

# Elaboração e Gestão de Políticas Públicas: O Diferencial do Planejamento Estratégico Situacional – PES

Jorge Marques Pontes<sup>1</sup>

Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina no Trabalho – FUNDACENTRO, SP, Brasil

Este artigo conceitua políticas públicas e planejamento estratégico situacional – PES a partir da visão de Carlos Matus, do plano plurianual – PPA 2012-2015 e do plano diretor da reforma do aparelho do Estado – PDRAE. É apresentada uma breve explanação da construção histórica do Estado moderno e da administração pública brasileira como forma de substanciar o desenvolvimento do tema central, sobre o qual, partindo da correlação entre conceitos oferecidos se infere o diferencial da utilização do PES para a elaboração e gestão de políticas públicas.

**Palavras-chave:** Planejamento, Carlos Matus, PPA, Políticas Públicas.

This article conceptualizes public policy and situational strategic planning (PES) by the sight of Carlos Matus, The 2012-2015 Brazilian multiannual Plan and its Plan of the State Reform. It is presented a brief explanation of the historical construction of the modern state and the Brazilian public administration like a way to substantiate the development of the principal subject, about what, based on the correlation between concepts is inferred the differential of the situational strategic planning in the preparation and management of public policies.

**Keywords:** Planning, Carlos Matus, PPA, Public Policy.

## Introdução

Em 1958, durante o campeonato mundial de futebol na Suécia, o técnico Feola desenvolve uma sessão de trabalho teórico com a equipe brasileira. Em algumas horas deverão enfrentar a Inglaterra, um sério oponente às aspirações da equipe de Pelé, Vavá e Garrincha. O técnico Feola planeja a partida com a seriedade exigida pelas circunstâncias. É uma longa sessão em que a técnico explica aos jogadores, com toda a precisão, o que devem fazer para confundir os ingleses. Assim,

---

<sup>1</sup> Servidor da Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina no Trabalho – FUNDACENTRO. Graduado em Filosofia, Especialista em Gestão Pública e Mestrando em Políticas Públicas na UMC. E-mail: jorge.pontes@live.com.

## Situacional – PES

desenvolve no quadro os primeiros quinze minutos do jogo, depois os quinze minutos seguintes e assim até o término, com a vitória do Brasil. A idéia é brilhante, mas há algo que não convence os jogadores. Após um silêncio prolongado, Garrincha diz: - Posso falar, professor Feola? – pode, responde o técnico. Garrincha então pergunta: - o Senhor já acertou tudo isto com os ingleses? (MATUS,1997, p.35)

Esta anedota popular ilustra um fato muito importante na elaboração e gestão de políticas públicas, o planejamento. O economista chileno Carlos Matus, foi um dos principais pesquisadores do planejamento governamental, tendo uma longa experiência em administração pública, foi Ministro da Economia do governo Allende de 1965 a 1970 e desenvolveu uma proposta de método conhecida como “Planejamento Estratégico Situacional”, reduzido por nós brasileiros a sigla PES. Aliás, o Brasil foi um dos primeiros países do continente a se interessar pelo método, nas palavras do próprio criador (MATUS, 1997). Ele ministrou muitos cursos de PES no Brasil e faleceu em 1998. Para Matus (1997, p. 4), “capacidade de governo é em parte capacidade de planejamento”. Diante dessa máxima Matus (1997, p. 4) propunha duas indagações, “Mas o que é capacidade de governo? Como acerta o planejador o comportamento das variáveis controladas pelo outro?”.

O seu legado de críticas ao planejamento normativo, o desenvolvimento do PES e sua importância na elaboração de políticas públicas são os temas que trataremos neste artigo, que tem como propósito responder a pergunta: qual o diferencial do PES na elaboração das políticas públicas?

Dois objetivos são almejados nesta pesquisa. O primeiro é conceituar políticas públicas e planejamento estratégico situacional – PES, segundo os documentos oficiais do governo federal: o Plano Plurianual (PPA), de 2012 - 2015 e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, além da obra Política, Planejamento e Governo de Carlos Matus. O segundo objetivo é fazer a correlação destes dois conceitos, apontando o diferencial na utilização do PES para elaboração de políticas públicas.

Carlos Matus foi o teórico escolhido para embasar a análise do planejamento estratégico

aplicado às políticas públicas dentro de um modelo de Estado gerencial, com destaque para o que diz respeito ao planejamento estratégico situacional – PES. Outras duas obras e autores também serviram de guias para elaboração do artigo, com destaque para Queiroz (2011), Bernardoni (2010). Estas obras foram um roteiro onde concatenar os conceitos de Matus sobre planejamento e os de gestão pública, nos moldes praticados pelo Estado brasileiro. Bernardoni (2010) trouxe conceitos de planejamento estratégico e de PPA de forma didática os quais usei para contextualizar e explicitar os métodos de planejamento das políticas públicas. Já Queiroz (2011) mostrou mais alguns conceitos e métodos de formação e gestão de políticas públicas de forma didática. Isto foi importante para minhas inferências e para encontrar o melhor caminho para desenvolver o tema.

Alguns documentos governamentais também foram sumamente importantes para o desenvolvimento. Alguns já foram citados no início desta introdução, entre os outros está Brasil (2011), item necessário para o entendimento da formação do plano e consequentemente dos objetivos nele contido.

Na próxima seção é feita uma breve descrição da construção histórica do Estado Moderno e do conceito de políticas públicas adotado no Brasil, com ênfase no seu planejamento tal qual feito na atualidade através do Plano Plurianual - PPA. A seção 2 apresenta o conceito básico de planejamento com suas fases, níveis e elementos, desdobrando-se para uma explanação de duas formas que se contrapõem para, a partir daí encontrar-se o diferencial entre o normativo e estratégico situacional a partir das exposições e críticas feitas por Carlos Matus. A ênfase nesta seção é na análise do conceito de triângulo de governo que vem seguida das divergências entre as formas de planejar. Finalmente, a última seção apresenta algumas considerações finais sobre o modelo estudado.

### **Políticas públicas e a construção histórica do Estado moderno**

Souza (2006) afirma que a política pública enquanto disciplina acadêmica surgiu nos

## Situacional – PES

Estados Unidos e constituía uma subárea da ciência política, tendo como objetivo ajudar a entender como e por que os governos tomam determinadas ações. Todavia, este nascimento é uma necessidade da transformação política no mundo, com o surgimento e declínio das práticas de governo como: Estado burocrático; a eclosão e declínio do *welfare state* entre os anos 1960 e 1980; o liberalismo e neoliberalismo. Souza (2006) definiu da seguinte forma este momento:

Assim, na Europa, a área de política pública vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado - o governo -, produtor, por excelência, de políticas públicas. Nos EUA, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos. (SOUZA, 2006, p.22).

Belchior (1999) tem essa visão do momento de mudança política do Estado coadunado com o surgimento de uma nova gestão das políticas públicas, tal qual a conhecemos hoje. Todavia, um fator importante, o planejamento, parte integrante desse processo também é considerado. Afirmo (1999, p.22) ainda que, “(...) As décadas de 60 e 70, assim como trouxeram os primeiros questionamentos ao *welfare state* e ao modelo burocrático de administração, também foram um momento de crítica ao planejamento”. É justamente neste ponto que entra o PES como método para planejamento de políticas públicas e sobre o qual tratamos em seção específica desse artigo.

No Brasil a forma normativa dessa mudança no comportamento do Estado consolidou-se com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado “PDRAE” em 1995. O presidente Fernando Henrique Cardoso acreditava (BRASIL, 1995) que a crise brasileira da década anterior, anos 80 e início dos anos 90, teria sido uma crise do Estado. Em razão do modelo de desenvolvimento que Governos anteriores haviam adotado fazendo com que o Estado se desvia de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, ou seja, tornando-se um Estado-empresário, burocrático e excessivamente controlador.

Isto acarretou uma gradual deterioração (BRASIL, 1995) dos serviços públicos

prestados à parcela menos favorecida da população, além de agravar a crise fiscal e, por consequência, a inflação. Nesse sentido, a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para criar uma gestão efetiva e eficiente das políticas públicas promoveriam a correção das desigualdades sociais e regionais. Este era o início de uma administração pública gerencial nas próprias palavras do presidente:

É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de “gerencial”, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado. (BRASIL, 1995, p. 7)

Podemos perceber os objetivos claros da reforma gerencial que, além de aumentar a eficiência e efetividade dos órgãos estatais, o que impacta diretamente na gestão de políticas públicas, também procurava melhorar a qualidade das decisões estratégicas do governo. Esta lógica da Reforma do Estado foi promovida no Brasil entre 1995 e 2002, especialmente por meio de emendas à Constituição de 1988 e a criação de novos órgãos públicos chamados de agências, imitando a estrutura administrativa norte americana. Como exemplo podemos citar a emenda constitucional número 19 de 1998, a qual buscou instituir a chamada administração gerencial, cuja preocupação se dá em termos de eficiência e resultados, transplantando mecanismo da iniciativa privada para a administração pública e pautando a atuação do Estado pelo Mercado. Uma modificação importante foi estabelecida pela já citada emenda no artigo 37, parágrafo 8, da constituição de 1988 que passou a vigorar com a seguinte redação:

A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade.

Dentro deste novo panorama estabelecido pelo PDRAE, cabe esclarecer como é conceituada políticas públicas.

### **O que são políticas públicas?**

De acordo com Bucci (2006) a expressão política pública é usada tanto para nos referirmos ao processo de tomada de decisões quanto ao produto desse processo, pois ela se compõe de conteúdos, instrumentos e procedimentos institucionais. É também possível conceituá-la como uma gestão governamental do processo de escolha dos meios necessários a consecução dos objetivos da sociedade. Para entendermos melhor este conceito, temos que considerar dois aspectos fundamentais: 1 – Políticas públicas têm como conteúdo, como objetivo, um problema social que se caracteriza principalmente por situações de insegurança no funcionamento de uma sociedade. Ele também pode compreender outras demandas dessa sociedade como exploração de potenciais e criação de infraestruturas necessárias ao bem estar. Logo, o problema social torna-se o objeto central de uma política pública. 2 – As políticas públicas são sempre um empreendimento do Estado, pois somente ele possui os atributos de legitimidade social, de permanência e organização jurídica indispensáveis à produção consequente e duradoura das políticas públicas, cuja elaboração por organizações privadas seria inviável ou incompleta. Assim descreve sua opinião Bucci (2006, p. 87-88):

As políticas públicas são sempre e necessariamente empreendidas pelo Estado. Mesmo que algumas definições possam admitir a produção de bens coletivos através de organizações não-governamentais, entendemos que o conceito de políticas públicas exige a presença e ação estatais para dar a elas o sentido de abrangência e não-exclusividade de seus resultados.

Pensando no Estado como agente de políticas públicas e na sua evolução, torna-se evidente o ativismo social no *welfare state*. A questão é no modelo neoliberal: será que nele também se configura a presença estatal no empreendimento dessas políticas? A resposta no contexto brasileiro pode ser encontrada no PDRAE (1995, p.11) que diz que: “Aos ministérios setoriais compete rever as políticas públicas”. O neoliberalismo não se mostra contrário a intervenção do Estado no campo social e podemos citar como exemplo algumas das propostas mais ousadas de ação estatal no combate à pobreza, o imposto de renda

negativo, programas de renda mínima garantida entre outras. Para Bucci (2006), ao criticarem o Estado do Bem-estar social, os neoliberais não estão defendendo pura e simplesmente seu desmantelamento, nem deixando de oferecer alternativas de políticas sociais. A questão seria, portanto, a forma de realizar as políticas públicas.

Após estas considerações sobre políticas públicas, tomaremos como definição para efeito deste artigo, um conceito que abranja as atuações do Estado, as formas de intervenção do poder público, os programas de ação governamental, a busca explícita e razoável de um objetivo e suas consequências positivas. Desta forma, podemos entender políticas públicas como sendo os meios que a administração pública dispõe para defesa, promoção e concretização dos direitos de liberdade e dos direitos sociais dos cidadãos, estabelecidos na constituição e outros objetivos estabelecidos a partir da análise dos macrodesafios que são as diretrizes elaboradas com base no programa de governo e na visão estratégica que orienta a formação destes programas e que é declarada no Plano Plurianual - PPA.

### **Plano Plurianual – PPA**

Cabe aqui esclarecimento sobre o PPA, que é instrumento previsto na Constituição de 1988 no seu artigo 165 e é responsável por declarar as escolhas do governo e da sociedade, indicar meios para a implantação das políticas públicas, além de orientar taticamente a ação do Estado para consecução dos objetivos pretendidos. Na busca de um melhor desempenho da administração pública e elaboração e gestão de políticas públicas, o plano apresenta como princípios, entre outras coisas:

Participação social como importante instrumento de interação entre o Estado e o cidadão com vistas à efetividade das políticas públicas [...] foco na execução das políticas públicas, reforçando a necessidade de realizar as Iniciativas definidas no Plano [...] foco na efetividade, entendida como desempenho quanto à transformação de uma realidade, que aponta mudanças socioeconômicas, ambientais ou institucionais necessárias e que deverão decorrer das políticas públicas [...] foco na eficácia, relacionada com a dimensão tática do Plano, entendida como a incorporação de novos valores às políticas públicas e a entrega

### Situacional – PES

de bens e serviços ao público correto, de forma adequada, no tempo e no lugar apropriado. (BRASIL, 2011, p. 10)

O PPA está ligado diretamente à elaboração e gestão das políticas públicas, pois ele se trata de um instrumento de planejamento e como afirma Queiroz (2011, p.42): “(...) existe uma relação direta entre as políticas públicas e a atividade de planejamento governamental, uma vez que este responde a implementação das políticas públicas”.

Todavia, precisamos entender que método de planejamento é adotado pelo PPA? E qual o motivo de sua escolha e a importância para as políticas públicas?

### **Planejamento Normativo *versus* PES**

Planejamento pode ser entendido como sendo processo lógico que auxilia o comportamento racional na tomada de decisões da administração e na consecução de atividades intencionais voltadas para o futuro. Desta forma, planejar é “(...) saber o que fazer, quando fazer, onde fazer, como fazer, com quanto fazer e para quem fazer” (BERNARDONI, 2010, p.28). Podemos destacar duas principais fases do planejamento na área pública, são elas:

Fase de preparação - Estende-se da formulação à aprovação do plano. É uma fase precedida de pesquisas que dará condições ao órgão planejador para um diagnóstico, visando à fixação dos objetivos e metas, com vistas a programas e projetos. É nesta fase onde se identificam os problemas sociais e focais que o principal elemento de elaboração de políticas públicas. É uma fase de caráter político.

Fase de execução - Envolve a implantação, o controle e a avaliação do plano. Nessa fase, o planejamento está intimamente ligado ao orçamento, tanto que, sem aquele elemento, é impossível a sua existência pela falta do elemento principal, o planejamento.

Após consultar Bernardoni (2010), Chiavenato (2008) e Saldanha (2006), percebe-se que os autores divergem sobre a nomenclatura adotada, e que esta depende de onde se aplica o planejamento, ou seja, numa organização ou na administração pública. Todavia, todos são unânimes em afirmar que são três os níveis de planejamento e que estes são uma delimitação



hierárquica na qual ocorre esse processo.

Logo, seguindo a nomenclatura de Bernardoni (2010) que se refere ao planejamento na administração pública, os níveis de planejamento são:

Nível global – localiza-se no topo da administração ou da organização. É amplo, abrangente e de longo prazo. Estrutura os planejamentos regionais e setoriais e delimita os seus poderes de decisão. Neste nível o gestor ocupa-se do desenvolvimento das políticas públicas e da avaliação dos dados referentes ao PIB, renda, níveis de poupança e investimentos e dos fatores internos e externos que influenciam os resultados desejados. Saldanha (2006) e Chiavenato (2008) chamam este nível de estratégico.

Nível regional – objetiva solucionar problemas de desigualdades regionais e promover a expansão econômica. Neste nível o planejamento é de médio prazo, aproximadamente 1 (um) ano. Saldanha (2006) cita que, nas organizações, este nível é restrito ao âmbito departamental e é chamado de nível tático.

Nível setorial – abrange determinado segmento social ou econômico e preocupa-se com tarefas ou atividades projetadas para curto prazo e que devem seguir os procedimentos estabelecidos, a fim de alcançar suas metas. Segundo Chiavenato (2008), que denomina este nível de operacional, é nele onde ocorre o desdobramento dos planos táticos de cada departamento em planos operacionais para cada tarefa.

O planejamento é formado por três elementos básicos que dão sustentação a tomada de decisão e a alocação de recursos, são eles: planos – que consiste nas diretrizes gerais de governo; programas – um conjunto de ações decorrentes de um plano e as ações – que são as atividades, projetos, operações especiais ou ações não orçamentárias de um determinado programa.

Após esta breve introdução sobre planejamento, passaremos a tratar aqui de dois métodos de planejamento: o normativo, também chamado de tradicional e o PES.

### **Planejamento normativo**

## Situacional – PES

Este método normativo é também conhecido como planejamento tradicional (MATUS, 1997) e se caracteriza pelo fato de considerar a realidade social e suas relações com a territorialidade algo passivo, ou seja, que aceita e assimila, sem qualquer reação imprevista por partes dos atores sociais (instituições e pessoas), as medidas políticas ou programas que o governo queira nela executar.

De acordo com a visão que norteia a planejamento governamental normativo, o planejamento econômico e social consiste fundamentalmente em uma técnica que se vale de instrumentos matemáticos para elaborar planos. A expressão “normativo” significa que a definição dos objetivos é uma consequência necessária do diagnóstico, já que os objetivos do plano são como o negativo da realidade problemática constatada. Se for verificado que há inflação, então isto será traduzido numa norma-objetivo em que a inflação não deve ser superior a uma determinada taxa (MATUS, 1997). Desta forma a expressão refere-se a uma norma que deve ser cumprida e que foi fixada por diferenciação entre o necessário e a realidade, dentro do razoavelmente possível.

É presumido equivocadamente que aquele que planeja tenha alta governabilidade sobre o processo, com total conhecimento e controle das variáveis envolvidas no problema. Sendo assim, quanto mais simples a descrição do problema, maior o conhecimento e o controle sobre ele. Neste método julga que os atores sociais envolvidos reagirão sempre de forma previsível e estabelece as medidas necessárias para anulá-los. Matus (1997) dirige sua crítica a seis pressupostos deste tipo de planejamento, são eles:

O sujeito e o objeto planejado são independentes – o sujeito é o Estado e o objeto é a realidade econômica social, elas são independentes e o primeiro pode controlar o segundo, desde que o conheça;

Existe apenas uma verdade para diagnóstico – o Estado deve diagnosticar a realidade para conhecê-la, buscando uma única verdade objetiva, uma verdade científica;

O objeto é previsível – Ele segue leis e é incapaz de ser criativo. O objeto planejado não

contém atores capazes de criar, mas agentes econômicos sujeitos a comportamentos previsíveis;

Poder na é recurso escasso – o Estado, sujeito que planeja, não convive com outros atores com capacidades equivalentes. Ele tem todo o poder, somente os recursos econômicos são escassos;

Não existem incertezas – o planejamento é baseado em leis estáveis e estabelece uma normativa econômico-social certa e estática;

Os planos são bem-estruturados e as soluções são sempre conhecidas – o plano refere-se a um conjunto de objetivos próprios e tem, no papel, um final fechado, porque a situação final é conhecida, assim como os meios de alcançá-la.

O planejamento normativo mostrou-se historicamente apropriados em situações de poder concentrado, como no caso de países socialistas e de regimes militares.

Todavia, a vida real não ode ser entendida como algo completamente conhecido e dirigida de acordo com normas unilaterais. O estabelecimento de políticas governamentais concorre com forças internas e externas que mudam uma situação inicial, expressão aqui entendida como, a explicação de uma realidade, elaborada por uma força social em função da sua ação e da sua luta com outras forças sociais. Essas forças são compostas por atores sociais, que nada mais são do que instituições e/ou pessoas que controlam os centros de poder. Matus (1997) exemplifica que partidos políticos são forças sociais e centros de poder, porém um município é centro de poder, mas não é uma força social. Existem ainda instituições que são “centros de poder” por si mesmas, como as igrejas e as forças armadas. Elas existem à medida que representam e organizam uma parte da população em torno de objetivos comuns.

Nas políticas públicas, os atores sociais são todas as pessoas e as organizações envolvidas nos processos de formação e de gestão das políticas. O conceito de ator social reforça o fato de que, nas ciências sociais, os objetos de estudo pensam, agem e reagem. E é justamente na forma de planejar as políticas públicas que

### Situacional – PES

atuam e se destinam diretamente a sociedade que o método estratégico situacional tem o seu diferencial. (QUEIROZ, 2011, p.127)

### **Planejamento estratégico situacional – PES**

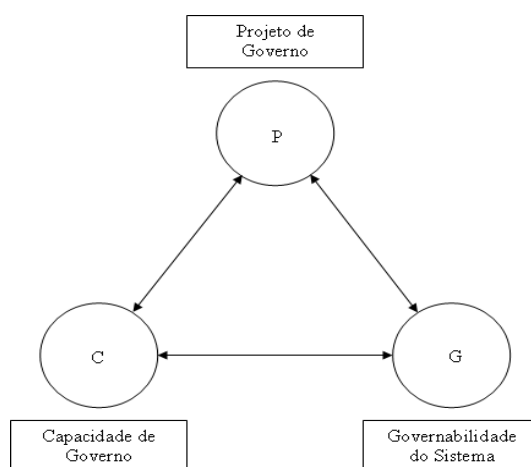
O plano só se completa com a ação, pois o cálculo prévio está sempre incompleto até que chegue o momento da ação. Assim a mediação entre o conhecimento e a ação resolve-se, em última instância, no próprio momento da prática. Esta é a máxima do PES ao qual seu idealizador conceitua como:

O cálculo situacional sistemático que relaciona o presente com o futuro e o conhecimento com ação. A reflexão imediatista, tecnocrática e parcial não é planejamento, e tampouco é planejamento a reflexão que se isola da ação e torna-se mera pesquisa sobre o futuro. (MATUS, 1997, p. 19)

Este método aborda o planejamento e a gestão de políticas públicas como um jogo social. O conceito de jogo social diz respeito à situação na qual os atores sociais se defrontam e na qual ações de um afetam os resultados desejados pelo outro. Pois governar é algo complexo que não pode ser reduzido a uma norma ou teoria. O governante dirige um processo para alcançar objetivos que escolhe e altera segundo seu projeto, superando obstáculos não passivos, mas ativos e muitas vezes resistentes. E, para vencer essa resistência com sua força limitada, pois o poder é escasso, o dirigente deve demonstrar capacidade de governo. Eis aqui, a teoria de Matus (1997) que sintetiza o ambiente do gestor de políticas públicas, o triângulo de governo, conforme figura 1.

Neste modelo, três macros variáveis constituem um sistema triangular interdependentes entre si, são elas: projeto de governo, capacidade de governo e governabilidade do sistema. O conceito de projeto de governo pode ser entendido como políticas, ações e programas propostos para alcançar um determinado objetivo. Esse conteúdo propositivo é fruto da sua capacidade de governo, entendida como habilidade de conduzir o processo social a objetivos declarados, lançando mão de um acervo de técnicas, métodos, habilidades e experiências do ator que planeja e de sua equipe, considerando não apenas o projeto de governo, mas

também a governabilidade do sistema. Aliás, este vértice do triângulo é o diferencial entre o método normativo e o objeto de estudo, o PES. Pois, governabilidade é a relação entre forças sociais que o ator que planeja controla e as que ele não controla no processo de governo. Variáveis essas ponderadas pelo seu valor ou peso para ação do ator que planeja. Quanto mais variáveis decisivas ele controle, maior é a sua liberdade de ação e maior é para ele a governabilidade do sistema.



**Figura 1 - Triângulo de Governo**

Para que a elaboração e gestão de políticas públicas seja eficaz e eficiente, como deseja o governo brasileiro, é necessário que exista um equilíbrio entre os vértices e esse equilíbrio é difícil de ser conseguido, como pode ser verificado na pesquisa de Belchior (1999, p. 76) sobre planejamento nos municípios de Santo André e São José dos Campos, na qual afirma que,

Em relação ao equilíbrio do Triângulo de Governo houve total concordância entre os entrevistados em apontar que o equilíbrio se concentrou nos vértices de capacidade e de programa de governo, deixando de lado o vértice de governabilidade do sistema. [...] Dessa maneira, a conclusão a que se chega é a de que esses governos municipais não conseguiram de fato equilibrar as três macrovariáveis do Triângulo de Governo.

### **Divergências entre o PES e o planejamento normativo**

Podemos apontar agora outros pontos divergentes entre o PES e o normativo, mas antes

## Situacional – PES

devemos dizer que, os pontos a serem colocados aqui, são a razão pela qual o Estado brasileiro optou pelo modelo do PES, quando da elaboração do PDRAE (1995, p.40) foi proposto a implementação do modelo de administração gerencial, entre outras ações como “[...] a criação de mecanismos que viabilizem a integração dos cidadãos no processo de definição, implementação e avaliação da ação pública. Através do controle social crescente será possível garantir serviços de qualidade”. Belchior (1999, p.26) fala sobre os municípios de Santo André e São José dos Campos que “(...) adotaram o Planejamento Estratégico Situacional como um instrumento gerencial para melhorar sua eficácia, portanto aderindo a esse movimento mais geral de fortalecimento do Estado”. Sendo assim apresentam-se como postulados do PES o fato de que (MATUS, 1997), em primeiro lugar, o sujeito não é distinto do objeto – o sujeito que planeja está compreendido no objeto planejado, por seu lado, o objeto planejado compreende outros sujeitos que também planejam. Aqui temos o jogo social, o confronto de forças, ocasionando que quem planeja não tem assegurada sua capacidade de controlar a realidade planejada, pois depende da ação do outro. É neste ponto que o diferencial do equilíbrio nos vértices do triângulo se manifesta, a governabilidade, pois existem diversos graus de governabilidade para distintos atores sociais.

Segundo, há mais de uma explicação verdadeira – o tempo é relativo à situação dos atores e existem múltiplas racionalidades e critérios de eficácia. Atores sociais geram possibilidades criativas no sistema social que só em parte seguem leis – Não existe Não existe o ator único e onipotente que multiplica o sistema-objeto até alcançar seus objetivos, assim como, não existem agentes econômicos que têm apenas comportamentos decifráveis. Pelo contrário, vários atores sociais enfrentam-se, com objetivos conflitantes ou mesmo convergentes, mas com soluções divergentes, e todos eles têm a capacidade para surpreenderem-se mutuamente com seus planos.

Terceiro, o poder tem limites – o planejamento não deve ser confundido com o desenho normativo do *dever ser*; ele precisa abarcar o *pode ser* e o *querer fazer*. Em resumo, nem

tudo o que se quer ser, se pode; nem tudo o que se pode ser, se deve.

Quarto, as incertezas existem – o sujeito que planeja, o faz num ambiente ativamente resistente e em conflito com outros atores criativos, sendo que o normativo é apenas um momento do estratégico e do tático-operacional; desta forma, tudo está afetado pela incerteza mal definida, impedindo a enumeração de possibilidades e a elaboração de probabilidades, ou seja, somos obrigados a enfrentar problemas quase-estruturados.

E quinto e último postulado, o plano refere-se a problemas quase-estruturados – o governante lida com problemas no tempo com solução aberta a criação e ao conflito.

Para Carlos Matus (1997) planejar e como tentar submeter o curso dos acontecimentos à vontade humana, não deixando que nos levem e nos comportando como condutores de nosso próprio futuro. Desta forma, o gestor não pode planejar isoladamente, antes deve refletir sobre o processo social de forma coletiva.

### **Considerações finais**

A elaboração e gestão de políticas públicas não podem ser feita de forma precária ou improvisada. Na administração pública gerencial brasileira os princípios da eficiência, eficácia e participação coletiva são enumeradas nas normas e leis que gerenciam o comportamento do agente público. Durante mais de duas décadas, diversos instrumentos foram criados para viabilizar e concretizar o pensamento de uma reforma do aparelho do Estado. Entre estas ações está o PPA, o Plano Plurianual, que tratamos neste artigo e o qual, considerando as características do planejamento estratégico como sendo um planejamento de longo prazo; uma maior interação entre a organização [o Estado] e seus ambientes internos e externos; sistêmico e envolvendo o Estado como um todo.

E ainda, considerando o PPA o instituto que define a orientação estratégica do governo, suas metas e suas prioridades. Podemos afirmar peremptoriamente que o PPA é um planejamento estratégico da administração pública. Dito isto, lembramos que Para toda a

## Situacional – PES

ação – política pública – existe a necessidade de se estabelecer um caminho. Há uma passagem, muito lembrada por administradores, do livro Aventuras de Alice no País das Maravilhas, na qual Alice chega à floresta, fugindo da rainha de copas, e encontra o gato de Cheshire - em cima de uma árvore, diante de dois caminhos - ao qual ela pergunta:

“Bichano de Cheshire”, começou muito tímida, pois não estava nada certa de que esse nome iria agradá-lo; mas ele só abriu um pouco mais o sorriso. “Bom, até agora ele está satisfeito”, pensou e continuou: “Poderia me dizer, por favor, que caminho devo tomar para ir embora daqui?”. - Depende bastante de para onde quer ir, Respondeu o gato. - Não me importa muito para onde, disse Alice. - Então não importa que caminho tome, respondeu o gato. (CARROLL, 2012, p. 51)

Primeiramente, o planejamento estratégico tem como objetivo principal estabelecer metas de continuidade dos programas e projetos de longo prazo, ou seja, das políticas públicas, percebendo novas expectativas de desenvolvimento. Este objetivo – novas expectativas de desenvolvimento – torna o PPA, que nós já consideramos como planejamento estratégico, uma ferramenta de reprogramação de políticas públicas.

Porém, ainda, existe a obrigatoriedade legal definida na constituição federal no seu artigo 165 que prevê que a lei que instituir o PPA estabelecerá de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, além dos programas de duração continuada. Isto quer dizer que qualquer ação governamental somente poderá ser realizada durante a execução orçamentária se estiver contemplada no PPA. Em resumo, temos aqui duas necessidades, primeiro a necessidade estratégica de estabelecer objetivos e metas, não se chega a lugar algum se não se sabe onde ir, e segundo a necessidade legal.

A escolha do planejamento estratégico situacional em razão do tradicional ocorre pela razão óbvia de que as políticas públicas têm como objeto um problema social, que envolve atores que contribuem e criam obstáculos de forma criativa. Num ambiente como este, as falhas do planejamento tradicional não se devem à sua prática deficiente, mas aos fundamentos técnico-metodológicos inadequados para tratar sistemas complexos e vivos



que, para a realidade de uma administração gerencial e que trata com elaboração e gestão de políticas sociais, num Estado que têm como princípios a participação coletiva e o desenvolvimento, devemos pensar o planejamento como sendo o centro de um sistema de gestão estratégica que apoia a condução da mudança situacional.

Para Matus (1997) nossas capacidades de direção estão cada vez mais afastadas das necessidades advindas da complexidade de nossos sistemas sociais. Nossas democracias, jovens e débeis, correm o risco de naufragar num mar de promessas fáceis e não-cumpridas, e de problemas crescentes e desgastantes.

Ao conhecermos o diferencial do PES, quando tratamos do triângulo de governo e de seus vértices, identificamos o vértice da governabilidade do sistema como o diferencial, pois “projeto e a capacidade de governo” são considerados também no planejamento tradicional, porém a capacidade de administrar a relação entre forças sociais que o “gestor que planeja” controla e as que ele não controla no processo de governo, essencial para o sucesso das ações governamentais, ainda é relegada ao segundo plano.

Infelizmente, isto revela que, nossos gestores de políticas ainda não estão aptos a dar a atenção necessária a este ponto crucial do PES e isto concorre para o fracasso e até, quando gerido de forma incorreta, para a criação de novos problemas “crescentes e desgastantes”. Pois na busca de conseguir governabilidade alguns recorrer ao loteamento de cargos públicos em comissão ou a compra de votos de parlamentares.

Quiçá isto ocorra em função de estarmos acostumados a outras formas de governo e administração, governos autoritários e burocráticos, regimes militares, onde a força seja física, econômica ou psicológica era usada para buscar apoio ou sufocar os adversários políticos. Todavia, estas são hipóteses devem ser objeto de estudo em trabalhos futuros no campo da administração pública ou da ciência política.

### **Referências Bibliográficas**

Situacional – PES

BELCHIOR, Miriam. **A aplicação de planejamento estratégico situacional em governos locais: possibilidades e limites - os casos de Santo André e São José dos Campos.** 1999. 102 f. Dissertação (Mestre) - Curso de Política Urbana, Eaesp/fgv, São Paulo, 1999.

BERNARDONI, Doralice Lopes; CRUZ, June Alisson Westarb. **Planejamento e orçamento na administração pública.** Curitiba: Ibpx, 2010

BRASIL. **Constituição Federal.** Brasília: Senado Federal, 2012

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, v. 149, n. 14, p. 01-02, 19 jan. 2012. Seção 1

\_\_\_\_\_. **Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015.** Brasília: MPOG/SEGEP, 2011

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE.** Brasília, 1995

BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico.** São Paulo: Saraiva 2006

CARDOSO JÚNIOR, J. C. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado.** Texto para Discussão, nº 1584. Brasília: IPEA, 2011

CARDOSO JÚNIOR, J. C (Org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil. Diálogos para o Desenvolvimento.** Vol. 4. Brasília: IPEA, 2011

CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T. M. G. **Gestão pública no século XXI: reformas pendentes.** Texto para Discussão, n. 1686. Brasília: IPEA, 2011

CARROLL, Lewis. **Aventuras de Alice no País das Maravilhas e Através do Espelho.** (Trad.) Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração geral e pública.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2008

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública.* Rio de Janeiro: FGV, 2003

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000

GONÇALVES, Alcindo. Políticas públicas e a ciência política. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico.** São Paulo: Saraiva, 2006. p. 75-96

MATUS, Carlos. **Política, planejamento e governo.** Brasília: IPEA, 1997. 1 v. (IPEA, 143)

\_\_\_\_\_, Carlos. **Política, planejamento e governo.** Brasília: IPEA, 1993. 2 v. (IPEA, 143)

QUEIROZ, Roosevelt Brasil. **Formação e gestão de políticas públicas.** Curitiba: Ibpx, 2011

LARUCCIA, Mauro. M. **A essência do raciocínio estratégico empresarial.** São Paulo: Baraúna, 2009.

ROUSSEAU, Jean-jacques. Do contrato social: princípios do direito político. (Trad.) Agnes Cretella e José Cretella Júnior. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2008

Situacional – PES

SALDANHA, Clezio. **Introdução à gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006

SANTOS, Clezio Saldanha dos. **Introdução à gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n° 16, p. 20-45, jul/dez 2006.