

*Planejamento*  
*Estratégico*  
*Situacional*



**FORGEP**

Projeto de Formação  
de Gestores Públicos



CADERNO DE FORMAÇÃO

7

*Planejamento  
Estratégico  
Situacional*



**FORGEP**



Projeto de Formação  
de Gestores Públicos

REALIZAÇÃO



PATROCÍNIO



**PETROBRAS**

## **EXPEDIENTE**

### **FLACSO – Brasil**

Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais

Salete Valesan Camba  
*Diretora*

André Lázaro  
*Coordenador Acadêmico*

### **FORGEP**

Projeto de Formação de Gestores Públicos

Equipe de Coordenação

Aparecida Rodrigues dos Santos  
*Coordenadora Pedagógica*

Luana Vilutis  
*Coordenadora Estadual – Bahia e Pernambuco*

Luís Otávio Daloma  
*Coordenador Estadual – Rio Grande do Sul*

Renata Montechiare  
*Coordenadora Estadual – Espírito Santo e Minas Gerais*

Márcia Leite  
*Designer e produtora gráfica*

Equipe de Formação

Aparecida Rodrigues dos Santos  
Irair Valesan  
Katia Grams de Lima  
Luiz Clovis Guido Ribeiro  
Marcio José Pereira de Sousa  
Paulina Christov

Equipe de Apoio

Danila Garrido Pereira  
Diane Funchal  
Kathia Dudyk  
Maria Lizeth Acquist  
Patrícia Carneiro Aragão  
Renata Paredes

# SUMÁRIO

- 5** Apresentação
- 7** Introdução
- 11** Legislação, planos e planejamentos – conceitos e aplicações
- 26** Planejamento estratégico situacional
- 30** Planejamento, gestão de projetos e estratégia
- 39** Planejamento estratégico situacional – algumas dicas
- 56** Conclusão
- 58** Bibliografia



# APRESENTAÇÃO

O **Projeto de Formação de Gestores Públicos** tem como objetivo a **formação de 250 gestores públicos municipais e de organizações sociais**, em cerca de 23 municípios de cinco estados brasileiros. Vemos a possibilidade de atuar junto a esse público para **criar uma nova cultura de gestão de projetos que possa potencializar e viabilizar a execução de políticas públicas para a população local**.

O desenvolvimento metodológico e as propostas de ação têm por referência o universo de princípios políticos e pedagógicos desenvolvidos por **Paulo Freire**. Desta forma, partimos de estudos que orientam a execução do projeto, com base nos levantamentos de realidade, das práticas e nas reflexões sobre elas, em um **movimento dinâmico de ação-reflexão-ação**. Ao mesmo tempo, prevê um conjunto de ações que estará alimentando o próprio processo de construção e execução do projeto.

O trabalho será realizado no plano educacional em formato de **oficinas** para gestores públicos municipais, em especial os funcionários de carreira, e para gestores de organizações sociais de distintas naturezas temáticas.

Viabilizar a troca de experiências entre os gestores participantes, promovendo um **intercâmbio de informações entre os municípios**, abre a oportunidade de, ao fim deste projeto, **criar uma proposta de gestão que possa ser revertida em Tecnologia Social** e aplicada por outras prefeituras e organizações sociais.

Planejam  
Estrategi  
Situacion  
gentes  
ticula  
latur



# *Introdução*

Um dos principais pesquisadores do planejamento estratégico governamental foi o chileno Carlos Matus, Ministro da Economia do Governo Allende em 1973, o qual 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).

A recuperação da abordagem proposta por Matus(1993) - Planejamento Estratégico Situacional-PES, constitui uma oportunidade de aprofundamento para a discussão da importância e do significado do planejamento na administração pública. Em sua proposta o autor demonstra que 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 Planejamento Estratégico Situacional-PES pode contribuir como instrumento de articulação dos agentes na formulação e na implementação de políticas públicas.

A gestão do setor público, no âmbito municipal, caracteriza-se pelo improviso e pela falta de planejamento, com reflexos profundos na formulação e 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 acontecem 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.

Carlos Matus direciona sua critica a seis pressupostos da elaboração do planejamento tradicional, também chamado de normativo:

- 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, pressupõe 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 (1993, p.13):

[...] 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.

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 em longo prazo.

Para o autor:

*No planejamento não podemos recusar a ideia 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 à 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.

# *Legislação, planos e planejamentos*

## *– conceitos e aplicações*

O universo do gestor público no Brasil, quando se trata de planejamento começa com a questão do atendimento à legislação. A própria constituição brasileira deixa clara, por exemplo, quais são os chamados direitos sociais e políticos dos cidadãos habitantes do país. Ademais, os papéis da União, dos Estados Federados e dos Municípios estão delineados na carta magna.

Ali está, por exemplo, não somente clara a necessidade de uma Lei Orgânica para cada município, como também o rito de aprovação e trâmite necessário para a legitimação desta. Nesse sentido, deixar de consultar a Constituição Brasileira seria um erro imperdoável para qualquer membro do poder público municipal.

No artigo 30, ficam estabelecidas as competências dos municípios. Diz ele:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

- IV - criar, organizar e suprimir Distritos, observada a legislação estadual;
- V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;
- VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Percebe-se, pelo artigo acima, que as competências são relativamente genéricas, razão pela qual, quando da publicização da carta constitucional, muitos analistas concluíram que ficavam relativamente claros os recursos a serem repassados aos entes federativos subnacionais, mas não suas responsabilidades. Infelizmente, quando as responsabilidades não estão muito claras, o cidadão pode ser levado a acreditar que quaisquer responsabilidades cabem ao ente municipal. A seguir, estão descritos na mesma constituição as formas de controle cidadão sobre o poder municipal.

No artigo 165, fica explícita a necessidade de planejamento do poder público, ao se evidenciar que cabe ao Executivo estabelecer: o plano plurianual (PPA); as diretrizes orçamentárias (LDO) e o orçamento anual (LOA). Todas essas leis buscaram, dentro do espírito da descentralização e da democracia, maior transparência na relação do poder público com a população além, evidentemente, de maior previsibilidade das ações dos entes públicos.

Por exemplo, a Constituição estabelece que tais leis e planos precisam conter metas, objetivos, origem dos recursos, receitas e despesas. A ideia geral aqui é que não sejam executados projetos que não foram planejados e devidamente aprovados nas instâncias competentes.

O gestor público, necessariamente, precisa conhecer aspectos da Constituição Federal aprovada em 1988 e também da Constituição do respectivo estado da Federação. Além disso, leis específicas, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, de 2000 ou o próprio Estatuto das Cidades podem ser limitadores muito claros no raio de ação de alguém que estiver à frente de uma administração municipal. Sendo assim, o gestor precisa estar perfeitamente “antenado” com os prazos de apresentação dos planos e leis que dizem respeito ao planejamento público.

Aqui cabe uma distinção fundamental: qual a diferença entre plano e planejamento? Partiremos de um exemplo relativamente simples, para esclarecer os conceitos. Suponhamos que você resolva viajar, no ano de 2014, para a Europa. Este é seu plano: viajar, em julho de 2014, por exemplo, para a Europa. No entanto, convenhamos que ainda se trata de uma ideia um pouco vaga. Onde, na Europa? Como? Com que recursos? Em grupo ou sozinho?

Quantos dias exatamente? Onde pretende se hospedar? O que gostaria de fazer em cada dia? É aí que entra o planejamento.

No planejamento, por exemplo, poderíamos ser mais precisos, ao dizer que vamos à França e Espanha e que pretendemos ficar dez dias, em hotéis de padrão três estrelas, que temos 2000 euros para gastar, que vamos de avião e que gostaríamos de visitar tais museus. Evidentemente que, tendo o planejamento mais detalhado em mãos, poderíamos estabelecer certas metas e objetivos, por exemplo, não gastar mais do que 30 euros por dia em refeições e posteriormente verificar se essas metas e objetivos foram atingidos. Guardadas as devidas proporções, faríamos isso também na gestão pública. A diferença aqui é que precisamos de cumprir certas regras preestabelecidas.

Pois bem, o planejamento implica em esforços concentrados da gestão pública no sentido de buscar certos resultados. Se, por exemplo, assume-se um município com elevada mortalidade infantil, para os padrões do país e de organismos internacionais, uma das metas do governo municipal será a tentativa de reduzir esses indicadores. No planejamento, deveríamos estabelecer esses objetivos e definir a melhor forma de buscá-los. Partindo desse exemplo, poderíamos criar mais unidades de atendimento a recém-nascidos, como também atuar com políticas públicas no período de gravidez da mulher. Essas políticas poderiam ser excludentes, por falta de recursos, ou poderíamos habilitar ambas. O primeiro passo, evidentemente, seria verificar se são políticas constitucionais e legais, pois podemos ter boas ideias, mas verificar que não há arcabouço legislativo que garanta a legalidade destas.

De antemão, devemos saber que a existência de planos e planejamentos não se limitará ao cumprimento de questões legais.

Evidente que, se existem leis a serem cumpridas, deveremos fazê-lo, mas o planejamento será uma prática constante e não uma mera formalidade do gestor público.

Na Constituição de 1988, ficou evidente que o orçamento e planejamento nacionais deverão partir da gestão integrada do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei de Orçamento Anual. As leis, claramente, devem advir de um esforço conjunto de Executivo e Legislativo, tanto no cumprimento dos prazos legais, como também na busca pela participação cidadã na elaboração desses instrumentos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) institucionalizada em 2000 também será entendida como diretriz do planejamento público, pois, embora sua finalidade inicial tenha sido garantir certa austeridade fiscal para governos, ao estabelecer parâmetros de despesas e de gestão, também passou a enfatizar uma ação planejada e transparente dos entes públicos, retomando a necessidade do PPA, LDO e LOA, para quaisquer níveis de governo.

Como consta logo no inicio do artigo 1º, a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (LRF), esta estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, que significa, de acordo com o parágrafo 1º “... a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar”.

As chamadas leis que compõem o processo orçamentário estão previstas na LRF, bem como regras para a execução orçamentária e cumprimento de metas, além de questões sobre receitas, despesas, controles, transferências, destinação de recursos e, principalmente, limites e parâmetros para endividamento e operações de crédito. Também, fazem parte do arcabouço dessa lei pontos relativos à necessidade de relatórios de gestão, prestações de contas e fiscalização.

Em geral, ao menos para os municípios com mais de 20 mil habitantes e/ou que integrem regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, para os quais é obrigatório, o planejamento legal começa com a elaboração do Plano Diretor, que funciona como uma espécie de Plano Estratégico, mas, com um prazo mais longo. Para criar um Plano Diretor Municipal, os membros do Executivo, particularmente o prefeito, precisam procurar seus pares na casa legislativa, no caso, os vereadores e também buscar ao máximo a participação da população, no sentido de tentar entender em que direção vai o “bem público”.

No Plano Diretor precisam estar relativamente claros os objetivos a serem alcançados pela gestão de turno em áreas como, por exemplo: educação; saúde; habitação; transporte; equipamentos urbanos; meio ambiente; políticas sociais e de desenvolvimento, entre outros temas que também possuem sua relevância. De acordo com Guedes (s/d.), “[...]o orçamento público não é um amontoado de números que todo ano se repete com correções de 5% ou 10% para cada dotação. O planejamento público é essencial para que haja uma boa administração e deve orientar as receitas e as despesas orçamentárias.”

O Plano Diretor é, portanto, específico para cada realidade municipal, geralmente partindo da análise de indicadores de políticas públicas, objeto do último assunto do tema em discussão aqui. Uma legislação que complementou a Constituição Federal, no que tange a questões de planejamento para municípios foi o Estatuto das Cidades, ou Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

Logo no início, tal estatuto preconiza que visa estabelecer “[...] normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como o equilíbrio ambiental.” Entre as diretrizes gerais que ordenam o desenvolvimento de políticas públicas nas cidades, constam: garantia do direito a cidades sustentáveis; gestão democrática por meio de participação popular; cooperação entre governos, iniciativa privada e setores da sociedade e necessidade de planejamento do desenvolvimento, entre outros pontos. Os instrumentos a serem utilizados para as políticas urbanas, segundo a lei citada, deveriam incluir: planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões e planejamento municipal.

No caso do planejamento municipal, alguns dos instrumentos previstos no Estatuto das Cidades estabelecem a necessidade de: plano diretor; plano plurianual; diretrizes orçamentárias e orçamento anual, além de gestão orçamentária participativa.

Advém, dessa legislação a ideia de que o Plano Diretor preveja a função social da propriedade urbana e que seja o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Nesse sentido, o PPA, a LDO e a LOA deveriam dialogar com o Plano

Diretor, por tratar-se do instrumento elementar do processo de planejamento municipal. Pois, nele também estão estabelecidas a necessidade de revisão do Plano a pelo menos cada década e, que este tem que necessariamente englobar o município como um todo. Todos os documentos que compõem o plano citado precisam estar disponíveis para consultas e audiências públicas.

Na figura abaixo, podemos notar como dar-se-ia o encadeamento entre o planejamento de longo prazo e o atendimento às chamadas legislações orçamentárias, para o período, por exemplo, de 2014 a 2017.

## Encadeamento

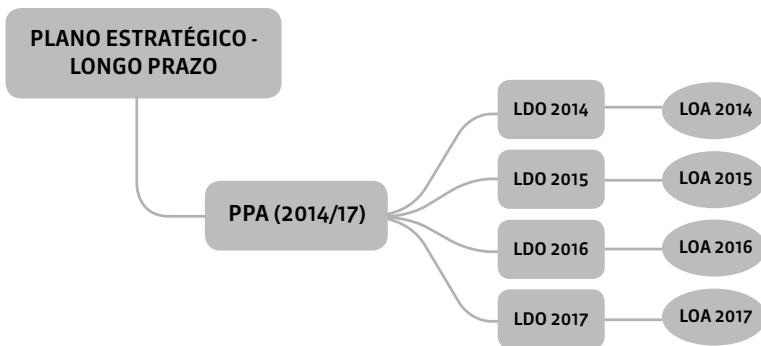


Figura 1- Encadeamento

O Plano Plurianual funciona como uma espécie de planejamento estratégico legal da administração de turno, ao estabelecer o prazo de quatro anos para seu escopo. Em geral, este prazo inicia-se com uma administração e chega a estabelecer diretrizes para o início da próxima, tentando garantir certa continuidade entre políticas públicas estabelecidas em diferentes governos. É como se a nova administração, no nosso caso municipal, precisasse fazer

a seguinte pergunta, no início do mandato: o que manteremos dos períodos anteriores? O que faremos de novo, agora? Isso precisa ser condensado em um plano plurianual que envolva todas as instâncias do ente público em questão. Os parâmetros para esse planejamento de longo prazo precisam estar ou no Plano Diretor, ou no Plano de Desenvolvimento do Município ou mesmo no Plano de Governo da coalizão vencedora das eleições.

Os objetivos e metas estabelecidos no Plano Diretor ou nos instrumentos de planejamento de longo prazo deveriam constar do PPA, sendo os objetos de seus investimentos. Como podemos perceber, a lei do PPA entra em vigência no segundo ano de uma gestão, de forma a abranger o início da gestão seguinte.

No PPA constarão todas as chamadas despesas de capital e as que delas decorrem, assim como despesas de caráter continuado. De acordo com Guedes (s/d. p. 5):

*Classificam-se como despesas de capital, aquelas que contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital. São aquelas feitas com construções de prédios, pontes, estradas e outras desse teor e também as referentes à compra de material permanente como computadores, carteiras, aparelhos de raios X e outras. As outras despesas decorrentes são as derivadas das despesas de capital. Por exemplo, ao terminar a construção de um hospital e comprar seus equipamentos (despesas de capital) serão necessários contratar centenas de médicos, enfermeiras, atendentes para colocar aquele equipamento em funcionamento, bem como comprar remédios, alimentos e outros bens de consumo, essas são as chamadas despesas decorrentes.*

As despesas relativas aos programas de duração continuada são as relativas aos programas já existentes no município, isto é, à manutenção de rede de ensino, saúde e outras, como pagamento de pessoal, compra de material de consumo (gasolina, alimentação, papel), contratação de serviço de terceiros (contratação de empresas de coleta de lixo, tapa buraco, manutenção de praças).

Em suma, um bom PPA municipal alinha-se com todos os planos estratégicos de longo prazo possíveis (Federais, Estaduais, Plano Diretor, Metropolitanos, etc) e, pensado de forma a potencializar áreas que funcionam bem e reduzir eventuais desigualdades. Também, no PPA podem ser previstas eventuais parcerias com outros níveis de governo, iniciativa privada ou mesmo organizações não governamentais.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), como a própria figura anterior demonstra, é uma espécie de elo entre o PPA e a LOA. Ou seja, trata-se de um instrumento de curto prazo, votado anualmente, que busca atualizar o planejamento. Conforme prevê a própria constituição, a LDO estabelece as metas e prioridades da Administração, suas despesas de capital, orientações para a elaboração da LOA, disposições sobre política tributária, políticas de agências de fomento, entre outros dispositivos.

A partir da LRF, passaram também a ser elementos básicos de uma LDO: metas fiscais para o exercício; programação de execução orçamentária; limitação de empenho e movimentação financeira; controle de custos e avaliação de resultados; designação de renúncia de receitas; transferências voluntárias; recursos para pessoas físicas e jurídicas; novos projetos e eventuais reservas de contingência.

Além das metas fiscais e avaliação de cumprimento de metas anteriores, também precisam estar claros na LDO os chamados riscos fiscais, que possam de alguma forma, afetar as contas públicas.

Ou seja, na prática, uma das funções principais da LDO é selecionar dos programas e metas incluídos nos planejamentos de longo prazo e no próprio PPA, quais teriam prioridade na execução orçamentária, orientando a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). Os prazos estritos estabelecidos para a LDO devem ser cumpridos, com o Executivo enviando o projeto de lei para o Legislativo até o dia 15 de abril de cada ano e a votação ocorrendo até 30 de junho, entre os vereadores. Caso contrário, não poderá ser iniciado o recesso parlamentar. Por fim, a LOA é o resultado de todos esses processos condensado no orçamento anual propriamente dito. É a peça que fica de maneira mais clara disponível à população e, por conseguinte, terá uma linguagem acessível, bem como, de preferência, será disponibilizada em aplicativos que todos possam utilizar. Como se vê pela figura disponibilizada, estará em total consonância com as outras etapas de planejamento e orçamento.

De acordo com a Constituição Federal, a Lei Orçamentária Anual é composta por três tipos de orçamento: fiscal; seguridade social e investimento das empresas. O primeiro orçamento diz respeito às receitas e despesas da administração e de todos os seus componentes. Por exemplo, um ente municipal pode ter uma empresa para execução de certas políticas e esta também precisa estar inclusa no orçamento fiscal. No que tange ao orçamento da seguridade social, entram as receitas e despesas de organismos, autarquias, fundos e fundações que lidem com a questão da saúde, previdência e assistência social. Por fim, o orçamento de investimentos diz respeito a receitas e despesas de empresas em

que o ente público, de forma direta ou indireta, detenha a maioria do capital com direito a voto.

Basicamente, portanto, trata-se de um documento legal que tentará prever todas as receitas e despesas do ente público para um determinado exercício, considerando os tributos a serem pagos pela população, assim como as despesas gerais com pessoal, investimentos e eventuais endividamentos.

No passado, os orçamentos governamentais eram espécies de peças de ficção, pois não possuíam o caráter de auxiliar o planejamento. Muitas vezes, eram apenas previsões de receitas e autorizações de despesas que não se vinculavam a uma peça maior, como por exemplo, os planejamentos e planos anteriormente citados. Os investimentos e despesas, em um caso como este, podem não ser justificáveis. Se atrelados a um planejamento, podemos avaliá-los em termos de prioridades e verificar suas respectivas plausibilidades. Portanto, a partir do momento em que começamos a atrelar planejamentos e peças orçamentárias temos algo muito mais confiável e verificável, sendo que assim nasceu o Orçamento Geral da União, por exemplo. Em tempos nem tão remotos assim, durante o regime autoritário, parte das estatais simplesmente não remetia seus números para compor as contas da União. Como a democracia implica em transparência, divulgação de dados e prestação de contas, isso passou a ser imperativo, no período mais recente.

Com o orçamento anual (LOA), a ideia é que nenhuma despesa se dê sem que esteja prevista. Evidentemente, que situações atípicas podem acontecer e demandar ações emergenciais, mas, em linhas gerais, todas as verbas para políticas públicas a ocorrerem de forma ordinária dentro de um determinado exercício fiscal precisam e

devem estar corretamente especificadas. Por exemplo, despesas que precisem ser realizadas acima do especificado demandarão aprovação do Legislativo e eventuais outros órgãos competentes, contribuindo para que a decisão se dê novamente em consonância com o processo democrático vigente. Como argumenta Guedes (s/d, p.6), “na LOA está a concretização dos programas definidos no PPA e nas prioridades da LDO.” No caso desta lei, também há um rito a ser seguido, com o envio ao Legislativo em data estipulada e aprovação até o final do ano. Em tese, embora existam exceções, um poder executivo municipal não poderia iniciar um novo ano sem a aprovação da Lei Orçamentária.

Na figura abaixo podemos verificar melhor o elo entre os requisitos legais demandados do poder público e a real necessidade de planejamento de mais longo prazo.

### **Estrutura de planejamento municipal (exemplo):**

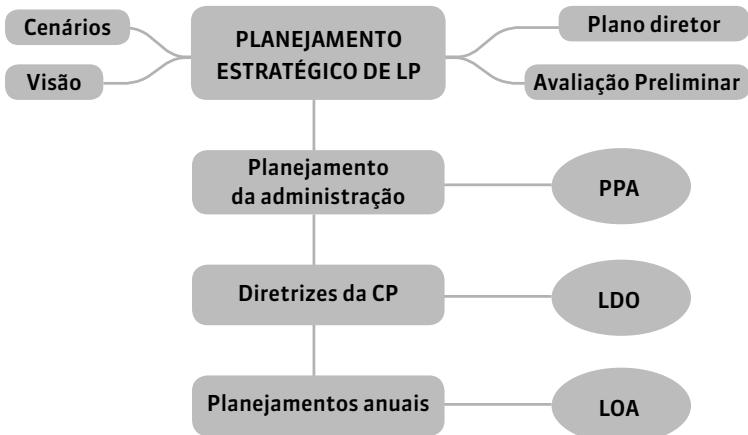


Figura 2 – Estrutura de Planejamento Municipal

O que se verifica na figura acima é que o Planejamento Estratégico de Longo Prazo (PELP) funcionará, em princípio, como o grande norteador do poder público. Evidente, que nem sempre é possível elaborá-lo e executá-lo de forma a garantir metas mais ousadas, continuidade administrativa e outras questões que são possíveis em se tratando de empresas privadas ou mesmo organizações não governamentais. No entanto, valem aqui também análises de cenários, haja vista o fato da dinâmica política a ser enfrentada, bem como o estabelecimento de uma visão de futuro para o município. Por exemplo, se estamos administrando uma estância turística, é importante tentarmos entender em que situação está o atual fluxo de turismo na região e a infraestrutura para recebê-lo e, eventualmente, projetar esse fluxo em um futuro não muito distante, para depois planejar como isso será feito.

Todos os passos de um planejamento estratégico, que iremos pormenorizar nos próximos itens, podem e devem ser executados; entretanto, deve-se tentar articular esse instrumento com o Plano Diretor municipal, a partir de uma avaliação preliminar da situação.

Com esses instrumentos em mãos, partimos para o planejamento da administração em curso, que, se possível, respeitará aquilo que foi prometido e publicado como programa de governo. Quando um programa de governo é bem elaborado, ele pode nortear toda a administração, durante os quatro anos da gestão.

Dessa forma, como demonstra a figura acima, o PPA precisa estar articulado ao planejamento da administração, consignando a integração entre os planos, facilitando a todos que estão

trabalhando naquela gestão a percepção de quais são as metas, objetivos e estratégias a serem alcançadas.

Finalmente, as diretrizes de curto prazo precisam estar evidenciadas para organizar a Lei de Diretrizes Orçamentárias e essas devem parametrizar os planejamentos e orçamentos anuais.

Claro que não se trata de um processo fácil, mas a cultura do planejamento não pode ser apenas o resultado do cumprimento das legislações. Ela precisa ultrapassar essa etapa e permitir que os gestores possam colocar todos os membros da administração municipal em consonância com um projeto. Se todos souberem quais são as prioridades, fica mais fácil buscá-las conjuntamente.

Ademais, como ressalta Guedes (op. cit., p. 7), “a transparência do orçamento e das demais contas públicas é fundamental para todos os contribuintes saberem de onde estão vindo os recursos que o governo utiliza e onde estão sendo investidos. Há toda uma legislação sobre essa questão que precisa ser conhecida e amplamente divulgada. E isto contribui para fortalecer a cidadania.”

Se o poder público cumprir as leis com competência e lisura e adicionar nisso o espírito do planejamento para facilitar o alcance das metas daquela administração, teremos a aproximação entre a busca do bem público pelos governantes e a satisfação dos cidadãos ao perceberem a seriedade no trato da “coisa” pública e a sensibilidade para entender suas demandas. Processos participativos de planejamento e orçamento podem facilitar esse caminho.

# *Planejamento Estratégico Situacional*

O inicio da gestão pública caracteriza-se por um período de grande expectativa, onde o governante apresenta as suas propostas de governo. Não se deve 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. Destaca-se então, 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 explicitam 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 ideia 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 à direção que pretende

imprimir à administração. O segundo vértice é a Capacidade de Governo, determinada pela competência técnica e recursos financeiros. O terceiro e último vértice é a Governabilidade, que demonstra o potencial de articulação com os agentes envolvidos nos âmbitos interno e externo.



Figura 3 – Triângulo de Governo

Nesta proposta, as três pontas do triângulo estão em permanente vinculação, pois 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 deve-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 (1993, p. 32):

*[...] 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.*

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-PES confere a possibilidade de governar com objetivos claros que serão 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 seja, 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).

# *Planejamento, Gestão de Projetos e Estratégia*

Na verdade, a utilização de elementos da iniciativa privada na gestão pública não é algo recente, mas aparece de forma transversa, na década de 1980, com o incremento do pensamento conservador que acreditava que a chamada Era do Ouro e o Keynesianismo seriam os responsáveis pela crise fiscal em que os Estados Nacionais se encontravam. Alguns setores passaram a acreditar que somente critérios de produtividade, flexibilidade e resultados do setor privado poderiam ser aplicados à área pública, fato que se mostrou completamente equivocado. O equívoco estava justamente aqui, somente a título de exemplificação, caberia lembrar que uma política de subsídios para algum dos setores atendidos pode parecer execrável ao setor privado, mas é plenamente justificável para o setor público. Nesse sentido, nem sempre as lógicas pública e privada são similares.

Esse movimento, denominado gerencialismo na administração pública, vai ser paulatinamente depurado, no sentido de conseguir aglutinar a lógica da burocracia tradicional weberiana com a administração gerencial. No início, sob o impacto da individualização excessiva e possessiva oriunda da aplicação de políticas de “cepa” neoliberal, principalmente nos governos de Margareth Thatcher, no Reino Unido e Ronald Reagan, nos Estados Unidos, muitos passaram a acreditar que o Estado mínimo seria a

solução e se viram estupefatos ao notar que alguns dos países que mais crescem no mundo atual, como os Brics, por exemplo, possuem planejamento público e Estado forte. O pensamento neoliberal via o papel do Estado como impeditivo para o desenvolvimento econômico e apostava que a crise fiscal era resultado único e exclusivo das mazelas do desenvolvimentismo. Por isso, pregava erradamente que o Estado deveria ser reduzido e os argumentos técnicos deveriam prevalecer sobre a política.

De qualquer forma, o rumo tomado pela administração pública, no mundo e também no Brasil, começa a caminhar no sentido da administração gerencial e da reforma do Estado. No caso brasileiro, durante o governo FHC, chegou a ser criado um Ministério para a Reforma do Estado e um Plano Diretor da Reforma do Estado (1995). Naquele momento acreditava-se, no governo e em instâncias empresariais, que com a reforma do Estado o país caminharia para uma nova relação com o cidadão, que transformar-se-ia em uma espécie de cliente.

Bem, não precisamos dizer que não foi bem isso que aconteceu. As questões públicas não podem ser tratadas apenas do ponto de vista técnico, pois corre-se o risco do isolamento burocrático e também da assimetria democrática.

Deve-se ressaltar que, com a redemocratização dos países latino-americanos, na década de 1980, a transição foi “dual”, ou seja, tanto política quanto econômica. Essa dupla transição, do autoritarismo para a democracia e da economia centrada no Estado para a economia orientada para o mercado, começou a trazer ao centro do palco a discussão sobre as chamadas crises do Estado, fato que fez surgir na administração pública termos como produtividade, resultados, competências e utilização de tecnologias.

As próprias organizações internacionais, embasadas no Consenso de Washington, passaram a demandar dos países ferramentas gerenciais de gestão pública, além de modificarem o entendimento de políticas desenvolvimentistas, que antes poderiam ser vistas como investimentos e passam a ser computadas como despesas governamentais. O “clamor” por um orçamento integrado ao planejamento, indicadores, medidores e outras ferramentas passa a estar no receituário de organismos como o Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento e até mesmo a ONU. Quer dizer, para um determinado ator público fazer jus a financiamentos desses organismos, por exemplo, deveria cumprir uma série de pré-requisitos, entre eles comprovar que mudara seus parâmetros de administração pública.

É nesse “caldo de cultura” que termos como planejamento e gestão estratégica começam a ser utilizados também para a administração pública. Mas como sempre se pode tirar algo interessante de uma situação dessas, o fato é que começam a ser disseminadas e adaptadas ao setor público algumas ferramentas da iniciativa privada que realmente podem auxiliar na busca por um foco que consiga fazer frente às demandas dos cidadãos. É então, que começamos a tomar contato com a chamada Gestão Estratégica do Setor Público.

Na avaliação de um especialista do setor o efeito disso foi que:

[...] Hoje, na instância administrativa pública termos como programa de qualidade, indicadores de desempenho, gestão por resultados, objetivos estratégicos e mapa estratégico já não são estranhos e entram para o rol daqueles utilizados como senso comum. (...) No entanto,

*e em sintonia com o pressuposto da melhoria contínua do modelo da gestão estratégica e do programa de qualidade.*

*A espiral da mudança da cultura organizacional continua perseguindo a conquista do desafio contínuo". (Proietti, 2007. p. 28 e30)*

O processo de gestão estratégica diz respeito ao ajuste de um esforço disciplinado que possa ser suficiente para produzir objetivos e ações fundamentais para uma organização, sendo ela do setor privado ou público. Nesse sentido, o início deste, parte da definição de Missão, Visão e Valores. A Missão nada mais é do que a razão da existência da instituição, sendo que, em casos de administração pública, terá algo haver com o atendimento das demandas cidadãs. Já a Visão é um direcionador do futuro da organização. A pergunta a ser respondida aqui é: para onde ela vai? Evidente, que se trata aqui de um futuro desejado dentro de certos cenários, mormente aqueles que se apresentam no momento em que ela é definida. Finalmente, os Valores são as crenças e ideias que orientam a organização. Por exemplo, ética, transparência, participação cidadã e controle democrático, além de responsabilização governamental não poderiam faltar a ninguém.

Para a elaboração de um Planejamento Estratégico comum, algumas etapas precisam ser vencidas. Em um primeiro momento, reuniões e sessões de trabalho (workshops) podem ser estruturados para envolver cada uma das áreas, normalmente em torno de temas de políticas públicas como: educação, saúde, habitação, transportes, mobilidade urbana, etc. Nessas sessões de trabalho, busca-se organizar os membros do poder executivo em torno de focos para as políticas e objetivos estratégicos compartilhados, definidos para um visão preestabelecida. A visão, geralmente, é uma

frase de efeito que sintetize o que se espera daquela administração nos próximos quatro anos. Por exemplo, “este governo quer mudar a realidade social da cidade, com programas de renda básica como foco, diminuindo a desigualdade social”.

Bem, definida essa visão, podemos “quebrá-la” em objetivos estratégicos. Esses objetivos podem ser subdivididos nas perspectivas financeiras; do cidadão; dos processos e do aprendizado. A partir dos objetivos definimos as ações estratégicas, tentando equilibrar objetivos de curto, médio e longo prazo. Os focos estratégicos dizem respeito a desafios fundamentais a serem enfrentados para cumprir a missão e visão que foram anteriormente estabelecidas. Determinados esses focos, chegamos aos objetivos estratégicos. No contexto do foco definido, conseguimos ter certa noção dos resultados a serem alcançados em diversas perspectivas, os quais denominamos objetivos, que terão associados a si os indicadores de performance.

Com isso em mãos, podemos abrir as ações por projetos, sendo que uma ação estratégica, por exemplo, diminuir a desigualdade, pode ser fruto de vários projetos: aumentar renda da população; melhorar equipamentos públicos; combater analfabetismo e atrair novos postos de trabalho para a cidade.

Tendo os projetos definidos, passo à gestão de projetos, que, se executada com sensibilidade e metodologia, pode ser de grande auxílio no alcance dos objetivos e, por conseguinte, da visão. Lembramos aqui que não existe uma “fórmula ou receita de bolo” única. Mas um pouco de método pode facilitar o entendimento e principalmente o comprometimento de todos os envolvidos.

Na concepção de Lott (s/d, p. 2)

*Apesar de haver muitos esforços para implementar uma Administração Pública moderna e gerencial, a lógica da Administração Pública Burocrática e Patrimonialista, decorrente de nossa formação social e política, encontra-se profundamente enraizada nas organizações públicas nacionais. [...]*

*Uma vez adotado o gerenciamento de projetos no setor público como metodologia de planejamento, programação, acompanhamento e avaliação de políticas públicas, resta saber como desenvolver a condução desta técnica para que seja eficiente e eficaz, e não, contraditoriamente, mais uma forma de aumentar o aparato burocrático e de comando/controle do estado (características tipicamente burocráticas).*

Como podemos verificar, o gerenciamento de projetos pode funcionar como um elo entre a administração pública do formato weberiano burocrático tradicional e as demandas da administração gerencial.

O modelo da figura abaixo demonstra a interligação entre projetos, indicadores e planos de ação estratégica e é a partir dele que explicaremos como funciona a integração entre gestão de projetos e estratégia.

## Como chegar da visão estabelecida à ação estratégica controlada:

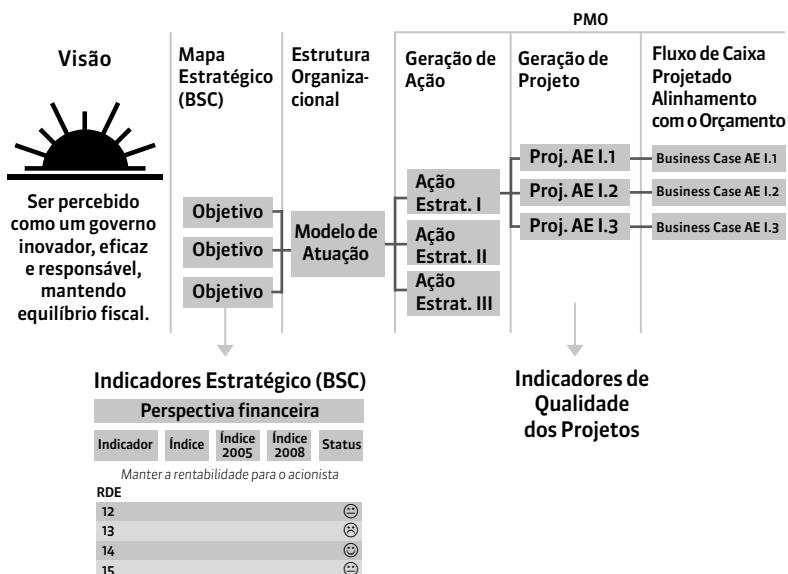


Figura 4 – Interligação entre projetos, indicadores e planos de ação estratégica.

Como se pode notar, o grande ponto de chegada é a visão estratégica, que precisa ser definida na primeira etapa do planejamento, com a participação de todos os setores estrategicamente envolvidos. A partir daí, o que denominamos mapa estratégico e que foi discutido na aula anterior, diz respeito à abertura da visão por objetivos estratégicos. Esses objetivos, acoplados à estrutura organizacional do ente público nos auxiliam a chegar à gestão de projetos.

É desses objetivos que derivarão os indicadores estratégicos de gestão, que serão discutidos no próximo item.

Como verificamos também, quando começamos a trabalhar com as ações estratégicas, entramos na fase dos projetos. O que

vem a ser um projeto? A partir daqui, utilizaremos as definições do PMBOK (Project Management Body of

Knowledge Guide – Guia do Corpo de Conhecimentos de Gestão de Projetos), que é o manual de gestão de projetos do PMI – Instituto de Gestão de Projetos, organização que se dedica a disseminar melhores práticas de gestão de projetos pelo mundo. A definição do PMBOK para projeto é singela, embora paradoxalmente complexa: “Um projeto é um esforço temporário realizado para criar um produto ou serviço único”. Bem, a primeira questão que temos de atentar aqui é que demanda algum esforço. Por isso, a partir do momento que transformamos os objetivos em ações e estas em projetos, temos de ter claro que projetos demandam esforços concentrados, a fim de obterem resultados.

A segunda palavra que chama a atenção é que tal esforço é temporário. Nesse sentido, um projeto precisa ter começo, meio e fim, isto é, prazo definido. Por fim, devemos ressaltar que visa à criação de um produto ou serviço único. O resultado que for originado do processo é válido apenas para aquele caso, sendo essa uma das razões para a impossibilidade de transplantar modelos, sem a devida atenção aos caminhos particulares de cada cidade. O produto ou serviço a ser entregue nunca terá sido entregue antes.

No próprio PMBOK, a definição de gerência de projetos diz respeito à “aplicação de conhecimentos, habilidades, ferramentas e técnicas às atividades do projeto a fim de satisfazer os seus requisitos”. Logo, temos que essa metodologia depende da interação de nove áreas de conhecimento, a saber: qualidade; recursos; escopo; aquisições/contratos/procurement; integração; comunicação; custos; riscos e prazo.

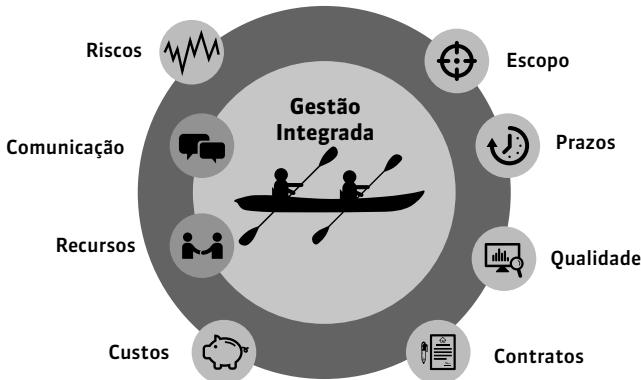


Figura 5 – Áreas de conhecimento

Cada uma dessas áreas de conhecimento é definida no PMBOK. Comecemos pelo Escopo. Gerenciar o escopo nada mais é do que “garantir que todo o trabalho necessário e somente o trabalho necessário será realizado.” Isto é, mais ou menos como um item extra pauta em uma ata. Se for extra pauta, não deveria estar na pauta, convenhamos. Assim, se dá com o escopo. Escopo é exatamente aquilo a que o projeto se propõe, nada mais nada menos. Algumas companhias, por exemplo, definem seu objeto pelo não escopo. Uma determinada companhia aérea norte-americana definiu o que não queria: não queria servir refeições no ar; não queria passageiros com muita bagagem; não queria embarques demorados e assim nasceu seu escopo, baseado no embarque rápido, na frugalidade no tratamento e na rapidez de solo.

A gerência dos riscos se propõe a minimizar ameaças e maximizar oportunidades. Sendo assim, riscos seriam medidas de incerteza ou probabilidades de que os projetos não alcancem o resultado desejado. Nesse sentido, o gerenciamento de projetos se propõe a olhar os riscos com o viés de gestão, isto é, sabedor de que eles sempre existirão em um projeto trabalhará para diminuir sua probabilidade de ocorrência e avaliar continuamente seu potencial impacto.

# *Planejamento Estratégico Situacional*

## *– Algumas Dicas*

O Planejamento Estratégico Situacional incorpora uma lógica para assegurar que as ações sejam organizadas dentro de uma concepção estratégica e participativa. Aqui sugerimos algumas dicas para o bom andamento do planejamento. Embora consideremos importante o moderador ser formado para essa função, no intuito de evitar maiores problemas na produção do planejamento pelo grupo, as sugestões ajudam quem já possua alguma experiência em moderação a fazer perguntas importantes ao grupo.

### ***Importante:***

Definir quem é o ator ou grupo que planeja - Quando um grupo de pessoas se reúne para planejar, o primeiro passo é definir quem é o ator que está planejando, que não se confunde com outros atores, mesmo que entre seus membros algumas pessoas participem de outros grupos também. Para saber quem é o ator que planeja, três coisas são importantes:

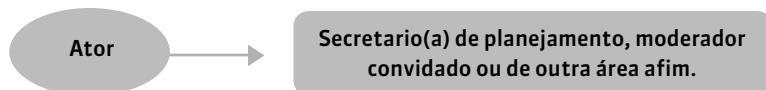
- Quem está planejando? É gabinete, secretaria ou apenas a coordenação?

- Onde ele atua? Na cidade, no estado, na secretaria, na sede ou subsede?
- O que este ator faz?

## **QUEM É O ATOR?**

Autor é o sujeito coletivo que está comprometido com a ação e participando do processo de planejamento. “Planeja quem executa e executa quem planeja”.

Por exemplo:



Autor é o sujeito coletivo que está comprometido com a ação e participando do processo de planejamento. “Planeja quem executa e executa quem planeja”.

Por exemplo:

## **SUGESTÃO PARA QUEM MODERA:**

Nesse momento, ficar atento para perceber quem efetivamente está planejando, pois às vezes, não é a coordenação toda que está planejando, mas parte dela. Pode ser feita a seguinte pergunta: quem somos, o que fazemos e onde estamos inseridos?

Ao final da discussão, deve-se escrever numa tarjeta o que foi formulado pelo grupo.

### **Levantar os problemas que o ator tem.**

O ator, querendo modificar sua realidade na prática, encontra problemas que dificultam atingir seus propósitos. Nesse passo, é necessário listar todos os problemas que atrapalham a ação do ator que planeja.

### **O que são os problemas?**

Problemas são as dificuldades que nos impedem de atingir o que queremos. Só tem problemas quem realiza algo. É na hora de agir que eles aparecem. Quem não faz nada não tem problemas nem insatisfações. O problema é um desafio, incomoda, está sempre no estado negativo.

Por exemplo:

1. A coleta de lixo na região do Vale Bonito não é seletiva nem regular;
2. Há muita poluição sonora, visual e do ar;
3. A PM não possui uma política de educação ambiental.

### ***SUGESTÃO PARA QUEM MODERA:***

Deixar o grupo falar sobre seus problemas mais importantes, aqueles de fundo. Cuidar para não ficar apenas em problemas internos, de organização, de estrutura ou financeiros. Estimular o ator a pensar sobre os problemas comuns que afetam a cidade/órgão. Fazer a seguinte pergunta: a partir dos nossos objetivos, quais os principais problemas que temos na cidade/órgão?

## **Escolher o problema a ser enfrentado.**

Listados os problemas, deve-se decidir quais deles enfrentaremos primeiro. Para isto, vamos medir em que condições nos encontramos diante dos problemas. Devemos levar em conta nossa governabilidade, nossa capacidade, nossa vontade, o impacto que o problema tem sobre nossa atuação e como o problema nos afeta.

### **O que é governabilidade?**

Governabilidade é o “poder de fogo” que o ator tem para decidir e realizar o que foi decidido. O ator pode ter governabilidade alta, média ou baixa, em relação a problemas diferentes. A governabilidade pode ser alta, quando a solução de um problema depende apenas de nós. Quando a solução depende de outros, a governabilidade pode ser média ou baixa.

### **O que é capacidade?**

Capacidade é o conjunto de recursos de todos os tipos que o ator possui para superar seus problemas. Cada problema requer um tipo de capacidade diferente. As capacidades podem ser adquiridas com um treinamento. Em geral, são ligadas a habilidades como conhecimento, recursos materiais e financeiros.

### **O que é à vontade?**

Vontade é o desejo do ator para resolver um problema específico. Às vezes, um problema está fora de nossa governabilidade, mas como ele causa grande mal estar, ou por algum outro motivo, o ator tem alta vontade de resolvê-lo.

## O que é impacto negativo?

Impacto é o grau de dificuldade que o problema exerce sobre a ação do ator. Tem maior impacto negativo sobre a ação do ator. Tem maior impacto negativo sobre a ação, o problema que causa um grande estrago.

Por exemplo:

PROBLEMA	COMO NOS AFETA	IMPACTO NEGATIVO	VONTADE	CAPACIDADE	GOVERNABILIDADE
<i>A coleta de lixo na região do Vale Bonito não é seletiva nem regular</i>	Diretamente	Alto	Alta	Baixa	Baixo
<i>Há muita poluição sonora, visual e do ar</i>	Diretamente	Médio	Alta	Baixa	Baixa
<i>A PM não possui uma política de educação ambiental</i>	Indiretamente	Médio	Alta	Baixa	Alta

## **SUGESTÃO PARA QUEM MODERA:**

Explicar o conceito e para cada problema perguntar:

1. Este problema nos afeta direta ou indiretamente?
2. Qual é o seu grau de impacto sobre nossas ações? Alto, médio ou baixo?
3. Temos alta, média ou baixa vontade para resolvê-lo?

4. Nossa capacidade para enfrentá-lo é alta, média ou baixa?

5. Nosso poder para resolvê-lo é alto, médio ou baixo?

Em seguida, o grupo fará uma leitura do quadro para montar sua estratégia. Na leitura horizontal, o problema que tem impacto alto e afeta diretamente o ator exige uma ação especial para enfrentá-lo.

Na leitura vertical, o ator deve ficar atento para a governabilidade, se é alta, média ou baixa. Às vezes, temos que nos colocar a seguinte questão: vamos agir onde nossa governabilidade é baixa? A decisão de agir no problema em que o ator tem baixa governabilidade depende da importância do problema. Se for o que mobiliza mais o ator, ele será atacado.

No exemplo, a leitura horizontal nos mostra que o problema 1 tem impacto alto e afeta diretamente o ator. Na leitura vertical, o problema 3 é onde nossa capacidade e governabilidade são altas, embora ele nos afete indiretamente e o impacto negativo seja médio.

O Vale Bonito escolhe o problema 1, por ser um mobilizador do grupo e onde outros problemas estarão presentes, pois afetam diretamente as ações do grupo; além disso, o impacto negativo é alto.

A vontade está alta para resolver todos os problemas, em geral os atores têm vontade de resolver tudo. Nesse momento, o ator deve pensar qual problema quer enfrentar primeiro. A pergunta aqui é: olhando para esse quadro, qual problema escolheremos por considerá-lo estratégico?

## Buscar as causas do problema escolhido.

Depois de escolhido o problema que enfrentaremos, devemos explicá-lo, ou seja, buscar suas causas, que muitas vezes não aparecem. É preciso descobrir, o que origina o problema. Se nós tivermos uma compreensão correta do que causa nosso problema, será mais fácil achar o caminho para superá-lo. A tarefa, agora, portanto é listar as causas principais do problema que selecionamos. Na realidade não se trata de buscar uma única causa, mas várias, em momentos distintos, que podem mudar.

### O que é causa?

Causa é tudo que explica o porquê do problema, o que está na sua raiz, ou o que gera o problema.

Por exemplo:

PROBLEMA	COMO NOS AFETA
<i>A Coleta de lixo, na região de Vale Bonito, não é seletiva nem regular</i>	Não existe um trabalho educativo sobre a importância da coleta seletiva de lixo.
	Ausência de uma política ambiental em nossa região.
	População não exige do poder público a coleta regular e seletiva do lixo.

## ***SUGESTÃO PARA QUEM MODERA:***

A explicação pela relação causal tem seus limites, pois supõe que os fenômenos sociais podem ser reduzidos a uma relação de causa

e efeito, o que efetivamente achamos limitado. Entretanto utilizamos esse modo de explicação sem negar a possibilidade de outras explicações. As causas não são estanques, mas existe uma relação entre elas.

Nesse momento, o grupo precisa estar bastante atento, buscar as causas mais profundas do problema em questão, partir da mais simples e diretas até as mais complexas e de fundo. Após a leitura do problema, o moderador irá fazer a pergunta: **por que o problema ocorre?**

Existem causas profundas no processo histórico ou cultural, e sobre essas não temos governabilidade. Sobre as causas que dizem respeito a outros atores, também a governabilidade é baixa.

### **Selecionar a causa principal do nó crítico.**

Algumas causas são mais superficiais, outras são profundas e causam um grande estrago. Não adianta na luta por mudanças, ficar na superfície de uma situação, fazer um monte de coisas sem gastar tempo e energia no que realmente resolve ou ajuda a diminuir um grande problema.

### **O que é nó crítico?**

Nó crítico é a causa principal, aquela que, se atacada, resolve o problema ou tende a diminuí-lo.

Por exemplo:

Ausência de uma política de educação ambiental em nossa região.

## **SUGESTÃO PARA QUEM MODERA:**

Para chegar ao nó crítico, olharemos as causas e delimitaremos aquelas que estão em nossa governabilidade, ou seja, sob as quais podemos atuar. A pergunta aqui pode ser a seguinte: Qual a causa que se atacada primeiro, nos ajudaria a resolver o problema escolhido? Se ainda existe dúvida sobre a causa principal, o nó crítico é porque ela está faltando. Neste momento deve-se usar também a intuição.

### **Estabelecer os resultados desejados.**

Conhecendo melhor nossa realidade, seus problemas e causas, que são as “pedras” em nosso caminho, formaremos uma pequena lista das coisas que queremos conseguir com nosso plano. Olhando para nossos problemas, veremos se podemos resolvê-los todos. Cada problema resolvido é um passo a mais em direção ao nosso objetivo. Listaremos todos os resultados esperados. Sabendo aonde queremos chegar é mais fácil escolher o caminho.

### **O que é resultado?**

Resultado é o problema solucionado. Os resultados quantificam e qualificam o que deverá ser feito para resolvê-lo. Devem ser formulados no presente.

Por exemplo:

<b>NÓ CRÍTICO</b>	<b>RESULTADO ESPERADO</b>
<i>Ausência de uma política de educação ambiental em nossa região.</i>	A Associação Amigos do meio ambiente, articulação uma política de educação ambiental para a região do Vale Bonito.

## **SUGESTÃO PARA QUEM MODERA:**

O resultado não é fruto de um processo mecânico, não é passar do negativo para o positivo, da situação-problema para a solução. É preciso levar em conta o problema escolhido e perguntar: Qual é a situação ideal desejada?

Nessa questão, é preciso ter cuidado em não se formular um resultado inatingível.

### **Explicitar qual projeto o ator.**

Esse, que é o segundo passo para grupos com maior tempo de caminhada juntos, poderia ser o sétimo para grupos em que as pessoas se conhecem pouco ainda. De qualquer forma, nesse passo é preciso ficar claro qual é o projeto desse ator.

### **O que é projeto?**

Projeto é sempre o desejo maior de um ator, porque une um determinado grupo de pessoas. Ele é o fruto do desejo de mudança em relação a uma situação indesejada. Nesse sentido, por um lado, o plano não esgota o projeto. Por outro lado, o projeto é um empreendimento com objetivos explícitos e delimitados: suas atividades, durabilidade, área de abrangência (espaço) e os recursos necessários. Desse ponto de vista, é que o projeto poderia esgotar plano. Cada projeto tem a “cara” do ator que o realiza, é sua contribuição específica, inovadora, que só ele pode dar em uma certa situação.

Por exemplo:

O projeto da PM é: Melhorar a qualidade de vida, através da defesa do meio ambiente, garantindo a cidadania dos excluídos.

## **SUGESTÃO PARA QUEM MODERA:**

Sem um projeto claro, não há uma ação transformadora. Somente agora tornamos explícito o projeto, porque, logo no início do exercício de planejamento, mencioná-lo poderia ser artificial para grupos que estivessem iniciando a caminhada conjunta. Quando o grupo já trabalhou sobre seus problemas, fica mais fácil pormenorizar o projeto. Para saber qual é o projeto do grupo, podemos fazer a pergunta: qual é o sonho que temos em comum?

### **Traçar o plano de ação?**

Construir um caminho para chegar a esses resultados esperados, orientados pelo projeto do ator. É a hora de construir o fruto do planejamento, ou seja, o plano de ação. Vários planejamentos fazem apenas essa última parte e, depois, as pessoas se cobram do por que não conseguirem chegar aos resultados. Quem não explicou a realidade, não avaliou possibilidades, que chances de êxito terá na hora da ação? Planejar requer visão ampla, criatividade e propostas viáveis.

### **O que é Plano de Ação?**

Plano de ação é o conjunto de ações, com os respectivos prazos, as pessoas responsáveis e os recursos necessários, para chegar a um resultado proposto. O plano é composto por:

- Indicadores de resultado: meio para gerenciar o plano de ação e verificar se o resultado está sendo atingido. São eles que quantificam e qualificam o resultado. São fontes importantes para a avaliação;

- Ação: tudo aquilo que necessitamos fazer para atingir o resultado proposto;
- Prazo: data precisa em que o gerenciamento será feito;
- Responsável: pessoa que nem sempre realizará uma ação, mas será fundamental para que essa ação seja cumprida. O responsável pela ação tem nome e sobrenome, não pode ser o grupo todo;
- Recursos: tudo aquilo que necessitamos para realizar a ação. Não apenas recursos financeiros, mas custo, recursos de conhecimento, tempo em horas, infraestrutura (sala e material necessário), recursos políticos, de organização ou até uma ação realizada anteriormente.

## Plano de Ação

PRAZO PARA EXECUÇÃO DO PLANO: 2015			
Indicadores de resultado: Número de organizações contatadas; frequência de relação com órgãos do poder público responsáveis pela política ambiental; Capacidade de articulação com educadores; Número de seminários, debates e publicações produzidas.			
Ação	Prazo	Responsável	Recursos necessários
1 – Enviar quatro pessoas para fazer curso de capacitação no CFA (Centro de Formação Ambiental)	De 12 a 22 de novembro	Maria	Informação, articulação política, R\$ 300,00

2 – Articular-se a outros movimentos ecológicos, para debater as políticas	A partir de 23 de novembro	Ricardo	Articulação política 8 horas do tempo
3 – Elaborar cartilha sobre a importância da coleta seletiva de lixo com 5.000 exemplares,	Fevereiro	Carmem	Informações, tempo aproximado de 20 horas e R\$ 4.000,00

## ***SUGESTÃO PARA QUEM MODERA:***

Para saber se as ações são necessárias e suficientes a fim de alcançar o resultado esperado, fazer a seguinte pergunta: o que precisamos fazer, para chegar a este resultado?

### ***Analisar a viabilidade do plano de ação.***

Trata-se de verificar se o plano de ação desenhado possui viabilidade. Não adianta um plano bem elaborado se o grupo não tem os recursos para pô-lo em prática.

### ***O que é analisar a viabilidade de nosso plano de ação?***

Analisar a viabilidade é estabelecer a relação entre os recursos de que necessitamos e os recursos que temos efetivamente. Se uma ação é bastante estratégica, ou seja, elimina nossos principais problemas, mas não temos os recursos necessários para realizá-la então construiremos o plano de viabilidade.

Por exemplo:

Ação	Recursos necessários	Recursos que temos e não temos	Viabilidade	O que fazer para aumentar a viabilidade
1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informação</li> <li>• Articulação política,</li> <li>• R\$ 300,00</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Temos</li> <li>• Temos</li> <li>• Não temos</li> </ul>	Média	Solicitar apoio dos parceiros
2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Articulação política,</li> <li>• 8 horas do tempo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Temos,</li> <li>• Temos</li> </ul>	Alta	
3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informações,</li> <li>• Tempo aproximado de 20 horas,</li> <li>• R\$ 4.000,00</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Temos</li> <li>• Temos</li> <li>• Não temos</li> </ul>	Média	Buscar patrocínio para a cartilha

## ***SUGESTÃO PARA QUEM MODERA:***

A análise da viabilidade servirá para o ator fazer uma avaliação política sobre seu plano de ação. Deve-se fazer a seguinte pergunta:

Que recursos eu tenho ou não, mais sei onde conseguir? É melhor evitar suposições do tipo: "poderemos ter este recurso". Não se trata de adivinhação, é melhor ficar bem próximo à realidade, levando em conta as fragilidades e possibilidades do ator. O plano de viabilidade é para aumentar o número de recursos que o ator controla e ter mais eficácia sobre suas ações. Para cada plano de viabilidade será feito um plano de ação mais detalhada. Novas ações serão incorporadas ao plano como tarefas fundamentais para assegurar a sua execução.

### ***Definir como será o gerenciamento.***

Por fim, nesse passo, o grupo já tem segurança sobre como e aonde quer chegar. Só falta o grupo definir os instrumentos de

gerenciamento para execução do plano. Por mais bem feito que seja o nosso plano, e por mais boa vontade que nós tenhamos, ainda corremos o perigo de um grande fracasso, se não fechamos o nosso planejamento com a chave de ouro chamada "gerenciamento". O ator precisa indicar alguém que, com elegância, cobre de todos a execução do plano. O plano deve ficar à vista, escrito em cartazes. O(a) "gerente" trará o plano para a reunião, com frequência, para que seja lembrado e corrigido. Da noite para o dia nossa realidade pode mudar e devemos adaptar o nosso plano. Se não for feito em tempo, fracassa. Corrigido na hora certa, todo o grupo reassume com satisfação. O plano não é feito para nos oprimir. Ele é feito para percebemos que os frutos estão madurando e que se aproxima à hora alegre de colher o fruto dos resultados esperados.

## **O que é gerenciamento?**

Gerenciamento é monitorar a realização das ações ou modificá-las, se necessário. Teremos, então, o dia a dia organizado por estratégias preestabelecidas e a incorporação dos novos desafios que a prática nos coloca. O gerenciamento é importante, porque a realidade é dinâmica e outros atores estão jogando, também, contra ou a favor do nosso projeto.

Por exemplo:

São instrumentos de gerenciamento:

1. Elaborar uma cópia do plano de ação para todas as pessoas envolvidas na execução;
2. Formar uma comissão que tome iniciativas, quando surgem algumas surpresas;
3. Agendar reuniões de gerenciamento;

4. Ir executando, avaliando, mudando ações, elaborando relatórios, prestando conta.

5. Afixar o plano mês a mês em um lugar visível para todo o grupo.

6. Acrescentar uma coluna para descrever a situação atual e possíveis encaminhamentos.

Nesse momento, o grupo decidirá as datas de reuniões de gerenciamento e quem entregará as cópias do plano para todas as pessoas envolvidas. Nas reuniões de gerenciamento, verificar a situação atual de cada ação. O (a) gerente do plano será uma pessoa com legitimidade política suficiente para cobrar a realização das ações e ao mesmo tempo ver o que cada pessoa precisa para realizar suas ações. "Hay que endurecerse, pero sin perder la ternura jamás" (Ernesto Che Guevara).

### **Realizar avaliação permanente.**

A avaliação será realizada durante as reuniões de gerenciamento. Por meio dela, colocaremos nosso plano de ação à prova, a fim de verificar os acertos e erros, modificá-lo, se necessário.

### **O que é realizar avaliação permanente?**

Realizar avaliação permanente é perceber se as ações planejadas estão modificando a realidade problemática e chegando aos resultados propostos. Esses resultados devem garantir a materialização, na prática, do projeto que o grupo se propõe realizar.

A avaliação é um momento crucial para o plano. Se deixarmos de fazer uma ação importante, devemos pesquisar a fundo quais foram os motivos dessa não-realização e os prejuízos que causaram para o projeto do grupo.

Isso apontará os problemas reais não detectados em nossa primeira análise ou problemas novos que surgirem após a data do exercício de planejamento. Que novas ações podemos propor a partir da avaliação? Temos que ir fazendo e avaliando, avaliando e fazendo.

### **Avaliação Global do Plano de Ação**

Quais foram os grandes problemas enfrentados pelo ator ao longo do último ano?

Quais foram os grandes avanços do ator ao longo do último ano? Qual é o grande desafio para o próximo ano?

## **SUGESTÃO PARA QUEM MODERA:**

A cada reunião de gerenciamento não é necessário realizar todo esse processo de avaliação. Isso ficará para uma avaliação anual. Entretanto é importante retomar essa avaliação em algumas reuniões de gerenciamento para analisar os prejuízos causados pelas ações não realizadas e verificar se as ações realizadas estão conduzindo para os resultados esperados e o projeto do grupo.

# 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 avaliará 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-PES, pois possibilita

identificar os atores envolvidos em cada ação prioritária definida pelo governo.

E finalmente, a coordenação das ações de Governo utilizará 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.

# Bibliografia

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/junho 2007.

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

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

OSZLAK, O. **Políticas publicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas**. Revista de estudios CEDES vol. 3 n. 2, Buenos Aires, p. 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, p. 45-55, 2005.

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

# *Anotações*



# *Anotações*





Esta publicação faz parte do curso do projeto FORGEP - Formação de Gestores Públicos, realizado pela FLACSO - Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais em parceria com a Petrobras.

Para saber mais acesse:  
[www.flacso.org.br](http://www.flacso.org.br)

#### **FLACSO**

☎ 11 3105-0781 | 4112-1423  
📍 Av. Ipiranga nº 1071  
Sala 608 | República  
São Paulo | SP  
CEP 01039-903 | Brasil

#### REALIZAÇÃO



#### PATROCÍNIO

