (2000), Kaplan e Norton (2001) e Robinson (2003). Kaplan e Norton (2001), propõem o *Balanced Scorecard* (BSC) como uma ferramenta capaz de traduzir a visão e a estratégia das organizações no desenvolvimento de medidas de desempenho organizacional, em suas diversas divisões, para a constituição de um painel de controle onde a organização possa ser monitorada e acompanhada segundo critérios financeiros e não-financeiros. Como colocam Kaplan e Norton *apud* Nørreklit (1999:68), outra vantagem da utilização do BSC seria o seu uso como sistema de controle estratégico, além do natural emprego como sistema de mensuração, sendo que, dentre outros, obter-se-ia como benefício adicional, além daqueles citados anteriormente, o estabelecimento de uma relação entre os objetivos estratégicos e metas de longo prazo e orçamentos anuais. Assim, a implantação do BSC poderia ser utilizada, também, para o controle estratégico do processo orçamentário (Kaplan & Norton, 2001:152). Além disso, segundo os autores, o BSC pode ser utilizado simultaneamente a outras ferramentas e técnicas, com benefícios que podem advir da sua utilização integrada (Kaplan & Norton, 2001:156).

Avocando o entendimento de Sellitz *et al.* (1974), descrito no item 2, de que um exemplo selecionado pode sugerir novas intuições e novas hipóteses de pesquisa, é que os autores formulam a seguinte questão: sendo o PES uma metodologia de planejamento e gestão estratégica de órgãos de governo, cuja base teórica não contempla com clareza a formulação de medidas de desempenho, mas dispõe de instrumentos eficientes de diagnóstico de problemas, formulação e implementação de estratégias, planejamento e gestão de projetos,

entre outros; e o BSC um método conhecido, e bastante estudado na iniciativa privada, de criação e acompanhamento de indicadores de desempenho organizacional, por que não associá-los naquilo que cada um tem de mais positivo? Poderia o método do BSC ser complementar ao método do PES, em órgãos do setor público?

A hipótese de uma solução híbrida PES-BSC não pôde ser confirmada com o estudo de caso da prefeitura municipal de Santo André, mas não invalida novas pesquisas em outros órgãos da administração pública que façam a opção por uma metodologia de planejamento e gestão estratégica voltada para as especificidades do setor de governo associada a outra metodologia, voltada ao desenvolvimento de medidas de desempenho organizacional.

## 7. Referências Bibliográficas

- ANSOFF, H. I. *Strategic Management*. Nova Iorque: Wiley, 1979.
- BELCHIOR, M. *A aplicação de planejamento estratégico situacional em governos locais: possibilidades e limites*. São Paulo: 1999. Dissertação (Mestrado em Administração) EAESP, Fundação Getúlio Vargas. São Paulo.
- CAMPOMAR, M. C. Do uso de estudos de casos em pesquisas para dissertações e teses em administração. *Revista de Administração*, São Paulo, v. 26, n. 3, p. 95-97, jul-set. 1991.
- CORRÊA, H. L. *O estado da arte da avaliação de empresas estatais*. Universidade de São Paulo, São Paulo, Tese de doutoramento, 1986.
- DE TONI, J. Planejamento Estratégico e Situacional: uma proposta metodológica inovadora. In: *Revista Espaço Acadêmico*, n. 32, Maringá, 2004.
- ECK, J.; TUBAKI, E.M. Administração estratégica no setor público federal. In: ENANPAD, 18., Curitiba, 1994. Anais, Rio de Janeiro: ANPAD, set. 1994, p. 89-102.
- GAJ, L. *Administração Estratégica*. São Paulo: FUNDAP, 1983.
- GREEN, P. E., TULL, D. S., ALBAUM, G. *Research for marketing decisions*. 5.ed. New Jersey: Prentice-Hall International Editions-Englewood Cliffs, 1988.
- HATTEN, M. L. *Strategic Management in not-for-profit organizations*. In *Strategic Management Journal*, 3 (2), Nova Iorque: Wiley, 1982.
- HUERTAS, F. *O método PES: entrevista com Carlos Matus*. São Paulo: FUNDAP, 1996.
- KAPLAN, R.S. & NORTON, D. P. Transforming the Balanced Scorecard form Performance Measurement to Strategic Management: Part II. *Accounting Horizons*, 2001, 15, 2
- KIESLING, H. J. *Measuring a Local Government Service: A Study of School Districts in New York State*. The Review of Economics and Statistics. MIT Press: 1967, Vol. 49, 3, p. 356-367
- MATUS, C. *Adeus, senhor Presidente*. São Paulo: FUNDAP, 1997.
- \_\_\_\_\_. *O Chimpanzé, Maquiavel e Gandhi—Estratégias Políticas*. São Paulo: FUNDAP, 1996
- \_\_\_\_\_. *Política, Planejamento e Governo*. Brasília: IPEA, 1993.
- MONTANARI, J. R.; BRACKER, J. S. The Strategic Management Process at the Public Planning Unit Level. *Strategic Management Journal*, Nova Iorque:Wiley, v.7, n.3, p.251-265, may-jun. 1986.
- NØRREKLIT, H. *The balance on the balanced scorecard – a critical analysis of some of its assumptions*. Management Accounting Research. Academic Press: 2000, 11, p. 65-88
- POOLE, D.L.; NELSON, J.; CARNAHAN, S.; CHEPENIK, N.G. & TUBIAK, C. *Evaluating Performance Measurement Systems in Nonprofit Agencies: The Program Accountability Quality Scale (PAQS)*. American Journal of Evaluation, 2000, Vol. 21, 1, p. 15-26
- ROBINSON, P. *Government Accountability and Performance Measurement*. Critical Perspectives on Accounting. Elsevier: 2003, 14, p. 171-186
- SELLTIZ, C. et al. *Métodos de Pesquisa nas Relações Sociais*. São Paulo: Herder/Edusp, 1974
- WORTMAN, M.S. Strategic Management: not-for-profit organizations. In: Schendel, D.E.& Hofer, C.W. (eds) *Strategic management: a new view of business policy*. Boston: Little-Brown, 1979.
- YIN,R.K. *Case study research: design and methods*.2.ed. California: Sage Publications, 1994.