

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA
CURSO DE MESTRADO EXECUTIVO**

**A “PROCUSTOMANIA” NA ELABORAÇÃO E
GESTÃO DO PPA 2000-2003: A PRÁTICA
DETERMINISTA INCONSCIENTE PRESIDE A
FORMULAÇÃO DO PLANO.**

**O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL
COMO FERRAMENTA DE GOVERNO**

**DISSERTAÇÃO APRESENTADA À ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA E DE EMPRESAS PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE**

PAULO FRANCISCO BRITTO GARCIA

Rio de Janeiro 2002

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA
CURSO DE MESTRADO EXECUTIVO

TÍTULO

A “PROCUSTOMANIA” NA ELABORAÇÃO E GESTÃO DO PPA 2000-2003: A
PRÁTICA DETERMINISTA INCONSCIENTE PRESIDE A FORMULAÇÃO DO
PLANO.

O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL COMO FERRAMENTA DE GOVERNO

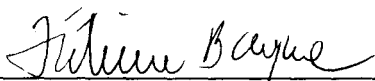
DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA POR:

PAULO FRANCISCO BRITTO GARCIA

E

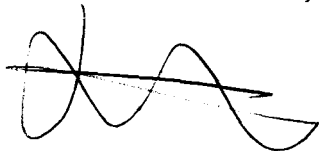
APROVADO EM 25 / 11 / 2002

PELA COMISSÃO EXAMINADORA



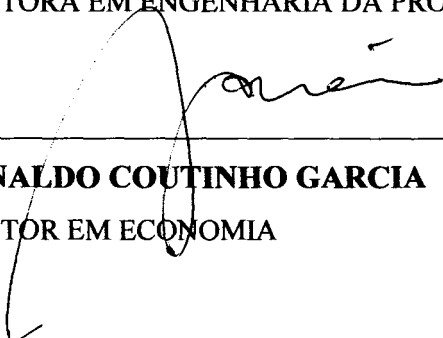
FÁTIMA BAYMA DE OLIVEIRA

DOUTORA EM EDUCAÇÃO



DEBORAH MORAES ZOUAIN

DOUTORA EM ENGENHARIA DA PRODUÇÃO



RONALDO COUTINHO GARCIA

DOUTOR EM ECONOMIA

Aquele que quer aprender gosta que lhe digam quando está errado; só o tolo não gosta de ser corrigido.

(Bíblia Sagrada , Provérbios 12, Versículo 1)

AGRADECIMENTOS

Ao Deus Pai que nos criou e enviou o seu único Filho ao mundo para nos salvar; ao Deus Filho, que nasceu em humildade para salvar a todos os povos; e ao Deus Espírito Santo que colocou a fé em nossos corações, dando-nos a certeza da salvação em Cristo.

A minha amada esposa, cúmplice e companheira, Renata, pela renúncia, apoio, estímulo e intermináveis horas de análise psicanalítica, conselhos e sugestões fundamentais para a consecução deste trabalho. A ela meu incondicional e eterno amor.

A toda minha família, Pais, Sogros, Avó, Irmãos, Cunhadas, Cunhado e Sobrinhos que, mesmo sem compreenderem a importância do tema, pacientemente me ouviam discorrer sobre Matus e sua obra. Obrigado por vocês existirem.

A Professora Fátima Bayma, pela paciente orientação, incentivo e cobrança pontual no desenvolvimento deste trabalho.

Ao inesquecível Professor Carlos Matus, que permitiu um despertar, consciente, do meu determinismo inconsciente de pretense planejador público.

Ao amigo Ronaldo Coutinho Garcia, por ter aceito compor a banca examinadora e empenhado tempo e conhecimento neste projeto, ajudando-me a trilhar os caminhos propostos pela genialidade, muitas vezes incompreendida, de Matus.

Aos meus amigos e colegas de trabalho do Ministério da Justiça, especialmente da Coordenação-Geral de Planejamento Setorial, pela prestimosa colaboração, paciência e compreensão, especialmente nas inúmeras alterações de humor.

Aos amigos da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, a quem destaco o amigo André Barcellos, pelo apoio e acesso ao material utilizado.

Aos colegas e amigos da primeira turma de mestrado executivo em gestão empresarial, da qual faço parte, que transformaram esta jornada em um processo extraordinário de aprendizado.

E a todos aqueles que, de maneira direta ou indireta, contribuíram para realização deste trabalho.

LISTA DE FIGURAS E TABELAS

Figura 1: As seis etapas do planejamento estratégico.	13
Tabela 1: Diferenças significativas entre os setores público e privado	14
Figura 2: Modelo organizacional proposto por PFEIFFER	15
Figura 3: Etapas do planejamento estratégico	16
Figura 4: Estratégias deliberadas e emergentes.	17
Figura 5: Evolução do Pensamento Estratégico	20
Figura 6 : Estrutura de Estratégia de Andrews	21
Tabela 2: Comparativo das Escolas enunciadas por MINTZBERG (2000)	28
Figura 7: Modelo básico da Escola do Design	30
Figura 8: Diagrama Sumário de Steiner	38
Figura 9: Seleção de hierarquias de MINTZBERG	39
Figura 10: Tipos de Planejamento segundo MATUS	53
Figura 11: Explicação do Problema, segundo MATUS	60
Figura 12: Intercâmbio de Problemas, segundos MATUS	61
Figura 13: Modelos Epistemológicos	65
Tabela 3: Respostas dos Planejadores, em cada Modelo Epistemológico	72
Tabela 4: Tipos de Problemas gerados nos Modelos Epistemológicos	74
Figura 14: Sistema de Direção Estratégica proposto por MATUS	94
Figura 15: Triângulo de Ferro das Macro-Organizações, segundo MATUS	97
Figura 16: Relação intersistêmica , segundo MATUS	98
Figura 17: Trajetória ideal da reforma organizacional, segundo MATUS.	101
Tabela 5: 1999 — Cenário Único e Estimativas Recentes	107
Tabela 6: Problemas Estruturados Versus Problemas Quase-Estruturados	128
Figura 18: Fluxo de Elaboração das Orientações Estratégicas	131
Figura 19: Tipos de Programas do PPA 2000-2003	133
Figura 20: Fluxo de Elaboração de Programas	135
Figura 21: Modelo Steiner de Planejamento Estratégico	137
Figura 22: Seleção de hierarquias de MINTZBERG .	138
Figura 23 – Passos para a Elaboração de Programas – PPA 2000-2003.	145

Tabela 7: Relação entre Macro-Objetivos, problemas e Unidades Responsáveis	157
Figura 24: Intercâmbio de Problemas, segundo MATUS	158
Figura 25: Explicação do Problema, segundo MATUS	159
Tabela 8: Proposta de desenho do Programa Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência	163
Figura 26: Vetores de Ação do Programa Segurança do Cidadão	171
Tabela 9: Recursos disponibilizados para o FNSP em 2000	176
Tabela 10: Recursos descentralizados em 2000 para as Unidades Federadas em 2000	176
Tabela 11: Recursos descentralizados em 2001 para as Unidades Federadas	177

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

Avança Brasil - PPA 2000-2003

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

ENAP- Escola nacional de Administração Pública

GTI – Grupo de Trabalho Interministerial (Portaria nº 270/97)

IPEA - Instituto de Planejamento Econômico Social ou Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei de Orçamento Anual

MEFP - Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento

MF - Ministério da Fazenda

MIC - Ministério da Indústria e Comércio

MJ – Ministério da Justiça

MJ – Ministério da Justiça

MOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MP – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social

MPO – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MS – Ministério da Saúde

OGU - Orçamento Geral da União

PES – Planejamento Estratégico Situacional

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

PPA – Plano Plurianual

PPA 2000-2003 – Plano Plurianual Avança Brasil

SEPLAN-PR - Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República

VDP – Vetor de Descrição do Problema – Conjuntos de Descritores do Problema

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS E TABELAS.....v

GLOSSÁRIO DE SIGLAS.....vii

1. INTRODUÇÃO1

 1.1. O Determinismo Inconsciente1

 1.2. O Problema.....5

 1.3. As Questões de Estudo.....6

 1.4. A Importância do Trabalho.....6

 1.5. Os Procedimentos Metodológicos6

2. O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO – Do Tradicional ao Moderno8

 2.1. O Planejamento Estratégico Tradicional8

 2.2. Definição e Conceitos de Estratégia16

 2.3. Classificação das Estratégias.....18

 2.4. Escolas de Estratégias22

 2.4.1. Escola do Design29

 2.4.2. Escola do Planejamento37

 2.5. O Planejamento Estratégico Situacional – O Método PES.....47

 2.5.1 Confusão sobre o que é Planejamento48

 2.5.2 Como explicar a realidade?.....55

 2.5.3 Como conceber o plano?63

 2.5.4 Como tornar viável o plano?78

 2.5.5 Como agir a cada dia de forma planejada?.....88

3. OS PLANOS PLURIANUAIS – Do Primeiro ao Atual.....106

 3.1. O Primeiro PPA – A Volta ao Passado106

 3.2. O Segundo PPA – Novamente o Planejamento Econômico.....109

 3.3. O Terceiro PPA – O Início da Mudança119

 3.3.1. Os antecedentes da mudança.....119

 3.3.2. A mudança é formalizada123

 3.3.3. Os Manuais de elaboração do PPA e do Orçamento.128

4. ELABORAÇÃO DOS PROGRAMAS DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA NO PLANO PLURIANUAL 2000-2003, AVANÇA BRASIL	145
4.1. Os Procedimentos Operacionais da Elaboração	145
4.2. A Primeira Tentativa – Os Sessenta Programas	152
4.3. Revendo o Método – As Oficinas de Análise Situacional	153
4.4. O Determinismo Impera – A proposta é mutilada	172
4.5. O Determinismo Impera novamente - O Plano dentro do Plano.....	174
5. PRÁTICA DA GESTÃO NO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA – A Batalha das Gestões ou Gestão por Resultados versus Gestão por Processos	185
5.1. Ascensão e Queda do Império dos Gerentes.....	185
5.2. Intensificando o Gerenciamento - Tentando resgatar o Império dos Gerentes	197
5.3. A Estratégia Por Dentro da Estratégia – O Jogo do Poder	199
6. CONCLUSÃO	206
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	215

RESUMO

O presente trabalho pretende apresentar uma comparação crítica entre o novo modelo de Planejamento, Orçamento e Gestão, adotado pelo Governo Federal na formulação do Plano Plurianual (PPA) 2000-2003, e as bases conceitual, metodológica e organizacional do Planejamento Estratégico Situacional (PES), proposto pelo Prof. Dr. Carlos Matus. Os fundamentos de tal comparação encontram-se na constatação de que o processo de elaboração e gestão do PPA foi, e está sendo, marcado pelo Determinismo Inconsciente dos planejadores públicos, o que Matus denominou de “Procustomania”, ou seja, a capacidade de amputar a realidade, concebendo o planejamento de forma autoritária e propenso a ignorar tudo quanto escape às suas capacidades de controle e predição. A análise focou a elaboração e gestão do PPA 2000-2003 no âmbito do Ministério da Justiça, no período de dezembro de 1998 e outubro de 2002, destacando a experiência de aplicação parcial do PES no processo de elaboração dos Programas daquela Pasta no PPA.

ABSTRACT

This work intends to present a critical comparison between the new Planning, Estimating and Managing model, adopted by the Federal Government in the formulation of the Multi-annual plan (PPA in Portuguese) 2000 – 2003, and the conceptual, methodological and organizational basis of the Situational Strategic Planning (PES in Portuguese), proposed by the Professor Carlos Matus, PhD. The basis of such comparison are found in the confirmation in which the creating and managing PPA process was, and is being, marked by the Unconscious Determinism of the public planners, which Matus called “Procustomania”, meaning, the capacity of amputating reality, conceiving the planning in an authoritarian way and prone to ignoring everything that escapes their capacity of controlling and foretelling. The analysis focused the creating and managing of the PPA 2000 – 2003 in the boundary of the Ministry of Justice, in the period of December, 1998 and October, 2002, emphasizing the experience of partial appliance of the PES in the process of creating the Programs of that subject in the PPA.

1. INTRODUÇÃO

1.1. O Determinismo Inconsciente

A década de sessenta é um marco para o planejamento governamental brasileiro. Além do planejamento e a programação econômica estarem em voga, com a difusão das propostas da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), os militares que governavam o País, por força de sua formação, valorizavam os conceitos de planejamento e estratégia. Assim, durante 20 anos (1964/1984), calcado em um sistema tributário que concentrava no Governo Federal os recursos orçamentários e financeiros, o Planejamento Governamental, com um caráter normativo, tornou-se significativamente forte e centralizador das “grandes e boas idéias” de desenvolvimento para o País. Os Planos Nacionais de Desenvolvimento, financiados por fartos, fáceis e, posteriormente, caros recursos externos, davam aos planejadores a liberdade necessária para criar os Programas e Projetos “mais adequados”, em uma concepção determinista, ao bem estar do cidadão. Megaprojetos desenvolvimentistas, associados ao fortalecimento da burocracia que os empreendia, foram implementados sem a mínima participação e controle da sociedade, caracterizando um super Estado estimulador da subcidadania.

Neste sentido, GARCIA (2000) afirma:

O planejamento normativo foi relativamente eficaz em lidar com uma sociedade menos complexa, social e politicamente contida pelo autoritarismo vigente, e conduziu um projeto de modernização conservadora da economia nacional, orientado para levar o país a concluir a 2ª Revolução Industrial, sem contudo construir um grande e mais homogêneo mercado de massa. O planejamento normativo ganha grande expressão com os Planos Nacionais de Desenvolvimento Econômico, mas já era praticado no PAEG, no Plano Decenal, no Programa Estratégico de Desenvolvimento, no Metas e Bases para a Ação do Governo, anteriores ao ciclo dos PND (I, II, III e I PND da Nova República). O viés economicista se manifestava ao se considerar o planejamento apenas como uma técnica para racionalizar a aplicação exclusiva de recursos econômicos, entendidos como os únicos utilizados no processo de governar. São ignorados os recursos políticos,

organizacionais, de conhecimento e informação, entre todos os outros necessários à condução de uma sociedade multidimensional, mas uma. Dessa forma, o reducionismo impôs-se, inapelavelmente.

A partir de 1980, com o crescimento inflacionário, as pressões da dívida externa e a ampliação desordenada da dívida interna, as facilidades para a permanência do planejamento normativo começaram a se reduzir, conduzindo a atividade para um segundo plano, quando não produzindo o seu total abandono. De um lado, foi execrado por suas freqüentes falhas (particularmente pela imposição da visão globalizante, inconsistência macroeconômica de suas propostas e as soluções, pré-fabricadas, iguais para problemas diferentes) e, de outro, submetido à escassez de recursos orçamentários e financeiros.

De acordo com GARCIA E BARBOSA (apud GARCIA, 2000) “a transição democrática (1985/1989), feita sem projeto claro e sob forte crise econômica, política, de valores e de modelos administrativos, deixou transparecer a necessidade de se avançar para formas superiores e mais complexas de planejamento governamental”.

Na vigência do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) da Nova República, os Constituintes passaram a discutir o processo de Planejamento e Orçamento, consagrado no artigo 165 da Constituição de 1988, que estabelece o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e unifica os orçamentos anuais (Fiscal, Seguridade Social e de Investimento das Estatais) no Orçamento Geral da União (OGU).

Com a evolução incessante do debate sobre as necessárias mudanças do Estado e a relativa estabilidade da moeda, proporcionada pelo Plano Real, a ferramenta Planejamento retorna à cena, em 1998, valorizada pela constatação de que, por meio dela, as possibilidades de se evitar impactos negativos no futuro aumentam de forma considerável, além de preparar as organizações para enfrentar as adversidades, quando estas não podem ser evitadas.

Entretanto, contrariando tendências por demais otimistas, encarar, novamente, o Planejamento como “bola de cristal”, solução milagrosa para todos os problemas, consiste no mais grave e leviano dos erros, tendo em vista tratar-se de uma ferramenta cujos resultados, adequados à organização, vão depender, tão somente,

da competência, destreza e bom senso daqueles que a desenvolverem ou utilizarem.

Por oportuno, o bom senso torna-se de fundamental importância, na medida em que existe uma propensão natural (decorrente de uma cultura enraizada) dos que atuam na área de planejamento, bem como dos que são consumidores de seus produtos, em pensá-lo como um simples conjunto de técnicas, planos, programas ou projetos, sob a égide da expressão estratégico, calcados, exclusivamente, em levantamentos estatísticos (muitas vezes meros cadastros, sem o menor rigor científico), pesquisas, estudos e diagnósticos teóricos da realidade atual e de suas tendências, os quais teriam o poder de proporcionar prognósticos precisos quanto ao futuro, considerando este como a situação desejada que será alcançada, independentemente das inúmeras variáveis que estão fora do controle do planejador.

Sobre o tema, MATUS (1997) afirma:

Planejar significa pensar antes de agir, pensar sistematicamente, com método; explicar cada uma das possibilidades e analisar suas respectivas vantagens e desvantagens; propor-se objetivos. É projetar-se para o futuro, porque as ações de hoje terão sido eficazes, ou ineficazes, dependendo do que pode acontecer amanhã e do que pode não acontecer. O planejamento é a ferramenta para pensar e criar o futuro porque contribui com um modo de ver que ultrapassa as curvas do caminho e chega à fronteira da terra virgem ainda não-palmilhada e conquistada pelo homem. Essa visão ampla serve como suporte das decisões de cada dia: os pés no presente e o olhar no futuro. É, portanto, uma ferramenta vital. Ou sabemos planejar ou estamos condenados à improvisação. É a mão visível que explora possibilidades em circunstâncias nas quais a "mão invisível" é incompetente, ou não existe. A confusão que se criou em torno do que seja planejamento é terrível e tem preço muito alto.

Comum também é desconsiderar os atores envolvidos no processo de Planejamento, alguns aliados outros adversários, que possuem a capacidade de dar dinâmica e direção diferentes às ações desenvolvidas, com o propósito de atingir objetivos distintos aos estabelecidos pelos planejadores - situação ideal.

O processo de elaboração e gestão do Plano Plurianual 2000-2003 (PPA) foi, e está sendo, marcado pelo **Determinismo Inconsciente**, ou o que MATUS (1997) denominou de "**procustomania**", tendo em vista que o novo método preconizado

continua a dar ênfase às soluções economicistas para os problemas, sem análise de quais são eles.

Procustos (ou Procrustu), personagem da mitologia grega, torturava suas vítimas deitando-as em um dos dois leitos que possuía, cortando a golpes de espada os pés dos que ultrapassassem o leito menor, ou distendendo as pernas dos que não preenchessem o leito maior. Fazia isso porque tinha o poder de distender suas vítimas às dimensões que quisesse.

Procusto simboliza a redução da alma a uma certa medida convencional e é a imagem do poder absoluto de um homem, de um partido ou de um regime político.

Empregou-se, assim, considerável energia no inventário e cadastramento das Ações de Governo já realizadas, seus Produtos (bens e serviços à sociedade) e ao rol dos Problemas e Demandas Sociais atendidos pelas ações, segundo avaliações deterministas dos planejadores centrais ou setoriais. Diante desse volume de informações, procurou-se o relacionamento dos Problemas com as ações e o estabelecimento de Programas de Governo que integram o PPA 2000-2003. A análise de situação foi suplantada pelo esforço considerável para se manter a estrutura de ações já desenvolvidas, considerando-as adequadas à nova realidade social, sem ao menos conhecê-la.

O novo método caracteriza o planejamento tradicional, o qual está baseado em diagnósticos do ambiente, a partir do conhecido e na construção de modelos determinísticos.

Um modelo é sempre uma representação simplificada da realidade, pois é muito complicado incluir todas as variáveis na construção do mesmo. Sendo assim, geralmente ele não representa adequadamente a realidade complexa. Muitas variáveis, que são descartadas durante a construção do modelo, podem se tornar relevantes, tornando grande a distância entre o modelo e a realidade. Assim, o planejamento tradicional tem um caráter normativo, concebendo planos tecnicamente perfeitos, mas, que podem ser politicamente inviáveis.

As profundas alterações efetuadas nos marcos conceitual e metodológico para a elaboração e gestão do Plano Plurianual e do Orçamento Geral da União proporcionaram “mudanças de diversas ordens sobre os processos de trabalho, os modelos gerenciais, as estruturas organizacionais, os sistemas de informação e processamento, e os mecanismos de contabilidade e controle da administração

pública brasileira”, exigindo uma permanente avaliação e discussão conceitual, “para que as mudanças não se restrinjam aos aspectos formais, mantendo intocados os conteúdos e as mesmas práticas antiquadas” (GARCIA 2000).

No presente trabalho, procura-se retratar esses eventos históricos no Planejamento Governamental Brasileiro, sob a perspectiva de quem deles participou, por força do ofício, coordenando os processos de elaboração e gestão do PPA 2000-2003 no Ministério da Justiça.

Destina-se, fundamentalmente, a proceder à análise da alternativa empregada naquele órgão, dentro das poucas aberturas permitidas pela metodologia do PPA 2000-2003, baseada na aplicação dos conceitos do Planejamento Estratégico Situacional (PES), o qual parte de uma apreciação da situação e projeta ações para mudá-la.

O Planejamento Estratégico e Situacional diz respeito à gestão de governo, à arte de governar. Quando nos perguntamos se estamos caminhando para onde queremos, se fazemos o necessário para atingir nossos objetivos, estamos começando a debater o problema do planejamento. A grande questão consiste em saber se somos arrastados pelo ritmo dos acontecimentos do dia-a-dia, como a força da correnteza de um rio, ou se sabemos aonde chegar e concentramos nossas forças em uma direção definida. O planejamento, visto estrategicamente, não é outra coisa senão a ciência e a arte de construir maior governabilidade aos nossos destinos, enquanto pessoas, organizações ou países. É um método que procura compreender a realidade, tendo em vista as dificuldades econômicas e aquelas de caráter político e social, baseando-se na análise de problemas para, só então, definir as ações adequadas a seu enfrentamento. É um modelo não-determinístico no sentido de não apresentar uma solução única para o problema.

1.2. O Problema

Como a prática determinista inconsciente dos planejadores públicos presidiu o processo de elaboração e gestão do Plano Plurianual, em especial no Ministério da Justiça, em detrimento da utilização do Planejamento Estratégico Situacional como ferramenta de governo.

1.3. As Questões de Estudo

- Planejamento Clássico ou Tradicional;
- Planejamento Estratégico Situacional;
- Metodologia de Elaboração do Plano Plurianual;
- A utilização da ferramenta planejamento no Ministério da Justiça – práticas e métodos;
- Influências externas no processo de planejamento do Ministério da Justiça.

1.4. A Importância do Trabalho

O trabalho pretende apresentar contribuições ao processo de estruturação do futuro Plano Plurianual, de 2004-2007, a ser desenvolvido em 2003, resgatando a proposta original de mudança do enfoque metodológico, com princípios e visões filosóficas sobre a produção social, a liberdade humana e o papel dos governos, propondo a adoção de um método voltado para o setor público, onde os problemas que predominam são complexos e quase-estruturados.

1.5. Os Procedimentos Metodológicos

Para este trabalho será adotada uma visão humanista em lugar da positivista, tendo em vista a abrangência de seu caráter.

Como forma de estudo, será utilizada a pesquisa documental e bibliográfica, centrada em autores que estudam o Planejamento Clássico, o Planejamento Estratégico Situacional e o Planejamento Governamental Brasileiro.

No segundo capítulo, o Planejamento estratégico será apresentado em duas vertentes e segmentação histórica, dando-se ênfase ao Planejamento Estratégico Situacional, formulação do Professor Carlos Matus.

No terceiro capítulo, a elaboração e gestão dos Planos Plurianuais, desde a Constituição de 1988, serão detalhados, especialmente o atual PPA 2000-2003, Avança Brasil.

No quarto capítulo, a experiência de elaboração dos Programas do Ministério da Justiça, que integram o PPA 2000-2003, será explicitada, notadamente pela tentativa de aplicação do Método de Planejamento Estratégico Situacional como alternativa ao Planejamento Clássico.

No quinto Capítulo, a experiência de gestão do Plano, no Ministério da Justiça, sob a égide do Planejamento Clássico pretende demonstrar a falibilidade do método preconizado.

No sexto serão apresentadas as conclusões do estudo e as recomendações para a formulação metodológica do PPA 2004-2007.

2. O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO – Do Tradicional ao Moderno

O processo de planejamento sempre esteve presente na história da humanidade. Ele é fundamental para a sobrevivência do ser humano, na medida em que pode dar maior eficiência às suas atividades para se obter metas preestabelecidas. Dito de outra forma, ele propicia que as organizações alcancem os objetivos desejados, além de auxiliar no estabelecimento de prioridades para as tomadas de decisões.

Como o ser humano não aceita ficar na dependência da sorte e do acaso, ele intuitivamente entende necessário planejar o futuro para estar preparado para as ocasiões favoráveis que possam surgir. Assim, o planejamento é estabelecido como o processo pelo qual tentamos aumentar a probabilidade dos resultados futuros desejados, além e acima da probabilidade de que isso aconteça por acaso, construindo uma realidade desejada.

A atuação do planejamento se verifica, basicamente, através de três formas distintas e complementares: identificação de cursos de ação, divisão racional de esforços e redução da subjetividade na tomada de decisão.

2.1. O Planejamento Estratégico Tradicional

CAVALCANTI (2001), afirma que a idéia do Planejamento Estratégico surgiu há 40 anos, no auge da expansão e diversificação dos negócios na década de 60, e que a inovação tornou-se componente ativo da estratégia empresarial, se referir ao estudo da Standar Oil Company.

Um clássico, hoje um tanto esquecido, *Strategy and Structure*, Chapter in the History of the Industrial Enterprise, escrito por Alfred D. Chandler Jr. e publicado pelo MIT Press em 1962, reorientava o perfil empresarial ao analisar o que ocorrera à estruturas funcionais centralizadas conhecidas até então. Esse amplo estudo histórico da Estratégia Empresarial até os anos 60 afirma que, por volta de 1948, estavam concluídas as mudanças empreendidas durante os anos 20 no USA, consolidando-se os deveres do Conselho de Administração (Board), reorganizando-se os comitês de

coordenação e se clarificando as linhas de autoridade em três níveis administrativos: estratégico, tático e operacional. [...] Desde essa época, a inovação tornou-se componente ativo da Estratégia Empresarial, pois, a menos que a estrutura siga a Estratégia, a ineficiência ocorrerá; contudo, o estudo detectou que freqüentemente havia um intervalo entre o surgimento de necessidades administrativas e seu entendimento.

Este novo modelo de planejamento, com conceitos novos e ferramentas especiais, era mais elaborado do que o anterior, e ficou conhecido como Planejamento Estratégico. Esses modelos apresentam uma profunda diferença entre si, tanto na concepção quanto na aplicação. São mais abrangentes, preocupando-se em atingir objetivos organizacionais globais. É considerado estratégico quando apresenta, como característica principal, uma ênfase no ambiente da empresa.

Essa percepção aponta para compreensão de que o planejamento estratégico ainda continua em um processo de evolução, apesar das críticas que recebe. A autora destaca também, que na década de 70, o planejamento estratégico formalizou-se; e o modelo básico utilizado era o SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities, e Threats), respectivamente pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças que sofrem as organizações.

Segundo ANSOFF e MCDONNELL (1993), planejamento estratégico é um procedimento sistemático de gestão empreendedora que baseia a estratégia futura da empresa em um exame de alternativas novas.

Segundo CUNHA (1997), proliferam os conceitos atribuídos ao que é planejamento estratégico, no entanto, esses diversos conceitos são visões diferentes do mesmo objeto, cujas definições que encontrou lista a seguir:

Para Gracioso (1991), planejamento estratégico é definido pela alocação de recursos calculados para atingir determinados objetivos, num ambiente competitivo e dinâmico. Afirma o autor que a função perspicua do planejamento estratégico é criar condições para o crescimento equilibrado da empresa. Acrescenta ainda que o sucesso dependerá da capacidade do líder para combinar as idéias do grupo numa estratégia de ação; obter o consenso de todos em torno dessa estratégia; e, finalmente, confiá-la ao grupo para que seja implementada.

Segundo Kotler (1994), um dos defensores da utilização do planejamento estratégico, "o planejamento estratégico orientado para o mercado é o processo gerencial de desenvolver e manter uma adequação viável entre os objetivos, experiências e recursos da organização e suas oportunidades em um mercado continuamente mutante."

Na opinião de Oliveira (1991) o planejamento estratégico pode ser conceituado como um processo gerencial que possibilita ao executivo estabelecer o rumo a ser seguido pela empresa, com vistas a obter um nível de otimização na relação da empresa com o seu ambiente.

Gracioso (1991) complementa, afirmando que o planejamento é a "fronteira final" do marketing. É o conceito de marketing levado às suas últimas conseqüências, em termos de sua influência na forma que a empresa escolhe para conduzir os seus negócios.

De todo modo, cabe lembrar a afirmação de Tavares (1991): "a evolução dos conceitos e práticas associados ao planejamento estratégico está intimamente relacionada com a intensificação do ritmo e da complexidade das mudanças ambientais." Neste sentido, apresenta sua visão sobre a evolução do planejamento estratégico, dividindo-o em quatro etapas. Para o autor, em sua primeira etapa o planejamento ressaltou o orçamento, tornando-se esse o principal instrumento de controle à sua operacionalização.

Já a segunda fase privilegiou os objetivos em longo prazo; assim, a alocação e o controle dos recursos financeiros necessários à sua implementação passaram a representar a última etapa do processo. A terceira etapa privilegiou a estratégia que poderia se desenvolver num contexto eventualmente de longo prazo. Finalmente, a administração estratégica se diferenciou pela abordagem integrada e equilibrada de todos os recursos da organização para consecução de seus fins, aproveitando as contribuições de todas as etapas anteriores.

Gaj (1990) levanta uma interessante questão que deve, segundo ele, preceder qualquer ação de planejamento estratégico nas organizações: se todas as empresas possuem estratégias implícitas e executivos competentes para definir o seu futuro destino, então por que e para que criar a tarefa adicional de explicitar estratégias? O autor afirma que antes da tomada de postura estratégica, qualquer organização deve levar em conta pré-requisitos externos (que obrigam a catalogar o ambiente e sua

turbulência e com isto também aumentar a percepção das variáveis que se encontram em torno das organizações, influenciando seus resultados) e pré-requisitos internos (que estabelecem paralelos de comportamentos e estilos que ao mesmo tempo apontam para o desejado e mostram um certo rumo de ação a seguir).

Para que a avaliação correta dos pré-requisitos seja feita, é necessário, segundo Gracioso (1991), o comprometimento efetivo da alta administração da organização. Não basta que apenas um homem tenha essa visão estratégica. Ela precisa ser partilhada com todos aqueles que o rodeiam no primeiro escalão. Só assim se cria na empresa a postura estratégica, que é transposição do planejamento estratégico para o gerenciamento estratégico (que encara o pensamento estratégico como fator inerente à condução dos negócios e o planejamento estratégico como o instrumento em torno do qual todos os demais sistemas de controle - orçamento, informações, estrutura organizacional - podem ser integrados), preconiza o autor.

Nas visões de Filho e Machado (1982), a adoção do planejamento estratégico requer, normalmente, uma mudança bastante significativa na filosofia e na prática gerencial da maioria das empresas públicas ou privadas. O planejamento estratégico não é implantável por meio de simples modificações técnicas nos processos e instrumentos decisórios da organização. É, na realidade, uma conquista organizacional que se inicia com mudanças conceituais de gerência, resultando em novas formas de comportamento administrativo, além de novas técnicas e práticas de planejamento, controle e avaliação.

Esta colocação é corroborada por Antoine (1982), para quem a premissa do planejamento estratégico é de que as organizações desejem crescer e desenvolver-se física e economicamente no sentido de uma evolução positiva para o futuro. O processo de crescimento e desenvolvimento, porém, não é tão simples, pois a ambiência de mudanças contínuas exige da organização uma capacidade de inovação e adaptação constantes (McCarthy, 1982).

Filho e Machado (1982) reforçam o caráter sistêmico da organização, enfatizando a sua sensibilidade a pressões externas como a necessidade de responder a essas pressões de forma efetiva. De acordo com os autores, isto se deve a dois fatores cada vez mais presentes atualmente:

a) à velocidade e descontinuidade das mudanças externas que fazem com que a política organizacional já não possa ser formulada com base na evolução, continuidade, ou adaptação natural da organização ao novo ambiente; e

b) à complexidade interna atingida pelas organizações modernas, que diminui a sua sensibilidade aos problemas externos.

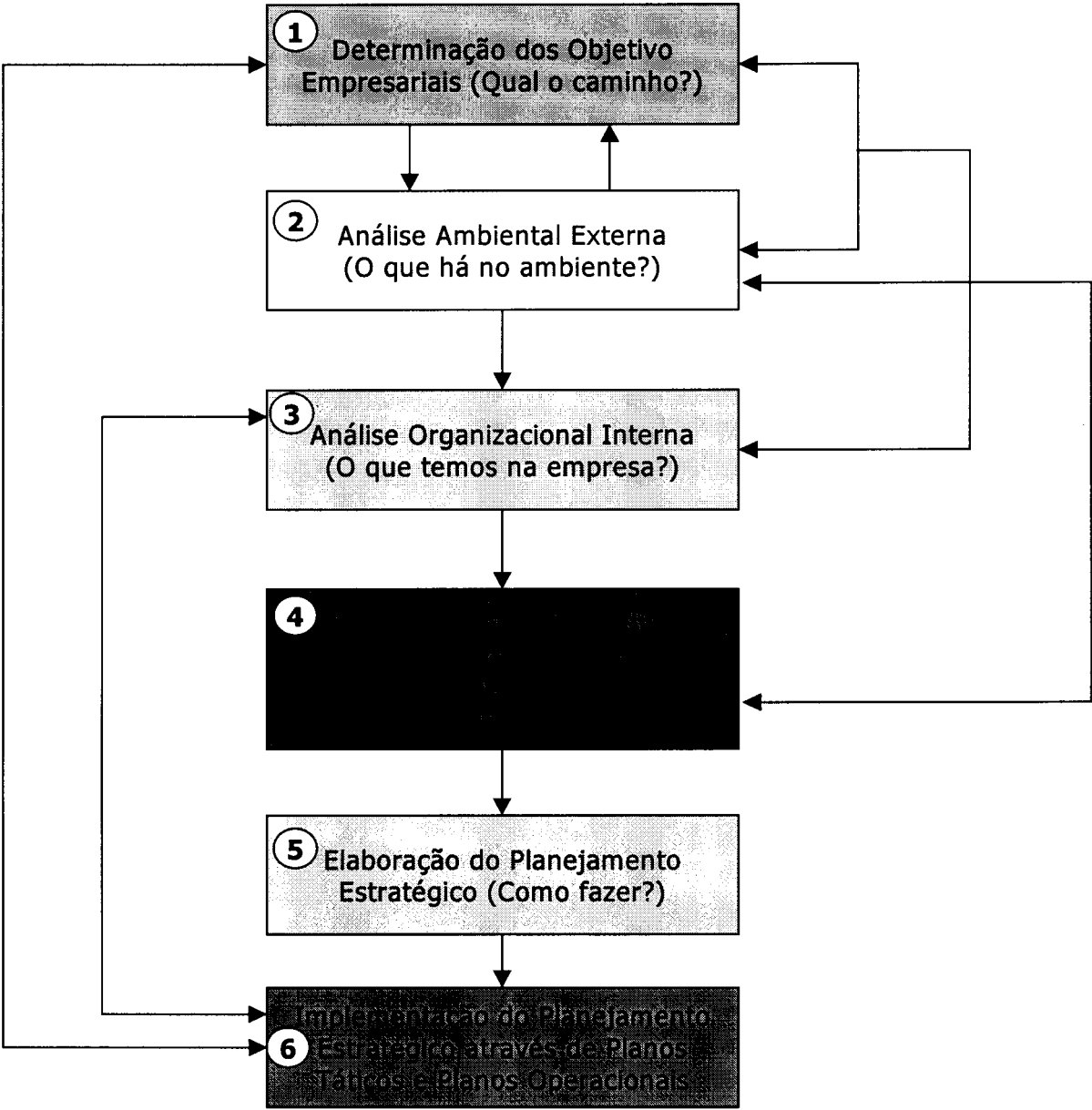
Em vista disso, decorre o desafio gerencial de manter a organização atenta e flexível à ambiência externa, como já apregoava Ramos (1983).

Conhecido o ambiente e escolhida a estratégia, orienta Pina (1994), prepara-se um programa de capacitação que, em alguns casos, poderá exigir profundas mudanças internas na organização. A cultura organizacional e o conhecimento do negócio devem passar por transformações que viabilizem a estratégia.

Drucker (1989) comparou a nova organização a uma orquestra ou a um hospital, com pouca gerência intermediária. O pessoal, nessas organizações, orienta e disciplina seu próprio desempenho por meio de informações fornecidas pelos colegas, clientes e outras unidades. A sua organização será baseada na coleta e tratamento de informações, que terão maior impacto no processo decisório. Sua estrutura organizacional será desenhada de acordo com o tipo de informação de que o Gerente precisa para decidir.

Para CHIAVENATO (2000), o planejamento estratégico representa a maneira como a estratégica empresarial deverá ser colocada em ação. Na Figura 1 há uma representação gráfica das etapas que compõem a elaboração do planejamento estratégico proposto por CHIAVENATO, estabelecendo o que a empresa deve fazer antes da ação empresarial.

Figura 1: As seis etapas do planejamento estratégico.



Fonte: Adaptado a partir de Chiavenato (2000)

PFEIFFER (2000), ao tratar do tema planejamento estratégico municipal no Brasil descreveu que o tema pode ser relativamente complicado, o que requer mecanismos de participação. O autor indica que o melhor caminho para organizar um processo de planejamento pode ser a parceria pública e privada, a fim de remeter os diversos interesses políticos ao segundo plano e colocar temas críticos do município no primeiro plano.

Outro dado importante, no trabalho apresentado por Pfeiffer, são as diferenças de conceitos entre o setor privado e público. Essas diferenças que são marcantes e significativas servem para nortear as ações estratégicas que compõem o planejamento estratégico, seja no setor público como no setor privado, onde os conceitos de missão, visão, organização, clientela, propósito de atuação e forma de atuação se divergem em muito. A Tabela 1, proposta pelo autor, dá uma dimensão exata da complexidade quando se tem de definir estratégias.

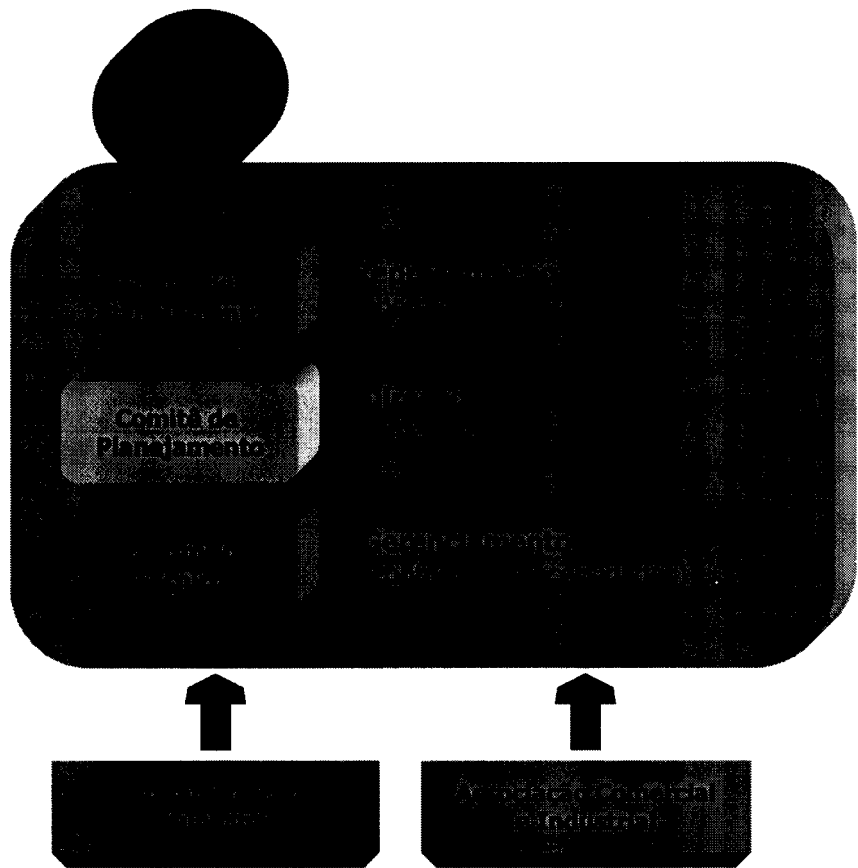
Tabela 1 - Diferenças significativas entre os setores público e privado

	Empresas Privadas	Setor Público
Missão	<ul style="list-style-type: none">• Limitada (a determinados produtos e/ou serviços)• Definida pela direção ou pelos proprietários	<ul style="list-style-type: none">• Ampla e não específica (muitas vezes implicitamente definida)• Obrigatória na base de um mandato
Visão	<ul style="list-style-type: none">• Baseada na missão e na análise do ambiente• Coerente com as próprias possibilidades	<ul style="list-style-type: none">• Determinada pela política• Ampla e não específica
Organização	<ul style="list-style-type: none">• Funcional• Linhas claras de decisão• Relativamente simples	<ul style="list-style-type: none">• Parcialmente funcional• Superposição de funções e políticas• Complexa
Clientela	<ul style="list-style-type: none">• Limitada ao campo de operação da empresa• Relação definida através de compra ou contrato	<ul style="list-style-type: none">• Ampla e diversificada• Relações mal definidas• Complexa
Propósito de atuação	<ul style="list-style-type: none">• Realizar lucro• Cumprir missão	<ul style="list-style-type: none">• Servir ao público• Servir à política informalmente
Forma de atuação	<ul style="list-style-type: none">• Tem de ser eficiente• dinâmica	<ul style="list-style-type: none">• Não precisa ser eficiente• Geralmente lenta e burocrática

Fonte: Adaptado a partir de Pfeiffer (2000)

A Figura 2 é uma representação gráfica do modelo organizacional proposto por PFEIFFER para uma gestão mais participativa no planejamento estratégico.

Figura 2: Modelo organizacional proposto por PFEIFFER



Fonte: Adaptado a partir de PFEIFFER (2000).

PFEIFFER descreve, também, que para preparação do processo de planejamento estratégico, deve-se seguir algumas etapas: formulação do plano; implantação de projetos; preparação do processo; avaliação do impacto; análise do ambiente; análise organizacional; estruturação do plano; e operacionalização do planejamento, representadas na Figura 3.

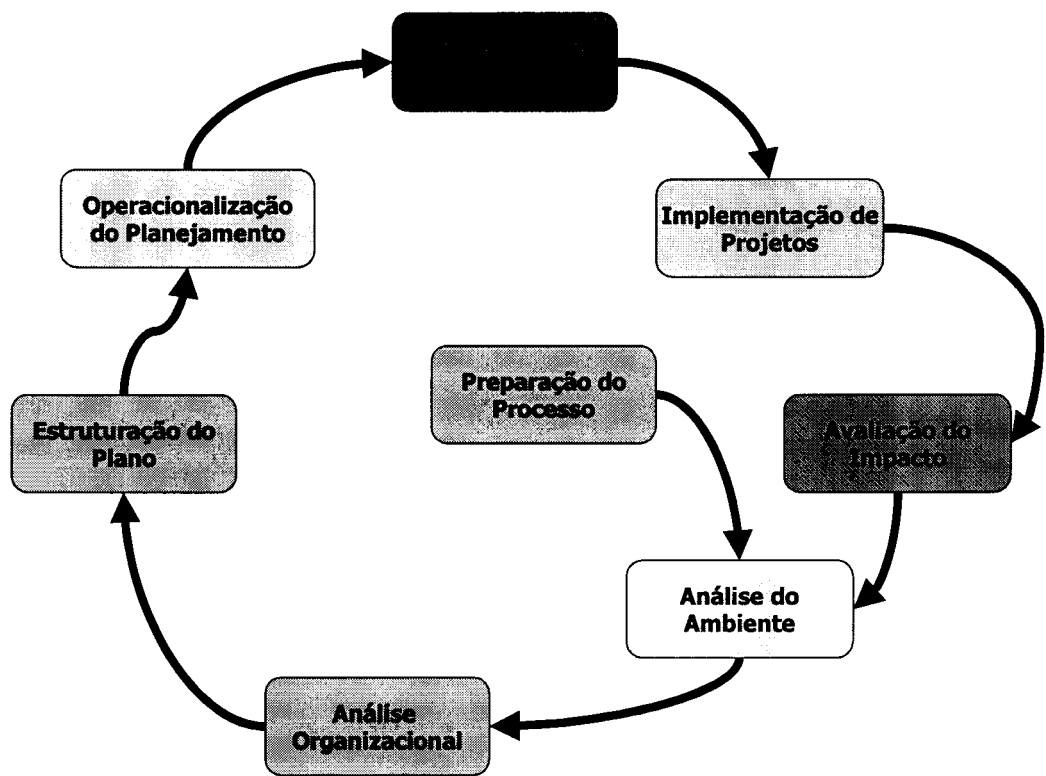


Figura 3 - Etapas do planejamento estratégico

Fonte: Adaptado a partir de PFEIFFER (2000)

Como ressaltou PFEIFFER, “a falta de métodos modernos com instrumentos e procedimentos adequados na administração pública, em nível municipal, é gritante e exige mudanças urgentes”. O planejamento estratégico talvez seja a melhor ferramenta a ser empregada na construção do planejamento público.

2.2. Definição e Conceitos de Estratégia

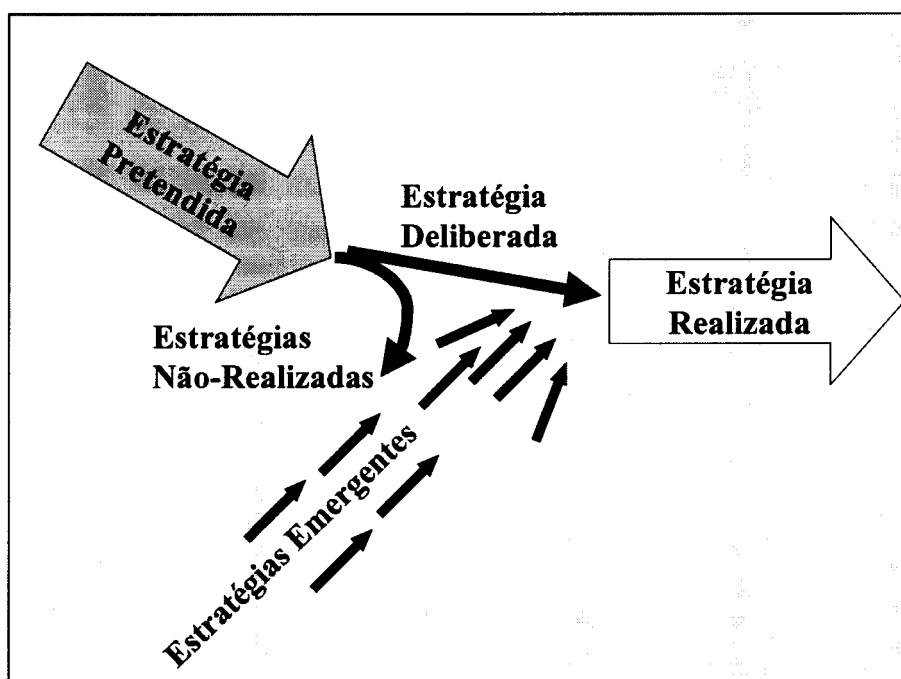
Segundo Henderson (1989), estratégia é uma busca deliberada de um plano de ação para desenvolver e ajustar a vantagem competitiva de uma empresa.

PAULO F. B. GARCIA
A "PROCUSTOMANIA" NA ELABORAÇÃO E GESTÃO DO PPA 2000-2003: A PRÁTICA DETERMINISTA INCONSCIENTE PRESIDE A FORMULAÇÃO DO PLANO. O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL COMO FERRAMENTA DE GOVERNO.

Para Quin (2001), estratégia é um padrão ou plano que integra as principais metas, políticas e seqüência de ações de uma organização em um todo coerente.

Por outro lado, MINTZBERG (2001) afirma que as estratégias têm duas características essenciais: são preparadas previamente às ações para as quais se aplicam e são desenvolvidas conscientes e deliberadamente. Para o autor uma série de variedade de campos e ações reforça o seu ponto de vista.

Figura 4 - Estratégias deliberadas e emergentes.



Fonte: Adaptado a partir de MINTZBERG (2000).

A Figura 4 demonstra como as estratégias se modificam ao longo do curso de sua execução. MINTZBERG afirma que, para uma estratégia ser realmente deliberada – isto é, para que um padrão tenha sido pretendido exatamente conforme o realizado – é supor que tenha originado de uma grande importância. Neste sentido, cabe destacar que, no caso do planejamento público, elas sempre serão deliberadas, em virtude dos institutos legais (constituição, leis, decretos, portarias e medidas provisórias). Assim, não se deseja descartar o princípio proposto por MINTZBERG, mas descrever que a realidade do setor público é totalmente diferenciada do setor privado.

De acordo com OHMAE (apud OLIVEIRA, 1999), estratégia é o “modo pelo qual a empresa procura distinguir-se de maneira positiva da concorrência, usando seus pontos fortes para atender melhor às necessidades dos clientes”.

2.3. Classificação das Estratégias

Oliveira (1999) classifica as estratégias quanto: à amplitude, à concentração, à qualidade dos resultados, à fronteira, aos recursos aplicados e ao enfoque. Quanto à amplitude as estratégias podem ser: macroestratégia, que corresponde à ação que a empresa vai tomar perante o ambiente; estratégia funcional, que normalmente está relacionada ao nível tático da empresa; e microestratégia, que corresponde à forma de atuação operacional, relacionada a um desafio ou meta da empresa. A estratégia pode ser pura ou conjunta, quanto à concentração. Ela é pura quando se tem o desenvolvimento específico de uma ação em uma área de atividade e conjunta quando corresponde a uma combinação de estratégias. As estratégias podem ser fortes ou fracas de acordo com as mudanças ou alterações de impacto que causam na empresa.

Cavalcanti (2001) apresenta uma sinopse histórica da formulação da estratégia, e entre os conceitos apresentados está a formulação da estratégia como integração.

Premissas Essenciais:

1. Precisamos saber que a formação da estratégia é um espaço complexo
2. A formação estratégica é um processo, e até mesmo, um não-processo
3. As estratégias novas são, provavelmente, mais complexas, mais integradas, mais articuladas, e podem descartar direções estabelecidas em resposta a um ambiente em mutação
4. As ações decorrem da categorização de um mundo organizado e complexo

NASBITT (apud CAVALCANTI, 2001), afirmou que a tecnologia está se desenvolvendo em um ritmo em constante aceleração, com cada tecnologia nova

capitalizando a velocidade e as capacidades que a procederam. Isto, na visão da autora, possibilita visualizar a empresa agindo em múltiplas direções, criando redes exuberantes de contatos, parcerias, reconfigurações. A economia global é, na realidade, um universo em expansão, atingindo padrões nunca antes vistos pela humanidade, o que exige um novo homem, uma nova mulher, novas profissões, novos estilos de agir, e de aprender a agir.

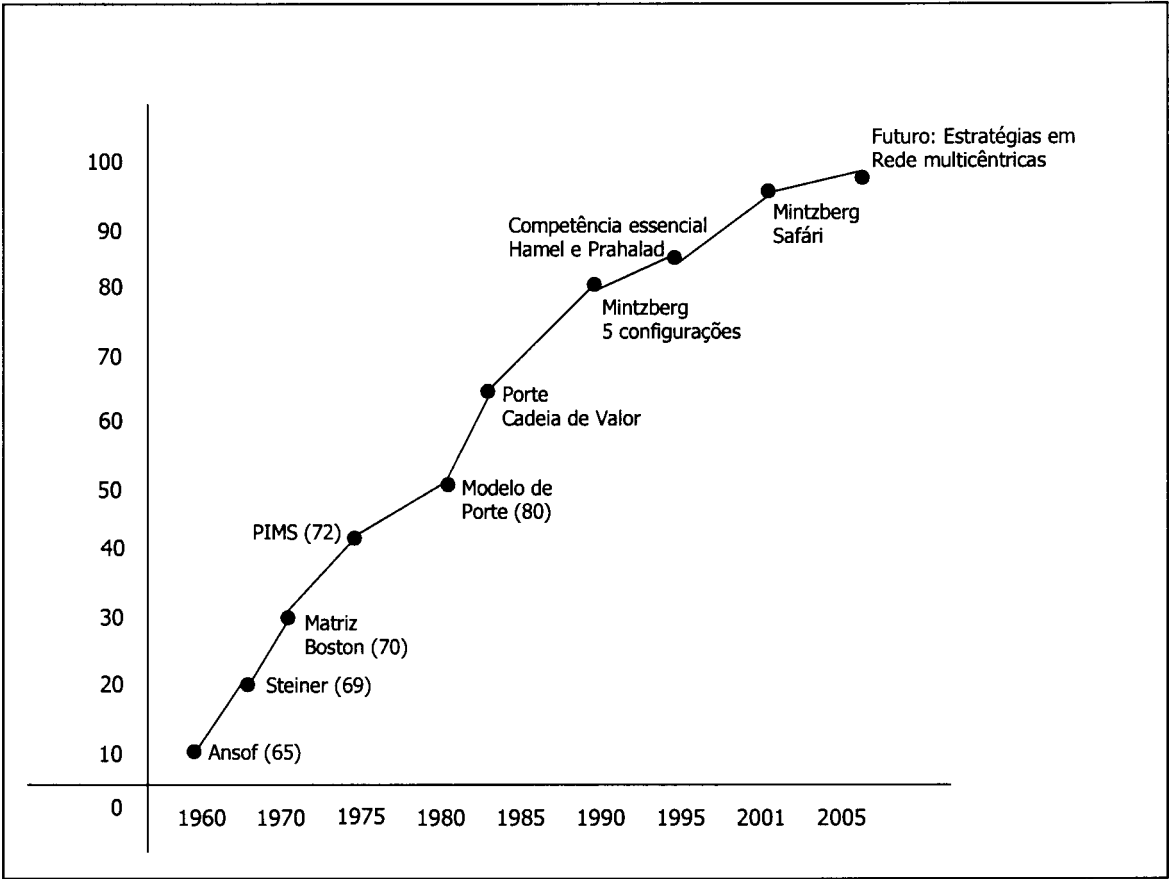
Para CAVALCANTI (2001), a trajetória apresentada na linha da estratégia empresarial continua em busca de uma arquitetura empresarial que permita identificar competências amplas a serem desenhadas. A autora afirma que a agenda do futuro deve constar os seguintes elementos:

- Transformar empregados de tarefas em profissionais pensantes.
- Repensar os papéis dos administradores e dos empregados nas empresas estruturadas por processos.
- Reinventar os sistemas de gestão de recursos humanos desde os treinamentos até os esquemas de reconhecimento de esforços.
- Fazer com que o aprendizado seja parte do dia-a-dia dos negócios da empresa.
- Moldar uma cultura que dê suporte à nova maneira de trabalhar.

Em princípio, a agenda de transformação das pessoas que tripularão as empresas do futuro inclui:

- Como desenvolver e gerenciar o pessoal para novos papéis que irão assumir.
- Como utilizar novos modelos de avaliação de desempenho.
- Como criar uma organização em que cada pessoa esteja voltada à criação de valores para os clientes.
- Como saber empregar técnicas para reformular a cultura, adequando-as ao novo mundo dos negócios.

A Figura 5 é uma representação da evolução do pensamento estratégico, que foi construído por CAVALCANTI. Ela aponta para o processo de elaboração de estratégica em redes multicêntricas.



Fonte: Adaptado a partir de CAVALCANTI (2001)

A Figura 6 por sua vez é a representação da estrutura estratégica de ANDREWS, originalmente proposta por Ghemamt, *In A Estratégia e o Cenário dos Negócios*, Ed. Bookman, 2000.

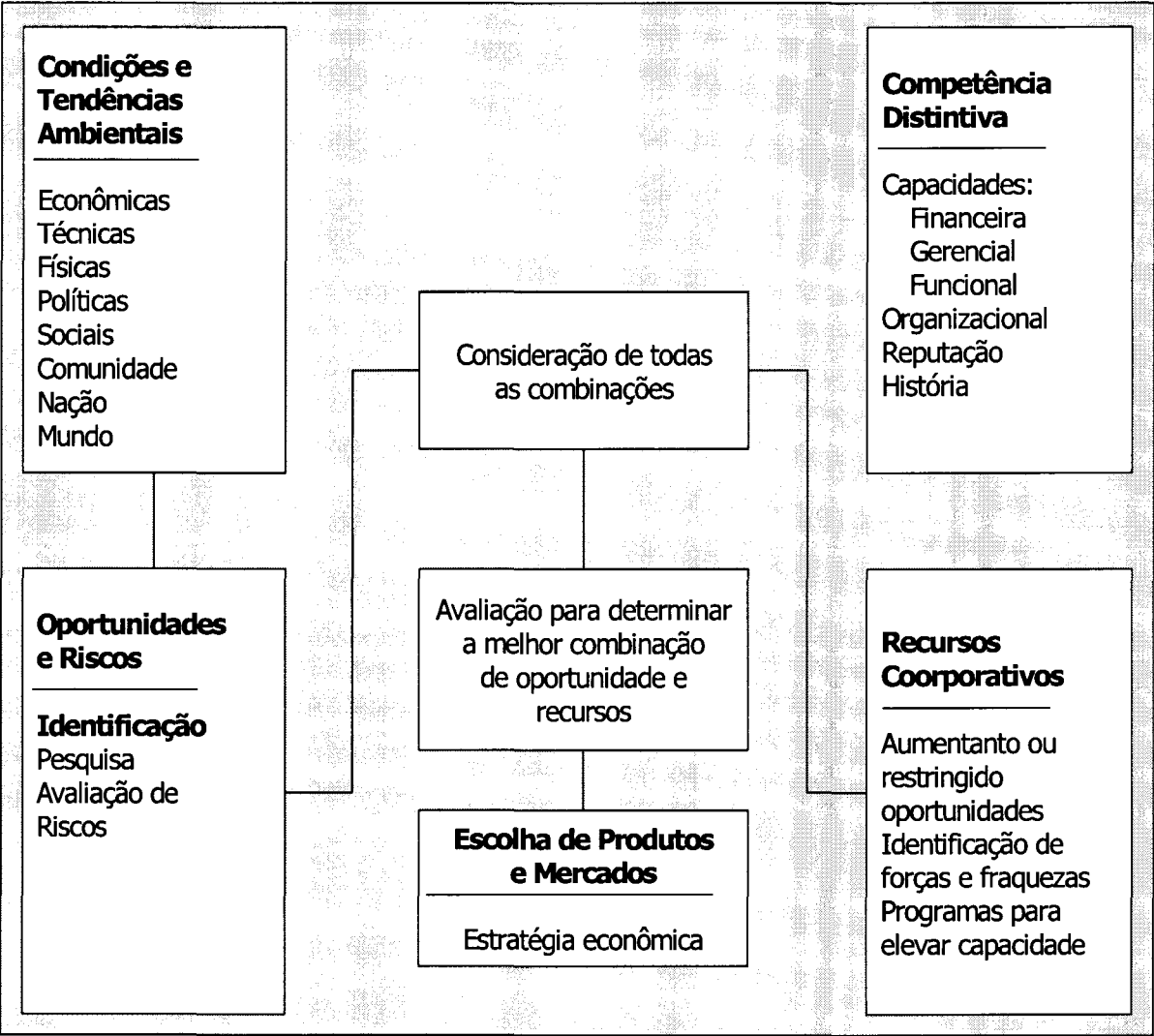


Figura 6 : Estrutura de Estratégia de Andrews

Fonte: Adaptado a partir de Mañas (2001)

VICO MAÑAS (2001), afirma que, ao tratarmos de planejamento estratégico, o que se desenha em nossa mente é uma equação, que não só considera os elementos objetivos conhecidos.

2.4. Escolas de Estratégias

MINTZBERG; AHLSTRAND; e LAMPEL (2000), em seu livro “Safári de Estratégia, um roteiro pela selva do planejamento estratégico”, recorre à fábula dos Cegos e o Elefante (de John Godfrey, 1816 - 1887) para discorrer sobre os dez pontos de vista distintos sobre estratégia, aos quais atribui a denominação de escolas do planejamento estratégico.

Da Fábula, MARTINS FILHO (2000) destaca o que chama de reflexão moral e sobre ela sugere as seguintes premissas da metáfora :

*Com freqüência em guerras teológicas,
Os disputantes, eu suponho,
Prosseguem em total ignorância
Daquilo que cada um dos outros quer dizer,
E discutem sobre um Elefante
Que nenhum deles viu!*

- Somos todos cegos.
- Ninguém consegue ver o animal inteiro.
- A soma das partes, com certeza, não será um elefante.
- Para compreender o todo, precisamos compreender as partes.
- Cada visão forma uma escola de pensamento

As dez escola ou visões de planejamento estratégico, segundo MINTZBERG (2000) são:

A Escola do *Design* - Formulação de estratégia como um processo de concepção

A Escola do Planejamento - Formulação de estratégia com um processo formal

A Escola do Posicionamento - Formulação de estratégia como um processo analítico

A Escola Empreendedora - Formulação de estratégia como um processo visionário

A Escola Cognitiva - Formulação de estratégia como um processo mental

A Escola do Aprendizado - Formulação de estratégia como um processo emergente

A Escola Cultural - Formulação de estratégia como um processo coletivo

A Escola Ambiental - Formulação de estratégia como um processo de transformação

Para MINTZBERG apud MARTINS FILHO (2000).

As escolas podem ser reunidas em três agrupamentos básicos, conforme a sua natureza: Prescritiva, Descritiva ou Configurativa

Existem três escolas cuja natureza é prescritiva: mais preocupadas em como as estratégias devem ser formuladas do que como elas são formuladas.

- Design: processo informal de concepção. Anos 60.
- Planejamento: estratégia como um processo de planejamento formal, separado e sistemático. Anos 60/70.
- Posicionamento: seleção de posições estratégicas no mercado. Anos 80.

Outras seis cuja natureza é descritiva, ou seja preocupadas em demonstrar como as estratégias são de fato formuladas:

- Empreendedora: criação da visão do grande líder.
- Cognitiva: usa a psicologia cognitiva para entrar na mente do estrategista.
- Aprendizado: estratégia de passos curtos conforme a organização aprende.
- Poder: negociação e grupos em conflito.
- Cultura: processo coletivo e cooperativo.
- Ambiental: processo reativo às iniciativas externas à organização.

E uma, apenas, de natureza configurativa, que tenta uma integração utilizando elementos de diversas escolas.

- Configuração: elaboração da estratégia como um processo de transformação.

Resumidamente, apresenta-se cada uma das Escolas enunciadas por MINTZBERG (2000), destacando os principais autores e premissas básicas.

Desing: Selznick, 1957

Um processo de concepção. Vê a formação estratégica como algo que alcança a adaptação essencial entre forças e fraquezas internas e ameaças e oportunidades externas. As estratégias são claras, simples e únicas, em um processo deliberado de pensamento consciente. Foi a estratégia muito usada nos anos 70 e até hoje se usa como método de ensino e prática, no entanto não se desenvolveu e associou-se a outras escolas.

Esta escola contribui com um modelo muito usado o qual chamamos de "Análise SWOT": avaliação dos pontos fortes (Strengths) e dos pontos fracos (Weakness) da organização contraposto com as oportunidades (Opportunities) e as ameaças (Threats) em seu ambiente.

Planejamento: Ansoff, 1965

Um processo formal. Cresceu em paralelo à escola do desenho, deriva do livro de H. Igor Ansoff, publicado em 1965. Reflete a maior parte dos pressupostos da escola do desenho, exceto por ser um processo que não é apenas cerebral, mas formal, podendo ser decomposto em partes distintas, delineada por check-lists e sustentada por técnicas (objetivos, orçamentos, programas e planos operacionais).

Um modelo utilizado por esta escola foi sugerido pelo Stanford Research Institute. Onde o plano estratégico está dividido em duas partes distintas: a) Plano Corporativo - Desinvestimentos, Diversificação, Aquisições e Fusões, P&D, e b) Plano das Operações - Produtos, Marketing e Financeiro.

Posicionamento: Purdue, 1970 e Porter 1980/85

Um processo analítico. Foi a visão dominante de formação estratégica nos anos 80, e difundida nos meios acadêmicos e nas grandes consultorias (por exemplo: BCG-Boston Consulting Group). O conceito utilizado remonta a estratégia militar de Sun Tzu, em 400 a.C. Resume-se a posições genéricas relacionadas através de análises de conjunturas. O planejador torna-se analista.

A consultoria BCG contribuiu com duas técnicas muito utilizada pelos estrategistas: 1) Matriz de crescimento-participação (planejamento de portfólio); e 2) Curva de experiência.

Porter contribuiu com o seu modelo de análise competitiva onde ele identifica cinco forças no ambiente de uma organização:

1. Ameaça de novos entrantes
2. Poder de barganha dos fornecedores da empresa
3. Poder de barganha dos clientes da empresa
4. Ameaça de produtos substitutos
5. Intensidade da rivalidade entre empresas concorrentes

O modelo de Porter analisa o Escopo Competitivo X Vantagem Competitiva onde estabelece quatro posições:

1. Liderança em Custos
2. Diferenciação
3. Foco em Custo
4. Foco na diferenciação

A cadeia de valor genérico também é outra técnica oferecida por Porter para podermos avaliar as atividades das empresas: a) Atividades primárias - diretamente envolvidas no fluxo de produtos até o cliente, e b) Atividades de suporte - existem para apoiar as atividades primárias.

Empreendedor: Shumpeter, 1950; Cole, 1959

Um processo visionário: É similar à escola do desenho e centra-se no processo de visão executiva e se opõem à escola do planejamento por se basear muito na intuição.

É um processo que se baseia principalmente na determinação da visão de um líder criativo, definindo em perspectivas e senso de longo prazo. Embora aqui exista sempre uma crítica, pois o conselho para formar uma visão não é concreto o suficiente para ser útil.

Joseph Shumpeter define que um empreendedor não é aquele que coloca o dinheiro na empresa ou inventa um produto, e sim a pessoa com uma idéia do negócio. Para Shumpeter, estabelecer novas combinações, fazer coisas novas ou fazer de maneira diferente, são o motor para manter o capitalismo em movimento. Quem dirige esse motor é o empreendedor.

Cognitiva: Simon, 1947/57; March e Simon, 1958

Um processo mental. É o processo de mapeamento da estrutura do conhecimento, usada para construir estratégias de forma criativa em vez de ser um simples mapa da realidade.

A idéia central é de que os estrategistas utilizem o seu conhecimento e sua forma de pensar para produzir as estratégias através de experiências.

A escola cognitiva é moldada pela experiência e é dividida em duas alas: 1) Objetiva: Estruturação do conhecimento - um processo que recria o mundo, e 2) Subjetiva: Interpretação do mundo - um processo que cria o mundo.

Esta é uma escola que estabelece que nós temos que compreender a mente humana e o cérebro humano, para podermos compreender a formação da estratégia.

Aprendizado: Vários, 1959/80; Prahalad e Hamel, 1990

Um processo emergente. Esta é uma escola que desafiou todas as outras, é um modelo de formação estratégica desenvolvida pela aprendizagem e define que estratégia pode ser encontrada e produzida por toda a organização. As organizações aprendem com o fracasso tanto quanto com o sucesso, ou mais.

Uma organização que aprende buscar ativamente transferir internamente conhecimento despendem energia olhando para fora de seus limites, em busca do conhecimento.

Mintzeberg estabeleceu um modelo básico de estratégia, e, para ele, a princípio, a estratégia é como erva daninha, nasce em qualquer lugar, lança raízes

em qualquer terreno. Essas estratégias tornam-se organizacionais quando coletivas. Gerenciar este processo não é estabelecer estratégia, mas reconhecer sua urgência e intervir quando necessário.

Aprendizado como criação de conhecimento é a contraposição do conhecimento tácito X o conhecimento explícito, que pode ser avaliado através da socialização e da exteriorização do conhecimento.

Poder: Vários, 1971/84

Um processo de negociação. É a visão no qual a determinação da estratégia só se obtém pelo uso do poder, às vezes poder da política interna (micro) ou através de busca do poder obtido em parcerias, alianças, join-ventures, fusões, aquisições ou outras relações onde se consegue negociações coletivas para seu próprio interesse (macro).

Cultural: Final dos anos 60 na Suécia

Um processo social. É a contraposição da escola do poder, onde o interesse individual é fragmentador. Na escola cultural o interesse é comum e o sistema é integrador. Aqui encontramos barreiras, pois o interesse cultural quase sempre impede mudanças.

Ambiental: Teóricos das contingências, 1977

Um processo reativo. Lança luz sobre as exigências do ambiente, analisa as respostas esperadas pelas empresas frente às condições ambientais.

A máxima desta escola é: "Quanto mais estável o ambiente externo, mais formalizada a estrutura interna".

Configuração: Chandler, 1972 - grupo de McGill

Um processo de transformação. Esta escola vê a organização como configuração - agrupamentos/clusters de características e comportamentos - e integra as reivindicações das outras escolas. Esta escola prevê saltos de um estado para outro. É a escola preferida dos consultores.

São dois lados de uma mesma moeda: Configuração = estado da organização e do contexto que a cerca. Transformação = processo de geração de estratégia.

Isto determina que ao se estabelecer o equilíbrio em uma fase de existência da empresa é chegado o momento de criar uma estratégia para saltar para um estado superior.

Tabela 2 – Comparativo das Escolas enunciadas por MINTZBERG (2000)

Desenho	Planejamento	Posicionamento	Empreendedora	Cognitiva
Selznick, 1957	Ansoff, 1965	Purdue, 1970; Porter, 1980/85	Shumpeter, 1950; Cole, 1959	Simon, 1947/57 March e Simon, 1958
Professores de estudos de caso (Harvard)	Executivos, MBAs, experts de assessoria.	Assessores analíticos, e autores militares.	Revistas de negócios e pequenos empresários	Apóstolos de TI, pessoas com inclinação a psicologia.
Adequação	Formalização	Análise	Pressentimento	Enquadramento
Pensar	Programar	Calcular	Centralizar	Preocupar-se imaginar
Mudança ocasional	Periódica, incremental.	Aos poucos, freqüente.	Ocasional, oportunista.	Infreqüente
Liderança dominante	Sensível a procedimentos	Sensível a análise	Dominante e intuitiva	Fonte de cognição
Organização máquina, centralizada.	Grande máquina, centralizada.	Produção massa, divisionalizada, global.	Empreendedora, simples.	Qualquer uma

Aprendizado	Poder	Cultural	Ambiental	Configuração
Vários 1959/80; Prahalad e Hamel, 1990	Vários, 1971/84	Final dos anos 60 na Suécia	Teóricos da contingência 1977	Chandler, 1972 Grupo de McGill
Pessoas inclinadas à experimentação	Pessoas que gostam de poder e conspiração	Pessoas inclinadas ao social, espiritual e coletivo	Ecologistas, positivistas	Agentes de mudança
Aprender	Agarrar	Aglutinar	Lutar	Integrar / transformar
Jogar	Ocultar	Perpetuar	Capitular	Agregar, revolucionar
Mudança contínua, incremental	Freqüente, pouco a pouco	Infreqüente	Rara e quântica	Ocasional e revolucionaria
Sensível ao aprendizado	Fraca e não específica	Simbólica	Impotente	Agente de mudanças
Adhocracia, profissional, descentralizado	Qualquer uma, ou adhocracia	Missionária, ou máquina estagnada	Máquina obediente	Qualquer uma à esquerda (adhocracia e missionária)

Fonte: Adaptado a partir de MINTZBERG (2000)

Para o presente trabalho, serão destacadas as Escolas prescritivas do Design e do Planejamento, tendo em vista terem sido as inspiradoras do Planejamento Público Governamental, notadamente na década de sessenta, não obstante existirem, em maior ou menor escala, a influência inconsciente de todas as Escolas no processo.

2.4.1. Escola do Design

Segundo MINTZNBERG (2000), a escola do design representa a visão mais influente do processo de formação da estratégia.

Em sua versão mais simples, a escola do design propõe um modelo de formulação de estratégia que busca atingir uma adequação entre as capacidades internas e as possibilidades externas. Nas palavras dos proponentes mais conhecidos desta escola, “A estratégia econômica será vista como a união entre qualificações e oportunidade que posiciona uma empresa em seu ambiente” (Christensen, Andrews, Bower, Hamermesh e Porter no livro-texto de Harvard, 1982:164). “Estabelecer adequação” é o lema da escola do design.

A Escola do Design originou-se de dois influentes livros escritos na California University (Berkeley) e no MIT: *Leadership in Administration*, de Philip Selznick, em 1957, e *Strategy and Structure*, de Alfred D. Chandler, em 1962.

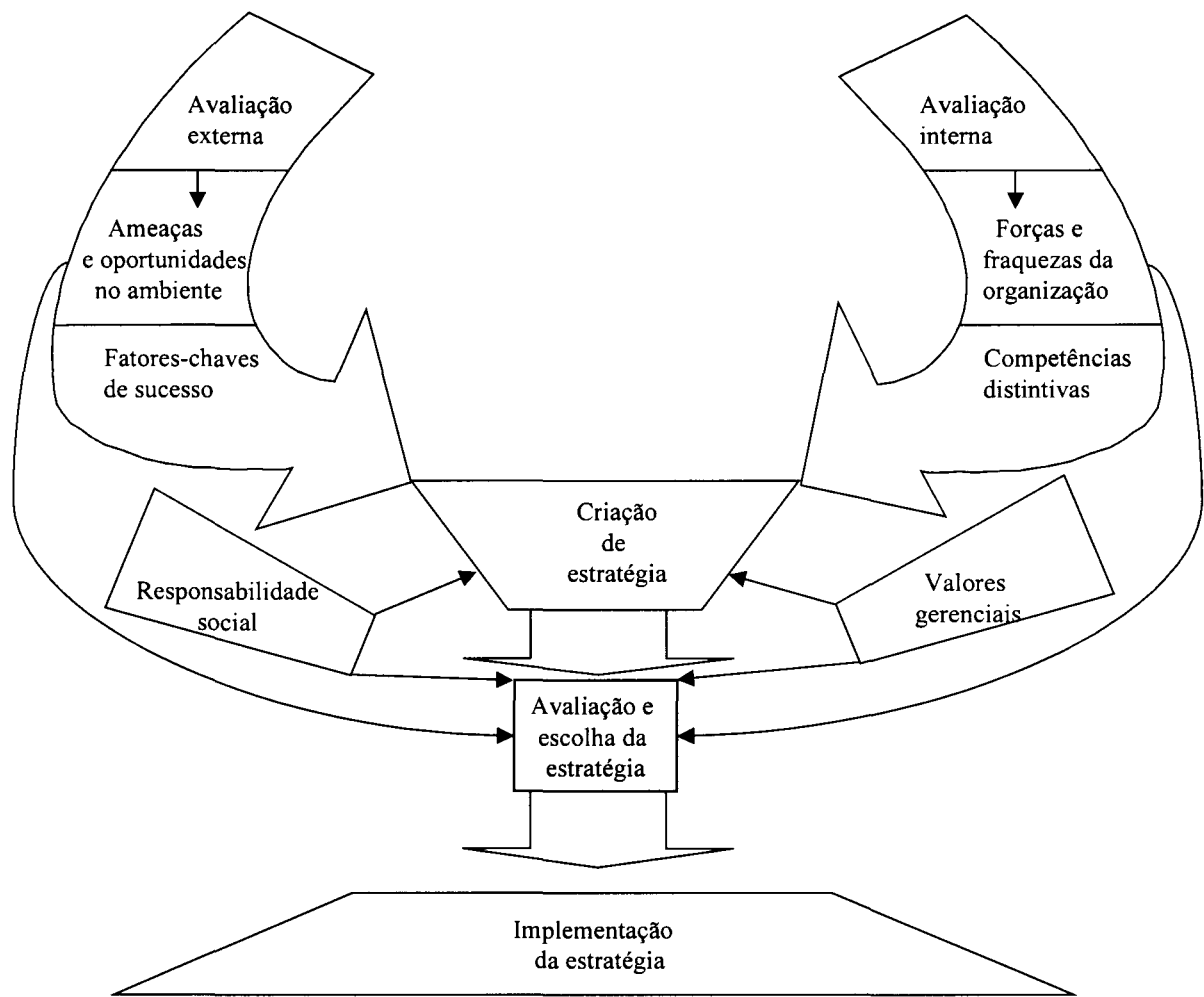
Selznick, em particular, introduziu a noção de “competência distintiva”, discutindo a necessidade de se reunir o “estado interno” da organização com suas “expectativas externas” e argumentou que se deve embutir “política na estrutura social da organização”, a que veio a ser mais tarde chamada de “implementação”. Chandler, por sua vez, estabeleceu a noção de estratégia de negócios desta escola e sua relação com a estrutura.

Conforme afirma MINTZNBERG (2000).

(...) o verdadeiro ímpeto para a escola do design veio do grupo de Administração Geral da Harvard Business School, começando especialmente com a publicação do seu livro-texto básico. *Business Policy: Text and Cases* (citado anteriormente), em 1965 (por Learned, Christensen, Andrews e Guth). O livro tornou-se rapidamente o mais popular na área, bem como a voz dominante para esta escola de pensamento. Certamente, seu texto, atribuído nas várias edições ao co-autor Kenneth Andrews (ver também Andrews, 1987), destaca-se como o mais franco e uma das declarações mais claras desta escola. Nos anos 80, este livro era um dos

poucos que representavam as idéias da escola do design em sua forma pura; a maior parte dos outros passara a favorecer as escolas de planejamento e de posicionamento.

Figura 7: Modelo básico da Escola do Design



Fonte: Adaptado a partir de MINTZNBERG (2000).

Conforme MINTZBERG (2000), o modelo dá mais ênfase às avaliações das situações externa e interna, a primeira revelando ameaças e oportunidades no ambiente, a última revelando forças e fraquezas da organização.

A sustentabilidade da Escola do Design se dá por sete premissas, segundo MINTZBERG (2000):

- A formação da estratégia deve ser um processo deliberado de pensamento consciente. A ação deve fluir da razão: estratégias eficazes derivam de um processo de pensamento humano rigidamente controlado.
- A responsabilidade por esse controle e essa percepção devem ser de executivo principal: essa pessoa é o estrategista. Robert Hayes: “esta mentalidade de ‘comando-e-controle’ aloca todas as decisões importantes à alta administração, a qual as impõe à organização e as monitora através de sistemas elaborados de planejamento, orçamento e controle”.
- O modelo da formação de estratégia deve ser mantido simples e informal. Fundamental para essa visão é a crença em que a elaboração e a formalização irão solapar o modelo em sua essência. Esta premissa, na verdade, acompanha a última: uma maneira de garantir que a estratégia seja controlada por uma mente é manter o processo simples.
- As estratégias devem ser únicas: as melhores resultam de um processo de design individual. As estratégias têm de ser sob medida para o caso individual. Em consequência disso, a escola do design pouco diz a respeito do conteúdo das estratégias em si. O processo deve ser, acima de tudo, um ato criativo.
- O processo de design está completo quando as estratégias parecem plenamente formuladas como perspectiva. Pouco espaço para visões incrementalistas ou estratégias emergentes, as quais permitem que a formulação continue durante e depois da implementação. Não é uma visão darwiniana de formação de

estratégias, mas a versão bíblica, com a estratégia como a grande concepção, a escolha suprema.

- Essas estratégias devem ser explícitas : assim, precisam ser mantidas simples. Simples para quem as faz e articuladas para serem compreendidas pelos outros membros da organização.
- Finalmente, somente depois que essas estratégias únicas, desenvolvidas, explícitas e simples são totalmente formuladas é que elas podem ser implementadas. A estrutura deve seguir a estratégia, que é uma separação clara entre pensamento e ação.

Ao criticar a Escola do Design, MINTZBERG (2000), afirma:

- Uma estratégia que coloca a organização em um nicho pode estreitar sua própria perspectiva;
- As premissas do modelo negam certos aspectos importantes da formação da estratégia, inclusive o desenvolvimento incremental e a estratégia emergente, a influência da estrutura existente sobre a estratégia e a plena participação de outros atores, além do executivo principal.

Na avaliação de pontos fortes e pontos fracos MINTZBERG (2000) destaca:

Aqui nossos comentários giram em torno de um tema central: a promoção que esta escola faz do pensamento independente da ação, da formação da estratégia ser, acima de tudo, um processo de concepção, ao invés de aprendizado. Podemos ver isto mais claramente em uma etapa fundamental do processo de formulação, a avaliação de pontos fortes e pontos fracos.

Como uma organização conhece seus pontos fortes e fracos? A este respeito, a escola do design foi bastante clara – por consideração, avaliação, julgamento suportado pela análise, em outras palavras, por pensamento consciente expresso verbalmente e no papel. Tem-se a imagem de executivos concentrados em torno de uma mesa (como na ilustração no início deste capítulo), discutindo os pontos fortes, pontos fracos e competências distintivas de uma organização, como estudantes em uma aula de estudo de casos. Tendo decidido quais são eles então estão preparados para conceber estratégias.

Mas, existem competências distintas até mesmo para uma organização? Não poderiam elas ser, também, distintas para o contexto, o tempo, a

aplicação? Em outras palavras, uma organização pode realmente estar segura de suas forças, antes de testá-las?

Toda mudança estratégica envolve novas experiências, um passo no desconhecido, uma certa dose de risco. Portanto, nenhuma organização poderá saber com certeza, antecipadamente, se uma competência estabelecida irá se mostrar um ponto forte ou um ponto fraco. Em seus esforços de diversificação no varejo, uma cadeia de supermercados foi surpreendida ao saber que as lojas de descontos, que pareciam tão compatíveis com as operações de suas lojas de alimentos, não deram bons resultados, ao passo que restaurantes de fast food, tão diferentes, deram. As semelhanças do negócio de lojas de descontos – forma de exibição dos produtos, sua movimentação pelos clientes e a passagem pelos caixas – foram aparentemente superadas por sutis diferenças de comercialização – estilo, obsolescência e assim por diante. Por outro lado, os restaurantes podem ter parecido muito diferentes, mas movimentavam produtos simples, perecíveis e de conveniência, através de uma cadeia eficiente de distribuição – como faziam os supermercados (Mintzberg e Waters, 1982).

O ponto que queremos enfatizar é: como poderia a empresa saber disso antecipadamente? A descoberta de “em que negócio estamos” não poderia ser feita meramente no papel; ela tinha de se beneficiar com os resultados de testes e experiências. E a conclusão sugerida, a partir dessas experiências, é que os pontos fortes, muitas vezes, tendem a ser muito mais estreitos do que o esperado, e os pontos fracos, muito mais amplos.

Em nenhum lugar, isto surge com maior clareza, na prática, do que nas tentativas de diversificação com afinidade via aquisição. É óbvio que nenhuma organização pode empreender tal esforço sem uma avaliação prévia de seus pontos fortes e pontos fracos. Contudo, muitas experiências registradas na grande imprensa e nas pesquisas sugerem que a diversificação com afinidade é, acima de tudo, um processo de aprendizado, no qual a empresa adquirente tem de cometer uma série de erros até descobrir gradualmente, se é que o faz, o que funciona para ela (ver, por exemplo, Miles, 1982; também Quinn, 1980a:28).

Quanto à estrutura das organizações, MINTZBERG (2000) destaca que:

O passado conta, assim como o ambiente, e a estrutura da organização é uma parte importante desse passado. Afirmar que a estratégia deve ter precedência sobre a estrutura equivale a afirmar que a estratégia deve ter precedência sobre as capacidades estabelecidas da organização, as quais

estão embutidas em sua estrutura. (Na verdade, no próprio modelo desta escola, como mostra a Figura 2-1, essas capacidades são inevitavelmente mostradas como contribuições para a formação da estratégia, uma parte das forças da organização.) A estrutura pode ser algo maleável, mas não pode ser alterada à vontade apenas porque um líder concebeu uma nova estratégia. Muitas organizações foram prejudicadas devido a esta crença. Sentar-se e planejar estratégias no escritório, ao invés de lidar com produtos e clientes reais pode ser um negócio perigoso!

Concluimos, portanto, que a estrutura segue a estratégia assim como o pé esquerdo segue o direito ao se caminhar. Na verdade, o desenvolvimento da estratégia e o projeto da estrutura suportam a organização, bem como apóiam-se mutuamente. Um sempre precede o outro e o segue, exceto quando ambos se movimentam em conjunto, quando a organização salta para uma nova posição. A formação de estratégia é um sistema integrado, não uma seqüência arbitrária.

MINTZBERG (2000), quanto à separação entre a formulação e a implementação do modelo da escola do Design:

Se o modelo da escola do design encorajou líderes a simplificar em excesso a estratégia, se lhes deu a impressão de que “você me dá uma sinopse e eu lhe dou uma estratégia”, se ela negou a formação da estratégia como um longo, sutil e difícil processo de aprendizado, se ela encorajou os executivos a separar pensamento de ação, permanecendo em suas salas em vez de ir às fábricas e conhecendo clientes, que é onde as verdadeiras informações podem ter de ser cavadas, então ela pode ser a causa de alguns dos sérios problemas enfrentados por muitas das organizações de hoje. Como mencionou anos atrás Stirling Livingston, professor da Harvard e crítico do método de estudo de casos, em um artigo intitulado “O Mito do Executivo Bem-Editado”, o ensino de Administração com base em “estudos de segunda mão” produz executivos “despreparados para aprender e crescer a medida que ganham experiência” (1971:83, 89).

Em um artigo sobre as deficiências da organização militar tradicional, FeRI (1959) notou a acentuada distinção que é feita entre os oficiais na retaguarda, que possuem poder para formular planos e dirigir sua execução, e as tropas nas frentes de combate que, apesar da sua experiência direta, podem somente implementar os planos que lhes são dados. Isto “se baseia na suposição de que a posição dos oficiais serve para mantê-los informados

a respeito do que está acontecendo com o exército como um todo... a qual é apoiada pela estrutura hierárquica da organização militar”(22).

Na verdade, esta suposição é fundamental para a separação entre formulação e implementação: que os dados podem ser agregados e transmitidos hierarquia acima sem perdas ou distorções relevantes. Esta é uma suposição que freqüentemente falha, destruindo no processo estratégias cuidadosamente formuladas.

O ambiente externo não é uma espécie de pêra a ser colhida da árvore da avaliação externa. Ele é, isto sim, uma importante e, às vezes, imprevisível força a ser levada em conta. Algumas vezes as condições mudam de forma inesperada, tornando inúteis as estratégias pretendidas. Outras vezes, os ambientes são tão instáveis que nenhuma estratégia pretendida pode ser útil. Em outras, ainda, são os “implementadores” que resistem. E claro que eles podem ser burocratas de mentalidade estreita, demasiadamente presos as suas maneiras tradicionais de conhecer uma boa e nova estratégia quando a vêem. Mas eles também podem ser pessoas com a mentalidade correta que simplesmente desejam servir à organização, apesar da sua liderança. Por exemplo, eles podem ser os primeiros a compreender que uma estratégia pretendida é inviável — que a organização não será capaz de implementá-la ou que a estratégia, depois de implementada, irá falhar porque não está adequada às condições externas.

Por trás da distinção entre formulação e implementação, está um conjunto de **simplificações muito ambiciosas** (Grifo do autor): que os ambientes sempre podem ser compreendidos, atualmente e no futuro, seja pela alta administração seja pela maneira como podem a ela ser transmitidos; e que o ambiente em si é suficientemente estável, ou pelo menos previsível, para garantir que as estratégias formuladas hoje permaneçam viáveis depois da implementação. Ao menos sob algumas condições — cada vez mais, se você acreditar naqueles que afirmam que o mundo está se tornando mais “turbulento” — uma ou outra dessas suposições mostra ser falsa.

Em um ambiente instável e complexo, esta distinção deve ser eliminada de uma, entre duas maneiras. Ou o “formulador” deve ser o “implementador”, ou os “implementadores” devem “formular”. Em outras palavras, pensamento e ação devem prosseguir lado a lado, intimamente associados. Em uni caso, o pensador exerce controle direto sobre as ações conseqüentes. Isto é característico da abordagem empreendedora, altamente personalizada, à formulação de estratégias, a qual, como já vimos, tende a ser deixada de lado na escola do design. No outro caso, quando aquilo que tem de ser sabido é demais para uma só cabeça, como em empresas de alta tecnologia ou em hospitais, as estratégias precisam

ser elaboradas coletivamente. A medida que os implementadores formulam, a organização aprende.

Desta discussão, brota toda uma gama de relacionamentos possíveis entre pensamento e ação. Há ocasiões em que o pensamento deve preceder a ação e orientá-la, para que a dicotomia entre formulação e implementação se mantenha, mais ou menos como no modelo da escola do design. Outras vezes, porém, em especial durante grandes mudanças inesperadas no ambiente ou imediatamente após as mesmas, o pensamento precisa estar tão ligado à ação que “aprender” passa a ser uma noção melhor que “designar” para aquilo que tem de acontecer. E talvez mais comum pode ser toda uma gama de possibilidades intermediárias, nas quais pensamento e ação reagem um ao outro. As estratégias pretendidas existem, mas também surgem estratégias realizadas. Neste contexto, palavras como “formulação” e “implementação” devem ser usadas com cuidado, assim como o modelo de formação de estratégias da escola do design.

Concluindo, MINTZBERG (2000), afirma, sobre suas críticas à Escola do Design:

(...) ao criticar o modelo de design, talvez devamos tomar o cuidado de preservar a escola do design. Pois embora o modelo possa ser restrito em sua aplicação e, com frequência, excessivamente simplificado, a contribuição desta escola como “idéia informativa” foi profunda. Ela desenvolveu um importante vocabulário para se discutir grandes estratégias e forneceu a noção central subjacente à grande parte da prescrição no campo da administração estratégica, isto é, que a estratégia representa uma adequação fundamental entre oportunidades externas e capacidade interna. Essas importantes contribuições irão permanecer; independente de quantas premissas específicas do modelo possam falhar.

Em nossa opinião, esta escola não se desenvolveu o suficiente para prover a base para desenvolvimentos em outras escolas. Em outras palavras, as pessoas pegaram algumas dessas idéias e as elaboraram em termos de outras hipóteses a respeito do processo de estratégia (muitas vezes, como veremos, em contradição com as crenças declaradas de Andrews): por exemplo, acrescentando a formalidade da escola de planejamento e as análises da escola de posicionamento ou, na obra de Hamel e Prahalad, a adaptabilidade da escola de aprendizado.

2.4.2. Escola do Planejamento

A década de 70 foi profícua em artigos que endeusavam o planejamento estratégico formal.

Mas a sua origem remonta à publicação do livro *CORPORATE STRATEGY*, de Igor Ansoff, publicado, em 1965.

Conforme afirma MINTZBERG (2000), “em certo sentido, esse fato foi um enorme sucesso, pois implantou nas mentes dos gerentes, em todas as partes, uma espécie de imperativo a respeito do processo: que era moderno e progressivo e os gerentes deveriam querer ter mais tempo para dedicar a ele”.

Assim, segundo MINTZBERG (2000),

As mensagens centrais da escola de planejamento sintonizavam perfeitamente com toda a tendência em ensino de Administração e com a prática empresarial e governamental: procedimento formal, treinamento formal, análise formal, muitos números. A estratégia devia ser guiada por um quadro de planejadores altamente educados, uma parte de um departamento especializado de planejamento estratégico com acesso direto ao executivo principal. A aparição da “administração estratégica” como campo oficial para cursos e conferências coroava toda essa atividade.

Mas, na sua evolução, a Escola enfrentou diversos problemas, dentre os quais, o crescimento, em termos quantitativos, da literatura de planejamento estratégico, a qual era muito pobre em termos qualitativos.

Como afirma MINTZBERG (2000),

Um conjunto de idéias, enraizado no modelo básico da escola de design, foi repetido nesta literatura em uma variedade infindável. Os entusiastas do planejamento, quando não estavam propagando essas idéias, pregavam a necessidade de as organizações se engajarem no planejamento como uma espécie de imperativo ou alertavam para as armadilhas que os impediam de fazê-lo – acima de tudo, os altos dirigentes não estariam dando ao planejamento estratégico a atenção que este merecia. Nunca falavam na

possibilidade daqueles dirigentes poderem estar lhe dando mais atenção do que ele merecia.

Para muitos desses autores, o planejamento tornou-se não apenas uma abordagem à formação de estratégia, mas uma virtual religião, a ser pregada com o fervor de missionários. Ao mesmo tempo, poucas pesquisas eram feitas para descobrir como o planejamento funcionava, na prática.

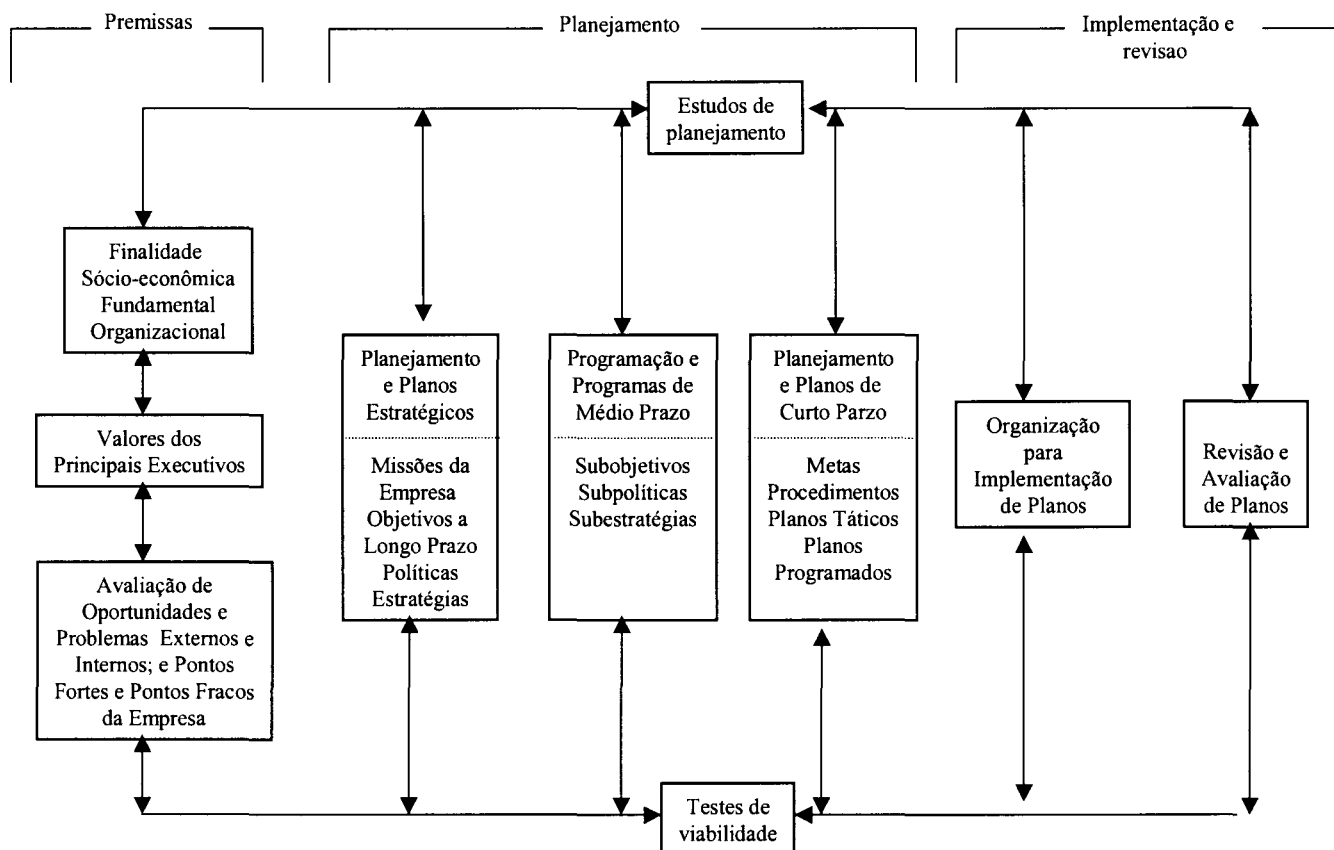
Mas qual seria o modelo básico de planejamento estratégico?

Para MINTZBERG (2000) existem centenas de modelos diferentes de planejamento estratégico.

Todo livro-texto sobre o assunto, bem como toda “boutique de estratégia” de consultoria que se respeite, possui um. Porém, a maior parte se reduz às mesmas idéias básicas: tome o modelo SWOT, divida-o em etapas claramente delineadas, articule cada uma destas com muitas listas de verificação e técnicas e dê atenção especial à fixação de objetivos, no início, e à elaboração de orçamentos e planos operacionais, no final. É claro que há, no mínimo, um e, freqüentemente, vários diagramas para mostrar o fluxo global.

A Análise SWOT, criada por Kenneth Andrews e Roland Christensen, dois professores da Harvard Business School, e posteriormente aplicada por numerosos acadêmicos, estuda a competitividade de uma organização segundo quatro variáveis: strengths (forças), weaknesses (fraquezas), opportunities (oportunidades) e threats (ameaças).

Figura 8 – Diagrama Sumário de Steiner



Fonte: Adaptado a partir de MINTZBERG (2000)

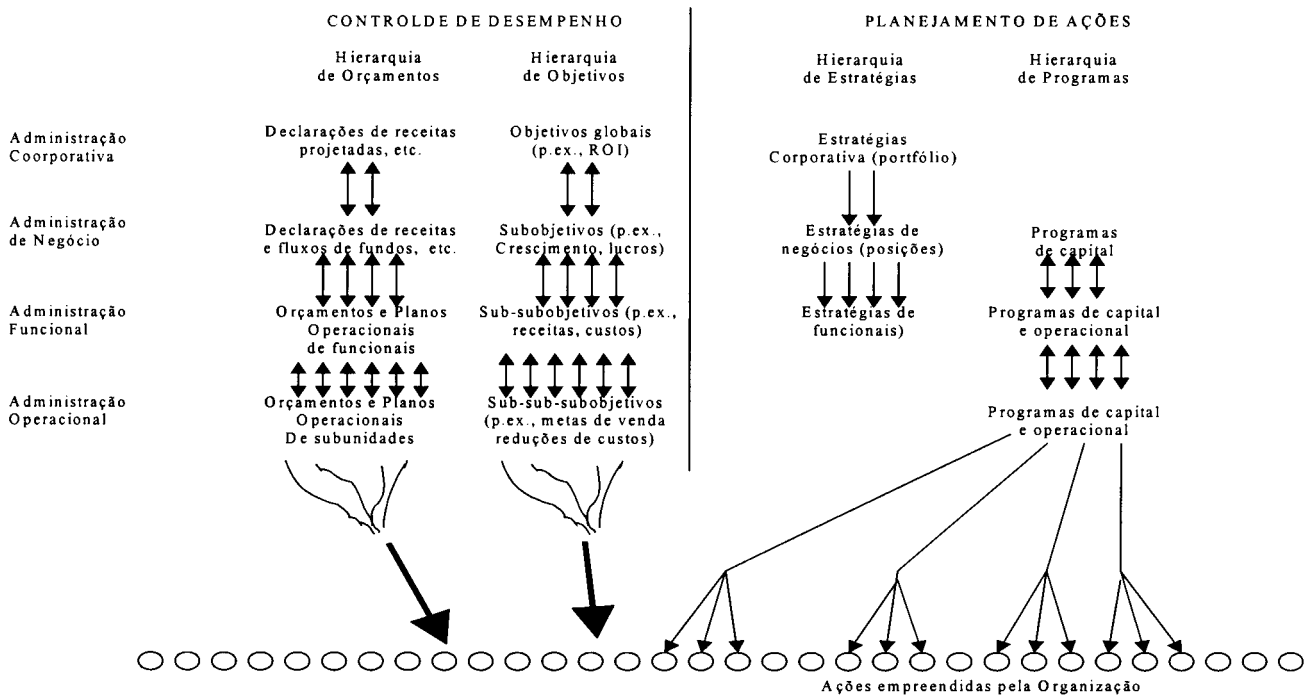
Os principais estágios do planejamento estratégico são:

- **FIXAÇÃO DE OBJETIVOS:** Esforço considerável no desenvolvimento de extensos procedimentos para explicar e quantificar as metas da organização.
- **AUDITORIA EXTERNA:** Prever e preparar.
- **AUDITORIA INTERNA:** estudo de forças e fraquezas; Estratégia corporativa por lista de lavanderia” (Jelinek e Amar – 1983)
- **AVALIAÇÃO DA ESTRATÉGIA:** Criação de valor: Cálculo do Retorno Sobre o Investimento; Avaliação de Estratégia Competitiva; Análise de Risco; Curva do Valor, etc.
- **OPERACIONALIZAÇÃO DA ESTRATÉGIA:** Todas as estratégias precisam ser divididas em subestratégias para o sucesso da implementação” Steiner (1979)

STEINER (apud MINTZBERG, 2000) afirma, ainda, a necessidade de planejar o processo, ou seja, programar não só as etapas mas também o cronograma pelo qual elas serão executadas, o qual envolvia todos níveis das organizações.

De igual modo, MINTZBERG (2000) aponta que os modelos, invariavelmente, levavam para necessidade de selecionar as hierarquias do planejamento, conforme demonstra a figura 9.

Figura 9: Seleção de hierarquias de MINTZBERG



Fonte: Adaptado a partir de MINTZBERG (2000)

Afirma MINTZBERG (2000).

A Figura 3-4 mostra seus principais componentes, as quatro hierarquias – uma para objetivos, uma para orçamentos, uma para estratégias e uma para programas. Uma grande linha está traçada no meio, porque essa parece ser a "grande divisão" do planejamento.

De um lado, estão estratégias e programas sob o rótulo planejamento de ação. Elas estão ligadas à tornada de decisões antes do fato em questão dirigir o comportamento. Do outro lado, estão objetivos e orçamentos rotulados controle de desempenho, uma vez que estes são concebidos para avaliar os resultados do comportamento após o fato.

No modelo plenamente desenvolvido, os objetivos dirigem a formulação de estratégias as quais, por sua vez, evocam programas, cujos resultados influenciam os orçamentos para fins de controle. De um lado para outro, através da grande divisão. A pergunta é se essas conexões jamais chegaram a ser feitas. Ou será que o “planejamento estratégico” foi reduzido a uma simples “mastigação de números”, no lado do desempenho, e a orçamentação de capital como tomada ad hoc de decisões, no lado da ação?

Quanto às premissas da Escola, destaca-se o que MINTZBERG (2000) afirmou sobre a mínima, porém significativa diferença da precursora escola do Design:

A Escola de Planejamento aceitou a maior parte das premissas da escola de design, com exceção de uma e meia. Mas estas fizeram uma grande diferença. Em primeiro lugar, como vimos, o modelo era o mesmo, mas sua execução era altamente formal – quase mecanicamente programada. O modelo simples e informal da escola do design tornou-se, assim, uma elaborada sequência de etapas.

Quanto à meia premissa, o executivo principal deveria permanecer como arquiteto da estratégia – em princípio. Mas na prática, este arquiteto não deveria conceber os planos estratégicos, mas sim aprová-los. Isto porque juntamente com o planejamento vinham os planejadores, os principais participantes do processo de acordo com esta escola. Assim, uma publicação recomendava que os planejadores “envolvessem a alta direção nos pontos-chave, e somente neles”, como quatro dias por ano em uma siderúrgica! (Pennington. 1972:3).

A ênfase na decomposição e na formalização significava que as atividades mais operacionais recebiam a atenção – em especial, como vimos, programação e orçamentação. Em comparação, quase nada era dito a respeito da criação de estratégias. Em consequência disso, o planejamento estratégico muitas vezes reduzia-se a um “jogo de números” de controle de desempenho que pouco tinha a ver com estratégia (Grifo do Autor).

Resumidamente, as premissas da escola de planejamento são as seguintes:

1. As estratégias devem resultar de um processo controlado e consciente de planejamento formal, decomposto em etapas distintas, cada uma delineada por checklists e apoiada por técnicas.
2. A responsabilidade por todo o processo está, em princípio, com o executivo principal; na prática, a responsabilidade pela execução está com os planejadores.
3. As estratégias surgem prontas deste processo, devendo ser explicitadas para que possam ser implementadas através da atenção detalhada a objetivos, orçamentos, programas e planos operacionais de vários tipos.

Concluindo, MINTZBERG (2000) enumera os problemas não planejados do planejamento estratégico (ou os sete pecados capitais expressos por WILSON, 1994), bem como a grande falácia, ou seja, a idéia de que o planejamento pode ser desenvolvido em um processo determinista estruturado e formalizado.

Os sete pecados capitais do planejamento estratégico (de Wilson, 1994):

1. A assessoria assumiu o processo. Esta situação surgiu em parte porque os CEOs criaram novos componentes de assessoria para lidar com uma nova função, em parte porque essa assessoria ocupou um vazio criado pela indiferença da gerência intermediária em relação a uma nova responsabilidade, e em parte devido à arrogância e à construção de impérios. Em consequência disso, as equipes de planejamento muitas vezes afastaram executivos do processo de desenvolvimento de estratégias, transformando-os em pouco mais que carimbos de borracha...
2. O processo dominou a assessoria. As metodologias do processo tornaram-se cada vez mais elaboradas. A assessoria dava demasiada ênfase à análise e ênfase insuficiente aos verdadeiros critérios estratégicos... O pensamento estratégico foi igualado ao planejamento estratégico... Jack Welch, presidente do conselho e CEO da GE, descreveu graficamente o resultado: "Os livros ficaram mais grossos, a impressão mais sofisticada, as capas mais duras e os desenhos melhores"...
3. Os sistemas de planejamento foram praticamente concebidos para não produzir resultados... A principal falha em concepção estava em negar, ou diminuir, o papel – no planejamento – dos executivos que deveriam

executar a estratégia... A atitude de muitos foi exemplificada pela resposta irritada de um executivo. "A matriz escolheu a estratégia – deixe que ela a implemente!" A outra falha da concepção foi a incapacidade para integrar o sistema de planejamento estratégico com o sistema de operações, resultando em uma estratégia que não guiava a ação.

4. O planejamento se concentrava no jogo mais excitante de fusões, aquisições e vendas, em detrimento do desenvolvimento do negócio básico. Este problema originou-se, em parte, da disposição da época. Mas também resultou do uso inadequado das ferramentas do planejamento...

5. Os processos de planejamento não conseguiram desenvolver opções estratégicas verdadeiras... Planejadores e executivos apressavam-se para adotar a primeira estratégia que "agradasse" (isto é, satisfizesse determinadas condições básicas de forma aceitável). Eles não faziam nenhum esforço real para buscar ou analisar uma gama de alternativas de estratégias antes de tomar uma decisão. Em consequência disso, as empresas freqüentemente adotavam estratégias por omissão ao invés de por opção.

6. O planejamento negligenciava os requisitos organizacionais e culturais da estratégia... O processo focalizava, corretamente, o ambiente externo, mas fazia isso em detrimento do ambiente interno que é crítico no estágio de implementação.

7. A previsão de ponto único era uma base inadequada para o planejamento em uma era de reestruturação e incerteza... As empresas ainda tendiam a se basear em previsões de ponto único. O planejamento baseado em cenários era a exceção, em vez da regra... Planos baseados [na previsão de ponto único] eram cada vez mais vulneráveis a surpresas... Como as hipóteses do planejamento definiam um único futuro, o qual era quase sempre uma variação ou extrapolação de tendências passadas, havia uma propensão inerente em favor da continuação de uma "estratégia por impulso"...

As falácias do planejamento estratégico

A FALÁCIA DA PREDETERMINAÇÃO. Para se engajar em planejamento estratégico, uma organização deve ser capaz de prever o curso do seu ambiente, controlá-lo ou simplesmente assumir sua estabilidade. Caso contrário, não faz sentido fixar o curso de ação inflexível que constitui um plano estratégico.

O planejamento estratégico requer não só previsibilidade, depois de formada a estratégia, mas também estabilidade, durante sua formação. O mundo tem de ficar parado durante o desenrolar do processo de planejamento (Grifo do Autor). As estratégias responsivas não aparecem imaculadamente concebidas no prazo. Elas podem acontecer a qualquer momento e em qualquer lugar, em uma organização adaptável. Se estratégia significa estabilidade (como um plano para o futuro ou um padrão tirado do passado), então formular estratégias significa interferência — inesperada.

A FALÁCIA DO DESLIGAMENTO. Em outras palavras, se o sistema faz o trabalho de pensar, então o pensamento deve ser desligado da ação; a estratégia das operações (ou táticas); a formulação, da implementação; os pensadores, dos executores; e, também, os estrategistas, dos objetos de suas estratégias. Em outras palavras: Os executivos devem administrar por controle remoto. Gerentes desligados com planejadores abstraídos, não só fazem más estratégias, mas, na maioria dos casos, não fazem estratégia nenhuma. Os estrategistas eficazes, ao contrário, não são pessoas que se abstraem dos detalhes do dia-a-dia, mas que neles imergem sendo, ao mesmo tempo, capazes de extrair dele as mensagens estratégicas.

A FALÁCIA DA FORMALIZAÇÃO: Será que o planejamento estratégico pode recriar os processos do gênio empreendedor? Será que a inovação pode realmente ser institucionalizada? Ninguém jamais explicou como o pensamento dos gênios empreendedores, ou mesmo de estrategistas competentes comuns, poderia ser recriado. As pesquisas nos informam que a criação de estratégias é um processo imensamente complexo, envolvendo os mais sofisticados, sutis e, às vezes, subconscientes processos sociais e cognitivos. Sabe-se que o processo requer insight, criatividade e síntese, exatamente aquilo que a formalização do planejamento desencoraja.

Assim, diante dos Pecados Capitais e das Falácias do Planejamento Estratégico, MINTZBERG (2000) enuncia a “Grande Falácia” da Escola, ou mais precisamente da prática dos planejadores:

A GRANDE FALÁCIA DO “PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO”. Chegamos, assim, à grande falácia do planejamento estratégico, na verdade uma combinação das três falácias já discutidas. Assim conto **análise não é síntese, o planejamento estratégico nunca foi geração de estratégias.** A análise pode preceder e apoiar a síntese, provendo determinados insumos

necessários. A análise pode seguir e elaborar a síntese, decompondo e formalizando suas conseqüências. Mas a análise não pode substituir a síntese. Nenhuma elaboração jamais fará com que procedimentos formais possam prever descontinuidades, informar gerentes distanciados, criar novas estratégias. Assim o planejamento, ao contrário de prover novas estratégias, não pode prosseguir sem sua existência prévia.

Concluimos que o nome do planejamento estratégico está errado. **Ele deveria ter sido chamado de programação estratégica. E deveria ter sido promovido como um processo para formalizar, onde necessário, as conseqüências das estratégias já desenvolvidas por outros meios. Em última análise, a expressão “planejamento estratégico” mostrou ser uma contradição.** (Grifos do Autor)

Demonstrando o que afirma, MINTZBERG (2000) apresenta, como adendo de um texto de 1994 sobre a orçamentação de capital versus a formação de estratégia, o qual, guardadas as proporções, exemplifica o que ocorre hoje no processo de Planejamento Governamental:

Orçamentação de capital versus formação de estratégia
(adaptada de Mintzberg, 1994)

A orçamentação de capital é um procedimento de grandes empresas pelo qual os gerentes de unidades (chefes de divisão, gerentes funcionais etc.) propõem projetos para a aprovação da hierarquia superior. Tais projetos são, supostamente, avaliados em termos de custos e benefícios (combinados para indicar retorno sobre o investimento), de forma que os altos executivos possam compará-los e classificá-los, aceitando somente tantos quanto permitam os fundos de capital disponíveis para um dado período. Devido ao ímpeto do fluxo dos gerentes de unidades para os gerentes gerais, a orçamentação de capital é, às vezes, chamada de planejamento estratégico de baixo para cima.

As evidências sobre a prática real de orçamentação de capital conta uma história muito diferente. Um dos primeiros estudos – uma sondagem intensiva no processo em uma grande empresa divisionalizada – constatou que a alta direção possuía a propensão de aprovar todos os projetos que alcançassem seu nível. “A pergunta importante”, escreveu o autor, “era se o grupo de pessoas que detinha o poder para movimentar propostas através do processo de investimentos optava por identificar uma determinada

proposta para patrociná-la”, porque uma vez que isso acontecesse, as propostas tinham passagem relativamente livre (Bower, 1970:322).

Em estudo posterior, Marsh e colaboradores examinaram cuidadosamente três empresas consideradas “sofisticadas” no uso da orçamentação de capital, e encontraram todos os tipos de problema. Os manuais de procedimentos “mostraram-se muito difíceis de serem localizados!” (1988:22); a apresentação ao conselho divisional em uma empresa “foi descrita como um trabalho de vigarista”, em outro como “formalidade burocrática” (23). “Custos e benefícios difíceis de quantificar eram excluídos da análise financeira”.

Broms e Gahmberg encontraram evidências de que projetos de capital em algumas empresas finlandesas e suecas “apresentavam cálculos regularmente errados” (por exemplo, exigindo 25% de retorno sobre o investimento, mas rendendo consistentemente cerca de 7%). Esses autores chamaram tais “auto-enganos” de “fato socialmente aceito” (1987:121).

Portanto, a orçamentação de capital parece ser um meio formal para não se planejar a estratégia, mas estruturar a consideração de projetos e informar a alta direção a seu respeito. Por exemplo, a maior parte da orçamentação de capital parece ocorrer no contexto das estratégias existentes – isto é, na ausência de qualquer novo pensamento estratégico. Em outras palavras, ela reforça as estratégias que já estão sendo seguidas. É claro que alguns projetos podem romper os padrões estabelecidos e com isso criar precedentes que mudam a estratégia (de forma emergente). Mas suspeitamos que a orçamentação de capital em si pode atuar para impedir essa mudança estratégica e desencorajar o pensamento estratégico.

A orçamentação de capital é um processo desarticulado, ou melhor, desarticulante. Espera-se que os projetos sejam propostos independentemente, ao longo de linhas departamentais ou divisionais. Qualquer efeito conjunto através das unidades deve ser ignorado para a conveniência da análise formal. Mas como a sinergia é a própria essência da estratégia criativa – a realização de combinações novas e vantajosas – então, a orçamentação de capital poderá desencorajá-la. “Se os participantes-chave tivessem agido sobre as informações financeiras racionais disponíveis na ocasião, não teria havido a xerografia... nem aviões, nem motores a jato, nem televisão, nem computadores... e assim por diante, ad infinitum” (Quinn, 1980a:171, 174).

Imagine-se como um alto executivo revisando propostas de investimentos de capital com base em projeções financeiras. Como pode pensar estrategicamente quando tudo que vem a você está dividido em pedaços, em termos concisos, numéricos e desconectados? Imagine-se agora como o proponente do projeto, sentado na frente do seu computador. Você não

está sendo solicitado a conceber estratégias, nem mesmo a pensar a respeito do futuro da sua unidade. Tudo o que eles querem de você é a justificação quantitativa para os movimentos que pretende fazer, cada um separado em um belo pacote para a conveniente compreensão dos seus superiores e entregue no prazo.

Para concluir, com seriedade, constatamos não só que a orçamentação de capital não é formação de estratégias, mas também que ela decididamente impede sua formação. Entretanto, por seus efeitos ela pode, às vezes, ter uma influência inadvertida sobre as estratégias seguidas pelas organizações, em contradição com os ditames do seu próprio modelo.

2.5. O Planejamento Estratégico Situacional – O Método PES

Estratégico por admitir opositores, o que requer a formulação de estratégias para conseguir o apoio necessário para a sua viabilização. Situacional porque centraliza sua análise, propostas e ação, preponderantemente na situação, baseado na certeza de que, para alterar a projeção do futuro indesejável, tem que se atuar no presente. Sintetiza-se no seguinte conceito; "é o cálculo constante, que precede, preside e segue a ação orientada à solução de problemas e a lograr um objetivo desejado". A função de produção usada, além dos fatores econômicos, compreende também os relativos ao poder e, por isso, a necessidade de formular estratégias, para viabilizar os fatores necessários à ação, de forma dinâmica e flexível.

Assim pode ser resumidamente definido o Planejamento Estratégico Situacional (PES), formulado, durante mais de 25 anos, pelo Professor Carlos Matus, economista chileno, que foi Ministro da Fazenda e Presidente do Banco Central no Governo de Salvador Allende.

Sobre ele e sua significância e importância como ferramenta de governo dedica-se o presente título.

2.5.1 Confusão sobre o que é Planejamento

MATUS (1997) é extremamente crítico quando se refere aos planejadores centrais e aos escritórios de planejamento, oriundos das décadas de 50 e 60, afirmando que eles continuam apegados ao planejamento do desenvolvimento econômico tradicional, gerando confusão extrema sobre o que é realmente o planejamento.

Nossos presidentes, rodeados por especialistas e apoiados em órgãos muito antiquados de planejamento, cometem erros elementares e carecem de ferramentas poderosas de governo que identifiquem e processem os grandes problemas. Nossos sistemas de alta direção são muito ineficientes. A saída é óbvia: mudar o estilo de fazer política, mudar nossos sistemas de alta direção e reformar radicalmente os sistemas de planejamento que adotamos.

Para MATUS (1997), planejar significa pensar antes de agir, pensar sistematicamente, com método; explicar cada uma das possibilidades e analisar suas respectivas vantagens e desvantagens; propor-se objetivos.

É projetar-se para o futuro, porque as ações de hoje terão sido eficazes, ou ineficazes, dependendo do que pode acontecer amanhã e do que pode não acontecer. O planejamento é a ferramenta para pensar e criar o futuro porque contribui com um modo de ver que ultrapassa as curvas do caminho e chega à fronteira da terra virgem ainda não-palmilhada e conquistada pelo homem. Essa visão ampla serve como suporte das decisões de cada dia: os pés no presente e o olhar no futuro. É, portanto, uma ferramenta vital. Ou sabemos planejar ou estamos condenados à improvisação. É a mão visível que explora possibilidades em circunstâncias nas quais a "mão invisível" é incompetente, ou não existe. A confusão que se criou em torno do que seja planejamento é terrível e tem preço muito alto.

Quando destacava a dicotomia entre a Mão Visível e a Mão Invisível, MATUS (1997) pretendeu responder às críticas do pensamento neoliberal sobre o

planejamento e afirmativas de que este é dispensável quando o mercado funciona bem:

É uma afirmação muito superficial e expressa uma confusão tão grande quanto difundida. A confusão é dupla: os neoliberais que dizem isso (1) supõem que o planejamento aplique-se somente ao econômico e que estabeleça relações de competição com o mercado; e (2) supõem que nos demais processos fundamentais de governo – no processo político, nas relações internacionais de poder e de segurança nacional, no desenvolvimento da ciência e da tecnologia, na concorrência econômica, na luta pelo equilíbrio ecológico e em muitos outros – existam mecanismos automáticos e eficientes de regulação que tornariam desnecessário o planejamento ou que poderiam ser deixados à improvisação. Na minha opinião, e na opinião de qualquer neoliberal ilustrado, esses dois supostos são falsos. Quanto ao primeiro, posso assegurar que hoje já não há economista de prestígio que acredite que o mercado regule bem todo o processo econômico e – menos ainda – que regule bem os aspectos sociais do processo econômico.

O mercado tem vista certa e é impotente para resolver satisfatoriamente os problemas de médio e longo prazos; é cego para o custo ecológico dos processos econômicos; é surdo às demandas dos indivíduos e só reconhece as demandas respaldadas em dinheiro. A fome sem renda não existe para o mercado. O mercado é ineficiente para dar conta das chamadas economias externas, caso em que há custos ou benefícios indiretos; é incapaz de atingir o equilíbrio macroeconômico; é deficiente no caso de sistemas dominados por monopólios, impede o crescimento de competidores potenciais e as economias de escala são descontínuas. O mercado não tem meios para enfrentar a falta de patriotismo, a corrupção e a desonestidade; distribui mal a renda nacional e pode tornar os ricos mais ricos à custa dos pobres.

Por mais numerosos que sejam os campos em que o mercado é ineficiente e apesar de todas as suas limitações, ainda assim o mercado é uma máquina maravilhosa, insubstituível, ágil e sensível às mudanças na oferta e na demanda. Por isso, o planejamento não se opõe ao mercado mas complementa-o e corrige-o nos pontos em que suas deficiências são mais exacerbadas. Evidentemente, assumo como pressuposto que o planejamento seja feito com inteligência e tato, que não haja excessos nem desonestidade; não é o caso do planejamento tradicional. Tudo isso para dizer que, mesmo que considerados apenas os limites estreitos do espaço econômico, o planejamento é necessário. Eu diria, indispensável.

Quanto ao segundo suposto do neoliberalismo – de que em todos os processos fundamentais de governo existem mecanismos automáticos e eficientes de regulação que poderiam ser deixados à improvisação – a necessidade de planejar continua obviamente a existir. O planejamento é indispensável para o cálculo que precede e preside a ação em qualquer espaço do jogo social e nos demais campos nos quais não há o equivalente à mão invisível do mercado, a que aludia Adam Smith. A política, as relações de poder internacional, o poder econômico liderado pela propriedade da ciência e da tecnologia, a segurança nacional e a atenção ao ambiente devem ser planejados. O próprio desenvolvimento econômico, como processo diacrônico que gera relações internacionais de poder, também tem de ser planejado porque nesses casos a mão invisível dá ainda mais vantagens a quem já tem muitas vantagens, quero dizer, a mão invisível opera em sentido contrário.

O planejamento não é mais que a tentativa de viabilizar a intenção que o homem tem de governar o próprio futuro; de impor às circunstâncias a força da razão humana. Não há mecanismo automático e determinista que resolva os problemas do destino do homem. Se o que digo é correto, o planejamento é válido em qualquer sistema social democrático. Para bem compreender esta afirmação, porém, devemos ser capazes de distinguir três modos de planejamento:

- (1) planejar a realidade centrada no desenho das regras do jogo social, com vistas a afinar essas regras para que o sistema ganhe maior eficiência e maior eficácia;
- (2) planejar a estratégia do próprio jogo, para antecipar ou prever grandes jogadas, importantes para os resultados futuros; e
- (3) planejar em detalhe, com o propósito de dar maior precisão quantitativa a cada jogada, invadindo o campo da criatividade de cada jogador.

Confio nos dois primeiros tipos de planejamento. O primeiro exige equipes de alto nível, constantemente preocupadas em melhorar as regras do jogo sem criar condições de instabilidade e insegurança; exige também um árbitro para aplicar as regras e impor as sanções pertinentes. O segundo tipo preocupa-se com os possíveis desenvolvimentos do jogo e requer a formulação de planos que nos preparam para esses desenvolvimentos e antecipem os problemas, as oportunidades e as ameaças.

Quanto à impossibilidade de se planejar, diante das incertezas do futuro, MATUS (1997) respondeu:

O futuro, sim, é muito incerto, complexo e cheio de surpresas, mas não vejo como esses traços implicam a impossibilidade de planejar, a menos que estejamos falando do planejamento tradicional e determinista, fundado no cálculo de predição. Também ouvi pessoas cultas e inteligentes afirmarem que planejar é impossível e assusta-me vê-las incorrer ao mesmo erro que criticam; a rigidez do pensamento determinista. É fácil rebater essa argumentação, seja no plano pragmático seja no plano teórico.

(1) Examinemos, para começar, uma prática complexa e incerta: a guerra. A guerra é carregada de incertezas e surpresas e, apesar disso, nunca encontrei um militar sério que dissesse que o planejamento da guerra fosse impossível e que se confessasse partidário da improvisação. Como age o príncipe André, personagem de Tolstoi, em “Guerra e Paz”? O príncipe André assume que será atacado pelas forças inimigas, mas não sabe quando, a que horas, por qual flanco virá o ataque, nem a força que será mobilizada contra ele. Raciocina então sobre cenários: se o inimigo atacar-me pelo flanco esquerdo, defender-me-ei com o plano A; e se o inimigo atacar-me pelo centro, defender-me-ei com o plano B.

O estrategista não tenta prever o que fará o adversário; trata apenas de enumerar possibilidades para que possa preparar-se para enfrentá-las. Esse é um caso típico em que o planejamento não repousa na capacidade de predição, mas na capacidade de previsão.

(2) O planejamento é um cálculo que precede e preside a ação para criar o futuro, não para predizê-lo. Mas como se faz isso? Por inspiração, seguindo a tradição, pelo olfato, por simples intuição, sem qualquer método? Bastará o senso comum?

Nos termos em que o PES o formula, o planejamento moderno não se propõe a adivinhar ou prever o futuro, que é e sempre será desconhecido para nós; o planejamento visa, isso sim, à preparação para que se tente criar o futuro, com imaginação, a partir das possibilidades que sejamos capazes de imaginar e descobrir. À medida que agimos com convicção e eficácia criamos algo do futuro e, além disto, tornamo-nos capazes de fazer melhores previsões acerca das suas possibilidades. Se todos agimos como se algo fosse ocorrer, esse algo ocorre, como no caso da profecia que se autocumpre. Isto acontece porque um bom plano é uma aposta estratégica, não uma aposta sobre o destino.

Quem planeja influi nos resultados futuros, ainda que não tenha controle total sobre os resultados de sua ação. São necessárias ferramentas poderosas para enfrentar a incerteza, prever possibilidades, descobrir e

antecipar respostas. Isto é planejamento. O planejamento visa a traçar caminhos em direção ao futuro, não para predizê-lo.

(3) O planejamento moderno é capaz de lidar com as surpresas, isto é, o extremo da incerteza. O que nos surpreende nas surpresas nem sempre é a novidade. As surpresas são muito repetitivas (terremotos, erupções vulcânicas, avalanches, inundações, secas, seqüestros, assassinatos, emergências políticas etc). O que surpreende nas surpresas é o momento em que ocorrem, as circunstâncias e particularidades de cada caso, a intensidade, os possíveis efeitos. Quando ocorre uma surpresa recorremos às técnicas modernas, a planos de contingência para enfrentá-la. E no caso das surpresas inimagináveis, sempre restará, ainda que menos efetivo, algum outro recurso.

(4) Mesmo que a capacidade de previsão seja baixa, ainda assim poderemos reagir com rapidez ante o imprevisto.

(5) Mesmo se reagimos tardiamente ante fatos imprevistos, não é preciso pagar várias vezes pelo mesmo erro: basta uma vez. Para isso é preciso aprender com os erros. Mas será que, para aprender com os erros, basta simplesmente cometê-los? A resposta é negativa: para aprender com nossos erros também é preciso ter método.

A análise de confiabilidade de um plano – nome dado pelo PES ao exame de um plano, antes de implantá-lo, para que se descubram erros, ex-post – é um bom método para aprender com os erros e não tornar a cometê-los, pelo menos do mesmo modo.

(6) Supondo que o planejamento fosse impossível, vejamos quais seriam seus possíveis substitutos. A improvisação é completamente ineficiente e pode-se dizer o mesmo da simples experiência, da intuição e do senso comum. A pura arte não é suficiente. Não estou propondo que se ignore o valor da improvisação, da intuição, da experiência e da arte; o que estou dizendo é que esses são recursos que valem o quanto valha o capital intelectual investido neles e que, em qualquer caso, são complementos – não são substitutos – do planejamento.

As chamadas políticas públicas satisfazem-se com enfoques parciais, que não substituem o planejamento. Não creio que haja substitutos efetivos para o planejamento, capazes de servir como bom suporte para a tomada de decisões. Mais importante que isso, porém, é que os possíveis substitutos – que são sabidamente menos efetivos que o planejamento – encontram pela frente o mesmo futuro incerto e nebuloso que o planejamento deve enfrentar. Não vejo portanto razões para prescindir do planejamento e tampouco vejo as razões para declará-lo obsoleto ou impossível.

Voltamos, assim, à evidência de que as dificuldades resumem-se à nossa questão inicial: a já comentada confusão que cerca o conceito de planejamento. Os que o declaram impossível ou obsoleto só conhecem o planejamento tradicional determinista ou o mau planejamento estratégico corporativo.

Esse mal-entendido sobre a importância do planejamento não é problema que se deva subestimar. No Chile, por exemplo, o planejamento praticamente desapareceu. O Ministério do Planejamento – primeiro erro: uma equipe de estado-maior foi transformada em Ministério – dedica-se à cooperação técnica, ao enfrentamento da pobreza crítica e à gerência de um **Banco de Projetos de Investimento**. Explica-se: meu país foi acometido de uma epidemia de pragmatismo e, sem maior análise, o planejamento foi declarado impraticável, o que enfraqueceu ainda mais o suporte à tomada de decisões e tornou mais fácil cometer erros.

Destaca-se que uma das primeiras ações do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (do Brasil), antes da formulação do “novo modelo” de planejamento, foi a criação do **Banco de Projetos de Investimento (BPI)**, um cadastro de ações realizadas pelos Órgãos Setoriais, ao qual foi dedicado um considerável tempo e esforço e que serviu como um dos balizadores dos Projetos que foram objeto do Brasil em Ação, que substituiu o PPA 1996-1999.

Ao referir-se às abordagens do planejamento estratégico, MATUS (1997) destaca que hoje os seguintes enfoques mesclam-se caoticamente na cabeça dos decisores:

(1) **o planejamento tradicional**, inicialmente uma simples técnica de projeções econômicas que gradualmente se transformou em planejamento do desenvolvimento econômico e social. (...) É um tipo de planejamento que ignora todos os atores do processo social, exceto o Estado ou o governante que planeja; tem um viés autoritário e tecnocrático. Teoricamente, se inclui no campo do determinismo positivista mais simples. É pobre e sem rigor científico, mas as suas limitações ficaram escondidas atrás do desenvolvimento sofisticado da Estatística e da Econometria, nos anos 60. Restringe-se ao econômico, com projeções limitadas para o social. Ignora o mundo da política e é um simples prolongamento da teoria econômica positivista.

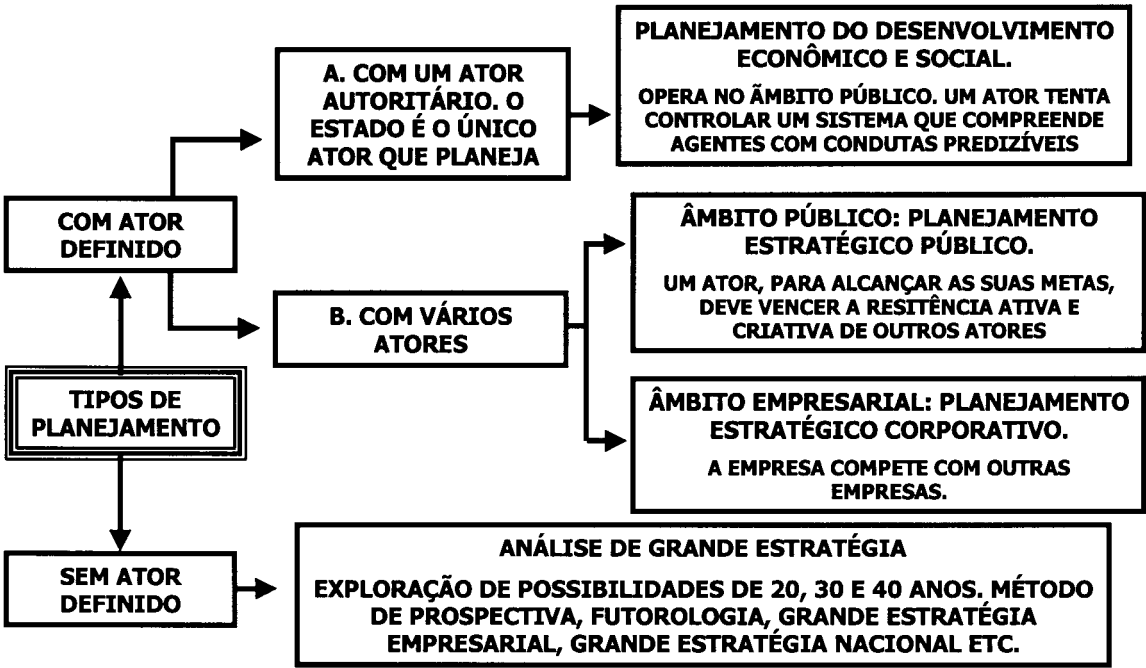
(2) **o planejamento estratégico corporativo**, pensado em relação aos problemas típicos das grandes empresas ou corporações provadas e, por extensão, aplicável às empresas públicas que competem no mercado. É um

enfoque heterogêneo no qual se combinam contribuições de excelente qualidade e resíduos do mais simplório planejamento tradicional. Simplificando, poderíamos dizer que cerca de 80% do planejamento estratégico corporativo é determinista e emprega inadequadamente a palavra estratégia. (...) O excesso de cálculos quantitativos sobre um futuro que não podemos conhecer e que o planejamento tradicional reduz a uma única predição sai da vertente estratégica minoritária do planejamento corporativo. Mas o planejamento corporativo, mesmo a boa parte não determinista, não pe ferramenta adequada ao aparelho público não-empresarial, aos atores políticos e ao gestor público.

(3) a futurologia, a prospectiva e a análise de grande estratégia – ferramentas surgidas em face da necessidade de enxergar, não só além da curva, mas também além dos caminhos conhecidos. Esses métodos trabalham com prazos muito longos – 20, 30 ou 40 anos – e, ,por isso mesmo, não requerem um ator definido que promoverá a grande estratégia; a preocupação, no caso, centra-se nos atores do jogo político vigente

Os enfoques enunciados por MATUS (1997) podem ser mais bem entendidos na Figura 10.

Figura 10: Tipos de Planejamento segundo MATUS



Fonte: Adaptado a partir de MATUS (1997)

Dada a incapacidade do planejamento tradicional de operar no ambiente social, por ser voltado para o desenvolvimento econômico, e a impossibilidade do planejamento corporativo de dirigir-se para além do mercado e das empresas, o Professor MATUS, por mais de 25 anos, estruturou o planejamento estratégico situacional, a que ele define como “um corpo teórico-metodológico-prático muito sólido, que foi concebido para servir aos dirigentes políticos, no governo ou na oposição”. Seu tema são os problemas públicos e é aplicável a qualquer órgão cujo centro do jogo não seja exclusivamente o mercado, mas o jogo político, econômico e social.

MATUS (1997) reafirma sua luta contra o raciocínio determinista que, por ser simples, torna-se perigoso, na medida em que está “firmemente implantado nas cabeças daqueles que adoram a estática dos problemas bem-estruturados, que têm soluções objetivas precisas”. (...) “As receitas exatas são letais em um mundo nebuloso, impreciso e incerto, porque se baseiam em uma realidade amputada. Creio que assim como um mau médico pode matar os doentes em uma sala de cirurgia, o mau planejamento mata as pessoas a partir de seus escritórios de trabalho”.

A seguir são apresentadas quatro perguntas básicas sobre o Planejamento Estratégico Situacional, as quais, na essência das respostas apresentadas, traduzem o seu referencial científico e o validam como ferramenta de governo.

2.5.2 Como explicar a realidade?

Conforme expôs MATUS (1997), o planejamento tradicional, ao tentar explicar a realidade, vale-se do conceito de diagnóstico, o qual deve ser único e válido para todos, ou seja deve ser objetivo, científico e rigoroso; deve descobrir a verdade – no singular – e, a partir dela, construir o plano para mudá-la. Assim, na versão do planejador tradicional, o diagnóstico é a verdade sobre uma realidade, vista com rigor de um analista que domina a teoria econômica.

Tudo estaria perfeito se esse conceito não fosse aplicado a um jogo, real, com dois ou mais adversários, onde as explicações de cada um deles nunca são iguais. Assim, há várias explicações verdadeiras sobre uma mesma realidade? O que

significa verdadeira? Esse é o ponto de partida da teoria das situações, proposta por MATUS (1997).

A explicação que cada ator constrói sobre uma realidade não é um amontoado de dados e informações: os dados e informações podem ser objetivos e podem ser igualmente acessíveis a todos. A explicação é uma leitura dos dados e informações que expressam a realidade.

Nada é menos rigoroso do que ignorar as subjetividades que a realidade reconhece e toda explicação contém, para refugiar-se na falsa assepsia do diagnóstico.

Em outras palavras, a realidade não é explicável pela simples descrição, mas pelas leituras que se fazem dela, sob diferentes chaves de interpretação, de acordo com os interesses objetivos dos atores.

Quanto a diferença entre diagnóstico e explicação situacional, MATUS (1997) apresentou a seguinte síntese:

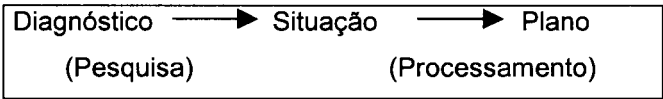
- (1) O conceito de situação obriga a determinar quem explica; toda explicação é dita por alguém a partir de uma posição no jogo social. Explicar é identifica-se com uma leitura da realidade. Quem explica no diagnóstico tradicional? Algum ator, ou um observador distante? Os Atores reais identificam-se com o diagnóstico.
- (2) Uma mesma realidade pode ser explicada mediante situações diferentes, porque os atores do jogo social participam dele com diferentes propósitos.
- (3) A análise situacional obriga a diferenciar as explicações. Cada ator avalia o jogo social de modo particular e atua segundo sua própria interpretação da realidade.
- (4) Se ignoro a explicação do outro ou lhe atribuo a minha, é impossível jogar bem e ser um bom estrategista. (...) Como diz Clausewitz, a jogada mais eficaz que eu possa fazer não depende só do que eu faça; depende também do que meu adversário faça, e o mesmo vale também para o senhor. Sua jogada mais eficaz depende também do que eu faça. Esta é a essência do cálculo interativo, próprio do planejamento estratégico. O diagnóstico, por sua falta de rigor e por reduzi-se a uma explicação única, não pode alimentar o cálculo interativo.
- (5) A categoria "situação" permite compreender a assimetria das explicações em um jogo. (...) Explicações diferentes sobre uma mesma

realidade não são apenas resposta diferentes a perguntas iguais: são respostas diferentes a perguntas diferentes. (...) As perguntas relevantes são diferentes para os diferentes atores. Essa assimetria é fator relevante que leva à incompreensão nas negociações e que as transforma em confronto.

Assim, para MATUS (1997), explicar bem é perceber diferenças entre as explicações dos diversos jogadores e atribuir corretamente a cada jogador as diferentes explicações.

Todavia, não descarta o diagnóstico como matéria-prima que um ator social processa para formular sua apreciação situacional. Apenas reafirma que “o planejador tradicional omite a mediação da apreciação situacional porque as subjetividades o incomodam e estabelece uma relação direta – que não existe na realidade – entre o diagnóstico e o plano. Nenhum plano real é formulado com base em diagnósticos; fazem-se planos reais a partir de análises de situações” (MATUS,1997).

Um bom diagnóstico é uma investigação sobre a realidade, que contribui com uma teoria explicativa e evidencia que essa teoria é consistente com o que observamos. Assumamos que esse diagnóstico não esteja contaminado por diferentes visões interessadas; que tenha sido feito com rigor e profundidade científica; que não tenha aceito pressões dos atores; que corresponda a um parecer fundamentado, embora em certa medida também subjetivo, de uma equipe de especialistas. Esse diagnóstico é uma boa pesquisa que não representa nenhum ator, nem pode dar origem diretamente a nenhum plano. Um ator inteligente contudo tratará de apropriar-se dessa investigação e a utilizará como a matéria-prima de uma apreciação situacional. A qualidade da apreciação situacional depende da qualidade das investigações sobre a realidade. A relação que o PES estabelece é a seguinte:



Não há, no jogo político, relação direta entre o diagnóstico e o plano. É o processamento situacional que demarca ou reforça as diferenças de interesse que estejam em jogo. O diagnóstico, na cabeça do cientista, é

alheio a essa diferenciação ideológica, mesmo que o cientista inevitavelmente impregne de subjetividade o produto de seu trabalho.

Desta forma, para MATUS (1997) o diagnóstico é a explicação de “ninguém”, nos seguintes sentidos:

(1) Porque o pesquisador não é um ator que participa por si mesmo no jogo social. O fato de que um pesquisador identifique-se ou crie uma explicação não altera em nada, diretamente, o jogo social: os jogadores continuam seu jogo ignorando a nova explicação. Só no caso de que alguns jogadores assumam e apropriem-se da nova matéria-prima o jogo muda, porque mudam as apreciações situacionais. É o que sempre ocorre na História. Uma nova pesquisa demora de 30 a 40 anos para transformar-se em patrimônio dos atores sociais.

(2) Há o diagnóstico espúrio, quase sempre muito consultado e manuseado, que quer ser participativo e, afinal, não é nem investigação nem apreciação situacional. Um exemplo: um diagnóstico do setor agrícola, em um plano tradicional, tem 50% de contribuição dos técnicos, 20% de imposição do Ministro da Agricultura, uns 20% da visão dos empresários agrícolas e 10% das reclamações dos sindicatos agrícolas. E acaba sendo a “explicação coerente de ninguém”, não representa ninguém. Não é diagnóstico, porque não representa uma investigação séria, nem é explicação situacional, porque mistura, em vez de diferenciar, as explicações. Há diferença evidente, creio eu, entre o diagnóstico setorial do planejamento tradicional e a apreciação situacional por problemas do planejamento estratégico.

Quanto a essa última afirmativa, MATUS (1997) acrescentou as razões fundamentais para que o PES não se concentre em setores, como os diagnósticos do planejamento tradicional, mas em problemas.

A realidade gera problemas, ameaças e oportunidades. O político trabalha com problemas e a população sofre problemas. É um conceito muito prático, reclamado pela própria realidade, que faz o planejamento aterrizar. Ao contrário, o conceito de setor é uma imposição analítica, é muito genérico, pouco prático e mais apropriado à análise macroeconômica. Os problemas reais cruzam os setores e têm atores que se beneficiam ou são prejudicados por eles. Em torno de problemas, a participação cidadã é possível; em torno de setores, é impossível. Os atores do jogo social lidam com problemas, não com setores. O PES cunhou a seguinte frase que

complementa uma frase de Ackoff: a realidade tem problemas, as universidades têm faculdades e o planejamento tradicional trabalha com setores. Quem pensa por problemas? O PES identifica-se com a realidade e gira em torno de problemas.

O PES e outros métodos que trabalham por problemas, desenvolveram uma teoria para entender os problemas e estabeleceram uma ampla taxionomia de problemas. Há problemas atuais que dão origem ao planejamento reativo e há problemas potenciais que fundamentam o planejamento proativo. Dentre os problemas potenciais destacam-se justamente as ameaças e as oportunidades, incluídas no âmbito da aceção ampla de problemas.

A respeito do processamento de problemas, MATUS (1997) explicava:

No PES falamos de processar problemas, o que significa quatro coisas: (1) explicar como nasce e se desenvolve o problema; (2) fazer planos para atacar as causas do problema mediante operações; (3) analisar a viabilidade política do plano ou verificar o modo de construir sua viabilidade; e (4) atacar o problema na prática, realizando operações planejadas.

(...) Todavia, antes de explicar um problema é indispensável definir seu conteúdo, já que o simples nome do problema pode ser um mal-estar impreciso. A diferença entre um problema e um mal-estar está na sua descrição. Um mal-estar é uma "obra aberta", na terminologia de Umberto Eco; é o nome de um problema, sujeito a inúmeras interpretações para um mesmo jogador. Isso implica ambigüidade, pela qual ficamos expostos ao risco de ter de explicar três ou quatro problemas diferentes, imaginando que se trate de um só. O PES exige portanto, como primeiro passo, que o problema seja descrito, que se faça a enumeração precisa dos fatos que mostram que o problema existe. Chamamos a essa descrição placar do problema ou Vetor de Descrição do Problema, o VDP do problema. Um problema passa a ser visível por seu placar, isto é, pelo elenco de fatos verificáveis que o distinguem como problema, em relação ao ator que o declara. O placar de um problema é demonstrado por sua VDP.

Para MATUS (1997) o Vetor de Descrição do Problema (VDP) é relativo ao ator que o declara, desde que o resultado do jogo seja um problema para um dos atores, uma ameaça para outro, um êxito para um terceiro e uma oportunidade para um

quarto. O VDP de um problema dá precisão ao significado de seu nome e o torna verificável mediante a enumeração dos fatos que o evidenciam.

Assim, para um VDP ser válido, os seus descritores componentes devem satisfazer vários requisitos.

Têm de ser precisos e monitoráveis; cada um dos descritores deve ser necessário à descrição; o conjunto de descritores deve ser suficiente para conter, em uma única interpretação, as várias interpretações possíveis; nenhum descritor deve referir-se a causas ou a conseqüências; não deve haver relação causal entre os descritores; e nenhum descritor deve repetir, ainda que de outro modo, o que foi dito por outros descritores.

Diz-se de uma descrição que é suficiente, se ela eliminar qualquer ambigüidade quanto ao conteúdo do problema; e se resistir à prova de eliminar, hipoteticamente, para o caso estudado, a carga negativa expressa pelos descritores, levando a resolver o problema. Não sendo assim, se o problema persistir, diz-se que a descrição é incompleta ou inadequada.

O fato de um ator declarar o problema como evitável é o que permite diferenciar entre um problema e o conceito de paisagem social.

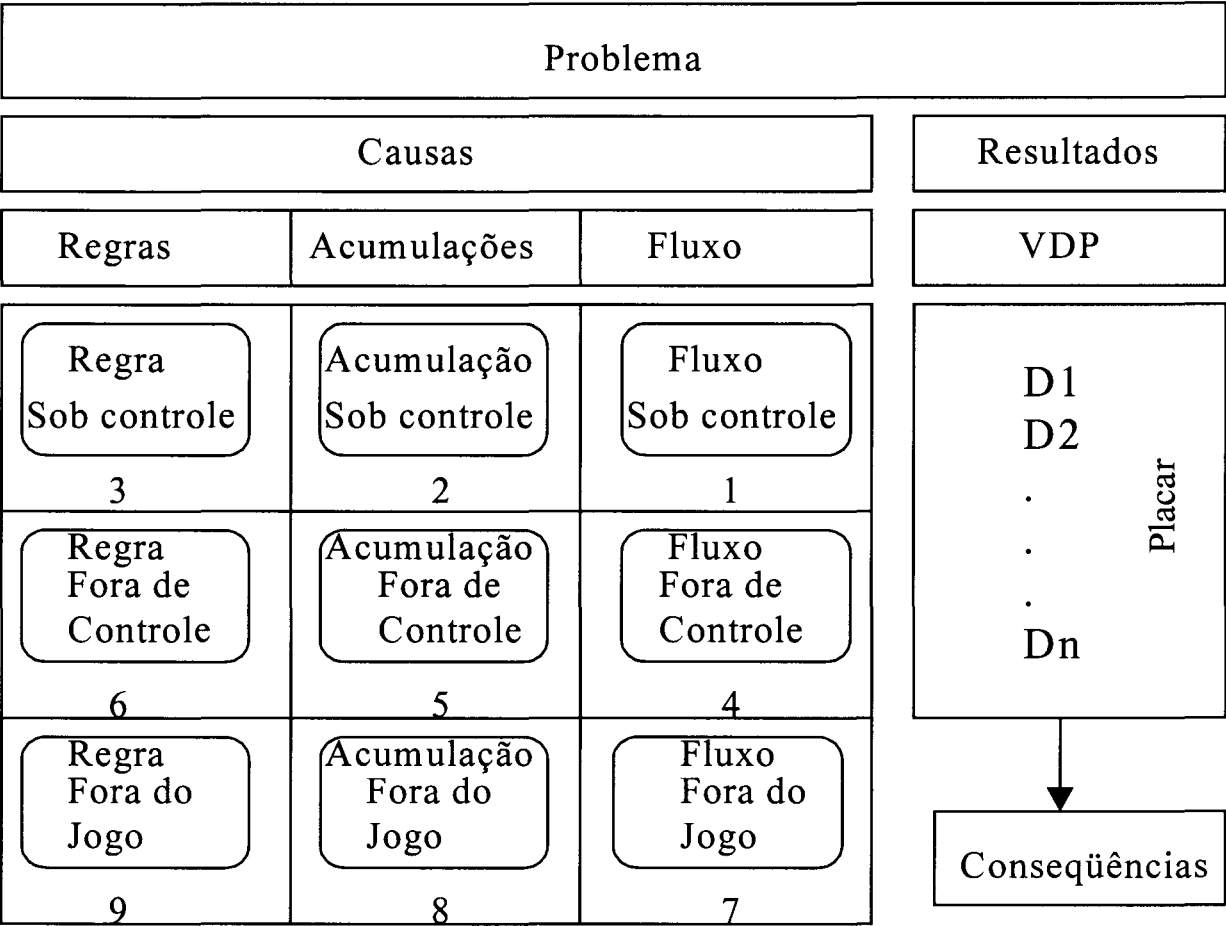
Se entendo bem, o placar do problema é o que deve ser explicado. Podemos agora explicar o problema.

Exatamente. O que devemos explicar são os descritores do placar. Deve-se tomar muito cuidado, na explicação, para não fazer confusão entre causas, descrição e conseqüências.

A metáfora de um jogo é muito ilustrativa para compreender um problema, embora haja diferenças muito importantes entre o jogo social e o jogo esportivo ou recreativo. Em qualquer jogo ganha-se ou perde-se, e os jogadores em competição devem ser livres para tomar suas decisões. Nenhum dos jogadores tem comando sobre os outros. Todos os jogos têm um marcador que permite verificar quem ganha e quem perde. No caso dos problemas sociais, esse marcador é o vetor de descrição do problema, VDP. Se continuarmos a usar a metáfora do jogo, podemos dizer que as causas imediatas do placar são as jogadas, às quais chamamos fluxos. Para produzir jogadas são requeridas diferentes capacidades de produção, que identificamos pelo termo acumulações. As acumulações são capacidades de produção de fluxos ou jogadas que os jogadores têm, ou das quais se utilizam. As jogadas e acumulações consideradas pertinentes são as permitidas pelas regras do jogo.

Explicar um problema, desta forma, é construir um modelo qualitativo da sua gestação e tendências e identificar quais, dentre as causas, são fluxos, acumulações ou regras e para isso MATUS (1997) acrescenta a idéia de apresentar a explicação em forma gráfica, como uma modelo sistêmico causal, qualitativo, como no exemplo da Figura 11.

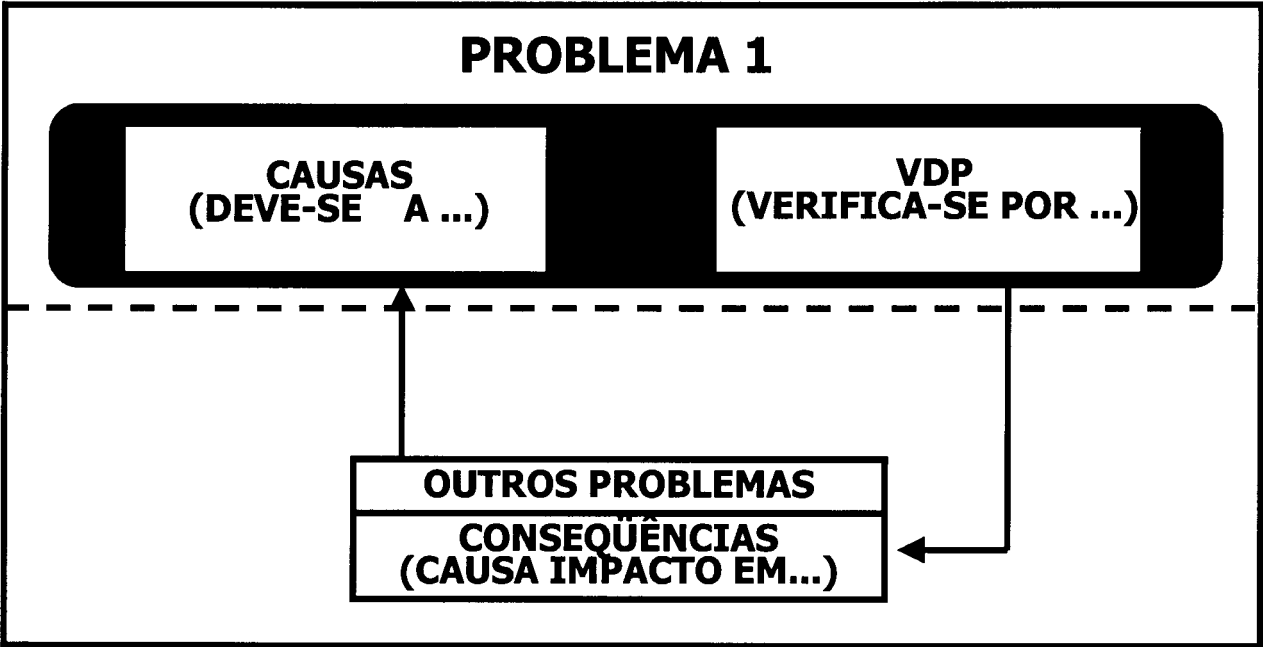
Figura 11: Explicação do Problema, segundo MATUS



Fonte: Adaptado a partir de MATUS (1997)

Outra idéia apresentada por MATUS (1997), a qual foge da compreensão dos planejadores tradicionais é o intercâmbio de problemas, reapresentado pela Figura 12 e explicado a seguir:

Figura 12: Intercâmbio de Problemas, segundos MATUS



Fonte: Adaptado a partir de MATUS (1997)

Todas as ações geram impactos positivos e negativos: enfrentamos a inflação e pagamos o custo da recessão e do desemprego; cuidamos do meio ambiente e elevamos os custos de produção; fazemos estradas e barragens e destruimos o equilíbrio ecológico. Nenhum enfrentamento é limpo no sentido de que seja sem custos sobre outros problemas ou sobre outros atores. Por isso não solucionamos problemas, apenas tentamos intercambiar problemas que têm alto valor para nós por problemas de baixo valor. O processo pode ser muito conflitivo, porque o intercâmbio de problemas que é favorável para mim pode implicar um intercâmbio desfavorável de problemas para outros. O progresso é um intercâmbio de problemas e, por isso mesmo, é conflitivo, pois se baseia em um constante intercâmbio de problemas. O plano não é mais do que uma proposta de intercâmbio de problemas e por isto sempre alguma parte importante do plano é conflitiva.

Apesar do intercâmbio de problemas ser intencional, segundo MATUS (1997), ele nem sempre é plenamente consciente.

O plano trata de tornar intencional e consciente o intercâmbio de problemas para que se possa administrá-lo com inteligência, mas há casos em que esse intercâmbio é nebuloso, dificilmente determinável. Por exemplo: eventualmente, no processo de tentar revolucionar as regras de um jogo, pode acontecer de encontrarmos, como adversário crítico, não um ator que tenha interesses claramente definidos, mas a inércia cultural da maioria da população. Nesse caso, é mais difícil mudar as regras e, além disto, o intercâmbio de problemas é mais nebuloso.

2.5.3 Como conceber o plano?

Para MATUS (1997), “plano tradicional tem como base uma teoria do controle de um sujeito sobre um sistema e afirma explicitamente que a realização do planejamento exige um certo grau de controle”. Trata-se, assim, de conceber o planejamento de forma autoritária, ou seja, o sujeito é o governo do Estado que

tenta regular o sistema econômico e portanto é propenso a ignorar tudo quanto escape às suas capacidades de controle e predição.

O irrealismo do planejamento tradicional baseia-se em uma só coisa que contamina toda a sua teoria com uma grande falta de rigor: ignora que o outro existe, ignora os adversários, ignora a metáfora do jogo e ignora os atores sociais. É o planejamento de um só ator e de muitos agentes. Este suposto básico, que lhe subtrai toda a representatividade do mundo real, cria uma deficiência que consiste na sua completa incapacidade de lidar com a incerteza e as surpresas.

O determinismo do planejamento tradicional não nasce de um apego filosófico ao positivismo puro. Participei de discussões com vários dos criadores do que hoje se chama planejamento do desenvolvimento econômico social e, se algum viés ideológico rondava essas discussões, era uma mescla de marxismo, keynesianismo e desenvolvimentismo, junto com as pesquisas de Leontief, que contribuíam com um modo de entender a mecânica mais detalhada da expansão setorial da economia. Os que tiveram o mérito de conceber a técnica de projeções econômicas eram intelectuais de renome, preocupados em introduzir o tema diacrônico do desenvolvimento econômico em um mundo que, com raras exceções, ainda raciocinava a partir do keynesianismo sincrônico. Furtado, Mayobre, Noyola, Botti, Balboa e Ahumada eram economistas rebeldes, dominados pela idéia diacrônica do desenvolvimento e do atraso relativo de nossos países. Foram pessoas admiráveis, de grande mérito, capazes de ver além da curva. Não eram positivistas conscientes; eram, simplesmente, produto da teoria econômica da época, que ainda hoje não consegue superar o cálculo determinista. Eles realizaram uma grande obra intelectual que marcou uma época...

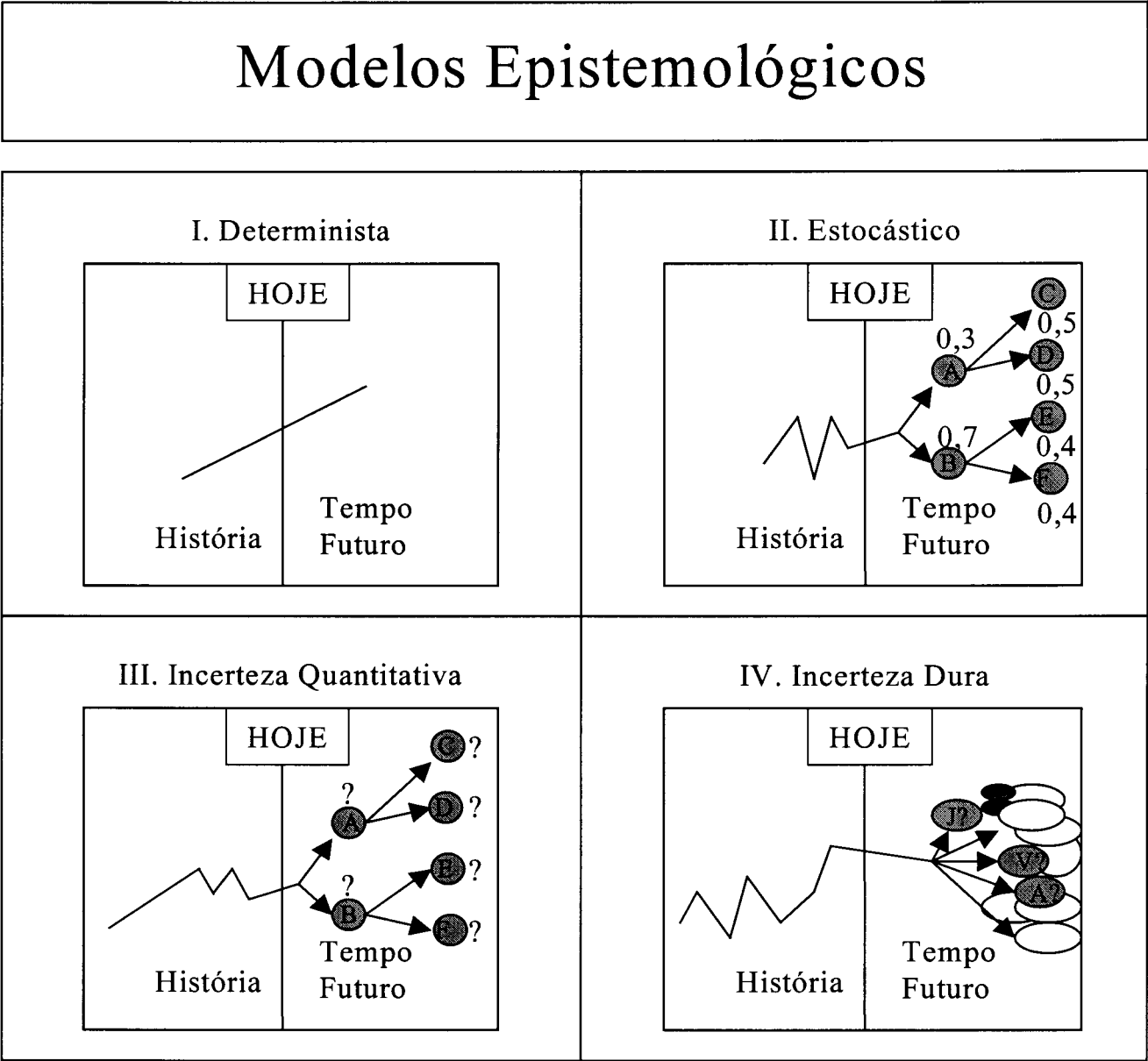
(...) Os criadores dessa técnica de projeções, da década de 50, têm grande mérito e realizaram uma grande obra. Os que não têm mérito algum são aqueles que hoje, na década de 90, repetem mecanicamente o mesmo raciocínio. Os primeiros foram a vanguarda do pensamento. Os segundos são responsáveis pelo seu atraso.

Foi assim que começou: como técnica de projeções. O doutor Raul Prebisch, na Cepal, pelo menos durante toda a etapa inicial, não falava em planejamento, em parte por resistência ao termo e em parte por compreender que o que estava sendo gestado ali era uma técnica para fazer projeções econômicas sobre o futuro. Quando alguém faz projeções sobre o futuro e explora várias possibilidades, explora-as como alternativas

para avaliar conseqüências futuras da ausência de mudança nas tendências e para fundamentar políticas que corrijam essas tendências. E, naturalmente, explícita ou implicitamente, o projetista escolhe uma alternativa favorável como meta para estruturar a ação e mostrá-la como caminho possível. É um raciocínio diferente do raciocínio do planejamento. As projeções são feitas na cabeça de um conselheiro distante, que não está obrigado a lidar com a governabilidade e a incerteza. O planejamento, em contrapartida, faz-se na cabeça do ator que governa e, nesse caso, a governabilidade e a incerteza são vitais. Alguém deveria escrever a história da transição do que passava pela cabeça dos conselheiros internacionais distantes, que adotavam a técnica de projeções, para o que pensavam os planejadores que participavam do jogo político. (...) O planejamento tradicional nasceu na América Latina, portanto, com um forte viés economicista e determinista, sem a mediação de uma doutrina filosófica explícita. Este viés determinista recebeu mais tarde o reforço da teoria econômica positiva e as contribuições da Econometria, os quais raras vezes escapam da tentação de projeções, a princípio, com grande desconfiança, mas depois se apropriaram dela e converteram-na no que é hoje o planejamento do desenvolvimento econômico e social. Como o planejamento normativo não tem tradição teórica sólida, é essencial que se reconstruam suas bases epistemológicas para compreender as graves limitações desse sistema.

Fundamental, aqui, a citação integral da explicação de MATUS (1997) sobre os modelos epistemológicos (Figura 13), uma vez que não existe uma única maneira de entender o planejamento, porque ele depende das características da realidade à qual se quer aplicá-lo. Essa realidade pode ser muito simples, como no caso do modelo determinista, ou muito complexa, como no caso que MATUS chama de “Incerteza Dura”. Por esta razão, será apresentada a análise integral de MATUS (1997) sobre os quatro modelos epistemológicos, para compreender as graves limitações do planejamento tradicional e aplicabilidade do planejamento situacional na descrição de problema.

Figura 13: Modelos Epistemológicos



Fonte: Adaptado a partir de MATUS (1997)

MODELOS EPISTEMOLÓGICOS

Os quatro modelos seguintes são tipos que exemplificam casos muito simples, como no modelo I, ou muito complexos, como no modelo IV. São modelos reais, no sentido de que representam aspectos da vida real. Os modelos I e II são relativamente comuns nas ciências naturais. Em contrapartida, o modelo IV representa a complexidade do sistema social.

Modelo I: Sistemas Deterministas com Certeza

Esses modelos têm um só passado, um só futuro e seguem leis que, uma vez conhecidas, permitem um cálculo de predição pura, certo e seguro sobre o futuro. O relógio, por exemplo, é um sistema que prediz com exatidão o tempo futuro. As leis mais tradicionais das ciências da natureza seguem este modelo. Assim, se eu combino dois átomos de hidrogênio com um de oxigênio, posso prever com exatidão que o resultado será água.

Como diz Popper em "O Universo Aberto", todos os eventos do mundo classificam-se em dois tipos: (1) eventos predizíveis, como a mudança das estações, os movimentos diários e anuais do Sol e das estrelas fixas, ou o funcionamento de um relógio; e (2) eventos imprevisíveis, como os caprichos do tempo e o comportamento das nuvens.

O modelo I afirma que, no caso em que queremos planejar, tudo é predizível com segurança completa. Não há incerteza nem surpresas e minha ação de planejamento implica manipular objetos materiais incapazes de pensar e desenvolver planos que contrariem o resultado que persigo.

As circunstâncias fora do controle do ator que formula o plano (β) não têm valor, isto é, são iguais a zero ou são consideradas como uma constante. Essa é a razão pela qual o planejamento tradicional admite um único ator criativo: é produto de um julgamento estratégico, porque o próprio plano – do único ator que planeja – não segue leis. Os sindicatos, os consumidores, os empresários, as organizações de empresários etc são tomados como agentes, isto é, agregados analíticos inexpressivos cujas condutas são predizíveis porque seguem leis; esses agentes são tratados como se fossem marionetes incapazes de fazer planos que surpreendam minha capacidade de predição. O governo, deste modo, como único ator criativo, monopoliza a criatividade e a capacidade estratégica.

O resultado do plano no modelo I só depende do próprio plano. A única maneira forçada de transplantar esse modelo determinista, mais específico de algumas leis das ciências naturais, ao planejamento no campo social, é reconhecer que $\beta \neq 0$; para isso assume-se como predizível tudo quanto estiver fora do controle do ator que planeja, ou, o que dá no mesmo, assume-se que o que estiver fora do controle do ator que planeja pode ser

tratado como variável exógena, à qual se atribui um único valor suposto correto.

Mas, para transplantar este modo de raciocinar tão estruturado para o campo político-social, que é essencialmente complexo, variável, incerto e nebuloso, o planejamento tradicional teve de assumir pressupostos heróicos: que é possível prever ou tratar como suposto tudo quanto o ator que planeja não controla.

Ora, fazer suposições e predições é o mesmo que calcular uma relação direta e simples: plano → resultados, assumindo que $\beta = 0$. Compreenda-se bem a relação:



porque permite escapar ao raciocínio determinista e compreender seus pressupostos extremos. A variável $\beta = 0$, como um caso extremo, indica que o resultado r tem como causa única o plano. Logo, tudo está sob o controle do ator que produz o plano.

No caso da experiência química, “ β ” não existe como elemento que perturbe o resultado. O resultado é único e inevitável. A predição é perfeita. Tudo é controlável e preciso.

O planejamento determinista satisfaz-se com um só plano, já que assume que pode conhecer o futuro e β é igual a zero ou é uma constante.

O modelo I estabelece a simetria entre o passado e o futuro. O passado é completamente determinado pelo que já ocorreu. O passado não pode ser mudado e é suficiente para prever o futuro. Mas o plano pretende mudar o futuro... não há aí uma contradição claríssima? Para mim, a contradição parece evidente. O modo como o planejamento normativo resolve essa contradição segue dois caminhos, e ambos pecam por grave falta de rigor: (1) assume-se que tudo é predizível (ou tratável como constante), exceto a ação do sujeito que planeja; daí deriva a distinção absurda entre sujeito criativo que planeja (com ações não-predizíveis) e objeto planejado (com agentes não-criativos que produzem ações predizíveis); e (2) usa-se um modelo não-determinista para explicar o passado; e um modelo determinista para calcular o futuro. Essa é uma ruptura epistemológica brutal.

O planejamento tradicional que, em geral, segue o modelo determinista, supõe uma intervenção do sistema a partir de fora ou a partir de cima. Por

isso, nesse enfoque, as metas do plano dependem, por um lado, de variáveis predizíveis mediante projeções ou de agregados econômicos que expressam o comportamento determinista dos chamados agentes econômicos; e, por outro, de variáveis de política econômica que o governo controla como único estrategema do jogo não-sujeito a comportamentos predizíveis. Estas variáveis de política econômica são as que permitem, mediante a intervenção pública, quebrar a simetria do modelo determinista e fazer com que o futuro do plano seja distinto do passado expresso pelo diagnóstico. O governo, como único estrategista, pode escolher sua ação até o limite em que os agentes econômicos comportem-se de modo adequado à conquista das metas. Em síntese, no cálculo do planejamento tradicional, a predição e a decisão pública complementam-se e permitem conhecer com certeza o futuro e expressá-lo em metas únicas e precisas. Essa ruptura da simetria entre passado e futuro é alcançada, contudo, à custa de uma grande falta de rigor.

(...) o diagnóstico do planejamento tradicional sempre há fatos que ocorreram à margem das predições do plano anterior. Ali aparecem os partidos políticos que não deram suficiente apoio ao plano, o Congresso Nacional que não aprovou a tempo certas leis, os sindicatos que obstruíram a efetividade prevista da política de salários, os preços das matérias-primas que estiveram abaixo dos níveis previstos, a banca internacional que atrasou excessivamente a negociação da dívida externa e fechou-se ante as propostas do governo, o clima pouco favorável, terremotos, erupções vulcânicas, avalanches etc. Todas essas (pág 53) variáveis aparecem para explicar por que as metas não foram cumpridas. No novo plano, contudo, volta-se a ignorá-las todas, como foram ignoradas no plano anterior. Tudo é predizível. Ali estão os modelos matemáticos, o comportamento predizível dos agentes econômicos, o esquecimento da incerteza e a ignorância das surpresas. São dois vocabulários e métodos distintos. Um, mais amplo e indeterminista, para explicar as desgraças do passado. Outro, mais restrito e determinista, para anunciar o paraíso do futuro guiado pelo plano. Em contrapartida, no PES, o mesmo vocabulário e o mesmo método indeterminista é efetivo, tanto para fazer a análise histórica do passado recente quanto para explorar o futuro.

Modelo II: Sistemas Estocásticos

São sistemas cujo desenvolvimento futuro segue leis probabilísticas objetivas bem precisas, cujo universo de possibilidades futuras é completamente enumerável. Nesse caso, é possível a predição probabilística. Um bom exemplo de sistema estocástico são as leis da herança genética, descobertas por Gregório Mändel. Pode-se pôr o

problema nos seguintes termos: a descendência direta de um casal de homozigotos, na qual o indivíduo que tem olhos azuis apresenta em seu código genético dois genes recessivos (aa) e o outro indivíduo tem olhos negros e dois genes dominantes (AA), tem uma probabilidade 1 (certeza) de que todos os filhos serão heterozigotos e terão olhos negros com genes (Aa); e na geração seguinte, a partir de qualquer desses filhos, em casamentos cujos parceiros tenham carga genética igual, há 25% de probabilidade de que um filho seja homozigoto e tenha olhos azuis; 25% de que seja homozigoto e tenha olhos negros; e 50% de que seja heterozigoto e tenha olhos negros. A descoberta desta lei permitiu a predição probabilística das características genéticas das espécies descendentes.

Esse modelo estocástico também se apresenta nas máquinas. Se planejo a manutenção dos motores de uma companhia de aviação e ignoro (pág 54) os problemas de relações humanas, efetivamente posso realizar um planejamento estocástico para substituir ou manter as peças que depois de um certo número de horas de voo – dizem-me as tabelas de probabilidades – podem estar fatigadas ou danificadas. Em geral, o planejamento estocástico só se satisfaz com vários planos, tantos quantos o caso oferecer com probabilidade significativa. Não basta um plano único. No caso de relação do planejador com objetos, como as máquinas, o plano estocástico pode ser único.

Modelo III: Sistemas de Incerteza Quantitativa

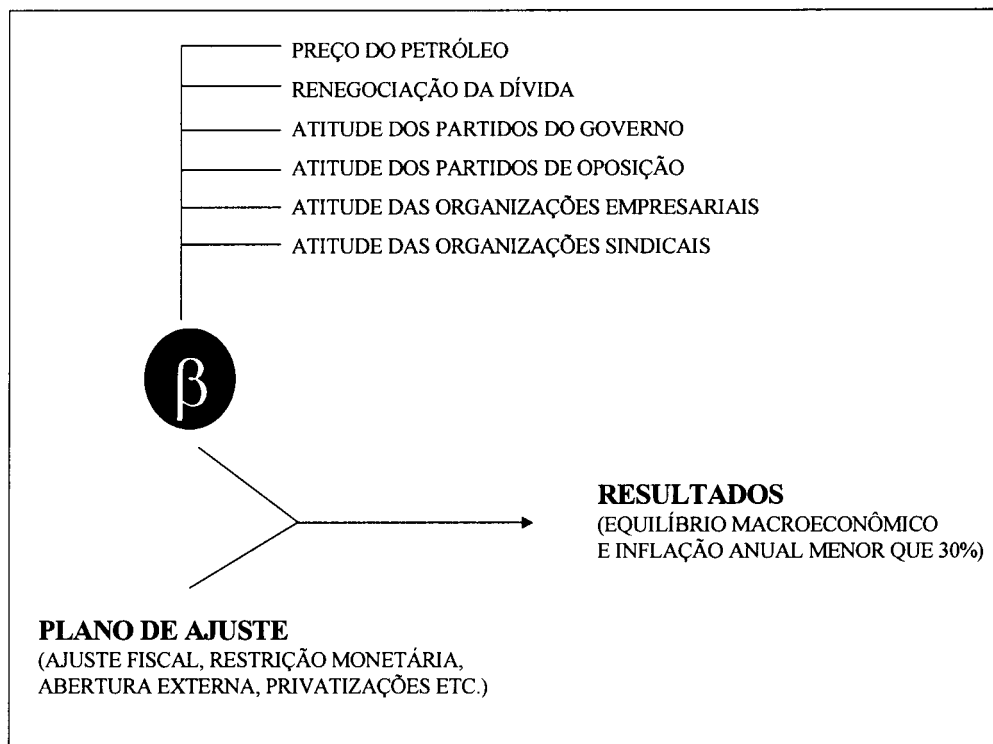
São sistemas que seguem leis qualitativas e para os quais só é possível a previsão qualitativa. É o caso em que se pode enumerar todas as possibilidades, mas não se pode atribuir nenhuma probabilidade objetiva a elas. Há, portanto, incerteza quantitativa e certeza qualitativa sobre o número de possibilidades. Conhecemos todas as possibilidades futuras mas não temos nenhuma base para atribuir-lhe maior ou menor probabilidade. Um exemplo: na próxima partida de futebol entre o Brasil e a Suécia há três possibilidades: (1) o Brasil ganha; (2) a Suécia ganha; e (3) há empate. Todas as possibilidades são conhecidas, mas não conhecemos nenhuma probabilidade atribuível a cada possibilidade. Se a realidade ajusta-se a este modelo, podemos planejar com cenários precisos e raciocinar do seguinte modo: se o Brasil ganhar, o campeonato prossegue segundo o conjunto A de possibilidades; se a Suécia ganhar, o campeonato prossegue segundo o conjunto B de possibilidades; se os times empatarem, o campeonato prossegue segundo o conjunto C de possibilidades. Esses são todos os cenários possíveis, dando-se por pressuposto que todo o resto dos resultados já é conhecido.

Modelo IV: Sistemas de Incerteza Dura

São os sistemas reais em que vivemos nossa prática social e os encontramos em nossa experiência diária. É um modelo que reconhece o caráter aproximado e provisório do conhecimento científico e estabelece que há uma assimetria entre passado e futuro. O passado está encerrado, tudo o que era possível já aconteceu; o futuro está aberto a muitas possibilidades e não podemos imaginá-las todas. Este modelo parte do princípio que o sistema social é essencialmente criativo, ainda que em determinados aspectos possa seguir leis; a criatividade do sistema social surge da observação elementar de que o homem é incapaz de prever a própria evolução de seu conhecimento e de suas intuições. Ninguém pode prever a obra política, artística ou científica que conceberá amanhã nem prever o modo como o que for feito ou sabido amanhã influenciará suas próprias ações e as ações de outros homens. É portanto um caso em que:

- (1) só se podem enumerar algumas possibilidades futuras, nunca todas; e
- (2) não se podem atribuir possibilidades. Tenho, assim, incerteza quantitativa e qualitativa ao mesmo tempo. O futuro não é conhecível; podem-se apenas reconhecer e conceber, nebulosamente, alguns ramos da árvore de possibilidades. Quantas e quais as possibilidades a serem enumeradas depende do analista, de sua imaginação, experiência e conhecimentos sobre o caso. Mas a enumeração será sempre incompleta e haverá sempre o risco de omitir o fator mais importante. Aqui surge, evidentemente, a tentação de identificar essas poucas possibilidades que sou capaz de enumerar com todas as possibilidades que o futuro esconde; por essa via artificial, o modelo IV pode-se transformar no modelo III. Mas isso está proibido pelo rigor mais elementar na teoria do planejamento moderno. Exemplos desses sistemas de incerteza dura são as mutações genéticas, os problemas sociais e políticos, o dia de amanhã em nossa vida cotidiana etc. São casos em que a capacidade de predição é quase nula e a capacidade de previsão é muito limitada. No entanto, é assim o mundo em que devemos governar e planejar. Por exemplo, em um plano de ajuste macroeconômico há muitas variáveis que escapam à capacidade de controle e predição do ator. No PES chamamos a essas variáveis variantes, e lembramos que é preciso estar atento para não fazer adivinhações sobre elas. Ter cuidado para não adotar pressupostos únicos ou predições. Se são variantes, é preciso raciocinar com um se condicional. As variantes enumeradas em β (o preço do petróleo, a renegociação da dívida externa, a atitude da oposição, a atitude das organizações sindicais etc) devem ser objeto de cálculo de previsão. No cálculo de previsão raciocina-se assim: "se o preço do petróleo é de 12 dólares por barril; se as organizações

sindicais repudiam meu plano de ajuste; então o plano mais eficaz de que disponho, para essas situações adversas, é A; e o resultado esperável é R1". Em outras palavras: no modelo IV, o resultado do plano não depende somente de meu plano, depende das circunstâncias β que não controlo nem



posso predizer. Como essas circunstâncias são variadas e não são completamente enumeráveis, devo trabalhar com a técnica de cenários, isto é, com vários planos que me preparam para atuar em distintas circunstâncias. É proibido fazer suposições sobre β ! Aqui somos obrigados a raciocinar com cenários. Em um dos extremos, para estabelecer o cenário de piso, devemos considerar o conjunto de circunstâncias β mais adverso e preparar-nos com planos para essa situação; para estabelecer o cenário de teto temos o conjunto β mais favorável, considerado o que é plausível, para também nos preparar para essa possibilidade. Quando não se pode conhecer o futuro, o mais razoável é preparar-se para um feixe de possibilidades demarcado, nos pontos extremos, pelo melhor e pelo pior que se pode esperar.

No modelo IV a capacidade de predição fica anulada pela variedade e pelo número das circunstâncias β fora do controle do ator que comanda o plano de ajuste, e pelo peso que aquelas circunstâncias tenham sobre o resultado perseguido. Estas variáveis (o preço do petróleo, resultados da renegociação da dívida externa, a atitude dos meios de comunicação, a atitude do Congresso Nacional, a atitude dos partidos políticos de oposição etc) são variantes, isto é, são variáveis não-predizíveis que estão fora do

controle do ator que planeja. A capacidade de previsão é limitada, além disto, porque o número das variáveis componentes de β não é preciso; cada variável tem um padrão, ou um espaço de variação futura, indefinido, e o peso de cada variação sobre os resultados esperados é também difuso. Por essa razão, o PES trabalha com cenários móveis, alimentados por um sistema de monitoramento.

No modelo IV, o plano é uma aposta contra a incerteza. Já que não se pode conceber um só plano, trabalha-se com cenários e com um plano para cada cenário; para enfrentar as surpresas, devem-se preparar planos de contingência e examinar a fundo a confiabilidade do plano para, antecipadamente, descobrir possíveis falhas.

Como não se trata de um cálculo científico cuja qualidade dependa exclusivamente do campo profissional de quem formula o plano, é necessário submeter esse cálculo a uma prova de confiabilidade, isto é, deve-se verificar a qualidade do plano.

Se chamamos a à qualidade do plano, vemos que seus resultados ou o atingimento das metas dependem de três elementos: de meu plano, de β e de α .

Apresentados os quatro modelos, MATUS (1997) tem condições de declarar, com clareza, a sua tese central contra o planejamento tradicional, determinístico, o qual está sendo empregado, inconscientemente, pelos planejadores centrais brasileiros, no que é chamado de “novo modelo de planejamento” no PPA 2000-2003

O planejamento do desenvolvimento econômico e social foi concebido a partir do conceito teórico do modelo epistemológico I mas, sem qualquer fundamento, aspira a fazer sua prática no modelo IV. Essa é a explicação fundamental de seu fracasso. O planejamento tradicional é demasiadamente simples para tratar com uma realidade excessivamente complexa.

Ao assumirmos que existe um planejador perfeito que jamais comete um erro humano, mas que não pode superar o erro da ignorância imposta pelo desenvolvimento das ciências, que diria ele diante de cada modelo?

Tabela 3: Respostas dos Planejadores, em cada Modelo Epistemológico

MODELOS	RESPOSTA DO PLANEJADOR PERFEITO
MODELO I	POSSO <i>PREDIZER</i> COM EXATIDÃO. O ERRO HUMANO É MUITO LIMITADO E DEPENDE DE QUÃO BEM EU DOMINE AS LEIS QUE REGEM O SISTEMA. O ERRO POR IGNORÂNCIA NÃO EXISTE.
MODELO II	POSSO <i>PREDIZER</i> COM PROBABILIDADES. O ERRO HUMANO É MUITO LIMITADO E O ERRO POR IGNORÂNCIA NÃO EXISTE.
MODELO III	POSSO <i>PREVER</i> POSSIBILIDADES QUALITATIVAS. O ERRO HUMANO É ABRANGENTE PORQUE O SISTEMA NÃO SEGUE LEIS, MAS PELO MENOS, CONHEÇO TODAS AS POSSIBILIDADES FUTURAS. O ERRO POR IGNORÂNCIA É ABRANGENTE, MAS POSSO COMBATÊ-LO TRABALHANDO COM TODOS OS CENÁRIOS POSSÍVEIS.
MODELO IV	SEI QUE NÃO POSSO <i>CONHECER</i> O FUTURO. MAS POSSO PLANEJAR COM CENÁRIOS NÃO-BEM-ESTRUTURADOS E COM PLANOS DE CONTINGÊNCIA PARA ENFRENTAR AS SURPRESAS. TANTO O ERRO HUMANO QUANTO O ERRO POR IGNORÂNCIA SÃO MUITO ABRANGENTES. MEU PLANO É UMA APOSTA.

Fonte: Adaptado de MATUS (1997)

Conforme afirmava MATUS (1997)

Se a realidade corresponde ao modelo I, determinista, caso muito parcial, a resposta é clara: o futuro é predizível. Portanto, o planejamento é muito simples e exato.

Se a realidade corresponde ao modelo II, situação que pode ser real em casos bem particulares, a resposta é: posso prever com probabilidades.

Se a realidade encaixa-se no caso do modelo III, é óbvio que o futuro é qualitativamente conhecível, de modo que a resposta é: posso prever todas as possibilidades, só que não sei suas probabilidades. Ainda assim, é um caso de planejamento simples, pois o futuro é conhecível qualitativamente.

Em contrapartida, se os casos que se observam no mundo global da política, da economia e da ação social são, na prática, semelhantes ao modelo IV, como de fato são, a resposta é: não posso conhecer o futuro, mas não devo entregar-me à improvisação. A incerteza qualitativa faz toda a diferença, pois não podemos enumerar todas as possibilidades. O modelo IV torna complexo e fascinante o planejamento da ação humana.

Apesar disso, todos nós podemos planejar. Impossível é planejar pelo modelo mais complexo, o IV, com ferramentas do modelo mais simples, o I. Em síntese, não podemos planejar baseados na capacidade de predição no mundo real no qual, para todas as coisas importantes, a predição é impossível.

Ou seja, o planejador que assim age está imbuído, inconscientemente, da “procustomania”, ou a prática de amputar da realidade para construir seu modelo e depois querer que esse modelo opere bem na realidade não-amputada. Dito de outra forma, o planejador determinista tradicional, em vez de respeitar a realidade e construir ferramentas poderosas para trabalhar com ela, dedica-se, com afincio, ao trabalho infrutífero de tentar ajustar à realidade a estreiteza de seu modelo.

MATUS (1997), em relação à esta prática, afirmou:

Essa é a “procustomania”, em vários campos do saber humano. Significa inventar problemas que possam ser resolvidos com precisão para dar utilidade às ferramentas que temos, em vez de criar as ferramentas de que necessitamos para tratar dos problemas reais. Esses quatro sistemas oferecem problemas que o homem tenta resolver ou enfrentar, mas a natureza dos problemas gerados em cada modelo é muito diferente e, por isso, também são diferentes as ferramentas de que o homem precisa para compreendê-los e enfrentá-los.

Os modelos I e II geram problemas bem-estruturados e o modelo III gera problemas, em geral, assimiláveis aos problemas bem-estruturados, que poderíamos chamar “semi-estruturados”. Em contrapartida, o modelo IV gera problemas quase-estruturados.

A realidade em que devemos planejar corresponde ao modelo IV, mas ela encerra, como aspectos parciais, numerosos casos dos modelos I, II e III. A incerteza dura não é incerteza sobre tudo, mas há zonas de incerteza qualitativa e quantitativa que podem ser críticas.

Em síntese, os modelos I, II e III configuram aspectos parciais e particulares do modelo IV. Em consequência, devemos valorizar as ferramentas apropriadas para trabalhar nesses modelos, mas não devemos tentar aplicá-las à unidade global e complexa representada pelo modelo IV. Tais aplicações resultam, geralmente, em amputações perigosas da realidade.

Tabela 4: Tipos de Problemas gerados nos Modelos Epistemológicos

MODELO	NÚMERO DE POSSIBILIDADES	NÚMERO DE PROBABILIDADES	TIPO DE PROBLEMA QUE GERA
I. DETERMINISTA	1	1	BEM-ESTRUTURADO
II. ESTOCÁSTICO	FINITAS E CONHECIDAS	CONHECIDAS E OBJETIVAS	BEM-ESTRUTURADO
III. INCERTEZA QUANTITATIVA	FINITAS E CONHECIDAS	?	SEMI-ESTRUTURADO
IV. INCERTEZA DURA	?	?	QUASE- ESTRUTURADO

Fonte: Adaptado de MATUS (1997)

Para MATUS (1997) o determinismo inconsciente só concebe problemas bem-estruturados. A vida real oferece-nos, em contrapartida, problemas quase-estruturados. Essa distinção de Problemas Bem-Estruturados e Quase-Estruturados, ele atribui a Mitroff.

Um problema é bem-estruturado se cumpre as três condições seguintes: (1) todas as variáveis são precisas e enumeráveis; (2) todas as relações entre as variáveis são precisas e enumeráveis; e (3) a solução do problema é objetiva, não depende de posições situacionais. Por exemplo: $2 \times 2 = 4$ é um problema que satisfaz as três condições assinaladas. Em contrapartida, um problema quase-estruturado tem as três características opostas: (1) só algumas variáveis são precisas e enumeráveis, nunca todas; (2) só algumas relações entre as variáveis são precisas e enumeráveis, nunca todas; e (3) a solução de um problema quase-estruturado é situacional e sempre discutível. Por exemplo, a proliferação do cultivo da papoula no Departamento de Huila, na Colômbia, é um problema quase-estruturado. Na realidade, todos os problemas sociais são quase-estruturados.

Essa distinção, segundo MATUS (1997), vai a fundo no modo de raciocinar determinista, para o qual tudo é objetivo e preciso.

Assim, neste questionamento, MATUS (1997) conclui que:

(...) o plano tradicional é um cálculo determinista que pretende ser científico; no PES, por outro lado, o plano declara que não pode ser um cálculo científico e baseia-se no conceito de (pág 63) aposta com fundamento estratégico. O plano é uma aposta e, para algumas mentalidades amestradas, isso parece como falta de sistematização.

O PES representa a defesa do indeterminismo social, em oposição ao determinismo da teoria econômica elementar. Como bem disse Popper, o determinismo científico assume que as leis da natureza podem ser descobertas pela razão humana ajudada pela experiência. E se conhecemos as leis da natureza podemos prever o futuro a partir dos dados presentes por métodos puramente racionais. Agora, transplantado para a teoria social, especificamente para a Economia, esse princípio leva à incapacidade do planejamento tradicional para entender o mundo e para explorar o futuro. A rigor, como afirma Popper, o determinismo conduz a outro princípio extremista: se um fato é predizível, tem de ser predizível com qualquer que seja o grau de precisão desejado, porque se pode alegar que a mínima diferença no cálculo distingue entre dois eventos. E esse não é um extremismo puramente teórico. Ocorre na prática do planejamento normativo. Nesse sentido, os planos tradicionais sempre me fazem lembrar o exemplo de Popper sobre a febre: faz sentido perguntar pelas causas da febre de João, mas não faz sentido, pelo senso comum, buscar uma explicação para o fato de que a febre seja de 39,2°C e não, por exemplo, de 40° C. Ou pior: tem sentido fazer uma previsão sobre a febre de João e dizer que amanhã será de 41,3°C? O fato de que os eventos possam explicar-se por causas e conexões de sentido que os tornam inteligíveis não é argumento em favor do determinismo nem, muito menos, de seu abuso quantitativo. Infelizmente, para a maioria dos economistas, especialmente aqueles de fraca formação filosófica, o raciocínio determinista é sinônimo de “sistemático e rigoroso”.

2.5.4 Como tornar viável o plano?

Esta é a terceira e mais complexa pergunta, pois aponta para o problema político de analisar e construir a viabilidade de um plano.

Segundo MATUS (1997) “o planejamento tradicional ignora esse tema ou o aborda como se tratasse de uma consulta política entre a equipe técnica de planejamento e a direção política do governo”.

Assume-se que o técnico pergunta ao político se o plano que concebe é viável, e o político responde definindo o marco da viabilidade política do plano. Essa consulta é reiterada em todas as instâncias críticas de sua formulação até que é aprovado pela autoridade competente. Naturalmente, esse diálogo entre o técnico e o político, se é que chega a realizar-se com alguma sistematicidade e algum rigor, não resolve o problema, nem na teoria nem na prática.

A Consulta torna-se ineficaz, na medida em que se refere ao futuro, ao período de governo, não ao presente, e portanto a resposta requer algum método de exploração do futuro incerto. De igual modo, uma consulta tem sentido quando uma das partes tem a resposta, mas nesse caso cada parte tem uma parte da resposta, como duas peças de um enigma que ninguém pode resolver separadamente.

Para MATUS (1997):

(...) é necessário juntar a ação técnica com suas consequências políticas, e a ação política com suas consequências técnicas. Deve haver uma interação entre o técnico e o político, não uma consulta. De fato, o plano tradicional carece de análise de viabilidade política e isso reforça a impraticabilidade de um método que trabalha com um cálculo determinista por setores, sem que chegue a identificar e processar os problemas práticos que o governante deve enfrentar. Em síntese, o plano tradicional projeta o futuro: (1) como um deve-ser único, baseado em previsões precisas; (2) esse deve-ser é produto de um cálculo técnico voluntarista sem processamento dos problemas de viabilidade política que acarreta; e (3) a aprovação do plano sanciona um rito que não valida o compromisso político do governo com sua viabilidade. E ainda mais, eu diria, porque me consta, que em muitos casos o Presidente assina a introdução ao plano sem o ter

lido. Por que assina, se não conhece a fundo seu conteúdo? Simplesmente porque o valoriza como guia do governo.

Há exceções, naturalmente. E creio que todas elas dão-se quando o plano vai além de um conjunto mecânico de metas precisas e contém uma direcionalidade estratégica que assinala um caminho. Nesse caso, a maioria dos números sobram e perdem completamente o valor antes de poucos meses; o que permanece e tem valor é estratégia qualitativa.

Esse descompromisso do político com o planejamento tem várias causas: (1) a pobreza de métodos do estilo dominante de fazer política, que não exige métodos para explorar o futuro e fundamentar sistematicamente as decisões; (2) a incapacidade do planejamento tradicional para tratar da complexidade do processo social e oferecer algo útil ao dirigente político; (3) o domínio sem contrapeso do tecnocratismo nos órgãos de planejamento, que os impede de comunicar-se com o nível político; e (4) o domínio exagerado das urgências e da rotina na agenda dos dirigentes, que torna importante o que deveria ser secundário e vice-versa. Como veremos adiante, essas são simples conseqüências de causas mais profundas, mas elas distanciam a prática da tomada de decisões do suporte de planejamento. Nesse ponto, a falta da dimensão política nos planos constitui uma barreira intransponível.

O Planejamento Estratégico Situacional, para essa efetiva falta de comunicação, torna-se a ferramenta adequada na medida em que, conforme afirmava MATUS (1997):

(...) contribui com a idéia de plano de ação, que não lida somente com problemas econômicos, políticos, de organização, de segurança, de democratização, de relações exteriores etc e, quando analisa a restrição de recursos, considera também o poder político, os conhecimentos, as capacidades organizativas e os recursos econômicos. É um conceito mais amplo de plano, que considera múltiplos recursos escassos e múltiplos critérios de eficácia, dentre eles o de eficácia política. Nesse sentido, o PES propõe um plano integral que se situa na cabeça do dirigente, não dos técnicos.

(...) contribui com o conceito de plano dual. Esse é um conceito fundamental, porque distingue aquela parte do plano que está totalmente sob a governabilidade do ator, daquela em que o ator requer a cooperação de outros atores para alcançar as metas propostas. O plano dual tem duas partes: (1) o plano de ação composto de operações e pelo qual o ator

responde integralmente; e (2) o plano de demandas e denúncias, composto de demandas de operações que só podem ser realizadas com a cooperação e decisão de outros atores. O plano de demanda de operações, em determinadas condições, pode transformar-se em um plano de denúncias, quando a falta de cooperação é manifesta. Deste modo, o PES delimita responsabilidades segundo a governabilidade sobre as variáveis críticas.

(...) fixa seu foco de atenção nos problemas, nas oportunidades e nas ameaças. A análise por setores é secundária, já que só é útil para certo tipo de explorações gerais, mas carece de sentido prático. Os políticos trabalham com problemas e os cidadãos sofrem os problemas. Esta é uma categoria muito prática que, em nossa experiência, aproxima o político e o técnico.

(...) construiu um método de análise estratégica muito potente, que permite explorar a viabilidade política de um plano. Creio que este ponto é de maior interesse e indica a grande diferença em relação ao planejamento tradicional.

Para MATUS (1997), os conceitos de estratégia e viabilidade podem assim ser definidos:

Como o vocábulo “estratégia” soa profundo e inteligente, está na moda revestir o velho com a etiqueta do estratégico. Mas, se vamos ao fundo do problema, podemos dizer que há quatro conceitos de estratégia bem diferenciáveis: (1) o conceito de estratégia como equivalente ao importante para alcançar um grande objetivo; é o conceito normativo de estratégia muito usado na análise de grande estratégia; (2) o conceito de estratégia em um jogo esportivo ou de inteligência, digamos, no futebol ou no xadrez e no bridge; nesse caso, estratégia significa um modo de superar os obstáculos ativos e criativos que um, ou vários adversários, apresentam em uma disputa voluntária em igualdade de condições, salvo nas diferenças de capacidades que o resultado do jogo quer medir; (3) o conceito de estratégia na teoria matemática de jogos de von Neumann e Morgenstern, que assume o cálculo interativo de movimentos finitos e enumeráveis; e (4) o conceito de estratégia no jogo social, situado no modelo IV já assinalado, quer dizer, quando as regras do jogo não são de igualdade, são difusas e as possibilidades de ação dos jogadores não são finitas nem totalmente enumeráveis. Trata-se do jogo como problema quase-estruturado. Quando

o PES usa a palavra "estratégia" refere-se a essa quarta acepção, que também é comum à teoria da guerra e à teoria política.

Se nos remetermos ao jogo social, creio que a melhor definição de estratégia continua sendo a de Clausewitz. O teórico prussiano diz: tática é o uso da força no combate, e estratégia é o uso do combate para alcançar o objetivo da guerra. Breve e preciso. O PES adota essa mesma definição, mas a generaliza no âmbito mais amplo do jogo social dizendo: tática é o uso dos recursos escassos na produção de uma mudança situacional, e estratégia é o uso da mudança situacional para alcançar a situação-objetivo. Essa definição tem vários méritos: (1) expressa a estratégia como uma sucessão em cadeia de eventos táticos; (2) sugere o conceito de trajetória, como uma sucessão de situações em que o estrategista ganha ou perde liberdade de ação, segundo ganhe ou perca força e motivações; (3) situa a eficácia tática no critério mais amplo da eficácia estratégica guiada pelo critério de alcançar a situação-objetivo, o que alerta para o conceito tático de vitória de Pirro; e (4) destaca o conceito de gradação no tempo para construir ou destruir a viabilidade do objetivo perseguido, que não exclui a possibilidade de que essa gradação culmine em um último movimento tático decisivo, com grande concentração de força e risco, em tempo reduzido. A estratégia no jogo social é fascinante porque inclui o caso de oposição entre forças desiguais e permite conceber a vitória do fraco sobre o forte.

A palavra "viabilidade" também é ambígua e requer várias qualificações. Significa tornar possível alguma coisa. Mas o conceito de tornar possível pode referir-se a uma decisão, à operação transitória de uma decisão na prática ou à operação estável de uma decisão no futuro previsível. Cada uma dessas três acepções de viabilidade significam jogos distintos.

(...) São jogos distintos porque os jogadores, os recursos disponíveis e as metas almejadas são diferentes

As jogadas a que se refere MATUS (1997), nada mais são do que as operações que compõe o plano. Assim a sua viabilidade refere-se a viabilidade dessas operações.

Uma operação é o equivalente a uma jogada em um evento esportivo. É a unidade básica de ação que um ator realiza para mudar a realidade. O placar de um jogo só muda por algumas jogadas exitosas, mas todas as jogadas influem no resultado. Algumas o fazem diretamente, como as jogadas de gol no futebol, outras o fazem indiretamente, como um bom

passe. Na prática do jogo social ocorre algo parecido. O plano, no método PES, é constituído de operações destinadas a mudar o placar do jogo ou VDP de cada problema até alcançar as metas propostas. A essas operações chamamos OP, e elas são selecionadas por sua capacidade para atacar as causas críticas – ou nós críticos dos problemas – e produzir resultados que nos aproximem das metas. Mas, assim como uma jogada de gol necessita de um bom passe, as operações OP necessitam de outras operações que chamamos OK, cujo mérito está no fato de que são construtoras de viabilidade das operações OP.

(...) Naturalmente, há diversos tipos de operações, de acordo com a gravidade e o tipo de cura possível para cada nó crítico de um problema. Certas operações representam mudanças drásticas e fortes, outras corrigem defeitos, algumas evitam problemas. Depende de cada problema. Mas, qualquer operação tem uma estrutura geral, que combina recursos que levam a um produto o qual gera um resultado. A relação recursos-produtos é um indicador de eficiência, e a relação produto-resultados mostra a eficácia. No método PES cada problema é enfrentado com um conjunto de operações OP calculadas como indispensáveis para alcançar as metas. Mas essas operações OP, mesmo sendo necessárias, podem ser politicamente inviáveis. Por esta razão, a análise da estratégia concentra-se nas operações OP, e daí surge a necessidade de combiná-las com operações OK.

Assim, conforme MATUS (1997):

A análise estratégica de viabilidade que o PES criou baseia-se em duas perguntas sequenciais. Primeira: quais, das operações que devo realizar, são hoje viáveis? Isso elimina boa parte do problema e nos deixa uma lista de operações que não são viáveis na situação inicial do plano. Segunda: em meu período de governo, posso construir a viabilidade das operações que não são viáveis na situação inicial?

Até agora iniciamos a análise dos conceitos para responder à primeira pergunta. Com efeito, as operações viáveis são: (1) as de consenso, isto é, que não têm motivações de rejeição e não podem ser bloqueadas pelo domínio da indiferença; e (2) as conflitivas, sempre que a pressão de apoio seja suficientemente superior à pressão de rejeição. Para precisar essas pressões e dispor de um método prático de análise, só há uma dificuldade, mas essa dificuldade é grande: o conceito de força. De fato, através de investigações, entrevistas e sondagens podemos precisar as motivações,

mas o conceito de força confunde-nos com sua complexidade. É como beliscar um vidro. E, se não pudermos precisar ou tornar comparável a força disponível dos atores, não poderemos precisar a força aplicada a uma operação concreta para apoiá-la ou rejeitá-la, isto é, o conceito de pressão fica no ar.

Para MATUS (1997) , tudo se baseia em saber lidar com o conceito de poder, pois para ele tudo é poder, tudo é força; não se pode distinguir o que é força e o que não é força. Dito de outra forma, “força é tudo que um ator pode usar contra outro ou para cooperar com outro, em um jogo concreto”. Esse conjunto enumerável de recursos utilizáveis pelos atores para produzir ou obstaculizar as ações úteis em um jogo concreto, segundo as motivações dos participantes, constitui o que o PES chama vetor de recursos críticos do jogo.

Para MATUS (1997), os atores são autores e sujeitos da estratégia.

O adversário é parte da realidade, e da realidade justamente criativa. Portanto, o essencial da apreciação situacional refere-se ao estudo dos atores. O estudo de atores deve prover a base para fazer um cálculo de suas possíveis jogadas. Aqui há duas perguntas distintas relevantes. A primeira refere-se às posições que assume cada ator em face do já declarado e conhecido no jogo. Para isso dispomos dos conceitos de interesse, valor, motivação, vetor de peso e matriz de afinidades entre os atores. Com essa base podemos fazer o estudo de um ator. A segunda pergunta refere-se ao não-declarado, desconhecido e incerto. É o estudo das reações e ações hipotéticas que um ator empreenderia em determinadas circunstâncias concebidas como possíveis. Neste caso temos que investigar o código operacional do ator, já que um bom estrategista não tem comportamentos estáveis, mas variações de conduta. O código operacional de um ator é um vetor de características invariantes, que constituem o fundamento de suas atuações. Neste caso, o código operacional não nos permite predizer o que fará o estrategista, mas as características de suas atuações.

As operações, segundo MATUS (1997), são os elementos que permitem as apostas do plano, as quais preenchem os seguintes requisitos:

- (1) são desenhadas a partir da seleção dos nós críticos de cada problema e, portanto, incorporam-se ao plano por sua eficácia para mudar o placar de um nó crítico ou o placar do jogo;
 - (2) se falham ou não se realizam, as metas do plano não podem ser alcançadas;
 - (3) podem ser desenhadas como parte do plano formal, pois respondem a problemas estáveis, detectados com suficiente antecipação;
 - (4) algumas operações OP são operações-benefício, pois amadurecem rapidamente com resultados positivos apreciáveis para uma grande maioria da população; em contrapartida, outras operações OP são operações-carga se têm um longo período de maturação durante o qual prevalecem os custos, antes de mostrarem seus benefícios;
 - (5) às vezes, referem-se a ações que a população ou os atores relevantes consideram uma carga ou um custo político inaceitável, e por isso, podem ser politicamente inviáveis em determinado momento.
- Se refletirmos sobre o conceito de operação OP, percebemos que se trata de operações muito especiais que não podem ser o componente diário único do jogo social.

Assim, no jogo social, combinam-se dois tipos de operações:

- (1) as operações OP, que contêm a capacidade de impacto do plano sobre o placar do jogo;
 - (2) as operações OK, cuja função é facilitar a produção das operações OP.
- Exato. As operações OK não têm sentido, exceto por estarem a serviço da produção das operações OP. Por sua vez, as operações OP seriam difíceis ou impossíveis de realizar sem a contribuição das operações OK. Esta distinção não desconhece que as operações OP, uma vez chegado o momento de amadurecimento de seus resultados, deixem de ser amargas em seu balanço global e adquiram as características das operações OK. Isso faz com que seja muito importante o tempo de maturação das operações OP em uma estratégia.
- As operações OP são jogadas excepcionais que não ocorrem todos os dias, sobretudo aquelas operações que marcam o rumo ou a mudança de leme. Em contrapartida, as operações OK são matéria do jogo diário, pois abrem caminho às primeiras e só uma cadeia delas cria as condições que tornam possíveis as operações OP.

As operações OK têm as seguintes características:

- (1) são desenhadas para dar viabilidade a alguma operação OP, por isso não têm diretamente eficácia direcional; têm eficácia processual;
- (2) se falham, sempre é possível conceber uma operação OK alternativa, e as metas do plano têm necessariamente de ser afetadas;
- (3) em geral não podem ser desenhadas como parte do plano formal, pois respondem a necessidades e oportunidades muito imediatas; são um bom exemplo do princípio de que o plano só se completa na ação. Constituem muitas vezes um produto da improvisação em torno do plano e demonstram a importância do conceito de cultura de planejamento, que eleva a qualidade da improvisação e a submete à direcionalidade do plano;
- (4) referem-se à parte doce da política e, portanto, seu requisito essencial é que sejam viáveis de antemão.

As operações OP criam a necessidade das operações OK, e as operações OK criam viabilidade para as operações OP. A história não seria compreensível sem as operações OK, consideradas como um tecido em volta das operações OP.

Quanto aos Meios Estratégicos, MATUS (1997) expunha:

Alguns conjuntos de operações OK cumprem funções muito especializadas em relação ao processo de construção de viabilidade e dão origem ao que podemos chamar de meios táticos que, ao ser utilizados em seqüência na trajetória, tornam-se meios estratégicos. Os meios táticos e estratégicos são conjuntos de operações tipo OK que demonstraram na prática uma alta eficácia processual e, dado o seu uso reiterado, têm respaldo em teorias e técnicas para facilitar sua melhor utilização. Os meios táticos e estratégicos mais usados são os seguintes:

Imposição: É o uso da autoridade e da hierarquia. Por isso, este meio não é aplicável a um jogo mas à estrutura hierárquica que depende de um jogador. No entanto, no interior de uma estrutura hierárquica também podem ocorrer jogos. Por exemplo, em situação normal, o ministro dá ordens a seus funcionários. Mas, em período de greve, deve usar outro tipo de meios estratégicos.

Persuasão: Baseia-se na capacidade de sedução do líder. Implica obter apoio e adesão do outro para o seu próprio projeto sem ceder nada de imediato, exceto a proteção psicológica ou real de adesão ou participação em um projeto do líder, o que implica somente a possibilidade futura de uma

recompensa. A estratégia de persuasão é sempre uma boa companheira da estratégia de imposição.

Negociação: Implica o intercâmbio de interesses conflitivos com a outra parte, na disposição de ceder algo se o outro também cede. O ideal é não ceder nada e encontrar através da negociação um acordo bom para todos (pág 88).

Mas nem sempre isso é possível, e transformar uma negociação aparentemente conflitiva em negociação cooperativa depende do tipo de negociação e da inteligência dos negociadores. Podemos falar de três tipos de negociação:

- (1) cooperativa, na qual todos os participantes ganham (soma positiva e diferente de zero), se a negociação tiver êxito;
- (2) conflitiva, na qual o que uma parte ganha a outra perde (jogo de soma zero); e
- (3) mista, na qual se encontram aspectos combinados das duas anteriores.

Mediação: Nem sempre se pode resolver, pela negociação, o conflito de interesses. Se ceder algo do objeto da negociação representar um custo muito alto para as partes, a via da negociação tem poucas probabilidades de êxito. Quando isso ocorre e se não há ânimo para confrontação, para apelar a um julgamento em tribunais ou para recorrer à violência, um caminho aberto consiste em chamar um mediador.

Julgamentos em Tribunais: Exige que o conflito de interesses seja submetido a regras jurídicas que lhe sejam aplicáveis.

Coação: Consiste em ameaçar o outro, fazendo-o pagar um preço caso não se submeta a uma conduta imposta pela parte que ameaça.

Confronto: Baseia-se em medir forças. Se não há acordo, vejamos quem pesa mais. O sistema democrático exige confrontações periódicas, como as eleições, as greves etc, para manter o equilíbrio de poderes e a representação democrática.

Dissuasão: Ameaça de usar a força que fala por si mesma, entendido que não será necessário utilizá-la plenamente. A dissuasão baseia-se em dois princípios: (1) exhibir a própria força; e (2) demonstrar vontade e capacidade, caso seja necessário, de usar a própria força com eficácia e alto custo para o adversário. A dissuasão entre dois atores poderosos implica uma privação mútua de liberdade.

Guerra: Medição violenta de forças. Só é imaginável no caso de objetivos de altíssimo valor e no qual cada parte julga que a outra está disposta a impor arbitrariamente os seus objetivos.

Finalmente, tem-se a análise do papel que o tempo desempenha na estratégia, conforme MATUS (1997):

As operações do plano só se podem produzir com efeito esperado se forem realizadas no tempo e na sequência oportunos. É a variável-chave de toda estratégia. O tempo impõe restrições e oferece possibilidades. A partir dessas restrições e possibilidades, a estratégia de construção de viabilidade exige que se desenhe uma sequência de operações OP viáveis e eficazes para criar um espaço futuro de possibilidades, capaz de admitir a produção da sequência das operações OP inviáveis. Nesse processo de construção de viabilidade podemos contar com o auxílio das operações OK. A estratégia configura-se, em última instância, em uma trajetória, quer dizer, em uma sequência de operações e uma sequência de meios estratégicos, discriminados por atores e operações. Toda trajetória tem um segmento crítico. Se esse segmento crítico é favorável, está definido pelo intervalo de datas futuras em que o estrategista calcula que as novas situações criadas, em razão de suas características suficientemente favoráveis, tornarão viáveis as operações que são inviáveis na situação atual. O segmento crítico também pode ser desfavorável. Em uma trajetória há muitas combinações possíveis para lidar com os atores, as operações, os meios estratégicos e o tempo. Que combinações são as mais promissoras e têm maior probabilidade de êxito? Quais são coerentes ao longo da estratégia? Por exemplo, se hoje me confronto duramente com o ator A1 posso obter amanhã sua colaboração para tornar viável outra operação? Uma trajetória construtora de viabilidade indica a sequência em que o estrategista ordena suas jogadas com base em um cálculo de criação de um segmento crítico favorável. Toda a complexidade da estratégia resume-se na possibilidade de criar um segmento crítico favorável na trajetória. A eleição do segmento crítico é a eleição do momento do conflito difícil no tempo, e disso depende o êxito ou o fracasso de uma estratégia. O tempo é o ponto de reunião das outras três dimensões da estratégia. Em cada data concreta da trajetória, propõe-se um tratamento a cada um dos atores relevantes, em relação às operações que se necessitam viabilizar, utilizando os diversos meios estratégicos disponíveis.

2.5.5 Como agir a cada dia de forma planejada?

A resposta à esta pergunta é de fundamental importância, na medida em que considerarmos que a ação está dissociada do plano – o que torna este desnecessário - e que a prática de planejamento público brasileiro, inconsciente ou deliberadamente, assim está sendo conduzida,.

Segundo MATUS (1997), planejamento só é efetivo na medida em que oferece um suporte para a tomada de decisões e sua oferta é demandada e valorizada pelo decisor.

Este princípio é destruído em seus componentes no planejamento tradicional: não oferece um suporte efetivo para a tomada de decisões nem sua oferta é requerida pelo decisor. (...) O ponto-chave consiste em entender que o planejamento é o resultado de uma mediação entre o conhecimento e a ação. As respostas às três primeiras perguntas desta conversação apontam para a teoria e métodos para acumular conhecimentos antes de agir: identificação e seleção de problemas, explicação situacional dos mesmos, planos por problemas com cenários, planos de contingência, análise de confiabilidade do plano e análise estratégica. Estas três primeiras perguntas correspondem aos três primeiros momentos da dinâmica do processo de planejamento situacional.

O momento 1 é o momento explicativo. Trata de compreender a realidade identificando os problemas que os atores sociais declaram. Trabalha nos tempos verbais *foi*, *é* e *tende a ser*. Seu propósito é explicar a realidade do jogo social e para isto usa a análise situacional. Começa com a enumeração e seleção de problemas, a análise do macroproblema, a identificação dos atores relevantes e termina com a explicação sistêmica de cada problema através da técnica do fluxograma situacional. A partir desta análise, constrói a árvore explicativa e seleciona os nós críticos de cada problema. Esta é a primeira forma de acumulação de conhecimentos.

O momento 2 é o momento normativo-prescritivo. Trata do modo como se formula o plano e trabalha com a forma verbal do *deve ser*. Seu objetivo é produzir as respostas de ação em um contexto de incertezas e surpresas. Aqui é o ponto no qual se baseia a grande aposta do plano e todas as apostas parciais por problemas e por nós críticos ou subproblemas. Começa com o desenho prévio das operações e a avaliação prévia das variantes,

invariantes e surpresas próprias do plano global e de cada problema, a formulação de cenários e planos de contingência e a orçamentação das operações exigidas em recursos econômicos. Tudo isto é sintetizado em árvores de apostas para cada problema e a árvore da grande aposta do plano. Como apoio a esse processo, trabalha-se com um Banco de Operações, que inclui dois tipos de módulos: as operações do plano e as operações na etapa de pré-processamento que ficam como reservas para alimentar qualquer ajuste ou mudança do plano. Na dinâmica do PES o plano não é artesanal, é modular e é formulado e reformulado constantemente armando módulos processados, como forma de acumulação de conhecimentos.

O momento 3 é o momento estratégico. Trata do modo de examinar a viabilidade política do plano e do processo de construção de viabilidade política para as operações não viáveis na situação inicial. Seu propósito é formular estratégias para tratar as operações como um processo de produção política em parte cooperativa e em parte conflitiva. Começa com a análise da matriz de motivações para definir a alienação dos atores com respeito às operações e identificar as operações e atores conflitivos, prossegue com a enumeração do VRC do jogo pertinente a cada problema, a construção da matriz de vetores de peso e culmina com a análise de trajetórias de construção de viabilidade. Esta é a terceira forma de acumulação de conhecimentos. Quando um problema passou por estes três momentos, só mudou o conhecimento que a equipe de governo tem sobre o mesmo, mas a realidade continua à espera da ação. Daí a importância da mediação entre o conhecimento que se acumula nos três momentos mencionados e o quarto momento da ação.

O momento 4 é o momento tático-operacional. Trata da ação com o suporte do plano. Tem a finalidade de criar um processo contínuo, sem rupturas, entre os três momentos anteriores e a ação diária. Trata também de recalcular o plano e de aprimorá-lo de acordo com as circunstâncias do momento da ação e do detalhe que a prática exige.

No planejamento tradicional fala-se da execução do plano. Isto é um simplismo, porque só se executa aquilo que os gerentes julgam que pode ser executado. As idéias do plano não se executam até que alguém complete seu processamento tecnopolítico com o detalhamento operacional exigido pelo sistema administrativo. Mas, nem esse detalhamento operacional produz-se espontaneamente, nem os gerentes estão em um vazio de ação à espera dos planos, porque estão sobrecarregados pela agenda diária infestada de pequenos problemas, e enredados em centenas de entraves burocráticos. O espaço da ação está sempre ocupado pelas

rotinas, as urgências e a improvisação. Se o plano é executado deve, em primeiro lugar, deslocar, pelo menos em parte, o espaço ocupado pela improvisação, as urgências e as rotinas. E, para isso, a preliminar é que exista uma demanda real por planejamento.

Ainda de acordo com MATUS (1997),

O drama do momento 4 é esse: em nossos sistemas de governo não há demanda por planejamento, porque ninguém cobra o desempenho em função de planos, e os gerentes não têm tempo para planejar, porque os processos de gestão pública são tão deficientes que tudo o que deveria ser normal tem de ser tocado como se fossem emergências. Nesse quadro, a ação dissocia-se do planejamento. Planeja-se o que não se faz e faz-se o que não se planeja. O resultado é evidente: a acumulação angustiante dos problemas e a incapacidade dos governos para manejar seu balanço de gestão política. No PES dizemos que nenhum governo pode ser melhor do que as ferramentas de trabalho que conhece e aplica. O tema da última pergunta, assim, é a ação e seus resultados ante o olho crítico da população.

Segundo MATUS (1997), no método PES, os resultados da ação do governo são registrados em três balanços, a saber:

- O Balanço de Gestão Pública (I) sintetiza os resultados positivos e negativos alcançados no âmbito específico que dá ou nega resposta às demandas políticas dos atores sociais e da população em geral. Refere-se à ação do governante que incide sobre a qualidade da democracia, o respeito aos direitos humanos, a distribuição do poder que descentraliza e logra um equilíbrio de governabilidade nas diversas instâncias de governo, o apego às regras de ética, a eficácia e a rapidez da justiça, a manutenção da legitimidade e legalidade do governo, o prestígio dos partidos políticos e do Congresso Nacional, a distribuição de renda, o nível geral de qualidade da democracia e os efeitos de tudo o que foi mencionado sobre a imagem do governante e a adesão que alcança nos atores sociais e na população. O recurso crítico escasso para manejar esse balanço é o poder.
- O Balanço Macroeconômico (II) registra, em seus benefícios e custos, as consequências políticas do manejo macroeconômico e os resultados econômicos alcançados nas condições políticas vigentes, dentre os quais se

destacam o crescimento econômico, o emprego, o bem-estar material, o equilíbrio do comércio exterior e a taxa de inflação. O critério central para a gestão deste balanço é a eficácia macroeconômica no período de governo. O recurso crítico escasso para administrar este balanço são os meios econômicos.

- O Balanço de Intercâmbio de Problemas Específicos (III), por sua vez, refere-se ao saldo de efeitos políticos positivo ou negativo, gerado pelo enfrentamento dos problemas específicos valorizados pela população, como água potável, habitação, transporte urbano, eletricidade, telefones, segurança pessoal, educação, saúde básica, saneamento urbano, recreação etc. O critério central no manejo deste balanço consiste em manter os marcadores dos problemas (VDP) dentro de metas aceitáveis. Os recursos econômicos e, principalmente, as capacidades gerenciais.

O Balanço Global do governo é construído mediante a agregação de sinais positivos ou negativos dos três balanços anteriores.

Na análise desses balanços, MATUS (1997) considera dois critérios que foram assinalados por Max Weber:

(1) eficácia formal ou técnica, que responde à necessidade de enfrentar – com rigor e apego aos paradigmas científicos vigentes – os problemas específicos de cada balanço;

(2) eficácia material ou política, que responde à necessidade de considerar que o poder político é um recurso escasso que não deve ser consumido até o limite dada a adesão infantil e tecnocrática ao primeiro critério, pois a perda do poder político pode levar, em seu extremo, à própria derrota do critério baseado nas teorias científicas.

Ambos os tipos de eficácia estão fortemente inter-relacionados. A ineficácia política conduz, com o tempo, à ineficácia técnica.

Segundo MATUS (1997), a baixa capacidade dos governos na América Latina pode ser sintetizada no fato de as equipes dirigentes não saberem administrar os três balanços que o PES propõe. Ou se concentram no balanço I, com desconhecimento do manejo econômico e dos problemas específicos do balanço III; ou manejam o balanço II com critério exclusivamente técnico, em detrimento dos balanços I e III.

Essa ineficiência explica-se pelas seguintes razões, conforme afirmava MATUS (1997):

Um governo pode ser deficiente por três razões:

- (1) porque caminha na direção errada por causa da má seleção do projeto de governo ou por não saber corrigi-lo a tempo; isso pode ter origem em uma deficiente seleção de problemas, por sua vez causada pela falta de uma grande estratégia ou de um bom sistema de avaliação do andamento do governo; nesse caso suas decisões não chegam ao alvo das aspirações e necessidades cidadãos, não aproveitam as potencialidades do sistema nem enfrentam as ameaças colocadas às conquistas já alcançadas;
- (2) devido a um processamento tecnopolítico deficiente do projeto escolhido, sem a devida consideração situacional dos aspectos políticos e técnicos, o que leva ao pagamento de um custo político ou econômico excessivo para cada decisão;
- (3) porque o gerenciamento por problemas e operações é deficiente e, por isto, é baixa a capacidade de execução das decisões.

A primeira causa nos diz que um governo não pode ser melhor que a sua seleção de problemas. Esse é o seu teto, alto ou baixo, segundo a qualidade dessa seleção. Mas o governo pode ser pior que a sua seleção de problemas, se não aproveitar esse limite potencial, em razão de um processamento tecnopolítico deficiente. Assim, a segunda causa pode somar-se ou subtrair-se à anterior. Um processamento tecnopolítico dos problemas, de alta qualidade, contribui para alcançar o teto da primeira causa, mas se esse processamento é ruim, não há limites para a má gestão, ainda que a seleção de problemas seja adequada. A terceira causa tem como teto a segunda e indica a capacidade gerencial de realizar com eficiência e eficácia as decisões tomadas, que é o que conta, em última instância, dentro do espaço de eficácia possível determinado pelos dois primeiros critérios.

O critério de síntese para avaliar o andamento de um governo é o balanço global de sua gestão em uma situação concreta. Esse balanço global sintetiza os três balanços parciais. Cada balanço tem no débito o custo político da ação ou inação sobre os problemas que afligem a sociedade, e no crédito de benefícios políticos produzidos com a dita ação ou omissão. O esquecimento de algum dos três balanços indica inevitavelmente uma má seleção de problemas.

A operação dos balanços se dá, conforme MATUS (1997), da seguinte forma:

Cada problema selecionado pelo governante em seu projeto de governo tem um balanço planejado e um balanço resultante da ação prática. O balanço de cada problema, por sua vez, compõe-se dos três balanços mencionados. Alguns desses problemas podem resultar em um balanço negativo, outros em um balanço neutro ou positivo. O impacto conjunto dos balanços de cada problema produz o balanço global de governo. O acerto da decisão que seleciona o modo de enfrentar um problema particular baseia-se no processamento tecnopolítico desse problema, como uma parte do todo. Em contrapartida, a racionalidade do conjunto das decisões acumuladas sobre todos os problemas abordados ou esquecidos até uma data concreta no processo de governo, depende do sinal do impacto resultante desse conjunto sobre o balanço global de gestão. Esse saldo da gestão pode ser positivo ou negativo, segundo o predomínio do impacto dos problemas-carga ou dos problemas-benefício no conjunto da ação governamental. Podemos pagar um custo político alto por um ou alguns problemas por algum tempo mas nunca por todos, durante todo o período de governo. Os problemas-benefício devem pesar mais do que os problemas-carga para que se alcance um balanço global positivo, e essa é a meta de todo governo em qualquer circunstância. Nessa análise não importa somente o saldo atual do balanço global, mas, principalmente, sua projeção até o final do governo.

O cálculo dos balanços por problemas e do balanço global, segundo MATUS (1997), é uma das funções do que o PES chama de Unidade de Processamento Tecnopolítico (UPT) que é uma pequena assessoria muito próxima ao Presidente da República.

Essa unidade deve fazer as projeções desses balanços e depois verificá-los na prática. Mas, para evitar a cegueira e a auto-avaliação satisfatória, segundo a ótica exclusiva do governante, são necessárias as avaliações populares e as avaliações pelos atores sociais. A cidadania é o juiz que avalia, no presente, o impacto da gestão do governo, e nunca se deve perder de vista a necessidade de calcular, cada dia, esses balanço, de projetá-lo até o fim do governo e de avaliar suas causas e consequências. Para alcançar uma gestão de governo exitosa deve-se resolver o problema temporal que muitas vezes nasce da defasagem no tempo entre a eficácia técnica e a eficácia política durante o período de governo, o que cria

contradições intensas e comuns. Por exemplo, a política econômica no balanço II pode ser eficaz no plano formal ou técnico e, temporalmente, altamente ineficaz no plano político, até depois do período de governo. O bom processamento técnico de um problema não garante sua eficácia política, e pode ser que seja, por certo tempo e em curto prazo, uma carga política, se isso acarretar severos sacrifícios para a população. Por sua vez, um processamento técnico deficiente ou irresponsável pode trazer benefícios políticos a curto prazo e, com o andar do tempo, passar a ser uma carga.

(...) cada balanço é como um cinto. São três os cintos de governo, não apenas um. O princípio fundamental é o de compensar o aperto de um cinto com o afrouxamento dos outros. Isto é muito importante, porque no sentido comum tecnocrático diz-se, com muita segurança, que, se a situação é difícil, é necessário apertar o cinto. Isso é falso por duas razões. Primeiro, porque são três cintos. Segundo, porque a pior coisa que um governante pode fazer é apertar os três cintos ao mesmo tempo. A arte e a técnica de governar consistem em produzir, mediante compensações, um balanço global positivo. O déficit no balanço técnico, com o passar do tempo, leva a um déficit no balanço político, porque no final deve-se pagar o custo político do desastre técnico. Mas, no curto prazo, um balanço positivo no balanço técnico também pode conduzir a um déficit político, se se levar o critério técnico além das possibilidades de assimilação política pela população e pelas forças sociais. Naturalmente, a pior opção para um governante é aquela que, além de ser tecnicamente ineficaz, ainda é politicamente custosa.

Ainda segundo MATUS (1997), o mau manejo dos três cintos de governo traz as seguintes consequências:

Se um governante, por improvisação, negligência ou incapacidade, tem um déficit nos três balanços de gestão, inevitavelmente desacula poder e perde prestígio. O custo dessa perda, além de certo limite e por uma ou outra via, é a queda do governo. Não basta manejar bem um dos balanços, porque isso significa algum tipo de barbarismo que produz custos desnecessários. Tampouco é necessário e eficaz estar simultaneamente em déficit nos três balanços, porque isso é indício de desgoverno. O custo político da gestão global do governo não deve superar os benefícios

políticos agregados dos três balanços. Esse é um princípio básico da arte-ciência da política.

Por isso, a arte da política, com o auxílio do processamento tecnopolítico, busca a maneira de compensar os efeitos desses três balanços, para obter, em cada período crítico do processo de governo, um balanço político global positivo, dentro das restrições que um bom ou razoável manejo da racionalidade formal ou técnica exige.

A qualidade do processamento tecnopolítico é crítica para produzir um balanço global positivo de governo e, geralmente, as deficiências mais notórias referem-se a: (1) mau processamento tecnopolítico em cada problema parcial; (2) defasagem excessiva no tempo entre custos e benefícios políticos em cada problema; e (3) ausência de avaliação global e permanente do balanço global de gestão do governo, para que se aplique oportunamente o critério de compensação entre os problemas e entre os balanços parciais.

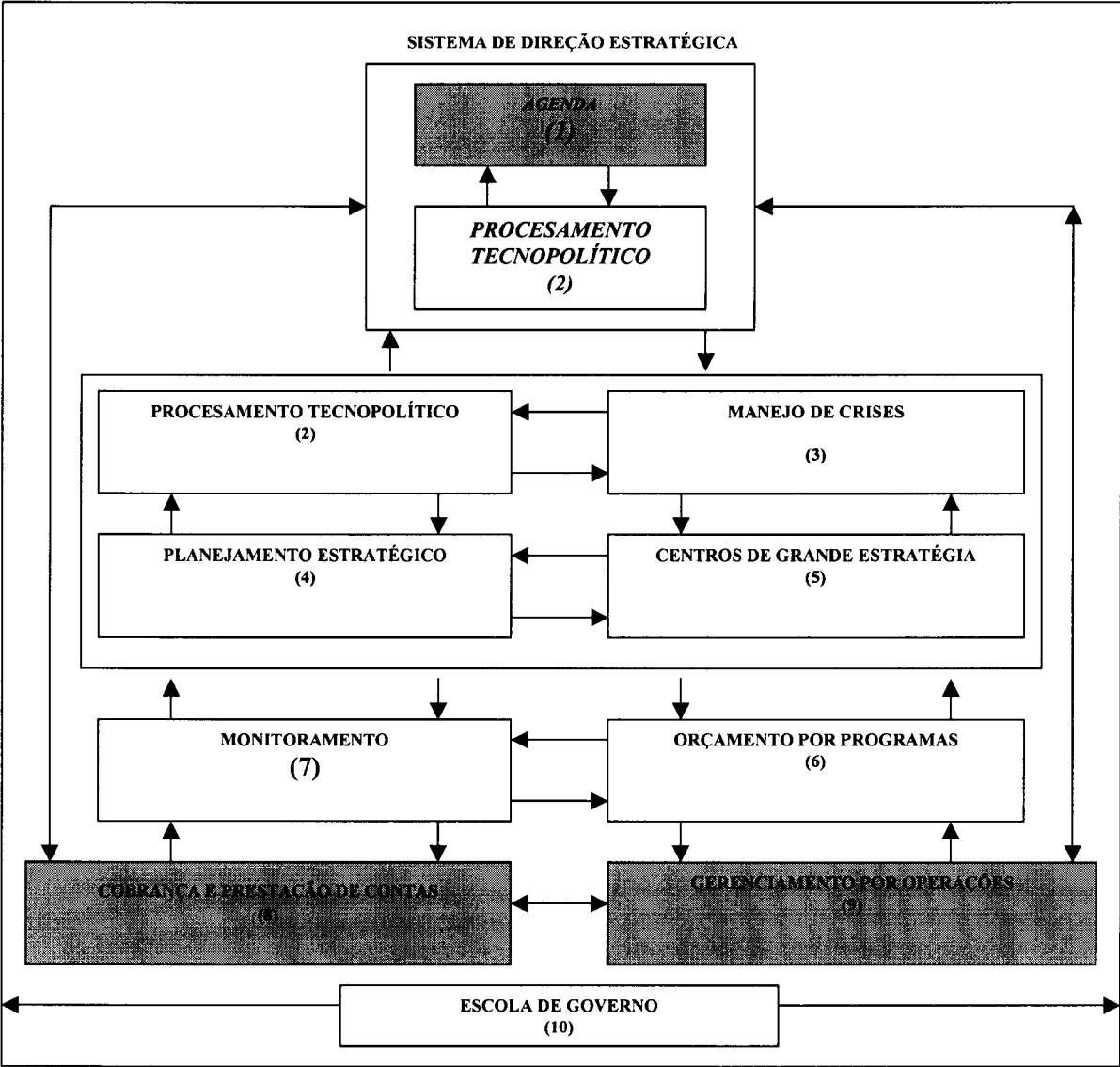
Em síntese, para MATUS (1997) o problema está no fato de que sem um bom planejamento é muito difícil administrar bem os três cintos de governo. Ou seja, sem que a ação seja mediada pelo conhecimento.

A existência dessa mediação reflete-se, como em um espelho, na agenda do dirigente. Ali é indicado o uso do tempo do dirigente e a seleção de seu foco de atenção. Ali fica patente sua seleção de problemas. Quando não há essa mediação, ou se for muito deficiente, a agenda mostra duas características bem estudadas: (1) no máximo 4% do tempo das 24 horas diárias do dirigente é dedicado ao que é importante para o manejo dos três balanços; e (2) de 95% a 100% das propostas importantes para a decisão chegam aos dirigentes como mal-estares ou problemas deficientemente processados, incluídos os 4% já referidos. Em outras palavras, o dirigente aproveita bem, na melhor das hipóteses, 5% dos 4% de seu tempo. O conceito de propostas de decisão deficientemente processadas é muito importante e significa, no extremo inferior, que se trata de mal-estares, quer dizer, de problemas não bem-formulados e sem propostas claras de solução; no extremo superior trata-se de problemas com bom processamento técnico, mas sem um adequado processamento político ou jurídico, ou com bom processamento político e inadequado processamento em outros campos relevantes. Isso significa que a máquina executiva, que delibera e produz decisões, é de baixa qualidade e com grande tendência à

ineficiência e aos erros. Se um bom menu diário de decisões (MDD) é impossível administrar os três cintos de governo. Um dirigente que só aproveita bem menos de 1% de seu tempo realiza má gestão, ainda que trabalhe 18 horas por dia.

O MDD é elaborado exatamente pela qualidade dos processos que constituem a mediação entre o conhecimento e a ação. Essa qualidade exige: primeiro, que existam condições para que haja demanda por mediação, e isso depende da existência de um sistema exigente e rigoroso de petição de contas pelo desempenho; segundo, que haja suficiente qualidade em certos sistemas-chaves do aparelho de direção, tais como: processamento tecnopolítico, planejamento estratégico, grande estratégia, manejo de crises, monitorização, orçamento por programas, gerência por operações e treinamento. Quando não se preenche a primeira condição não há demanda por planejamento nem estímulo para que existam os sistemas mencionados na segunda condição, ou seja, a mediação não tem demanda real. Por sua vez, quando não se cumpre a segunda condição, não pode haver qualidade na oferta de mediação e, portanto, os sistemas tradicionais não podem competir com a improvisação, as emergências e a rotina. Nas condições assinaladas, a agenda e o MDD dos dirigentes enchem-se de rotinas, emergências, mal-estares e improvisações, porque estes têm mais força e maior capacidade prática que o planejamento tradicional.

Figura 14: Sistema de Direção Estratégica proposto por MATUS



Fonte: Adaptado a partir de MATUS (1997)

Assim MATUS (1997) afirmava, categoricamente, que bons políticos preferem a improvisação ao planejamento, pois:

A influência do contexto em que se dão as práticas de governo na América Latina facilita a improvisação e desvaloriza o planejamento, porque o aparato do setor público configura um sistema macroorganizativo de baixa responsabilidade.

O qualificativo “de baixa responsabilidade” significa que ninguém cobra de ninguém contas sistemáticas quanto ao desempenho no cumprimento de

PAULO F. B. GARCIA
A "PROCUSTOMANIA" NA ELABORAÇÃO E GESTÃO DO PPA 2000-2003: A PRÁTICA DETERMINISTA INCONSCIENTE PRESIDE A FORMULAÇÃO DO PLANO. O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL COMO FERRAMENTA DE GOVERNO.

seus compromissos, quanto às apostas feitas no plano ou, simplesmente, quanto aos resultados alcançados, na falta de planos, em relação às promessas eleitorais. Por consequência, em relação aos três balanços de governo, dá no mesmo tanto a eficiência quanto a ineficiência do governo, tanto a eficácia quanto a ineficácia, tanto a qualidade sistemática do planejamento quanto o simplismo da improvisação. Em outras palavras, em um sistema organizacional de baixa responsabilidade, não há demanda por planejamento e não há exigências externas ao próprio sistema político sobre a qualidade da gestão pública. O sistema político, expresso nos partidos políticos, se auto-satisfaz com critérios internos de avaliação, tais como o controle dos cargos públicos, o crescimento relativo do partido, as oportunidades de negócios e proteção outorgadas pelo controle do aparelho do estado. Nessas circunstâncias, a população não pode cobrar o governo, porque não possui mecanismos, salvo o ato de votar, para fazer valer as suas demandas. O governo só recebe pressões e controles de parte das estruturas partidárias e dos grupos de pressão com capacidade para manipular as eleições e os critérios de avaliação interna. Só secundariamente consideram os interesses da maioria da população. Nessas circunstâncias, não há um espaço sério para o desenvolvimento dos sistemas de alta direção, dentre eles o de planejamento. A improvisação não tem oposição.

A facilidade da improvisação é algo óbvio. Qualquer um pode improvisar a partir de uma profissão universitária, da experiência e conhecimento prévios. A improvisação está ao alcance de todos, não requer treinamento nem conhecimento especiais e alimenta a soberba do homem prático. Utilizo o termo homem prático com o significado de menosprezo pela teoria, excessiva confiança na experiência e submissão à ignorância de segundo grau (não sabe que não sabe). A improvisação reforça o ego do homem prático que vê nos métodos de planejamento uma ameaça a seu poder e a seu prestígio, ou uma ferramenta um tanto infantil e inocente. Em contrapartida, o planejamento, inclusive o tradicional, exige conhecimento especializado. A improvisação é a prática natural dos partidos políticos e esses partidos são os que preenchem as principais posições de poder no governo. Portanto, a improvisação está a favor da corrente dos fatos, e o planejamento implica uma mudança no estilo de fazer política e de governar.

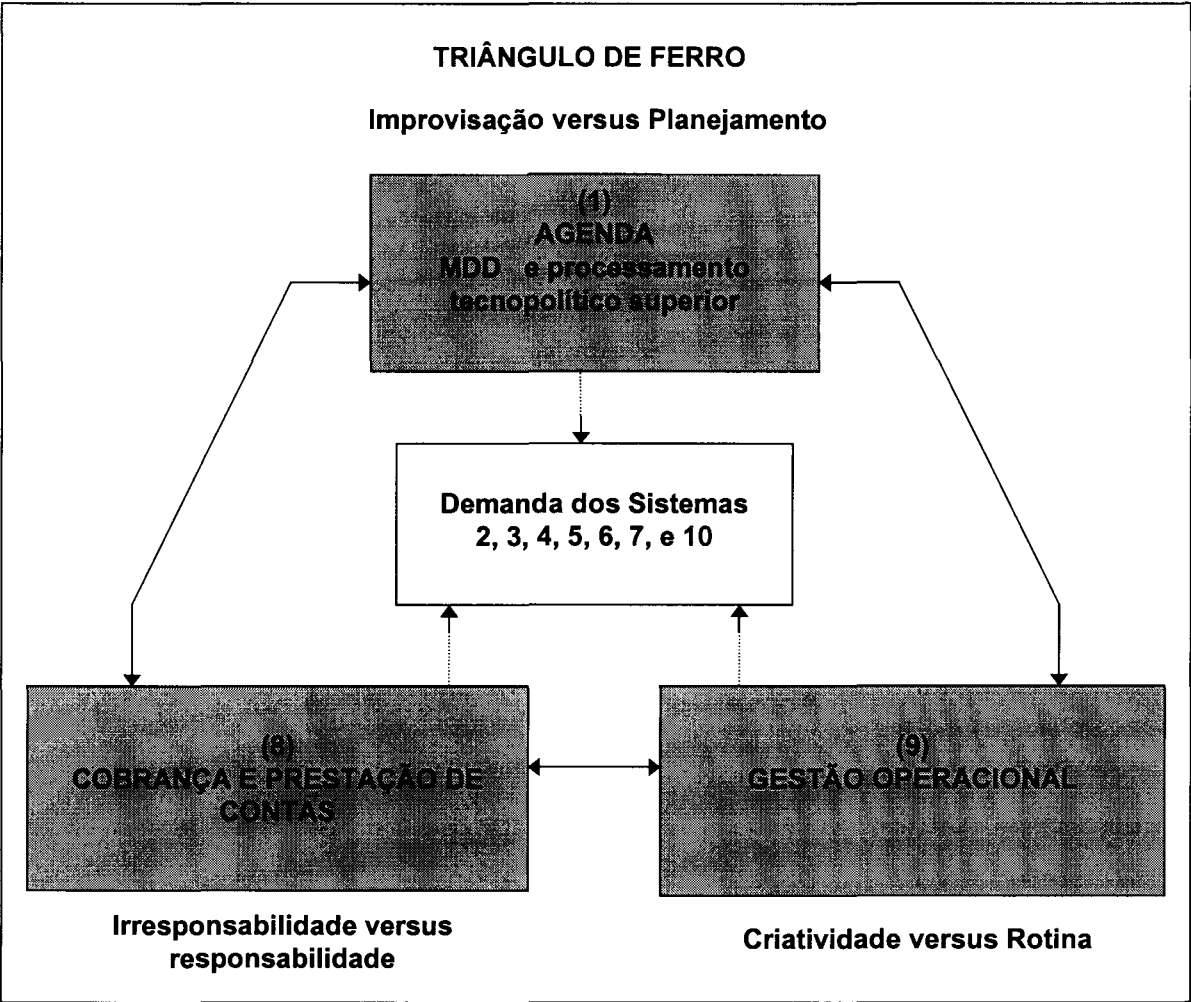
Por último, as fraquezas do planejamento tradicional dão valiosíssimas vantagens à improvisação. A improvisação tem quatro qualidades essenciais em relação ao planejamento tradicional: (1) é flexível e adaptável à realidade, já que não se apresenta como uma proposta formal e é feita a

cada momento; (2) é oportuna, porque age sem formalismos e em alta velocidade, enquanto um plano demora um ou dois anos para ser produzido e quase nunca pode ser revisto; a improvisação está sempre presente quando é necessária com suas propostas; (3) é variada porque suas fontes de produção estão dispersas em muitos lugares do aparelho público e do sistema social, enquanto o planejamento tem suas fontes concentradas nos escritórios de planejamento; e (4) é predominantemente situacional, ainda que muitas vezes também possa ser tecnocrática, já que o improvisador não age, em geral, movido por uma teoria ou técnica, mas com base em uma experiência matizada por uma grande variedade de critérios. Em outras palavras, a improvisação adapta-se melhor ao modo de raciocinar de um político, já que o planejamento tradicional, por seu apego ao modelo determinista torna-se muito artificial para os atores reais acostumados a lidar com a incerteza e com as surpresas.

Quanto a capacidade do PES de promover a melhora da gestão pública, considerando que os sistemas organizacionais são de baixa responsabilidade, MATUS (1997) afirmava:

Um sistema organizacional de baixa responsabilidade é um sistema de mediocridade ultraestável, que não tem estímulos para elevar sua qualidade nem aceita as imposições da modernização. Em meu trabalho sobre a Teoria das Macro-Organizações desenvolvi com amplitude essa teoria. É algo muito interessante. Um sistema organizacional de baixa responsabilidade é um sistema satisfeito com sua mediocridade e possui um sistema imunológico forte, que lhe permite rejeitar os implantes incompatíveis de modernização. De modo que não só não há demanda por planejamento, como também o sistema defende-se e rejeita a modernização do planejamento. Tampouco trata-se somente da rejeição ao planejamento moderno, mas também da rejeição a qualquer tipo de modernização que trate de tirar o sistema organizacional de seu ponto de mediocridade ultraestável.

Figura 15: Triângulo de Ferro das Macro-Organizações, segundo MATUS



Fonte: Adaptado a partir de MATUS (1997)

Exemplificando a incapacidade de reformas exitosas em sistemas de baixa responsabilidade e profetizando o que ocorre hoje com o PPA 2000-2003, MATUS (1997) afirmava:

Suponhamos que em um sistema de baixa responsabilidade seja introduzida a técnica de orçamento por programas. Nesse sistema medíocre, a gestão é rotineira e não requer análise de eficiência e eficácia por objetivos. A operacionalidade de um orçamento por programas pode sobreviver se a gestão não o requer? O orçamento por programas opera com metas e análise de eficiência e eficácia, enquanto a gestão rotineira atua por inércia. Pode prevalecer o critério renovador do orçamento por programas? A resposta é negativa. O sistema de baixa responsabilidade defende-se degradando a reforma substantiva do orçamento por programas até o nível da mediocridade preexistente do orçamento tradicional, mas

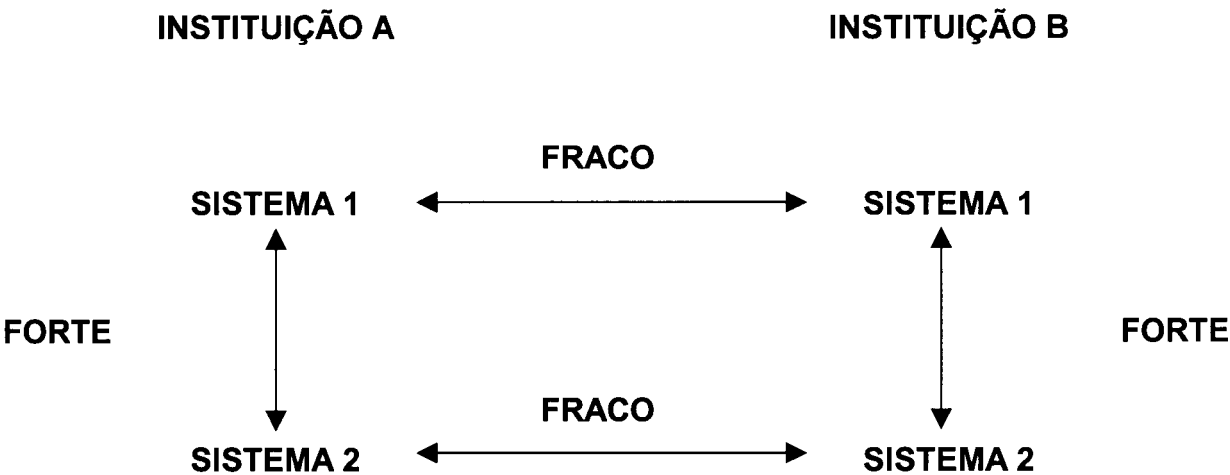
PAULO F. B. GARCIA
A "PROCUSTOMANIA" NA ELABORAÇÃO E GESTÃO DO PPA 2000-2003: A PRÁTICA DETERMINISTA INCONSCIENTE PRESIDE A FORMULAÇÃO DO PLANO. O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL COMO FERRAMENTA DE GOVERNO.

admite suas formas pragmáticas e seus conceitos. Quer dizer, abre espaço para que o sistema modernizado tenha uma função ritual, mas nega sua função operacional,

Isto faz com que um sistema de baixa responsabilidade seja um sistema de mediocridade ultraestável, muito difícil de reformar, conforme MATUS (1997) continua a descrever:

Por outro lado, as relações interinstitucionais são relações de coexistência e compatibilidade menos exigentes, que deixam maior espaço de liberdade às reformas. Por exemplo, um bom sistema de orçamento por programa ou de planejamento estratégico na instituição A pode coexistir, sem conflitos, com um sistema de gerenciamento, orçamentos e planejamento tradicional na instituição B.

Figura 16: Relação intersistêmica , segundo MATUS



Fonte: Adaptado a partir de MATUS (1997)

O enunciado teórico é o seguinte:

(1) as relações intersistêmicas são muito mais fortes do que as relações interinstitucionais;

(2) a estratégia de reforma vertical progressiva por instituições selecionadas pode derrotar a estabilidade medíocre do sistema organizacional se aproveitar a debilidade das relações interinstitucionais para criar um sistema de alta responsabilidade em um departamento do sistema que se constitua na primeira ilha de modernidade.

A reforma horizontal, por sua vez, é indeterminável, incapaz de elevar o grau de responsabilidade do jogo organizacional, já que nunca tem a possibilidade de acumular uma massa crítica de sistemas reformados. Não pode ser progressiva. É uma tarefa de Sísifo, rei de Corinto, condenado a carregar uma pedra enorme até o alto da montanha, a qual tornava a cair assim que ali chegava.

Segundo MATUS (1997), uma reforma vertical mudaria as regras de responsabilidade para todo um departamento específico e, por esse caminho, permite que a modernização consolide-se nessa instituição em um novo nível estável de alta qualidade, podendo acumular massa crítica inovadora e chegar a dominar todo o sistema. No entanto, a reforma vertical não tem êxito garantido, apenas tem maiores possibilidades de êxito que a reforma horizontal. Portanto, é importante discutir as condições em que uma reforma vertical pode ser exitosa.

Para que uma reforma vertical tenha êxito, seu dirigente supremo deve auto-impor-se regras de responsabilidade que não são exigidas pelo jogo macroorganizacional. A partir deste primeiro requisito, devem ser cumpridas, segundo minha experiência, as seguintes condições:

(1) a instituição reformada deve ter suficiente peso e autonomia para resistir às pressões interinstitucionais do velho sistema;

(2) a instituição reformada deve ter uma cabeça estável durante o período crítico da reforma (18 meses). Na época em que os governadores e prefeitos eram indicados e nomeados pelo Presidente da República, foi impossível modernizar essas instituições, e algumas delas chegaram ao extremo de ter seis ou sete dirigentes diferentes em um mesmo ano;

- (3) a alta direção da instituição deve encabeçar a reforma. A modernização não é delegável ao segundo escalão, já que é muito exigente em termos de exemplo e autoridade;
- (4) mais do que ninguém, a cúpula da instituição deve ser treinada em técnicas de alta direção. Se a cabeça não estiver bem treinada, não pode comandar a reforma nem resistir às pressões e intrigas dos castigados ou marginalizados pelo processo de reforma;
- (5) deve haver uma estratégia de reforma adequada. Isto significa:
- (a) não se pode reformar normativamente; deve elaborar-se uma estratégia que considere as resistências;
 - (b) deve-se respeitar a seqüência: **estruturas mentais à práticas de trabalho à formas organizacionais**; modernizar é mudar as práticas de trabalho, e estas dependem muito das estruturas mentais e são muito independentes dos organogramas;
 - (c) a mudança nas estruturas mentais exige: (i) cúpula muito bem treinada; (ii) 80% do nível dirigente muito bem treinado; (iii) um mínimo de 25% do pessoal operacional bem treinado; sendo preferível um terço para ultrapassar a barreira crítica da mudança;
 - (d) assessoria capaz de desenhar em detalhe as novas práticas de trabalho; (e) mudança nas formas organizacionais somente na medida em que as estruturas legais e de organograma constituam um freio à mudança nas práticas de trabalho;
 - (f) concentração da reforma nos seguintes sistemas: (i) agenda dos dirigentes; (ii) criação de unidades de processamento tecnopolítico; (iii) reforma do sistema de planejamento para introduzir o planejamento estratégico situacional; (iv) criação de um sistema de cobrança e prestação de contas por desempenho; (v) criação do sistema de monitoramento por problemas; (vi) modernização gradual do sistema de gerenciamento por operações; e (vii) investimento em organização até a colheita da primeira cobrança e prestação de contas por desempenho. Só nesse momento dar-se-á um salto qualitativo na qualidade da direção e da gestão.

Segundo MATUS (1997):

Em uma reforma organizacional há uma relação entre três variáveis; (1) o reformador; (2) o sistema ou organização reformados; e (3) a estratégia de modernização.

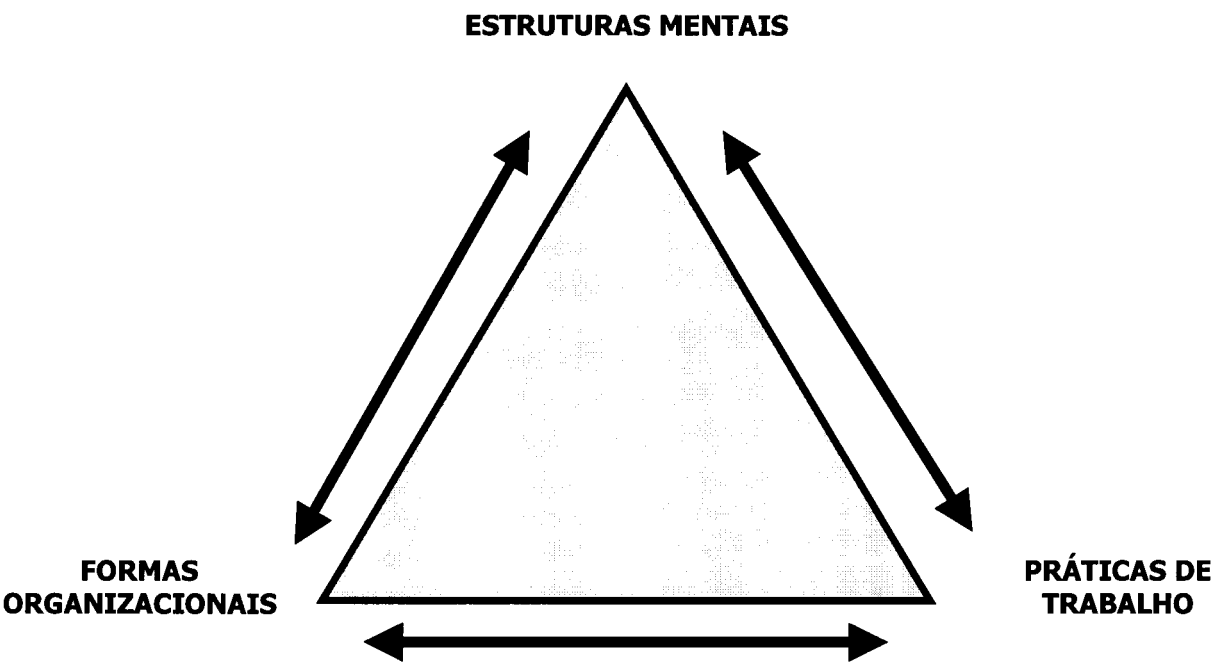
O reformador tem sua capacidade para reformar determinada pelo fato de ele mesmo ser produto de um sistema de baixa capacidade de governo. Isto quer dizer que, salvo exceções, o reformador latino-americano tem fraca compreensão da teoria das macroorganizações e do planejamento estratégico moderno, e por isso sua capacidade de reformar é muito limitada.

A organização reformada pertence a um sistema macroorganizacional de baixa responsabilidade, cujas características são: (1) a manutenção de uma mediocridade ultraestável; e (2) um forte sistema imunológico de defesa contra a modernização. Portanto, o objeto da reforma tem alta capacidade de rejeição à mesma, diante de um reformador fraco.

A estratégia de reforma continuada, na maioria dos casos, tem duas características; (1) prefere-se a reforma horizontal por sistemas, nos quais o antigo tem suas maiores forças e defesas imunológicas; e (2) as trajetórias de reformas seguem a seqüência contrária à sugerida: mudança das formas organizacionais → mudanças das práticas de trabalho → mudança das estruturas mentais, e geralmente elas não ultrapassam o primeiro momento de mudança das formas. Já disse que esta estratégia é a menos efetiva para lidar com os sistemas de baixa responsabilidade, de maneira que a estratégia dos reformadores é um espelho de sua baixa capacidade de governo.

Para MATUS (2000) o sistema macroorganizacional de baixa responsabilidade é mais potente do que a ineficiência dos modernizadores. Sendo assim, a conclusão inevitável é a seguinte: **não haverá reformas organizacionais efetivas se, em primeiro lugar, não forem reformados os reformadores. A alta direção impõe um teto à qualidade da reforma** (Grifo do Autor).

Figura 17: Trajetória ideal da reforma organizacional, segundo MATUS



Fonte: Adaptado a partir de MATUS (1997).

3. OS PLANOS PLURIANUAIS – Do Primeiro ao Atual

O presente capítulo destina-se a apresentação da trajetória histórica e consequências dos Planos Plurianuais implementados após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual estabelece:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

3.1. O Primeiro PPA – A Volta ao Passado

Conforme escreve GARCIA (2000), “o primeiro PPA viria a ser elaborado pelo governo que ganhasse as eleições de 1989, ano seguinte à promulgação da nova Constituição Federal, e deveria vigorar de 1991 a 1995. O candidato vitorioso, no dia de sua posse na Presidência da República, anunciou uma reforma da estrutura executiva e do sistema da direção do governo que primava pelo simplismo político-administrativo e pelo viés economicista”.

Caracterizando esse viés economicista, destacam-se medidas administrativas, adotadas por Collor de Melo, que estabeleceram a fusão da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República (SEPLAN-PR) com o Ministério da Fazenda e com o Ministério da Indústria e Comércio, dando origem ao Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (MEFP), e a transformação do Instituto de Planejamento Econômico Social (IPEA) em Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, o qual ficou vinculando não à área de planejamento do MEFP, mas à de política econômica. Assim, “as mudanças conceituais e organizacionais introduzidas em 1990 fizeram o planejamento governamental voltar aos anos 60” (GARCIA 2000).

SANTOS (apud GARCIA, 2000) afirma, a respeito das medidas administrativas implementadas por aquele Governo, que “além da desestruturação de setores

inteiros da administração federal, essa reforma não deixou resultados perenes, quer em termos de cultura reformista, quer em termos de metodologias, técnicas ou processos. Sequer um diagnóstico consistente pode ser elaborado a partir de sua intervenção, pois em nenhum momento o voluntarismo que a marcou permitiu que a abordagem do ambiente administrativo se desse de maneira científica”.

O viés economicista residia na crença exacerbada daqueles que assumiram o Governo - pessoas sem experiência em administração pública e governamental, onde predominavam empresários, acadêmicos e amigos do presidente - no “sublime poder do mercado” os quais reduziam a relevância do Estado e entendiam o planejamento como um instrumento ultrapassado, respondendo a política econômica pelo que de mais relevante podia fazer o Governo (GARCIA 2000).

Assim, o primeiro PPA, conforme explana GARCIA (2000), limitou-se, por suas características, a ser um Orçamento Plurianual de Investimentos, ampliado no tempo e na tipificação das despesas:

O OPI era uma determinação da Lei no 4.320/64, mantida pela Constituição de 1967 (art. 63) e regulamentada pela Lei Complementar nº 3, de 07/12/67, que estipulava a elaboração de estimativas de investimentos para um prazo mínimo de três anos. “A idéia central do orçamento plurianual de investimento no Brasil é a de permitir a integração plano-orçamento, a partir da concepção de que os investimentos constituem a base para o desenvolvimento econômico e social, e compreendendo o plano de governo, o próprio OPI e o orçamento anual” [Teixeira Machado Jr., 1979]. O OPI cumpriu, não muito satisfatoriamente, esse papel durante pouco mais de uma década (de 1968 a início dos anos 80), após o que a escalada inflacionária retirou-lhe previsibilidade e capacidade orientadora.

O primeiro PPA foi desenhado como um OPI ampliado (em tempo e em tipos de despesa), sem estar suportado por um projeto de governo preciso para o qual fizesse a mediação com os orçamentos anuais. Sua elaboração deu-se sob enorme improvisação, pois os responsáveis por sua redação trabalhavam sem contato regular com os dirigentes máximos, que, por sua vez, apenas declaravam intenções vagas, anunciavam programas com nomes pomposos e sem substância. Muitas palavras de ordem, sem indicação de como realizá-las na prática.

O *marketing*, que caracterizou a chegada ao Governo desse grupo, estava fortemente presente nesse primeiro PPA, apresentado à Nação com as conhecidas frases de efeito e apelo popular, sem uma discussão séria dos verdadeiros e prioritários problemas nacionais. Assim, o PPA Collor, além de destinar-se à propaganda característica de sua gestão, apenas cumpriu o rito constitucional, sendo aprovado sem debates e poucas emendas por um Congresso apático. Em momento algum, as propostas daquele Governo, agora transformadas em Lei, serviram como orientador da ação governamental e, em pouco tempo, mostraram-se dissociadas das verdadeiras intenções do grupo que governava.

Após o processo de *impeachment* e a renúncia de Collor de Melo, a gestão do Presidente Itamar Franco encaminhou ao Congresso um projeto de revisão do PPA, o qual caiu no esquecimento, não indo a votação, face ao conjunto de medidas propostas por aquele Governo que preparavam o lançamento do Plano Real.

Avaliando esse primeiro PPA, sob a ótica do desperdício e do desgoverno, GARCIA (2000) afirma:

A ineficácia do primeiro PPA, seja apenas como um OPI avantajado, seja como organizador das iniciativas governamentais que buscavam enfrentar alguns problemas nacionais, será evidenciada pelo relatório Retrato do Desperdício no Brasil, da Comissão Temporária das Obras Inacabadas, do Senado Federal [Brasil. Senado Federal, 1995]. Motivada pela "constatação da existência de milhares de obras que foram iniciadas, absorveram grande soma de recursos e não estão cumprindo a sua finalidade", a Comissão "cadastrou 2 214 obras, onde foram aplicados mais de R\$ 15,0 bilhões (...). O inventário não é completo, por insuficiência de informações e falta de controle, e inclui somente obras cujo financiamento consta dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade, deixando de fora obras a cargo das empresas estatais, a despeito das vultosas somas nelas despendidas, como, por exemplo, nas Usinas Nucleares" (op. cit., 1995). A tabela 1, apresentada a seguir, foi construída mediante a tabulação dos dados constantes do Retrato do Desperdício no Brasil (op. cit., 1995). Cerca de 10% das obras não possuíam datas de início e de paralisação, motivo pelo qual não foram incluídas. A periodização adotada procura destacar o período coberto pelo primeiro PPA. As informações são referentes a investimentos (obras) que, por exigência constitucional, devem necessariamente constar do PPA, constituindo um razoável indicador da qualidade da programação e da competência da gestão.

É possível constatar que a quase totalidade (94,6%) dos investimentos foram paralisados durante o período do plano. Além disso, a grande maioria das obras paralisadas também foi iniciada no mesmo intervalo de tempo. Os recursos totais para a conclusão das obras é estimado, pela comissão do Senado, como no mínimo igual ao aplicado até a data do relatório; cerca de R\$ 15 bilhões (em valores de nov./95). De fato, trata-se de um retrato do desperdício, revelador também da pobreza das práticas de planejamento, programação e gestão utilizadas.

3.2. O Segundo PPA – Novamente o Planejamento Econômico

O segundo PPA foi elaborado em 1995, no primeiro mandato do atual Presidente, Fernando Henrique Cardoso, para abranger o período compreendido entre 1996 e 1999.

Na Mensagem Presidencial de encaminhamento do PPA ao Congresso Nacional o Presidente declara o caráter economicista da proposta, ao afirmar: “Este Projeto, cuja premissa básica é a consolidação da estabilização da economia, contém uma inovação no planejamento governamental ao privilegiar a parceria entre as ações da União, dos Estados e Municípios e do setor privado. Na verdade, a escassez dos recursos orçamentários impõe seu uso prioritário para o atendimento das demandas sociais, devendo os investimentos em infra-estrutura serem realizados com a participação da iniciativa privada. Esta Mensagem oferece, ainda, informações sobre o cenário macroeconômico para o período de vigência do PPA e sobre estratégias e políticas da ação do Governo” (in http://www.planejamento.gov.br/planejamento_investimento/conteudo/PPA1996/MENSAGEM.HTM).

Reafirma, na explicitação das Estratégias e Diretrizes de Ação do Governo, que a consolidação da estabilidade econômica advinda do Plano Real constitui-se a premissa básica do Plano (in http://www.planejamento.gov.br/planejamento_investimento/conteudo/PPA1996/estrategias.htm):

O Plano Plurianual (PPA) tem como premissa básica a necessidade de consolidação da estabilidade conquistada graças ao Plano Real. Este esforço deverá ser acompanhado pela retomada gradual dos investimentos produtivos, deflagrando uma nova fase sustentada de desenvolvimento

econômico e social do País. O compromisso inequívoco com a estabilidade exige, porém, que na execução dos planos de Governo, os instrumentos de política macroeconômica e setorial sejam consistentes com a estabilidade monetária.

O PPA estabelece três estratégias de ação no período 1996-1999:

ESTRATÉGIAS PARA O DESENVOLVIMENTO

CONSTRUÇÃO DE UM ESTADO MODERNO E EFICIENTE

REDUÇÃO DOS DESEQUILÍBRIOS ESPACIAIS E SOCIAIS

INSERÇÃO COMPETITIVA E MODERNIZAÇÃO PRODUTIVA

A construção de um Estado moderno e eficiente depende não apenas de recursos, mas também da melhoria do corpo de servidores, para que as políticas públicas possam ser bem concebidas, adequadamente implantadas e rigorosamente monitoradas. Com isso, procura-se diminuir os erros conceituais, de diagnóstico, de execução e fiscalização que têm caracterizado o uso dos recursos públicos no Brasil.

A redução dos desequilíbrios regionais e sociais é uma antiga aspiração da sociedade brasileira. A inflação sob controle e a retomada do crescimento permitirão impulsionar esse processo. Para isso, serão estimuladas as vocações regionais, fortalecido o processo de descentralização e ampliados os recursos para a área social.

A modernização da estrutura produtiva do País exige, de um lado, a consolidação da abertura da economia, e do outro, a qualificação da mão-de-obra e a flexibilização das relações trabalhistas. A maior inserção competitiva do País será obtida com a ampliação da infra-estrutura, a redução do "Custo Brasil", o fortalecimento do papel do setor privado nos investimentos e o estímulo a setores com potencial de inserção internacional. Por sua vez, a qualificação da mão-de-obra exige a melhoria educacional – com ênfase na educação básica – e mudanças nas relações trabalhistas.

Sobre a proposta apresentada, GARCIA (2000) escreve:

Na mensagem ao Congresso, encaminhando o PPA 1996/1999: investir para crescer, afirma-se que o plano estabelece princípios para o planejamento econômico, "norteia os agentes econômicos, sinaliza as oportunidades de inversões, tornando-se importante instrumento de planejamento não somente do governo, mas também da iniciativa privada" [Brasil. MPO/SPA, 1995, p. 11]. Para tanto, anuncia três estratégias (construção de um Estado moderno e eficiente; redução dos desequilíbrios

espaciais e sociais; inserção competitiva e modernização produtiva), que mais se aproximam de desejos, por não qualificarem os conteúdos das ações que deviam realizá-las, e arrola as ações e os projetos que possuem expressão orçamentária, explicitando os investimentos requeridos para alcançar os objetivos e as metas pretendidas, tidos como viáveis.

O PPA 1996/1999, apesar de introduzido por um discurso mais ambicioso, não consegue ultrapassar a natureza última de um OPI. Quando busca fazê-lo, pela abrangência dos assuntos do texto de apresentação, não destaca ações, instrumentos de política, mecanismos de coordenação e atualização, sistemas de direção estratégica, entre outros, que pudessem conformar algo mais. Alcança, quando muito, o caráter de um plano econômico normativo de médio prazo. Isso se evidencia no capítulo que deveria apresentar os cenários possíveis para a execução do plano, indicadores das diferentes dificuldades, dos distintos esforços, dos custos a se incorrer em cada um deles, dos alcances possíveis das diversas metas em cenários mais favoráveis ou desfavoráveis. Mas não é isso o que se vê. O capítulo intitula-se Cenário Macroeconômico e, como tal, trabalha com um só futuro, como se o mesmo pudesse ser escolhido e apenas com variáveis econômicas, como se elas fossem decisivas para promover reformas constitucionais (que demandam recursos políticos) e construir um Estado moderno e eficiente (exigente em recursos políticos, de conhecimento e organizativos, por exemplo).

Reafirma, assim, o pensamento determinista dos planejadores centrais, que insistem, por força da formação ou por desconhecerem outros métodos, no planejamento normativo, como se ainda a economia planificada fosse a realidade presente.

GARCIA (2000), acrescenta:

O resultado de tal precariedade pode ser vislumbrado ao se cotejar o futuro desejado pelo PPA para 1999 com a realidade que acaba por se impor. As diferenças encontradas na tabela 2 (5), a seguir, indicam, quando nada, a necessidade de se dispor de cenários alternativos que permitam ajustes mais rápidos nas ações previstas no plano, como forma de mantê-lo vigente diante das transformações da realidade que nunca são completamente previsíveis, mas que sempre acontecem.

Tabela 5: 1999 — Cenário Único e Estimativas Recentes

Variáveis Seleccionadas	1999 Cenário PPA	1999 em estimativas recentes
Crescimento do PIB (%)	5,0	-1,0 a zero
Necessidades. Financiamento. do Setor Público (%PIB)	zero	15,5
Dívida Pública (%PIB)	15,8	51,0
Déficit Conta-Corrente (US\$ bilhões correntes)	US\$18,1	US\$ 25,0 a 27,0
Renda Per capita (a preços de 1998)	R\$ 6.195,0	R\$ 5.317,0

Fonte: Adaptado a partir de GARCIA (2000)

Quanto ao aspecto metodológico, o PPA 96/99 procurou estabelecer a discussão no âmbito do Governo dos problemas nacionais, todavia sem envolver os altos dirigentes setoriais, ficando, novamente, à mercê dos planejadores profissionais.

Foram estabelecidos, inicialmente, treze Comitês Temáticos, compostos por técnicos das áreas de planejamento dos ministérios, agrupados por assuntos afins como saúde, educação, trabalho e emprego, segurança pública, por exemplo.

Vale, aqui, um parêntese quanto à participação do Ministério da Justiça, nesse processo.

Quando os trabalhos estavam para ser iniciados, em reunião no Ministério do Planejamento, os representantes dos ministérios foram informados sobre como se processaria a discussão e em quais Comitês teriam assento. Não houve opção de escolha ou espaço para debates dos critérios adotados. Todavia, a área de Planejamento do MJ questionou a inexistência de um Comitê sobre Defesa dos Direitos Humanos e da Cidadania, respaldada, que estava, na política pública “Garantia dos Direitos da cidadania, da criança e do adolescente, da mulher, das pessoas portadoras de deficiência, dos índios e das minorias”, sob a responsabilidade da Pasta, que se constitui em uma das ações mais importantes, para a qual foram criadas as atuais Secretarias de Estado dos Direitos Humanos e da Mulher.

Visivelmente constrangidos, por ser aquele o Governo do Presidente que mais pregou a questão em sua campanha, os tecnocratas deterministas criaram, na última hora, o Comitê denominado Defesa dos Valores Nacionais e da Cidadania, no qual o

PAULO F. B. GARCIA
A “PROCUSTOMANIA” NA ELABORAÇÃO E GESTÃO DO PPA 2000-2003: A PRÁTICA DETERMINISTA INCONSCIENTE PRESIDE A FORMULAÇÃO DO PLANO. O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL COMO FERRAMENTA DE GOVERNO.

autor deste trabalho participou como representante do Ministério da Justiça, assessorado por técnicos e dirigentes de diversos Órgãos da Pasta. Esta foi, também, uma das características mais marcantes da participação do MJ nos Comitês Temáticos do PPA 96/99, bem como na formulação do PPA 2000-2003. Em nenhum momento faltou a compreensão de que os técnicos de planejamento da Pasta da Justiça apenas eram os porta-vozes daqueles que realmente trabalham e conhecem as políticas públicas, bem como dos dirigentes dos órgãos.

Terminando este longo parêntese, cabe destacar o que GARCIA (2000) afirma da metodologia empregada na elaboração do PPA 96/99:

Governar significa, principalmente, enfrentar problemas e aproveitar oportunidades. Um plano organiza seqüências estratégicas de ações para atacar problemas selecionados (segundo avaliações de pertinência e viabilidade, sob múltiplas perspectivas) e enseja, em simultâneo, a preparação para lidar com surpresas e oportunidades. Os dirigentes políticos declaram problemas e respondem pelas ações. Os problemas importantes raramente se restringem aos setores nos quais está organizada a administração pública. Comitês Temáticos, compostos por especialistas setoriais, é algo que pode ser adequado à discussão acadêmica ou técnica mas não à análise de problemas complexos e à definição de linhas políticas de ação. Ademais, as ações concretas envolvem múltiplos recursos (orçamentário-financeiros, políticos, de conhecimento e informação, organizativos, etc.) e não apenas uma programação de dispêndios. O reducionismo conceitual e o distanciamento dos altos dirigentes fez do segundo PPA mais um documento formal, um simples cumprimento de determinações constitucionais. De novo, o plano não será um guia para a ação, mas tão-somente um OPI expandido, acompanhado de um texto bem elaborado, revelador de uma realidade mais complexa, mas sem articulação consistente com os projetos e ações que, ao final, acabam por não acontecer plenamente, mesmo se repensados e redimensionados a cada exercício financeiro (orçamentos anuais). Em grande medida, isso decorre da inexistência de sistemas de monitoramento e avaliação que permitam decisões seguras e direcionadas para a condução do governo no dia-a-dia. Ou seja, falta a prática de planejamento, mais além da elaboração de planos e orçamentos, enquanto instrumento de direção estratégica pública.

Diante da constatação de que a realidade é bem mais complexa do que o reducionismo conceitual determinístico pode prever, os resultados pretendidos por esse PPA 96/99, descolados da execução orçamentária e financeira - diga-se, contingenciada pela busca do ajuste fiscal - ficaram evidentemente comprometidos, o que levou o Governo a lançar, a apenas seis meses da aprovação da Lei que instituiu o citado PPA, o Programa Avança Brasil, o qual consistia em conjunto de Projetos e Programas considerados prioritários, em uma tentativa de dotar a gestão de mecanismos mais modernos e flexíveis.

GARCIA (2000) explana sobre o assunto:

O não-comprometimento da equipe dirigente do governo com o PPA 1996/1999 ficou melhor evidenciado em agosto de 1996 (apenas seis meses após o plano ter sido aprovado), com o lançamento do Brasil em Ação. O programa selecionou 42 projetos (de fato, programas, projetos e atividades orçamentárias) considerados prioritários. Estes passam a ser executados segundo um novo modelo de gerenciamento, de natureza mais empresarial, que enfatiza a obtenção de resultados, mediante o acompanhamento sistemático e detalhado. Cada projeto passa a ter um gerente designado pelos ministros, que cuida da articulação entre os envolvidos na execução e da obtenção das metas previstas a cada período de tempo. Este informa ao Ministério do Planejamento e à Casa Civil o andamento dos projetos e as eventuais dificuldades. As liberações financeiras para os projetos prioritários ficariam, teoricamente, asseguradas, segundo os cronogramas de implementação e os desempenhos alcançados. Muitos dos projetos incluídos no Brasil em Ação contam com a participação do setor privado (principalmente em obras de infra-estrutura) e, "para permitir que a interação entre os vários agentes públicos e privados seja ágil e fluente, desenhou-se o Sistema de Informações Gerenciais do Brasil em Ação. Esse sistema permitirá um acompanhamento compartilhado, com atualização diária, de cada um dos projetos, em suas dimensões físicas, financeiras e gerenciais. Esse acompanhamento oferece vantagens em termos da rapidez e qualidade do fluxo de informações entre os agentes envolvidos, melhorando a capacidade sistemática de antecipação de problemas e oferta pronta de soluções" [Brasil. MPO/SPA, 1996].

Segundo a EM no 291/MPO, de 23/10/96, o Programa Brasil em Ação visa, basicamente, "melhorar a qualidade da gestão de projetos com a participação do setor público". Seus pontos fortes são: a seleção de

projetos prioritários, a criação da figura do gerente de projeto e a implantação do Sistema de Informações Gerenciais. Todavia, tem enfrentado alguns problemas. O principal deles deriva da aplicação de um modelo de gestão empresarial à sistemática do trabalho de governo. Se o modelo é empregado na gestão de projetos referentes a obras, tende a ser bem-sucedido, pois estas dispõem de projetos técnicos detalhados, quase sempre são executadas por empresas privadas que têm por tradição fazer monitoramento minucioso, com apuração de custos e cronograma bem fundamentado, entre outros. O mesmo não ocorre com as atividades contínuas de governo (assistência à saúde, fiscalização, educação, pesquisas, combate às endemias, vigilância sanitária, etc.). Nestas, os processos não estão bem-estruturados como nas obras, não se dispõe de indicadores precisos e validados pela experiência, o número de variáveis relevantes é bem maior (muitas destas fora do controle do executor), e os atores sociais envolvidos podem não ter interesses convergentes. De tudo isso, os níveis de desempenho têm resultados diferentes no que se refere aos projetos e às atividades do Programa Brasil em Ação. Contudo, há espaço para aperfeiçoarem-se os mecanismos e se conceberem métodos e técnicas mais apropriados à gestão de ações governamentais. De qualquer forma, a criação do Brasil em Ação pode ser considerada um passo importante para reduzir-se o caráter formal, normativo e pouco dinâmico do planejamento público praticado, ao incorporar elementos para a gestão cotidiana do plano, o que implica a introdução de doses crescentes de pensamento estratégico e alguma visão situacional.

Se por um lado o Brasil em Ação foi um avanço, por outro faltou a disseminação da metodologia empregada no âmbito de todos os Ministérios Setoriais, especialmente aqueles que não participaram em nenhum momento do processo de estabelecimento das prioridades do Programa.

Nesse sentido, vale destacar que, no Ministério da Justiça, especificamente na sua Coordenação-Geral de Planejamento (COPLAN), já havia sido estabelecido debate quanto ao caráter determinístico e normativo do processo de planejamento, até então praticado, buscando-se alternativas capazes de processar problemas complexos.

Assim, desde 1995, como premissa de ação na consecução de suas atribuições, a COPLAN fundamentou-se na constatação de que, na perspectiva estratégica, o planejamento deve ser uma função livre de normas rígidas e

suficientemente amplo para permitir aos dirigentes do Ministério da Justiça participarem da definição de seus objetivos, como também tomarem parte das decisões necessárias ao alcance de metas e resultados preestabelecidos. De igual modo, preside a ação da COPLAN o entendimento de que o planejamento é uma função inerente e não dissociada do trabalho executivo, cuja eficácia é medida diariamente pela capacidade de decisão em estabelecer prioridades, concentrar recursos e oferecer alternativas de direção para as Políticas Públicas sob a responsabilidade do Órgão.

Para dar corpo a tal percepção, em abril de 1995, foi proposta e realizada uma Oficina de Análise Situacional, promovida pelo então Ministro Nelson Jobim, e Coordenada pelo Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico e Social (CENDEC) do Instituto de Planejamento Econômico Social (IPEA), a qual contou com a participação de todos os dirigentes máximos da Pasta. Assim, após quatro meses de convivência com a estrutura, o mais alto quadro diretivo da organização foi convocado a construir, de forma compartilhada, a visão sobre a missão institucional do Ministério, a desenvolver a percepção de cada um quanto a sua responsabilidade na viabilização dessa missão, bem como a identificar e enunciar os problemas prioritários a serem atacados com ações específicas, para a consecução da missão institucional do MJ.

Entendeu-se, inicialmente, que as Políticas Públicas atribuídas ao Ministério da Justiça (extremamente abrangentes), por si só, não eram suficientes para a definição clara de sua missão, especialmente diante das crescentes demandas da sociedade por resultados concretos da atuação do Estado, com custos menores (este último, um parâmetro relativo e passível de discussão, uma vez que não é possível comparar com o “mercado” os custos de serviços públicos indispensáveis à população e inerentes exclusivamente ao Estado). O estudo dos problemas mais complexos que a definição unilateral das Políticas Públicas, incluindo a apreciação situacional da situação, começaram a ser implementados naquela gestão ministerial.

Em decorrência desse trabalho desenvolvido, pôde-se estabelecer os três Grandes Eixos Orientadores das suas ações (Defender, garantir e promover os Direitos Humanos e a Cidadania; Promover e garantir a Justiça e a Segurança Pública; e Parceria do Estado com a sociedade para garantir os Direitos e a Cidadania Plena), nos quais estão inseridas as Políticas Públicas, calcadas nos

princípios da descentralização e parceria com os demais entes do Poder Público e com a Sociedade.

Um óbice para agregar o Plano com a execução, estava na estrutura orçamentária do Órgão, até então sem grandes perspectivas de possibilidades de adequação, dadas as regras emanadas pelo Órgão Central, a saber a Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento.

Para sistematizar e acompanhar esta execução, foi desenvolvido o “Sistema de Planejamento e Acompanhamento de Ações do Ministério da Justiça”, que contava com a seguinte estrutura, com as respectivas definições (SISTEMA DE AÇÕES DO MJ – MANUAL, 1997):

EIXO ESTRATÉGICO: Eixo Estratégico onde a Ação está inserida, considerando que a Missão Institucional do Ministério da Justiça está alicerçada na DEFESA DOS DIREITOS, na DEFESA DA CIDADANIA e na DEFESA DA SEGURANÇA PÚBLICA

ÁREA TEMÁTICA: Extraída das políticas públicas do Ministério da Justiça, conforme o eixo estratégico, levando-se em consideração a ação a ser desenvolvida.

PROGRAMA: Contempla um conjunto de ações articuladas entre si. Aos Programas estão associados objetivos e resultados que têm impacto sobre as demandas da sociedade. Programa não se encontra, necessariamente, restrito a uma Unidade do Ministério, podendo englobar ações de diferentes Unidades ou, até mesmo, órgãos externos. Havendo a ocorrência de Programas que envolvam duas ou mais Unidades estas deverão formular entendimentos para que a denominação do Programa seja a mesma.

AÇÃO: Corresponde a um conjunto de atividades ordenadas no tempo e no espaço, destinadas a alcançar objetivos e produtos intermediários (metas), que concorrem para o atendimento dos objetivos finais e dos resultados de um programa. Em linguagem orçamentária, uma ação pode constituir: projeto/subprojeto, atividade/subatividade.

OBJETIVO: Indicar o “alvo a ser atingido” na execução da ação, ou seja, onde se pretende chegar, tomando-se por base o Problema apresentado na Análise Situacional. O objetivo pressupõe a existência de recursos e o estabelecimento de prazo definido de execução.

METAS: Conjunto de atributos, preferencialmente mensuráveis, a serem alcançados em datas determinadas com o propósito de atingir o objetivo. Apresentar as metas de forma GLOBAL, quando a ação transcorrer em

mais de um exercício, especificando a meta pretendida para o período em questão.

ETAPAS: Desdobramento operacional da ação, compatível com os recursos orçamentários, humanos e materiais. Abrange um conjunto de tarefas, gerenciadas mediante cronograma físico-financeiro, essenciais para a consecução dos objetivos e metas das ações.

Denominação: Descrever as etapas.

Unidade de Medida: Este campo deverá ser preenchido com a unidade de medida utilizada na

Etapas a ser realizada, podendo ser expressa por m², km², projeto, pessoa, área, sistema, hora/aula, órgão, U.F., etc.

P/NP/R/ meses: Estes campos destinam-se a indicar qual a situação da Etapa (cronograma físico), devendo cada unidade registrar a previsão (P) inicial, que deverá ser mantida durante o exercício; a nova previsão (NP), quando for o caso; e a realização (R), mês a mês.

Quantidade Total: Somatório das quantidades indicadas, mês a mês, referente à unidade de medida de cada etapa nos campos de previsão (P), realização (R) e, quando for o caso, na nova previsão (NP).

A novidade referia-se ao estabelecimento de Programas baseados no estudo de problemas e análise situacional, sendo as Políticas Públicas apenas referenciais para tais estudos. As Ações refletiram os Projetos e Atividades Orçamentárias, sendo, contudo, estabelecidas Metas mais realísticas para tais ações (fora do escopo burocrático da proposta orçamentária), caracterizando o estabelecimento de Produtos (Bens e Serviços), assim como permitindo um acompanhamento físico financeiro das respectivas Etapas, para o alcance das metas e consecução das Ações.

O estudo de problemas foi efetuado seguindo-se os seguintes passos:

PASSO 1 - Identificar os principais problemas, que dizem respeito à situação em questão.

PASSO 2 - Formular em poucas palavras o problema central.

PASSO 3 - Anotar as causas do problema central.

PASSO 4 - Anotar os efeitos provocados pelo problema central.

PASSO 5 - Elaborar um esquema que demonstre as relações causa e efeito, na forma de uma Árvore de Problema

PASSO 6 - Revisar o esquema elaborado e verificar sua lógica e integridade.

Não obstante a iniciativa ter apoio e incentivo do então Ministro e seu Secretário Executivo, não foram considerados os naturais “adversários” da nova sistemática, as gerências intermediárias, as quais sentiram-se expostas pela gama de informações – práticas gerenciais, execução orçamentária e financeira, dentre outras - que começaram a chegar ao conhecimento dos Dirigentes, razão pela qual constantemente o Sistema deixava de ser preenchido ou as informações não eram suficientemente esclarecedoras. Com a saída do então Ministro Nelson Jobim e de seu Secretário Executivo, com a conseqüente mudança do quadro de Dirigentes, o Sistema de Acompanhamento passou a ser utilizado com menos freqüência, até o seu completo abandono, em 1998.

Estes destaques, aqui efetuados, destinam-se, basicamente ao estabelecimento de um paralelo com a proposta metodológica adotada pelo PPA 2000-2003, conforme especificado a seguir.

3.3. O Terceiro PPA – O Início da Mudança

3.3.1. Os antecedentes da mudança

A Constituição Federal, como já vimos, estabelece que compete ao Poder Executivo a iniciativa de Leis para a LDO o PPA e OGU. Todavia, o mesmo artigo 165 também estabelece:

Art. 165 (...)

§ 9.º Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

(...)

Conforme esclarece GARCIA (2000):

“Os dois primeiros PPA foram elaborados sem que estivessem embasados por uma teoria e uma metodologia próprias de um conceito definidor de plano plurianual ou de uma modalidade de planejamento de médio prazo.

Era uma decorrência da quase nenhuma importância atribuída pelo Poder Executivo federal ao processo de planejamento governamental(...).

A iniciativa de se propor tal lei teria que ser, necessariamente, do Poder Executivo, conhecedor que é dos detalhes técnicos e operacionais envolvidos na elaboração de tais instrumentos, dos meandros da implementação de planos e orçamentos, dos ajustes às dificuldades conjunturais e das surpresas previsíveis ou não, que sempre ocorrem. No entanto, não foi o que se viu durante quase dez anos. Os projetos de lei sobre a matéria — PLC no 222/90, PLC no 166/93, PLC no 273/95, PLC no 135/96 e Substitutivo ao Projeto de Lei Complementar no 135/96 — foram de autoria de parlamentares, sempre com o estímulo e grande influência da Associação Brasileira de Orçamento Público (ABOP), que conta, entre seus principais líderes, com experientes planejadores governamentais.

Esta inércia governamental, por mais de dez anos pode ser explicada por vários fatores, mas o preponderante está no entendimento do Planejamento Governamental como planejamento econômico, algo que ainda não foi totalmente superado.

No entanto, em 1997, com a edição da Portaria Interministerial nº 270, foi criado um Grupo de Trabalho Interministerial, destinado ao estudo das propostas em andamento no Congresso Nacional e a proposição de um Projeto de Lei, na forma do preceituado pelo artigo 165, parágrafo 9º da Constituição.

Do relatório do GTI, depreende-se, claramente, a tentativa de integrar, de fato, o planejamento com a programação orçamentária, por meio do aperfeiçoamento das definições e conceituações das principais categorias programáticas dos três instrumentos previstos na Constituição, a saber o PPA, a LDO e o OGU, que estabelece legalmente esta integração. As propostas de alteração foram as seguintes (Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) Incumbido de Elaborar o Projeto de Lei de que trata o artigo 165 da Constituição Federal, 1997, apud GARCIA, 2000):

- o Programa passou a ser a unidade básica de organização do PPA e o módulo de integração do plano com o orçamento;
- foram excluídas as categorias subprograma, subprojeto e subatividade;

- a consolidação da classificação funcional-programática pelas três esferas do governo passou a ocorrer exclusivamente por nível de função e subsunção, consideradas como categoria para a análise de políticas;
- a classificação funcional-programática, a partir de programas, passou a ser definida em cada esfera de governo quando da elaboração do respectivo plano plurianual, considerada como categoria de natureza gerencial, isto é, instrumento de acompanhamento e avaliação da ação de governo;
- os programas passam a ser referidos, sempre, à solução de problemas precisamente identificados, com seus produtos finais necessários estabelecidos, com quantificação de metas e custos. Teriam a execução acompanhada e os resultados avaliados mediante indicadores especificamente construídos;
- os programas passaram a ser integrados por ações. Os programas orçamentários foram desdobrados em projetos e atividades e a cada um deles corresponderia um produto, com sua respectiva meta;
- a criação de Operações Especiais, que não contribuiriam para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo e das quais não resultaria um produto (transferências, serviço da dívida, etc).

Detalhadamente, na Proposta do GTI de alterações ao Substitutivo do PLC 135/96, fica explicitado que o Processo de Planejamento compreende (Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) Incumbido de Elaborar o Projeto de Lei de que trata o artigo 165 da Constituição Federal, 1997):

Art. 4º O processo de planejamento da administração pública será permanente, obedecerá a princípios técnicos e terá em vista o desenvolvimento econômico e social e a contínua melhoria das condições de vida da população.

Parágrafo único. O processo de planejamento compreende:

- I - a elaboração de diagnóstico da situação existente e a formulação das estratégias e diretrizes;
- II - a definição de objetivos;
- III - a definição dos programas, com os respectivos produtos finais, necessários à solução dos problemas identificados;
- IV - a quantificação das metas e seus custos;
- V - o monitoramento e o acompanhamento da sua execução;
- VI - a avaliação dos resultados obtidos.

GARCIA (2000) acrescenta, em relação ao Relatório do GTI:

A mediação entre o PPA e o OGU passaria a ser feita pela LDO, que estabeleceria prioridades, metas e custos para o exercício subsequente, entre os programas constantes do PPA. É uma simplificação apropriada com respeito à prática vigente de detalhar a programação em termos alocativos. “Como instrumento de planejamento de curto prazo, a LDO estipularia os limites orçamentários dos Poderes Legislativo, Judiciário e do Ministério Público, dispondo sobre as alterações na legislação tributária e de contribuições e seus reflexos na Lei Orçamentária anual; autorizaria, especificamente, a concessão de cargos ou alteração de estrutura de carreiras e admissão de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista e estabeleceria a política de fomento das agências financeiras oficiais” [GTI, 1997, p. 150].

No que se refere à elaboração e execução dos Orçamentos, o GTI também buscou a simplificação, eliminando categorias de programação (subprograma, subprojeto e subatividade), quadros e demonstrativos, a fim de estabelecer relações diretas com o plano, exigir precisão no desenho das ações e recuperar a natureza do orçamento como instrumento de gestão (metas, custos, prazos). Dessa forma, é dado um importante passo no sentido da adoção da técnica de Orçamento por Programas, recomendada há décadas pela ONU. “Os programas serão originários do plano de cada esfera de governo e traduzirão produtos finais a serem alcançados para a solução dos problemas identificados nesses planos. Os projetos e atividades detalharão esses produtos finais em produtos intermediários, nas leis orçamentárias. Com essas modificações o orçamento por programa assume a sua condição de um verdadeiro orçamento por produto (bens e serviços), com suas metas e recursos e não apenas uma mera versão financeira de um hipotético plano. Assim, o mesmo módulo que organiza o plano (o programa), servirá de base para o detalhamento do orçamento em projetos e atividades, o que confere maiores possibilidades para uma integração de fato entre plano e orçamento” [GTI, 1997, p. 151].

Na conclusão do Relatório do GTI, cabe salientar, foram apontadas medidas que deveriam ser postas em prática, como forma de desenvolver e ampliar a integração entre as áreas envolvidas no ciclo de gestão - planejamento, orçamento, administração financeira e controle -, a saber:

- simpósios para divulgar as mudanças;
- distribuição de material didático sobre as modificações preconizadas;
- desenvolvimento da legislação ordinária e portarias necessárias à complementação da Lei Complementar.
- reuniões sistemáticas das áreas envolvidas para avaliação das dificuldades e propostas de soluções;
- adequação e integração dos sistemas existentes.

Verifica-se a importância dada ao debate, apesar de limitado aos “especialistas” de planejamento, orçamento, finanças e controle, e a permanente avaliação das dificuldades. A pouca ou quase nenhuma atenção dada a tais propostas, veremos mais adiante, tiveram consequências.

3.3.2. A mudança é formalizada

A Lei nº 4.320/64 continua em vigor, pois o PLC nº 135/96 continua a tramitar no Congresso Nacional e as propostas do GTI nunca foram enviadas ao Legislativo:

Data: “15/05/2002 Local: CD - (CD) CCJR - COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE RED Situação: TRCOM - EM TRAMITAÇÃO NAS COMISSÕES Texto: RELATOR DEP ALOYSIO NUNESFERREIRA” (<http://legis.senado.gov.br/pls/prodasen> - site consultado em 12/07/2002).

Assim, o Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, por meio do Decreto nº 2.829, de 28 de outubro de 1998, estabelece as normas para a elaboração e gestão do Plano Plurianual, de 2000 a 2003, e dos Orçamentos da União, a partir de 2000.

Logo em seguida, são emitidas a Portaria nº 117, de 12/11/1998, do Ministério do Planejamento, substituída, posteriormente, pela portaria nº 42, de 14/04/1999, com a preservação dos seus fundamentos, a qual atualizou a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I, do § 1º, do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, ou seja, revogou a portaria nº 9, de 28 de janeiro de 1974 (Classificação Funcional-Programática); e a Portaria SOF nº

51, de 16/11/98, a qual instituiu o cadastramento dos projetos e atividades constantes do orçamento da União (CORE, 2001).

Estes são os marcos legais do Plano Plurianual 2000-2003, juntamente com os artigos 165, 166 e 167 da Constituição Federal; e o artigo 35, § 2º, inciso I, das Disposições Transitórias da Constituição Federal.

Sobre o Decreto nº 2.829/98 e a Portaria nº 42/99, GARCIA (2000) afirma:

O conteúdo de ambos os instrumentos normativos consagra as recomendações e sugestões do GTI, e antecipa o que deverá ser o projeto de lei complementar a ser proposto pelo Poder Executivo federal para a regulamentação dos artigos da Constituição relativos ao planejamento público. O decreto e a portaria estabelecem que, para a elaboração e execução do PPA e dos Orçamentos, toda a ação finalística do governo será “estruturada em programas orientados para a consecução dos objetivos estratégicos definidos para o período do Plano”. Ação finalística é considerada “aquela que proporciona bem ou serviço para atendimento direto à demanda da sociedade”.

Cada programa deverá conter: objetivo, órgão responsável, valor global, prazo de conclusão, fonte de financiamento, indicador que quantifique a situação que o programa tenha por fim modificar, metas correspondentes aos bens e serviços necessários para atingir o objetivo (regionalizadas por estado) e ações não integrantes do orçamento necessárias à consecução do objetivo. Os programas constituídos predominantemente de ações continuadas (atividades) devem ter metas de qualidade e de produtividade com prazos definidos. Os programas passam a ser estabelecidos em atos próprios da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (com os conceitos definidos em âmbito federal), e integram os PPA de cada nível de governo.

As novas orientações conferem especial ênfase à gestão e à avaliação e ordenam que cada programa seja dotado de um modelo de gerenciamento, com definição da unidade responsável, com controle de prazos e custos, com sistemas de informações gerenciais e com a designação de um gerente de programa pelo ministro pertinente.

A avaliação compreenderá tanto o desempenho físico-financeiro quanto a obtenção de resultados e o grau de satisfação da sociedade em relação aos produtos ofertados pelo poder público. A avaliação anual da “consecução dos objetivos estratégicos do governo e dos resultados dos programas subsidiará a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias de cada

exercício” e as alterações da “programação orçamentária e do fluxo financeiro de cada programa ficará condicionada à informação prévia pelos respectivos gerentes, por meio de sistema informatizado, do grau de alcance das metas fixadas” (avaliação de eficiência e eficácia).

“Os programas serão formulados de modo a promover, sempre que possível, a descentralização, a integração com estados e municípios, e a formação de parcerias com o setor privado”. Para orientar a formulação e seleção dos programas que integrarão o PPA e estimular a busca de parcerias e fontes alternativas de recursos, serão previamente estabelecidos os objetivos estratégicos e as previsões de recursos.

CORE (2001) acrescenta, sobre o Decreto nº 2.829/98 e a Portaria nº 42/99:

Na verdade, mesmo naquelas experiências mais avançadas de prática de orçamento-programa e de planejamento estratégico público, não se conhece registro de que tenha sido possível fazer a integração entre módulos diversificados e diferenciados constantes dos planos e dos orçamentos. Ante essa dificuldade, o que se observa é a importação por um dos sistemas de módulos do outro, conforme, inclusive, ocorreu entre nós, com a utilização do subprograma, um módulo orçamentário, como estruturador dos planos plurianuais de 1991/95 e 1996/99.

Nesse contexto, e admitindo-se que, efetivamente, essa integração só ocorre entre estruturas modulares, percebeu-se, no entanto, a necessidade de uma simplificação dessas estruturas, mediante, por exemplo, a utilização de apenas um módulo, que transitasse do plano para o orçamento, sem precisar estabelecer qualquer exercício de correspondência. Tal módulo seria, então, o programa, que surgiria no plano, e, migrando para os orçamentos, daria origem à especificação da despesa orçamentária.

Em vista dessa concepção, um importante elemento do sistema orçamentário teria que ser revisto: a classificação Funcional-Programática. Ela teve origem na junção da classificação funcional prevista pela lei nº 4.320/64 com as estruturas programáticas utilizadas pela União e alguns Estados que já tinham os seus orçamentos sob a forma de programas. Era, portanto, uma classificação híbrida, que se propunha a responder a dois tipos de pergunta: “em que” e “para que” seriam gastos os recursos. Como toda classificação híbrida, a sua operacionalização continha certas dificuldades quanto ao entendimento do seu objeto, além do distanciamento que apresentava em relação às necessidades de cada ente da federação e

de uma acentuada rigidez, por se tratar de uma estrutura previamente estabelecida pelo governo central.

Nestas condições, prevaleceu o espírito classificador, e a Funcional-Programática passou a ser utilizada, apenas, como uma classificação, em que as ações eram distribuídas mais no escopo de um plano de contas do que no intuito de, dinamicamente, registrar a característica da transação orçamentária, do ponto de vista da sua finalidade.

O que a portaria nº 42/99 pretendeu foi eliminar essa mistura de informações, separando a classificação funcional da estrutura programática. A primeira, retomando a sua concepção original da lei nº 4.320/64, como classificador que é, com validade para todos os entes da federação e assumindo o papel de consolidar as áreas de despesas de todas as ações públicas. E as estruturas programáticas foram remetidas para o âmbito dos planos, em que seriam definidas de acordo com as necessidades de cada ente. Teríamos, assim, uma classificação funcional e várias estruturas programáticas definidas ad hoc.

Outro ponto de sistema extremamente importante é a reconceituação de atividade e a introdução de uma nova figura representada pela “operação especial”. Com um planejamento estratégico e centrado em problemas e apresentando um único módulo, que é o programa, módulo esse mensurado por indicadores e que propicia a base para a estruturação do orçamento, resta explicitar que, nesse processo integrado, o orçamento deve ser por produtos (bens e serviços). Dito de outra forma, podemos afirmar que, em essência, o orçamento é um instrumento de alocação de recursos para produzir bens e serviços (metas).

Ocorre que, muito embora esse comprometimento com a produção pública seja princípio fundamental do orçamento-programa, a idéia de produto é ainda muito incipiente em nossa prática orçamentária. Até em termos formais pode-se perceber essa deficiência, uma vez que a portaria nº 9/74, ao conceituar “atividade”, não considera como seu resultado a geração de produto, que ficou reservado só para projeto. Com a portaria nº 42/99, procedeu-se ao necessário ajuste, incorporando-se também na atividade a necessidade de se identificar produto.

Um orçamento que tem como preocupação básica a visualização dos bens e serviços para os quais os recursos estão sendo destinados, deve, por isso mesmo, tratar de identificar, com o máximo de precisão, o ciclo produtivo que está sendo objeto da orçamentação. Ao buscar essa identificação, deparamos com uma série de despesas que não estão ligadas a um processo produtivo no nível orçamentário, não constituindo, portanto, uma relação, ainda que aproximada, de insumo/produto. No entanto, são gastos

que devem ser realizados e como tal, incorporados às leis orçamentárias. Na nossa conceituação, não seriam projetos nem atividades, mas na falta de uma opção neutra, vêm sendo considerados, ao longo dos anos, quase sempre como atividades.

Após a edição dos marcos normativos legais, foram editadas Portarias da SOF e os Manuais Técnico de Orçamento (MTO), de Procedimento para Elaboração de Programas (PEP) e Manual de Elaboração e Gestão (MEG) .

Todos estes instrumentos legais pretendiam detalhar as normas para aqueles que iriam trabalhar na sua aplicação. Além disso, orientavam para que os trabalhos de elaboração fossem iniciados pelo recadastramento dos projetos e atividades constantes do orçamento da União de anos anteriores, conforme estabeleceu a Portaria SOF nº 51/98. Toda a intenção de se fazer algo novo vai por terra, pela determinística vontade dos especialistas em olhar para o futuro firmemente agarrados ao passado.

GARCIA (2000) comenta tal iniciativa, ao afirmar:

Esse recadastramento abrangia as ações em andamento, mas “sob a ótica do conceito de programa, com vistas a reduzir eventuais dificuldades de redesenhar-se toda a ação do governo por programas, criando um banco de dados com uma visão estruturada do PPA 1996-1999, que servirá de referência para a elaboração dos programas do novo plano”.

Essas medidas revelam-se um ponto de partida de utilidade duvidosa. Ingressar em um mundo novo olhando para trás e guiado por mapas referentes a um mundo velho pode não ser um bom começo. As ações em andamento não tinham sido desenhadas sob o conceito de programa e nem para atacar problemas bem definidos. Resultaram de uma visão convencional (setorial, incremental, sem base em análises acuradas da realidade e sem preocupação com a gestão) que pouco podia oferecer para a implantação de inovações metodológicas e organizacionais como as pretendidas. Pelo contrário, essas ações poderiam contaminar a nova proposta com a força da tradição. Isso poderia não acontecer se o inventário fosse precedido de intensa capacitação dos técnicos responsáveis, permitindo-lhes incorporar, efetivamente, os conceitos, a lógica, as técnicas e a forma do novo modelo, o que não foi feito.

Em relação ao Cadastramento de Projetos e Atividades, o ideal era que não fosse realizado, para se pensar com liberdade e de forma arrojada e sem amarras com o passado as ações com expressão orçamentária necessárias a integrar cada um dos programas concebidos para enfrentar os problemas selecionados. Mais interessante teria sido caminhar na direção de um orçamento base zero, tanto em termos do conteúdo dos projetos/atividades, como de dotações, calibrando o alcance dos objetivos (quantidade de produtos) pela disponibilidade financeira global. Ajustes posteriores (para cima ou para baixo) no exercício fiscal ou no período do Plano se dariam em função da receita que fosse realizada. Acredita-se ser melhor andar para frente olhando para frente – e não para trás. Afinal, o caminho se faz ao andar, ainda que com tropeços e riscos, mas abre maiores possibilidades para o exercício criativo de construção do novo.

3.3.3. Os Manuais de elaboração do PPA e do Orçamento.

Comenta-se, aqui, sobre os instrumentos do processo, citados anteriormente, os quais foram amplamente anunciados como a metodologia de elaboração do PPA 2000-2003 e do Orçamento 2000, o que apenas se caracterizou como um mero conjunto de instruções de procedimentos de elaboração dos Programas.

Ambos, conforme a sintonia pretendida pela edição do Decreto nº 2.829/98, estabelecem o Programa como uma Unidade de Gestão e Módulo de ligação entre o Plano e o Orçamento, descartando os simplistas entendimentos de que o Programa seria apenas uma nova codificação da despesa, um reflexo da estrutura de organização existente ou uma aglutinação de ações afins.

De igual modo, conceituam o Programa como instrumento de organização da atuação governamental, que articula o conjunto de ações que concorrem para um objetivo comum preestabelecido, mensurado por indicador, visando a solução de um problema ou o atendimento de necessidade ou demanda da sociedade (PPA 2000, Manual de Elaboração e Gestão, 1999).

O Manual Técnico de Orçamento (MTO-02, 2000) especifica, quanto às modificações introduzidas no processo de planejamento e orçamento do setor público:

Nesse sentido identifica-se no esforço de modernização a observância de dois pressupostos : cobrança de resultados e realidade problematizada.

A cobrança de resultados deve ser entendida como uma avaliação junto à sociedade das ações desenvolvidas pelos Governos (União, estados e Municípios), aferida em termos de benefícios efetivamente oferecidos ao cidadão. Trata-se de uma abordagem nova, porquanto os sistemas administrativos vigentes caracterizam-se por serem de baixa responsabilidade, misto é, quando existe cobrança, refere-se mais a processos e meios , e nunca a resultados ou mesmo produtos.

Já a realidade problematizada traduz o esforço de modernização do planejamento , fazendo com que o mesmo passe a ser centrado em “problemas” que antes eram elementos constitutivos do diagnostico do planejamento tradicional, e agora assumem a condição de estruturadores do próprio plano. Por sua vez, essa concepção é fundamental para a cobrança de resultados, que poderá pautar-se , na sua aferição, em termos de identificar se os problemas elencados no plano foram efetivamente resolvidos.

O cumprimento desses dois pressupostos (cobrança de resultados e realidade problematizada), como representativos de uma administração gerencial, torna necessária a observância dos seguintes princípios: simplificação, descentralização e responsabilidade.

A simplificação está muito bem refletida na nova forma de se tratar o planejamento, considerando que seu elemento, talvez de maior relevância, passa a ser um conceito de fácil entendimento, qual seja, o problema. Quem não tem idéia do que seja um problema? (Grifo do autor)

A concepção do Planejamento e Orçamento apresentada pelo MTO-02, elenca as seguintes características:

- a) Visão estratégica, com o estabelecimento de objetivos;
- b) Identificação dos problemas a enfrentar ou oportunidade a aproveitar, objetivando tornar realidade essa visão estratégica;
- c) Concepção dos programas que deverão ser implementados, com vistas ao atingimento dos objetivos que implicarão na solução dos problemas ou aproveitamento das oportunidades;
- d) Especificação das diferentes ações do programa, com identificação dos respectivos produtos que darão origem, quando couber, aos projetos e atividades;
- e) Atribuição de indicadores aos objetivos, e aos produtos, metas.

Destaca-se, nos textos citados anteriormente, uma pretensa vontade de se estabelecer a realidade problematizada como atributo fundamental para a desvinculação do planejamento público do planejamento clássico. Entretanto, a simplificação anunciada, no texto grifado, tende para o simplismo, ou seja, a prática que consiste em considerar apenas uma face ou um aspecto das coisas; simplificação exagerada.

Nesse sentido, o problema, por ser considerado o elemento de maior relevância para o planejamento público, deveria ser conceituado, evitando-se o relativismo da expressão “quem não tem idéia do que seja um problema?”.

GARCIA (2000), quanto às impropriedades da questão apresentada no MTO-02, afirma:

Problema é uma noção que povoa o nosso cotidiano. Intuitivamente todos sabem o que é problema. Mas o que é problema para um pode não ser para outro qualquer e pode ainda ser uma solução desejada para um terceiro. Problema não é óbvio e é sempre relativo. Um grande número de estudiosos, em diversas áreas do conhecimento, dedicam-se a refletir e formular sobre o conceito de problema. Mitroff (1984) propõe dois tipos básicos de problemas — estruturados e quase estruturados — e considera vital estabelecer a diferença entre eles, “porque muitas pessoas pensam que o caminho pelo qual solucionamos os quebra-cabeças (problemas estruturados) deveria ser o padrão para medir o êxito na resolução dos problemas sociais (quase estruturados). Diferente dos quebra-cabeças, os problemas sociais não têm uma solução correta e única, que é reconhecida e aceita como tal por todas as partes afetadas pelo problema (...) As pessoas têm valores (e interesses) tão diferentes e partem de idéias tão diferentes sobre a sociedade desejada que o que é um problema e uma boa solução para uma pessoa, em geral é irrelevante, estúpido, tolice e mesmo perverso para outra” (...) Se assim é, podemos definir problema como uma desconformidade com que um ator social determinado entende como o que deve ser, reconhecida como superável ou evitável, e declara-se disposto a enfrentá-la.

Assim, a realidade problematizada, o principal avanço no planejamento público governamental, pela simplificação conceitual estabelecida, passou a ser mascarada,

a partir da prática equivocada da amputação da realidade, conforme afirmou MATUS (1997).

(...) não podemos planejar baseados na capacidade de predição no mundo real no qual, para todas as coisas importantes, a predição é impossível. (...) o planejamento tradicional é excessivamente simples para lidar com nossa realidade, que é muito complexa. Em vez de respeitar a realidade e construir ferramentas poderosas para trabalhar com ela, o planejador tradicional dedica-se ao trabalho infrutífero de tentar ajustar a realidade à estreiteza de seu modelo.

GARCIA (2000), sobre a realidade problematizada, acrescenta:

Se são aceitas a definição de problema e a distinção entre os dois tipos básicos, fica evidente que, de fato, a categoria problema é de grande relevância para a nova proposta de planejamento, como afirma o MTO-2000. Fica evidente, também, que se trata de algo bastante complexo, principalmente se leva em conta que a grande maioria dos problemas selecionados pelos planos governamentais é do tipo quase estruturado.

Problemas sociais, por definição, são socialmente produzidos, e têm, portanto, múltiplas soluções, a depender dos atores sociais envolvidos. Exigem grande esforço de delimitação, sua explicação é situacional e relativa a quem o faz, e sua solução raramente se dá por consenso. Há, então, distintas perspectivas, sem que haja um ponto neutro objetivo [Fronzizi, 1992, p. 549]. Tudo isso aponta para a necessidade de discutir, difundir e consolidar o conceito de problema e um método de análise adequado entre todos os envolvidos na elaboração do PPA. A uniformidade conceitual e metodológica para a seleção, delimitação e explicação dos problemas é um requisito para a congruência do plano e base para o adequado desenho dos programas e ações com os quais seriam enfrentados.

Infelizmente, isso não aconteceu e deverá cobrar seu preço em termos de qualidade do plano e, posteriormente, de sua eficácia.

MATUS (apud GARCIA 2000), sobre a contribuição de diversos autores sobre o tema, propõe a seguinte caracterização dos Problemas Estruturados e dos Problemas Quase Estruturados, conforme Tabela 6.

Tabela 6: Problemas Estruturados Versus Problemas Quase-Estruturados

Problema Estruturado	Problema Quase Estruturado
1. As regras do sistema que o produz são precisas, claras, invariáveis e predeterminadas. Elas existem antes da solução do problema e permanecem iguais após a solução.	1. O problema está determinado por regras, mas elas não são precisas, nem invariáveis e nem iguais para todos. Os atores sociais criam as regras, e, às vezes, as mudam para poder solucionar os problemas.
2. O homem está fora do problema e se relaciona com ele somente para tentar resolvê-lo conforme regras predeterminadas; e, se o problema é solucionado, ninguém terá dúvidas quanto à eficácia da solução.	2. O homem (ou ator social) está dentro do problema e é aí que o conhece e o explica, mesmo que não tente solucioná-lo. A eficácia de uma solução é discutível e relativa aos problemas que seguem.
3. As fronteiras do problema e do sistema que o gera estão perfeitamente definidas. Não há dúvida sobre onde começa é onde acaba cada coisa.	3. As fronteiras do problema e do sistema que o gera são difusas.
4. As regras do sistema tornam explícitos ou contêm implicitamente os conceitos (possibilidades e restrições) pertinentes à resolução do problema.	4. Os atores sociais (ou os homens) criam possibilidades de solução; elas não existem previamente. Os conceitos para compreender as possibilidades de solução e suas restrições não são dados necessária e previamente.
5. O problema está isolado de outros problemas e, se há uma seqüência com outros, a solução de cada um não afeta a solução dos seguintes.	5. O problema está sincrônica e diacronicamente entrelaçado a outros; a solução de um problema facilita ou dificulta a solução de outros.
6. O espaço e o tempo pertinentes ao problema são definidos nas regras como fixos, ou tornam-se fixos para quem se relaciona com ele.	6. O espaço e o tempo são relativos a quem se relaciona com o problema a partir de diferentes posições.
7. As variáveis que constituem o problema são dadas, enumeráveis, conhecidas e finitas.	7. O sistema é criativo e suas variáveis não são dadas, não são todas enumeráveis, nem conhecidas e nem finitas.
8. Qualidade e quantidade não se combinam; o problema se move em um ou outro âmbito.	8. Qualidade e quantidade combinam-se inseparavelmente.
9. As possibilidades de solução do problema estão contidas nas suas premissas e são finitas em número. As soluções são conhecidas ou conhecíveis, mesmo não sendo evidentes.	9. As possibilidades de solução do problema são criadas pelo homem e são potencialmente infinitas em número.
10. O problema coloca um desafio científico ou técnico, podendo supostamente ser tratado com objetividade.	10. O problema coloca um desafio múltiplo que abrange sempre o âmbito sociopolítico, mesmo se tiver uma dimensão técnica. A objetividade não é possível, mas deve-se procurar o rigor.

Fonte: Adaptado a partir de GARCIA (2000)

Assim, não obstante a complexidade demonstrada e muito discutida da pretendida realidade problematizada, os citados manuais limitam-se a uma solução burocrática para um processo de mudança que poderia ser efetivamente promissor.

O Manual de Elaboração e Gestão estabeleceu que os trabalhos relacionados ao Plano Plurianual iriam compreender as etapas de preparação, elaboração, aprovação, implantação, execução e avaliação.

Fizeram parte da Etapa de Preparação os seguintes procedimentos:

1. Estudos preparatórios – Desenvolvimento de estudos e análises para fundamentar a elaboração do Plano, com destaque para os estudos dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento e dos cenários prospectivos de médio e longo prazo.
2. Inventário de Programas – Inventário das ações do Governo em andamento, sob a ótica do conceito de programa. A tarefa visa reduzir eventuais dificuldades de redesenhar toda a atuação do Governo por programas, criando um banco de dados com uma visão estruturada do PPA 1996-1999, que servirá de referência para a elaboração dos programas do novo Plano.
3. Sistema de Informações Gerenciais do Plano Plurianual – Todo o processo de preparação, elaboração, aprovação, implantação, execução e avaliação do Plano Plurianual será realizado com apoio de sistema de informações em meio eletrônico, de construção modular e progressiva, para atender ao desenvolvimento dos trabalhos.

A Etapa de Elaboração foi assim concebida.

1. Elaboração da Base Estratégica – Definição das principais diretrizes para orientar a elaboração do Plano, constituída de :
 - a) Cenário Macroeconômico para o período do Plano. O cenário macroeconômico tem como principais objetivos a estimativa da disponibilidade de recursos da União e orientação no que diz respeito ao ambiente macroeconômico esperado no período de implementação do Plano Plurianual. O cenário também fornecerá projeções de crescimento para setores de grande importância para a ação governamental. O comportamento das variáveis macroeconômicas será derivado da utilização de modelos econométricos de consistência macroeconômica e de equilíbrio geral,

o que confere maior grau de confiabilidade às informações. O modelo disponibilizará informações desagregadas por setor, consistentes com o cenário macroeconômico, possibilitando a análise da evolução setorial. Os seus resultados serão observados para um horizonte de médio prazo, coincidente com o período de execução do Plano Plurianual. Os agregados a serem estimados dividem-se em cinco grupos: indicadores de crescimento; composição do produto e da renda; setor externo; setor público; informações setoriais (taxa de crescimento setorial e investimento por setor de destino).

b) **Orientação Estratégica da Presidência da República.** A Orientação Estratégica da Presidência da República definirá as diretrizes e os macroobjetivos do Plano Plurianual. A formulação da proposta de Orientação Estratégica da Presidência da República levará em conta o Programa Avança Brasil, o cenário macroeconômico, o Plano de Estabilização Fiscal, os resultados do Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, bem como outros estudos prospectivos de âmbito nacional e internacional.

c) **Previsão de recursos por área de atuação do Governo, para o período do Plano.** A previsão de recursos da União por área de atuação do Governo, a ser elaborada com base em projeções de receitas e despesas fundamentadas no cenário macroeconômico, tem como finalidades favorecer a seletividade na alocação dos recursos da União e orientar tempestivamente a formulação dos programas no que diz respeito à busca por recursos alternativos e parcerias. A previsão de recursos da União por área de atuação do Governo levará em conta o a Orientação Estratégica da Presidência da República, o cenário macroeconômico e o Plano de Estabilização Fiscal.

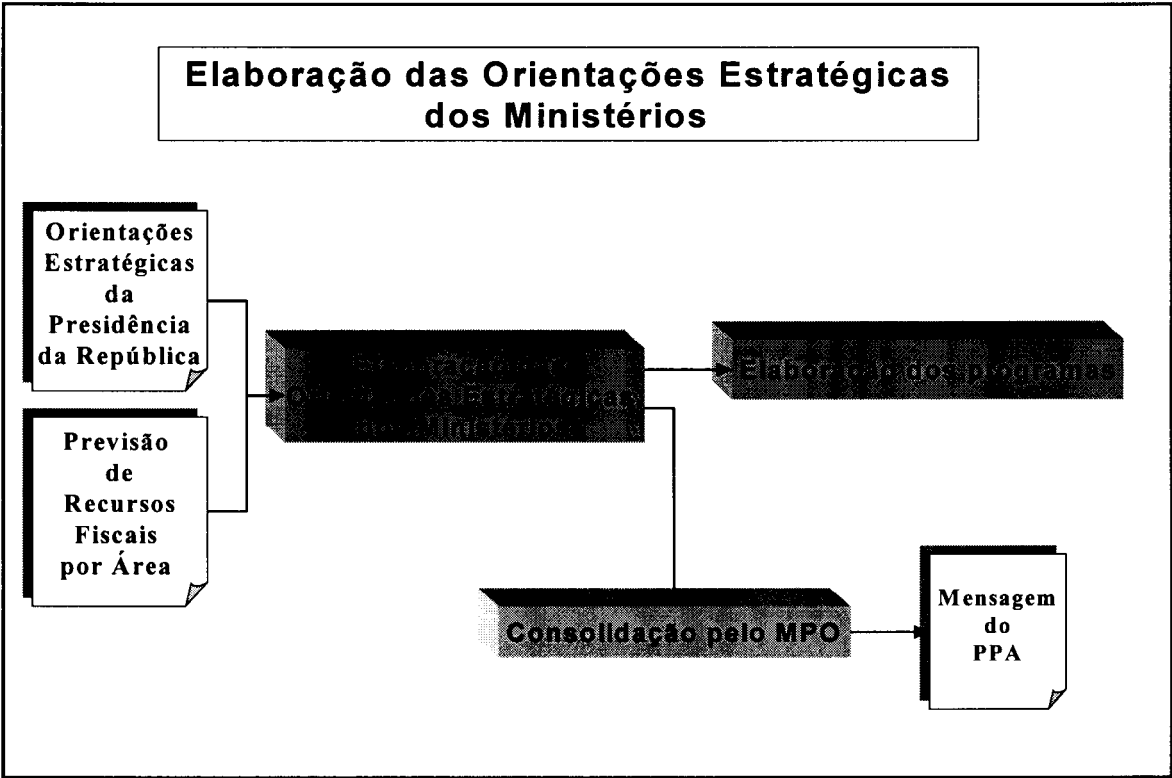
d) **Orientações Estratégicas dos Ministérios.** As orientações Estratégicas dos Ministérios serão definidas pelos respectivos Ministros para balizar a seleção e elaboração dos programas, levando em conta a Orientação Estratégica da Presidência da República, a previsão de recursos, os diagnósticos, a visão de futuro e os desafios em sua área de atuação.

2. **Elaboração de Programas – Fase de estruturação e definição dos programas que serão instituídos pelo Plano Plurianual.**

3. **Consolidação e Apreciação do Plano – Fase em que será realizada a análise de consistência e viabilidade do conjunto de programas. Tem como resultado, após a apreciação pelo núcleo estratégico do Governo, a mensagem e o projeto de lei do Plano Plurianual.**

A Figura 18 resume a prática da elaboração da Orientação Estratégica dos Ministério, simplificando um processo absolutamente importante para a definição do futuro, o qual excluiu os altos Dirigentes das organizações, transformando-a em um documento burocrático, uma etapa a ser vencida, uma missão a ser cumprida, a qual contou com pouca ou quase nenhuma participação dos atores responsáveis pela condução das políticas públicas .

Figura 18: Fluxo de Elaboração das Orientações Estratégicas



Fonte: Adaptado a partir do Manual de Elaboração e Gestão – PPA 2000

De igual modo, mais uma vez o determinismo economicista burocrático prevaleceu, quando da previsão dos recursos por área de atuação do Governo, qual seja os Ministérios.

Além de esses recursos serem definidos já na etapa de elaboração, contrariando a perspectiva de serem elementos componentes da base estratégica do plano, foram estabelecidos sob a ótica das séries históricas orçamentárias, o olhar para o passado.

PAULO F. B. GARCIA
A "PROCUSTOMANIA" NA ELABORAÇÃO E GESTÃO DO PPA 2000-2003: A PRÁTICA DETERMINISTA INCONSCIENTE PRESIDE A FORMULAÇÃO DO PLANO. O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL COMO FERRAMENTA DE GOVERNO.

Na prática, o que ficou estabelecido foi a contradição entre a proposta de se considerar o Programa como Unidade de Gestão e instrumento efetivo de ação do Governo Federal e a presença da Unidade Orçamentária (Órgão Público) como o objeto primeiro da destinação de recursos, ou seja, os recursos são da Unidade, alocados em Programas e Ações Orçamentárias (projetos e atividades), contrariando a “pregação” empreendida para não caracterizar o programa como, apenas, uma “nova forma de alocar recursos públicos”.

GARCIA (2000) comenta tal prática e seus efeitos nocivos à proposta de mudança.

A previsão foi feita tendo em consideração a execução orçamentária e financeira de cada ministério em três exercícios anteriores. Novamente, olhou-se para trás e não para frente, pois as dotações poderiam ser proporcionais à relevância dos programas ministeriais para atingir os macroobjetivos do Plano, balizando o alcance dos objetivos e metas pelas disponibilidades financeiras. Evidentemente, isso exigiria a definição, a delimitação e a explicação situacional de macroproblemas, tomando-se suas causas principais como problemas a serem enfrentados pelos programas, o que não foi feito. O viés fiscalista e a lanterna na popa se manifestam claramente na seguinte orientação: “a seleção dos programas deve observar os recursos disponíveis, orientados pela previsão de recursos da União, acrescidos das parcerias públicas e privadas” [Brasil. SPA/MOG/PEP 2000, p. 5].

Objetivando demonstrar, mas apenas demonstrar, que havia interação entre os diversos Programas do Governo e, conseqüentemente, entre os Ministérios Setoriais foi criada a figura do Programa Multisetorial, por si só uma impropriedade uma vez que o pretendido era a intersectorialidade de Programas, Ações e seus recursos. Conforme veremos, no Capítulo 6 da presente dissertação, uma das graves restrições à gestão é a chamada multisetorialidade de programas.

Todavia, os manuais elencavam, tão somente, quatro tipos de Programas no âmbito do PPA, a saber:

1. Programa finalístico (bens e serviços a serem oferecidos diretamente à sociedade).
2. Programa de serviço ao Estado (bens e serviços ofertados diretamente ao Estado por instituições criadas para esse fim).
3. Programa de gestão de políticas públicas (formulação, coordenação, supervisão, avaliação e divulgação de políticas públicas); há previsão de apenas um desse programa por ministério e Secretaria de Estado.
4. Programa de apoio administrativo (ações de natureza tipicamente administrativa que, embora colaborem para a consecução dos programas finalísticos e outros, não têm suas despesas passíveis, no momento, de apropriação àqueles programas). Haverá um único programa desse tipo por unidade orçamentária.

Figura 19: Tipos de Programas do PPA 2000-2003



Fonte: Adaptado a partir de apresentação SPI.

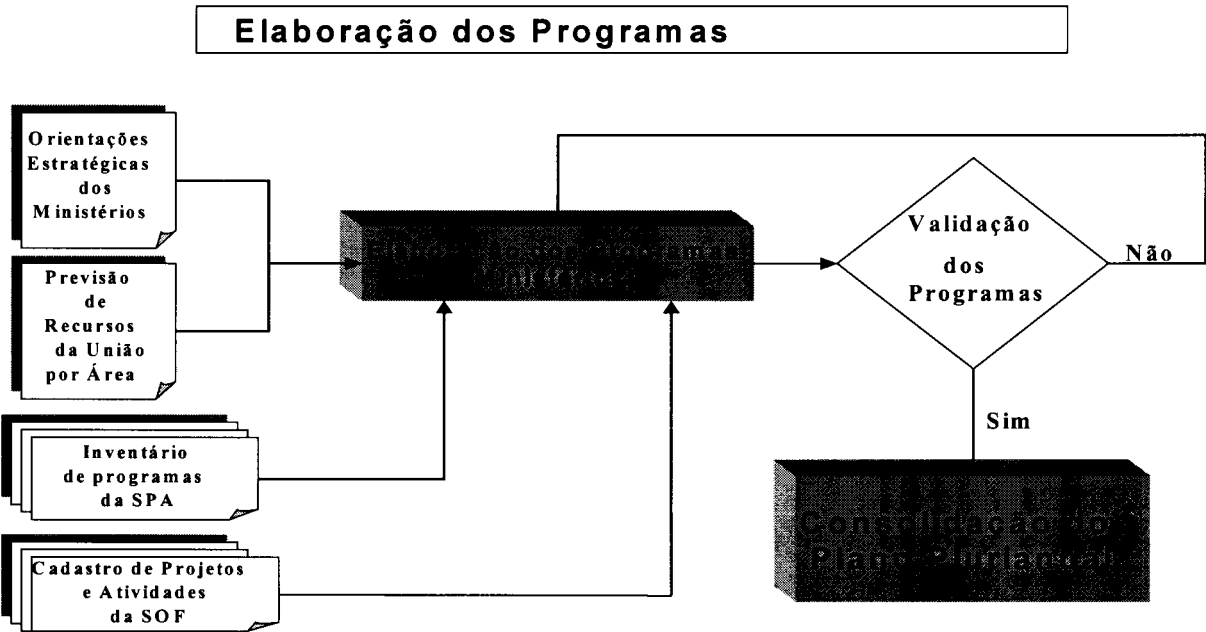
A estrutura dos programas contém os seguintes elementos descritores, assim definidos:

- a) Denominação – Deve traduzir os propósitos do programa. Não há restrição quanto ao uso de nome fantasia, desde que identifique claramente o programa.
- b) Objetivo – O objetivo de um programa – sempre mensurável por um indicador – expressa uma ação sobre o público-alvo, descrevendo a sua finalidade, com concisão e precisão.
- c) Indicador – Ao objetivo deve estar associado um indicador, através do qual se mensuram os resultados pretendidos, para avaliar a efetividade do programa. Definido o indicador, deve-se apontar o seu valor mais recente (índice) e a data de sua apuração. No caso de programas temporários, o índice deve expressar as situações desejadas ao final do programa e ao final do período do Plano Plurianual.
- d) Público-alvo – População (pessoas, comunidades, categorias da sociedade, instituições, setores, etc.) que possui em comum algum atributo, necessidade ou potencialidade e à qual se pretende atingir diretamente com os resultados esperados pela execução do programa.
- e) Unidade Responsável – Unidade administrativa responsável pelo gerenciamento do programa. Mesmo os programas de natureza multissetorial, com mais de um órgão executor de projetos e/ou atividades, devem, obrigatoriamente, ter a identificação do órgão responsável pelo seu gerenciamento.
- f) Valor Global – Valor global dos projetos, atividades e outras ações que compõem o programa, ao longo de seu período de execução, com a especificação dos desembolsos anuais previstos para o período do Plano Plurianual. No caso de atividades continuadas, considerar-se-á, para efeito da definição do valor global, o período de vigência do Plano.
- g) Forma de Financiamento – Especificação dos recursos financeiros a serem empregados no programa, segundo as suas origens (orçamento da União, estados, municípios, empresas estatais, iniciativa privada, organizações sociais, agentes financeiros no País e no exterior, etc.).
- h) Prazo de Execução – Horizonte temporal do programa, identificando se é de natureza contínua ou temporária. No caso de programa de natureza temporária, identificar início e término previstos. Ressalta-se que se pretende a identificação do prazo final do programa.

- i) Projetos e Atividades – Descrição dos projetos e atividades que compõem o programa, especificando suas metas e valores regionalizados e as unidades responsáveis.
- j) Outras Ações – Descrição das ações que contribuam para a consecução do objetivo do programa e que não figurem no Orçamento Geral da União.
- k) Parcerias – Relação dos parceiros responsáveis por ações integrantes do programa.
- l) Forma de Implementação – Definição de critérios, métodos, fluxo de informações, elementos de controle e procedimentos que assegurem condições para a obtenção dos resultados esperados e viabilizem a ação gerencial.
- m) Elementos para a Avaliação – Definição dos requisitos, informações e procedimentos necessários para a avaliação dos resultados do programa.
- n) Justificativas – Demonstração da contribuição do programa para a consecução dos objetivos setoriais e dos macroobjetivos do Governo.

Em suma, a elaboração dos Programas seguiu o roteiro demonstrado na figura 20 apresentada a seguir:

Figura 20: Fluxo de Elaboração de Programas



Fonte: Adaptado do Manual de Elaboração e Gestão/SPI.

PAULO F. B. GARCIA
A "PROCUSTOMANIA" NA ELABORAÇÃO E GESTÃO DO PPA 2000-2003: A PRÁTICA DETERMINISTA INCONSCIENTE PRESIDE A FORMULAÇÃO DO PLANO. O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL COMO FERRAMENTA DE GOVERNO.

Dispensável seria, considerando-se a vontade política de se implementar uma proposta de mudança, o Inventário de Programas da SPA (hoje SPI) e o Cadastro de Projetos e Atividades da SOF, preliminarmente à elaboração dos Programas nos Ministérios.

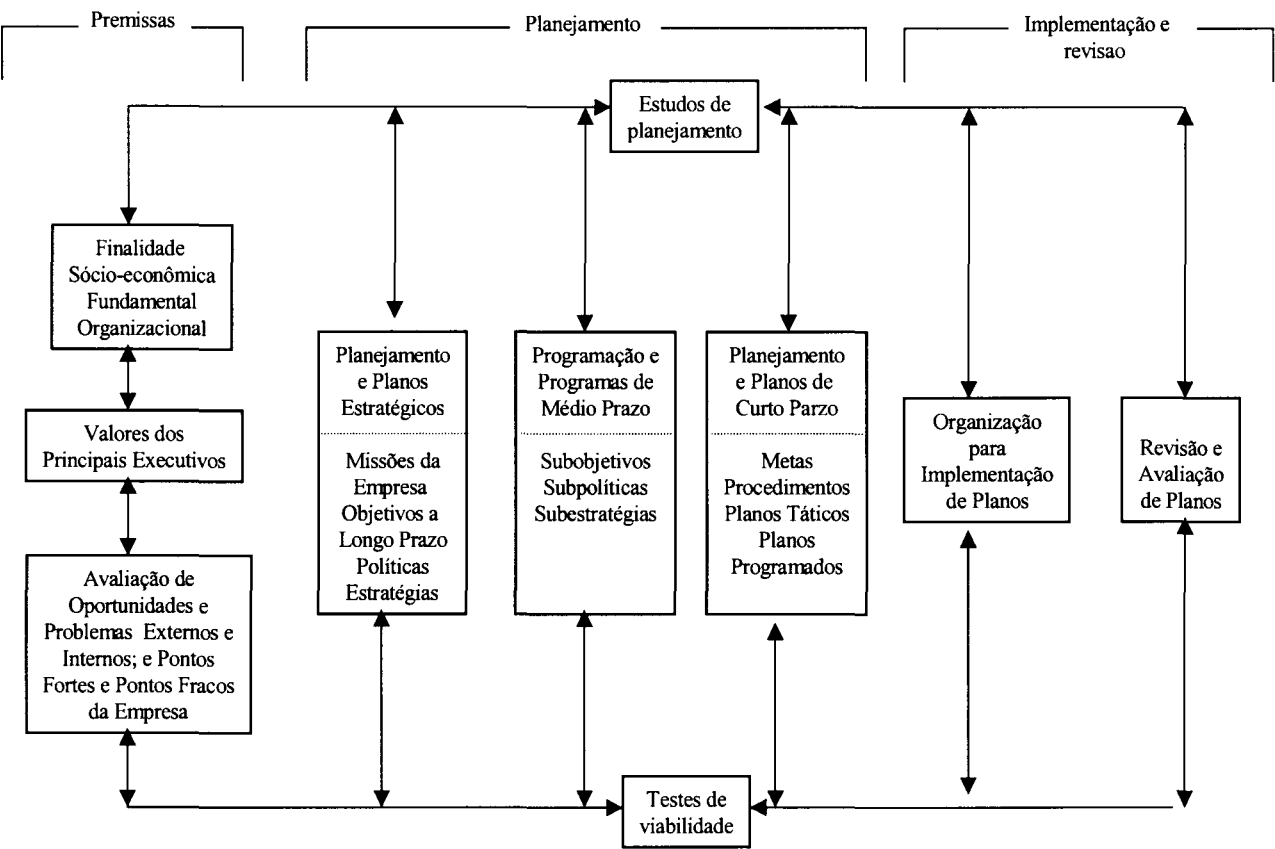
Como poder-se-ia ter um prévio levantamento de Programas e Ações se a Realidade Problematizada ainda não era conhecida, se a Análise de Situação ainda não havia sido efetivada e os Problemas não haviam sido declarados pelos Dirigentes e discutidos com a sociedade?

A explicação está no determinismo que potencializa a tendência ao erro. Esse determinismo considerou que a prática orçamentária anterior era suficiente e eficiente para ditar os procedimentos da prática de planejamento, como se uma não fosse interdependente da outra.

De igual modo, após a análise da sistematização da proposta, entendemos que o pretendido novo modelo de planejamento estratégico público guarda semelhanças com o modelo proposto por Steiner, conforme afirma MINTZBERG (2000) e demonstra a figura 21.

Existem centenas de modelos diferentes de planejamento estratégico. Todo livro-texto sobre o assunto, bem como toda “boutique de estratégia” de consultoria que se respeite, possui um. Porém, a maior parte se reduz às mesmas idéias básicas: tome o modelo SWOT, divida-o em etapas claramente delineadas, articule cada uma destas com muitas listas de verificação e técnicas e dê atenção especial à fixação de objetivos, no início, e à elaboração de orçamentos e planos operacionais, no final. É claro que há, no mínimo, um e, freqüentemente, vários diagramas para mostrar o fluxo global.

Figura 21: Modelo Steiner de Planejamento Estratégico



Fonte: Adaptado a partir de MINTZBERG (2000).

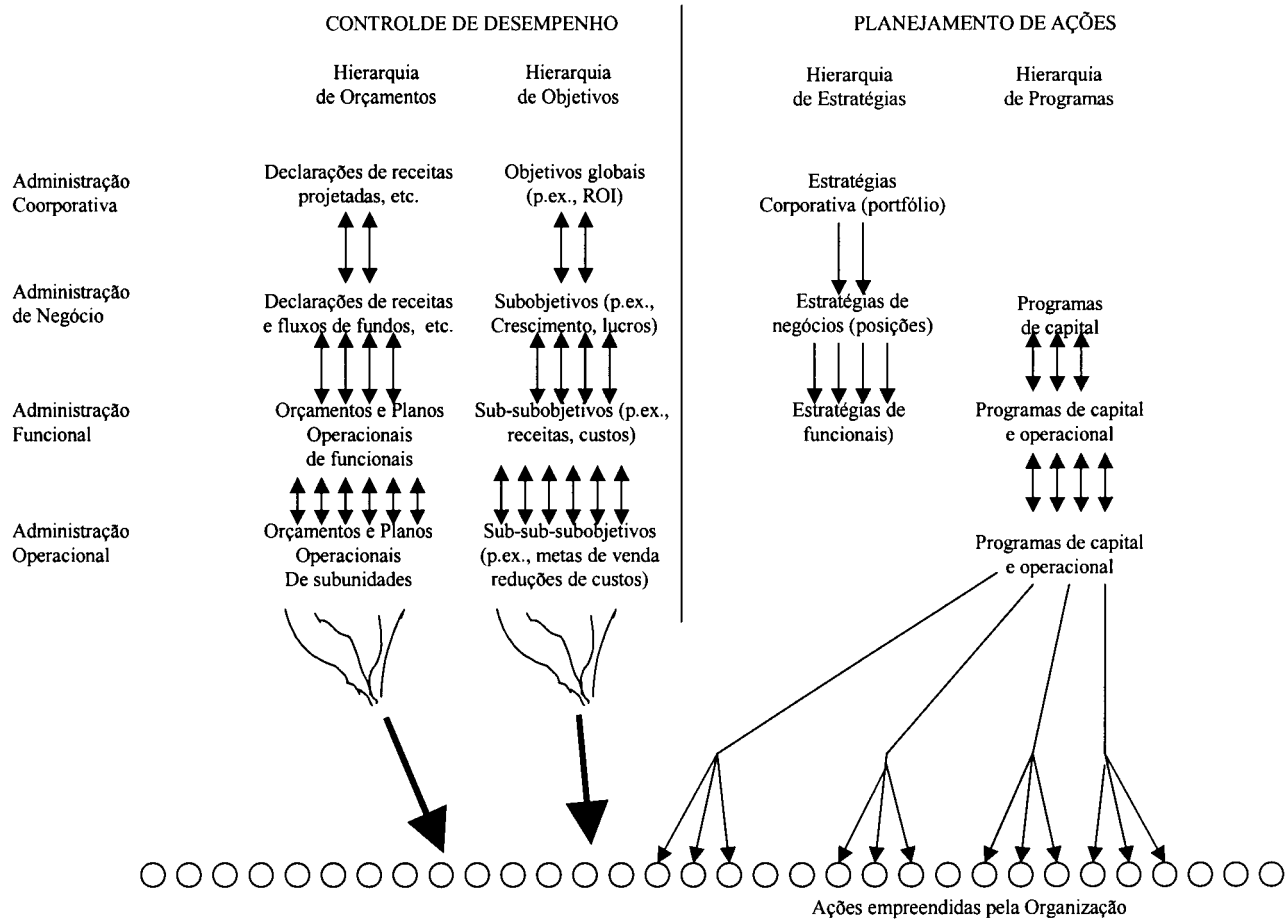
STEINER (apud MINTZBERG, 2000), acrescenta a necessária programação das etapas do processo, o denominado “plano para planejar”, destacando o rigor e distribuição dos prazos, prática das grandes empresas que adotaram o modelo proposto.

Todavia, MINTZBERG (2000), questiona se este modelo de Planejamento Estratégico, abrangente, algum dia foi além de sua própria decomposição, quando, por meio da Figura 22, mostra os principais componentes, ou as quatro hierarquias, e acrescenta:

De um lado, estão estratégias e programas sob o rótulo planejamento de ação. Elas estão ligadas à tornada de decisões antes do fato em questão

dirigir o comportamento. Do outro lado, estão objetivos e orçamentos rotulados controle de desempenho, uma vez que estes são concebidos para avaliar os resultados do comportamento após o fato. No modelo plenamente desenvolvido, os objetivos dirigem a formulação de estratégias as quais, por sua vez, evocam programas, cujos resultados influenciam os orçamentos para fins de controle. De um lado para outro, através da grande divisão. A pergunta é se essas conexões jamais chegaram a ser feitas. Ou será que o “planejamento estratégico” foi reduzido a uma simples “mastigação de números”, no lado do desempenho, e à orçamentação de capital como tomada ad hoc de decisões, no lado da ação?

Figura 22: Seleção de hierarquias de MINTZBERG



Fonte: Adaptado a partir de MINTZBERG (2000).

No caso específico do planejamento público governamental, a Constituição Federal estabelece os prazos e regras mínimas para o envio das propostas de PPA (elaboração e alteração), LDO e LOA ao Congresso Nacional, os quais são fielmente

PAULO F. B. GARCIA
A "PROCUSTOMANIA" NA ELABORAÇÃO E GESTÃO DO PPA 2000-2003: A PRÁTICA DETERMINISTA INCONSCIENTE PRESIDE A FORMULAÇÃO DO PLANO. O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL COMO FERRAMENTA DE GOVERNO.

cumpridos. Mas o rigor é tanto, que a discussão de um PPA, o próximo por exemplo (2004-2007), será impensável antes ou durante 2003. A questão tempo de debate e disseminação do modelo torna-se, assim, também crucial para o sucesso da proposta, mas isso não foi considerado, conforme descreve GARCIA (2000).

Grande parte da concepção de PPA e de suas relações com o orçamento modificou-se. Foi estabelecida uma forma de pensar e organizar o plano e os orçamentos que deveria romper com a prática anterior. Mas, para que se tornasse realidade concreta, os que fossem elaborar o PPA e o Orçamento haveriam de absorver os conceitos e o método. “A internalização de conceitos, metodologias e modos de trabalhar não se faz de imediato. Ou exige treinamento adequado ou demorada prática. Ao se adotar apenas a última, corre-se o risco de incorporar nominalmente o novo, mantendo-se subjacentes os velhos conteúdos” [CENDEC/IPEA, 1998].

A decisão adotada, no entanto, foi a de fazer uma sensibilização e treinamento de curtíssima duração (8 horas), compreendido pelo anúncio da proposta metodológica e dos principais conceitos e pela realização de alguns exercícios de fixação. Não se levou em consideração a rica experiência acumulada em dois episódios similares. Em 1974, quando da introdução da classificação funcional-programática nos orçamentos públicos, a SEPLAN-PR/SOF organizou e realizou cursos e seminários em todo o Brasil. Durante quase um ano debateu-se e exercitou-se a nova proposta, para que posteriormente fosse posta em prática. Passados pouco mais de dez anos foi a vez da implantação do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI). A Secretaria do Tesouro (STN/MF) e o SERPRO montaram equipes que passaram grande parte do ano de 1986 a treinar servidores de todos os órgãos federais em todo o país, tornando-os aptos a operar o sistema, que entrou efetivamente em funcionamento em 2/1/1987, sem grandes transtornos. Isso só foi possível pelo esforço de treinamento realizado.

Ora, tanto a classificação funcional-programática quanto o SIAFI são bem menos complexos e exigentes em conhecimento teórico-metodológico do que a nova concepção de planejamento e orçamento. Pensar por problemas, orientar-se estrategicamente por objetivos, conceber ações organizadas em programas consistentes, construir indicadores para problemas quase estruturados não é trivial, nem se aprende do dia para a noite por meio de manuais. Trata-se de desenvolver um outro tipo de raciocínio que contraria a formação acadêmica e técnica tradicional, a estruturação setorial da administração pública e, principalmente, a prática

vigente de construção de planos e orçamentos. (...) A tarefa que se colocava, então, era a de enfrentar esse desafio, para capacitar os que fossem elaborar o PPA a lidar com problemas complexos, reconhecendo-os como tal, delimitando-os, descrevendo-os, analisando-os, identificando suas causas críticas, pensando ações para atacá-las, construindo sistemas de informação para suportar uma gestão estratégica, etc. E isso não se consegue a não ser estudando, refletindo, discutindo, exercitando, errando e aprendendo com o erro. Exige mais tempo que meras oito horas. Exige preparação condizente com o tamanho do desafio. (...) Há grande heterogeneidade, muito reducionismo, elevada setorialização, considerável imprecisão. A orçamentação dos programas foi feita em bases pouco realistas, com muitas metas que não correspondem às capacidades operacionais dos órgãos e às dotações, com muitos custos apurados sem critérios mais rigorosos.

Em suma, o que ocorreu no processo de implementação do “novo modelo” de planejamento público não ficou longe do que era preconizado entre as décadas de sessenta e oitenta, na denominada Escola do Planejamento de MINTZBERG (2000), a qual apresentava as seguintes premissas:

1. As estratégias devem resultar de um processo controlado e consciente de planejamento formal, decomposto em etapas distintas, cada uma delineada por checklists e apoiada por técnicas.
2. A responsabilidade por todo o processo está, em princípio, com o executivo principal; na prática, a responsabilidade pela execução está com os planejadores.
3. As estratégias surgem prontas deste processo, devendo ser explicitadas para que possam ser implementadas através da atenção detalhada a objetivos, orçamentos, programas e planos operacionais de vários tipos.

4. ELABORAÇÃO DOS PROGRAMAS DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA NO PLANO PLURIANUAL 2000-2003, AVANÇA BRASIL

Neste capítulo iremos relatar o processo de elaboração dos Programas do Ministério da Justiça no PPA 2000-2003, considerando que a metodologia de Elaboração era bastante rígida, permitindo apenas algumas adaptações de forma e não de conteúdo, não obstante termos apresentado questões fundamentadas, as quais ficaram sem resposta por parte da SPI (então SPA) e SOF, que se autodenominavam “guardiões da metodologia”.

4.1. Os Procedimentos Operacionais da Elaboração

Em dezembro de 1998, a SOF determinou que todos os órgãos da Administração Pública Federal procedessem ao Recadastramento de Projetos e Atividades constantes da LOA de 1998, por meio da Portaria SOF no 51, de 16/11/98 que instituiu o Subsistema de Cadastro de Atividades e Projetos, do Sistema Integrado de Dados Orçamentários – SIDOR.

Tal recadastramento, cuja preparação prévia resumiu-se ao uso do sistema a ser utilizado, foi amplamente utilizado na fase de inventário de ações procedida pela SPI (então SPA), objetivava “reduzir eventuais dificuldades de redesenhar-se toda a ação do governo por programas, criando um banco de dados com uma visão estruturada do PPA 1996-1999, que serviria de referência para a elaboração dos programas do novo plano” (MTO-02, 1999).

Não foi considerado que o PPA 1996-1999 e as Leis de Orçamento do período do plano não guardaram nenhuma paridade, ou seja, eram dois instrumentos absolutamente dissociados um do outro.

Mas a razão determinista insistiu na necessidade de se pensar o futuro com olhos bem presos ao passado, como se dele fossem fluir os ensinamentos necessários para o sucesso.

Como afirma MATUS (1997), o que ocorrerá amanhã pode estar fora do espaço de possibilidades que hoje se pode imaginar ou considerar como aquilo que

sensatamente pode ocorrer. Dito de outro modo, o que ocorrerá amanhã não é, em geral, predizível, porque o futuro não só depende de muitas variáveis, que embora conhecidas alteram-se, como também dos homens que criam essas variáveis, com possibilidades que ultrapassam sua própria imaginação e intenções. Assim o futuro que nos afetará amanhã e incide na eficácia de nossas decisões de hoje depende, em grande parte, de variáveis desconhecidas e inimagináveis, que não podemos enumerar.

Assim, o Cadastro de Projetos e Atividades e o Inventário de Ações, além de serem elementos impeditivos para se pensar o futuro com liberdade, de forma arrojada e sem amarras com o passado, serviriam, apenas como instrumentos de mediação entre o passado e o futuro, pela prática de avaliar e corrigir os erros. Todavia, como mediar e evitar erros se os instrumentos de avaliação não existiam no passado ou eram insuficientes para mediar a efetividade da ação governamental?

Para os planejadores deterministas, que ensaiavam uma “metodologia” dita nova, a validade das ações estava sendo atestada pela sua inclusão no Cadastro e no Inventário, desconsiderando que aquelas ações não foram pensadas para solução de problemas, pois elas não haviam sido desenhadas sob o conceito de programa e nem para atacar problemas bem definidos.

Em associação com o Manual de Elaboração e Gestão, anteriormente descrito, foi utilizado um manual denominado PPA 2000 - Procedimentos para Inventário de Programas (SPA, 1999), o qual afirmava que “o Inventário tinha por finalidade converter as atuais ações do Governo para a nova conceituação de Programa, como etapa preliminar à elaboração do PPA 2000-2003. A medida visa a antecipar os trabalhos relativos ao redesenho de toda a atuação do Governo por programas, dadas as múltiplas tarefas desenvolvidas pela Administração Federal”.

O Inventário de Ações deveria ser efetuado em seis etapas distintas, conforme preconizava o PIP (1999), a saber:

- a) Levantamento das ações e sua organização em programas.
- b) Análise crítica dos programas propostos pelas Unidades Administrativas Nucleadoras.
- c) Análise de integração dos programas ao nível do ministério.
- d) Registro definitivo no sistema de informações dos programas.
- e) Análise de integração dos programas com outros ministérios.
- f) Validação e cadastramento dos programas.

O levantamento das ações e sua organização em programas determinavam o preenchimento de formulários, mais um reducionismo e simplificação da realidade, em uma sequência de passos a seguir descritos.

1º Passo: Inventário de Ações Finalísticas dos órgãos e unidades mediante o preenchimento de formulário com todas as ações que redundem em bens ou serviços executadas com recursos da União (Fiscal/Seguridade, Investimento das Estatais e Extra OGU) ou de Parcerias e as relativas a Atos Normativos da União.

2º Passo: Identificação de um único Produto (bem ou serviço), sendo esta a ferramenta de validação aplicada, ou seja, a não identificação clara de um produto excluiria a ação do Inventário, pouco importando a relação ação – objetivo – programa – problema.

3º Passo: Classificação das Ações em: **Ações finalísticas** – aquelas das quais resultam produtos ofertados à sociedade; incluem-se aqui também as que envolvam transferência financeira a outras esferas de governo para apoiar políticas do Governo Federal; **Ações administrativas** – aquelas relacionadas com gastos de natureza administrativa e com a gestão pública, tais como planejamento, administração financeira, controle, administração de pessoal, comunicação etc; e **Ações neutras** – aquelas relacionadas a despesas que não contribuem para o ciclo produtivo do Governo, nem tampouco para o atingimento de seus objetivos. Estas despesas, denominadas Operações Especiais, são relativas as dívidas, transferências, ressarcimentos, indenizações e outras afins, e representam, portanto, uma agregação neutra. Classificam-se do mesmo modo as inversões destinadas à aquisição de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional e ao resgate de ações. Finalmente, há a identificação das Ações em Projeto, Atividade ou Outra Ação sem expressão orçamentária.

4º Passo: Identificação dos problemas ou demandas que mais intensivamente são atendidos pela atuação da unidade, no presente. O descritor deve indicar o problema de modo preciso e conciso e somente aqueles passíveis de mensuração por meio de indicador.

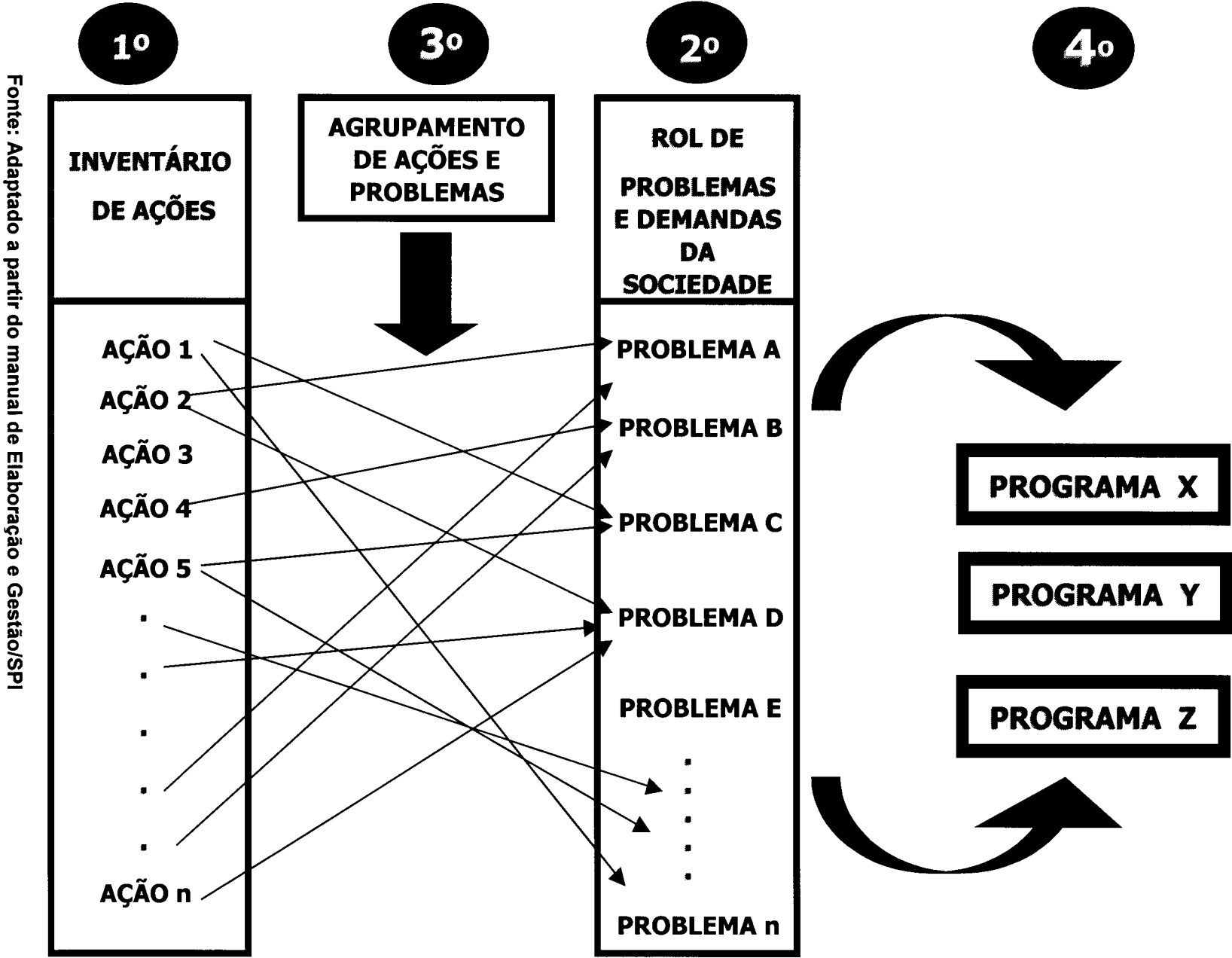
5º Passo: Agrupamento das Ações por problema ou demanda da sociedade. Exercício de análise para agrupar as diversas ações executadas pela unidade, com ou sem parceria, de acordo com cada problema ou demanda a que se reportam, relacionados anteriormente. **Uma ação poderá comparecer em mais de um**

problema ou demanda, se o bem ou serviço prestado for importante para o seu equacionamento (Grifo do Autor).

6º Passo: Constituição do Programa. Uma vez selecionados os agrupamentos de problemas e ações correspondentes, estes deverão ser alvo de detalhamento na forma de programa. Deve-se ter claro, neste ponto, que cada programa resultante poderá ser parte (programa preliminar) de um programa maior, visto que pode haver ações de unidades diferentes colaborando para a consecução de um mesmo objetivo, as quais devem, em princípio, integrar um único programa.

A Figura 23 apresenta os passos acima citados.

Figura 23 – Passos para a Elaboração de Programas – PPA 2000-2003



PAULO F. B. GARCIA
A "PROCUSTOMANIA" NA ELABORAÇÃO E GESTÃO DO PPA 2000-2003: A PRÁTICA DETERMINISTA INCONSCIENTE PRESIDE A FORMULAÇÃO DO PLANO
O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL COMO FERRAMENTA DE GOVERNO.

Como se observa, o pensar determinista estabeleceu “todas as soluções possíveis” (ações), no limite da criatividade imposto pelo Cadastro de Atividades e Projetos Orçamentários, para problemas que somente seriam conhecidos posteriormente, na certeza de que aqueles Problemas teriam somente aquelas únicas e exatas soluções. Dito de outra forma, significa inventar problemas que possam ser resolvidos com precisão, para dar utilidade às ferramentas que estão disponíveis ao conhecimento “amestrado” dos planejadores deterministas, em vez de criar ferramentas adequadas para tratar os problemas reais.

Cabe, aqui, uma breve explicação sobre o termo “amestramento”, utilizado por MATUS quando expõe, o que entende ser, as falhas mais flagrantes do Sistema Educacional Latino-Americano, em uma breve e audaciosa incursão sobre o tema:

O ensino em nossos países tem, em minha opinião, três grandes defeitos: (1) o viés determinista muito forte; (2) cria na criança e no jovem um excessivo respeito pelos paradigmas vigentes mediante a simples transmissão de conhecimentos; e (3) reforça o sentido da imitação, limita a personalidade e quase mata a criatividade, pelo uso de métodos intimidatórios. É um sistema de amestramento que nos inculca um tipo de ciência para a qual “rigor” é sinônimo de “bem-estruturado”, e isso distancia o estudante da realidade social, que é quase-estruturada. Transmitem-nos um conhecimento inadequado para a vida e, além disso, incapacitam-nos para criticá-lo dada a pedagogia utilizada, que vê os grandes pensadores como sábios de nascença, muito superiores a nós. Diante do desnível, o jovem aprende a conhecer o já estabelecido como algo inamovível e teme ser criativo. O sistema educacional tradicional mata a inteligência e a criatividade. (...) Se me ensinam a lei de Newton, aprendo-a com respeito, e não me ocorre questioná-la, até que o professor me fale de Einstein como um gênio completamente fora das minhas possibilidades. Essa forma pedagógica reforça minha submissão imitativa, cria em mim o hábito de ser condescendente na crítica aos seres superiores, e faz de mim um receptor passivo de conhecimento. Em contrapartida, se o professor imagina um jogo em que eu, Zé da Silva, descubro a lei de Newton depois de muito esforço e o professor me diz: “Olha, Zé, Newton descobriu a mesma coisa que você”. Eu não tenho de olhar para cima – olho para o lado e pergunto: “Quem é Newton?”, imaginando que seja outro aluno da escola. Compreende a diferença? Compreende quanta inteligência criadora o sistema educacional mata? Se transfiro essa reflexão para meu tema, ocorre o mesmo. A escola

amestrou a maioria dos nossos estudantes, ensinou-lhes o determinismo como modo de pensar, despreparou-os para a vida e é por isto que aceitam as más teorias sem espírito crítico. Além do mais, o ensino das ciências sociais no curso secundário é mais que lamentável e a universidade está de costas para os problemas das ciências e técnicas de governo, e consolida a má semente plantada em solo bom. Esse jovem inteligente, amestrado e ensinado a imitar, vai depois ao exterior e lá assimila, acriticamente, com excesso de respeito, tudo o que vem de um mundo que lhe parece superior, e submete-se a ele, entrega-se e renuncia às próprias raízes. Passa a ser mais um mestiço amestrado, mas com diploma de Master ou PhD.

De igual modo, RAMOS (1989) afirma que:

A educação, também, não escapou ao processo de superorganização; seu objetivo, de modo geral, é sobretudo tornar as pessoas capazes de se transformar em detentoras de emprego, no sistema de mercado. Os estudantes dos ginásios e dos cursos colegiais são submetidos a praxes uniformes de ensino e avaliação, que dificilmente lhes estimulam a criatividade e o desenvolvimento da sensibilidade, em relação ao caráter complexo dos tópicos para os quais se determina que orientem sua atenção. Preso continuamente a uma trama de exigências sobre método e organização, o indivíduo acaba por aceitar uma visão predeterminada da realidade.

Mais taxativo e direto KANITZ (2002), no artigo *Aprendendo a Pensar*, que comenta a realidade do sistema de ensino no Brasil (in <http://www.kanitz.com.br/>, site consultado em 13/08/2002), acrescenta:

Curiosamente não ensinamos nossos jovens a pensar. Gastamos horas e horas ensinando como os outros pensam ou como os outros solucionaram os problemas de sua época, mas não ensinamos nossos filhos a resolver os próprios problemas. Ensinamos como Keynes, Kaldor e Kalecki, economistas já falecidos, acharam soluções para um mundo sem computador nem internet. De tanto ensinar como os outros pensavam, quando aparece um problema novo no Brasil buscamos respostas antigas criadas no exterior. Nossos economistas implantaram no Brasil uma teoria americana de "inflation targeting", como se os americanos fossem os

grandes especialistas em inflação, e não nós, com os quarenta anos de experiência que temos.

4.2. A Primeira Tentativa – Os Sessenta Programas

No Início de 1999, a SPI (então SPA) encaminhou os Manuais já citados e enviou uma monitora para servir de elemento de ligação e orientador da metodologia ao MJ, para se dar início ao Processo de Elaboração, procedimento comum em todos os Ministérios.

A Coordenação-Geral de Planejamento Setorial (COPLAN), da então Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SbPO), ficou encarregada de conduzir os trabalhos no âmbito da Pasta.

Como primeira medida foram identificados os Interlocutores dos diversos Órgãos e Unidades do Ministério, bem como expedidas as orientações de como proceder, de acordo com os Manuais e Inventário de Ações e Elaboração e Gestão.

A partir de então, a COPLAN passou a ser “bombardeada” com indagações e dúvidas, que na maioria das vezes não puderam ser imediatamente respondidas, uma vez que a monitora designada pela SPI apresentava limitações de conhecimento, fruto de uma preparação reduzida, em tempo e conteúdo. Normalmente as perguntas eram respondidas com dois ou três dias de atraso, invariavelmente causando maiores dúvidas, notadamente quanto aos conceitos.

O pensamento determinista dos planejadores centrais não dava margem para indagações mais profundas, especialmente quanto à discussão teórica dos conceitos empregados nos procedimentos de Elaboração de Programa, desconsiderando toda uma base de conhecimentos que existia nos Ministérios Setoriais, pessoas e informações.

Em decorrência da aplicação dos procedimentos, conforme foram emanados da SPI, após quase dois meses de trabalho, no Ministério da Justiça, foram elencados sessenta programas finalísticos, os quais atendiam a todos os requisitos estabelecidos nos manuais.

Contudo, para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão este número de Programas era inaceitável, uma vez que os planejadores deterministas já haviam decidido que haveria apenas “cerca de 400 Programas”, conforme orientação verbal

da monitora da SPI para a redução dos sessenta Programas identificados no MJ. Ora, se a proposta era atacar Problemas com Programas e Ações como “adivinhar” que os Problemas Sociais, Quase-Estruturados, no Brasil poderiam resumir-se à apenas cerca de 400?

4.3. Revendo o Método – As Oficinas de Análise Situacional

Diante da “surpresa” pelo volume de programas que redundou da aplicação dos procedimentos e recusando-se a amputar a realidade pela pura e simples redução quantitativa, sem considerar aspectos qualitativos, a questão foi apresentada ao Ministro da Pasta, com a sugestão, aprovada e apoiada, de realizar-se, em parceria com o Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico e Social do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (CENDEC/IPEA), Oficinas de Análise Situacional e Elaboração de Programas, as quais contaram com a participação de Dirigentes, Técnicos e responsáveis pela formulação e implementação de políticas públicas na Pasta da Justiça, contando com o envolvimento de cerca de 80 pessoas no processo.

Destas Oficinas resultaram a Orientação Estratégica do Ministério da Justiça e os Programas da Pasta que integram o PPA 2000-2003.

Os trabalhos foram estruturados nos Eixos Estratégicos do Ministério e nas Políticas Públicas sob a responsabilidade da Pasta, tendo sido aproveitados alguns subsídios valiosos que surgiram durante a tentativa de Elaboração de Programas, por meio dos procedimentos dos Manuais, notadamente na formulação dos problemas, mas sem a indução de ações (solução pré-fabricada).

Na Avaliação da Orientação Estratégica do Presidente da República, subsídio importante na formulação da Orientação Estratégica da Pasta, verificou-se a vinculação com os seguintes Macro-Objetivos e Diretrizes Presidenciais:

- (1) CRIAR UM AMBIENTE MACROECONÔMICO FAVORÁVEL AO CRESCIMENTO SUSTENTADO (Diretriz: Reforçar a regulação e fiscalização da atuação privada (...)).
- (2) SANEAR AS FINANÇAS PÚBLICAS (Diretriz: Melhorar a qualidade do gasto público mediante o aperfeiçoamento do Sistema de Planejamento, Orçamento, Finanças e Controle).

- (3) **ELEVAR O NÍVEL EDUCACIONAL DA POPULAÇÃO E AMPLIAR A CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL** (Diretrizes: Melhorar a qualificação do magistério no ensino fundamental e médio; e Ampliar a oferta de cursos profissionalizantes adequados às exigências locais e regionais do mercado de trabalho estabelecendo parcerias entre os sistemas estaduais, municipais, federal e da iniciativa privada).
- (9) **PROMOVER A REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA COM VISTAS À ESTIMULAR A COMPETIÇÃO NO MERCADO INTERNO** (Diretriz: Consolidar o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, continuando a respaldar a criação de Procons municipais e entidades civis de consumidores).
- (11) **MELHORIA DA GESTÃO AMBIENTAL** (Diretrizes: Regularizar e melhorar a gestão das áreas protegidas; Estimular a melhoria da qualidade dos projetos de investimento quanto o impacto ambiental).
- (12) **AMPLIAR A CAPACIDADE DE INOVAÇÃO** (Diretrizes: Intensificar o esforço de formação e especialização na área de engenharia; e Ampliar os sistemas de certificação da qualidade de produtos, serviços, profissionais e sistemas de gestão, com o objetivo de assegurar os direitos dos consumidores).
- (13) **FORTALECER A PARTICIPAÇÃO DO PAÍS NAS RELAÇÕES ECONÔMICAS INTERNACIONAIS** (Diretrizes: Consolidar o Mercosul e promover a integração com os demais países da América do Sul; e Defender uma ordem econômica estável, através da criação de mecanismos multilaterais de atenuação de turbulências nos mercados financeiros mundiais).
- (15) **ASSEGURAR O ACESSO E A HUMANIZAÇÃO DO ATENDIMENTO NA SAÚDE** (Diretriz: Promover a saúde da mulher)
- (18) **ERRADICAR O TRABALHO INFANTIL DEGRADANTE E PROTEGER O TRABALHADOR ADOLESCENTE** (Diretriz: Intensificar a fiscalização em parcerias com estados e municípios).
- (19) **ASSEGURAR OS SERVIÇOS DE PROTEÇÃO SOCIAL À POPULAÇÃO MAIS VULNERÁVEL À EXCLUSÃO SOCIAL** (Diretrizes: Apoiar iniciativas não governamentais na prestação de serviços assistenciais e de proteção jurídica e social aos meninos de rua nos grandes centros urbanos; e Apoiar iniciativas de geração de emprego e renda para pessoas portadoras de deficiência).
- (21) **MELHORAR A QUALIDADE DE VIDA NAS GRANDES CIDADES** (Diretriz: Fortalecer a articulação entre a União, estados e municípios na gestão do desenvolvimento urbano, em especial nas áreas metropolitanas).

(24) MELHORAR A QUALIDADE DO TRANSPORTE URBANO (Diretriz: Articular os três níveis de governo no equacionamento do transporte urbano nas áreas metropolitanas).

(26) PROMOVER A GARANTIA DOS DIREITOS HUMANOS (Diretrizes: Expandir as ações de proteção à mulher e à criança contra a violência doméstica e sexual; Ampliar as iniciativas de proteção aos direitos da população negra; Garantir os direitos coletivos das populações indígenas, sua integridade territorial e cultural; e Garantir o acesso gratuito ao Registro Civil).

(27) GARANTIR A DEFESA NACIONAL COMO FATOR DE CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA E DO DESENVOLVIMENTO (Diretriz: Dar ênfase às atividades de defesa na Amazônia, ampliando e consolidando a presença do Estado, intensificando a vigilância e ajudando nas fronteiras mais remotas, a integrar a população civil à cidadania e, por extensão à defesa nacional.

(28) MOBILIZAR GOVERNO E SOCIEDADE PARA REDUÇÃO DA VIOLÊNCIA (Diretrizes: Intensificar a luta contra o crime organizado, em particular o narcotráfico; Desenvolver iniciativas de atenção e proteção a jovens em situação de risco; Qualificar o policial e melhorar a sua imagem perante a comunidade; e Modernizar a gestão do sistema carcerário).

Destaca-se, por oportuno, que nas avaliações do PPA, até então realizadas, o Ministério do Planejamento considerou que os Programas e Políticas Públicas do Ministério da Justiça estavam em sintonia, apenas, com os Macro-Objetivos 9, 26 e 28, desconsiderando, deterministicamente, as razões para a indicação dos demais Macro-Objetivos. Mais uma vez a realidade foi amputada, pela simples “suposição”, sem discussão ou argumentação, de que haveria um equívoco da Pasta da Justiça em elencar, em sua Orientação Estratégica, os demais Macro-Objetivos, calcados nas Diretrizes do Presidente.

Exemplificando esta constatação, cita-se o Macro-Objetivo ELEVAR O NÍVEL EDUCACIONAL DA POPULAÇÃO E AMPLIAR A CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL (Diretrizes: Melhorar a qualificação do magistério no ensino fundamental e médio; e Ampliar a oferta de cursos profissionalizantes adequados às exigências locais e regionais do mercado de trabalho estabelecendo parcerias entre os sistemas estaduais, municipais, federal e da iniciativa privada), o qual é atendido, em menor escala, pela oferta de cursos profissionalizantes no Programa DIREITOS

HUMANOS, DIREITOS DE TODOS, especificamente na Ação SERVIÇO CIVIL VOLUNTÁRIO, que já formou mais de 20.000 jovens em todo o Brasil, além de mobilizar diversos parceiros da sociedade civil, inclusive com cursos de capacitação para agentes operadores do Sistema de Promoção e Proteção dos Direitos Humanos.

De igual modo, dentre outras, foram desconsideradas as ações do MJ, suas Unidades e Programas na MELHORIA DA GESTÃO AMBIENTAL, atribuição da FUNAI junto às comunidades indígenas; no FORTALECER A PARTICIPAÇÃO DO PAÍS NAS RELAÇÕES ECONÔMICAS INTERNACIONAIS, atribuição da área de direito econômico; no ERRADICAR O TRABALHO INFANTIL DEGRADANTE E PROTEGER O TRABALHADOR ADOLESCENTE, atribuição da área de direitos humanos; na MELHORIA DA QUALIDADE DE VIDA NAS GRANDES CIDADES e na MELHORIA DA QUALIDADE DO TRANSPORTE URBANO, atribuição da área que regulamenta e fiscaliza a questão do trânsito.

Paralelamente ao estudo dos Macro-objetivos e suas Diretrizes, considerou-se, para a elaboração da Orientação Estratégica do Ministério, a inclusão das cinco Agendas que integram a parte final da Orientação Estratégica do Presidente da República (ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 1999):

AGENDA DE GESTÃO DO ESTADO

Prioridade para o cidadão: Orientar toda a gestão para o atendimento ao cliente-cidadão, isto é, subordinar os interesses internos ao interesse do usuário dos serviços prestados.

Desburocratização: Eliminar procedimentos para diminuir a distância entre o início de qualquer atividade e os resultados que ela deve produzir.

Descentralização: Descentralizar entre os diferentes níveis hierárquicos de uma mesma instância de governo; descentralizar de uma esfera de governo para outra; descentralizar do setor público para as organizações da sociedade.

Parcerias: Buscar a formação de parcerias com o setor privado e as organizações sociais para ampliar a participação e os recursos como meios para atingir resultados.

Transparência: Produzir, organizar, sistematizar e divulgar, de modo rotineiro, os atos, o uso de recursos e os resultados das ações do governo.

Responsabilização: Criar mecanismos de avaliação e responsabilização por resultados de acordo com os padrões de produtividade e qualidade.

Profissionalismo: Adequar o perfil do quadro de servidores, mediante treinamento orientado para atingir metas de produtividade e qualidade no desenvolvimento dos programas.

Motivação: Sensibilizar e mobilizar os servidores públicos para que se tornem agentes ativos da transformação da gestão do Estado.

Competição: Criar mecanismos que permitam o uso de critérios de mercado e do conceito de cliente-fornecedor interno, na gestão dos programas, como forma de melhorar a qualidade do gasto e orientar a contratação de serviços externos.

Tecnologias da informação: Avançar na assimilação das novas tecnologias da informação para o atendimento ao público, melhorar o desempenho gerencial dos programas e reduzir custos e tempo dos procedimentos.

Atendimento integrado ao cidadão: Inventariar e disponibilizar os serviços de atendimento ao público de natureza administrativa, para disseminar, em parceria com os demais Ministérios e destes com as administrações estaduais, a implantação de sistemas de atendimento integrado ao cidadão.

Contabilidade gerencial: Criar as condições para introduzir o conceito de centro de custos por programas, para fazer da redução de custos e desperdícios, um dos critérios de avaliação de desempenho.

Capacitação gerencial: Estimular o aperfeiçoamento contínuo dos responsáveis pela realização das ações do governo.

AGENDA AMBIENTAL

Potencial de negócios: Gerar oportunidades de investimento a partir da biodiversidade, ecoturismo, energia limpa, recomposição e manejo sustentável de florestas.

Incentivos à conservação: Introduzir instrumentos de estímulo à conservação ambiental e inserir a variável ambiental nas decisões das agências oficiais de crédito.

Educação ambiental: Promover a educação ambiental, através de iniciativas que envolvam o Estado e a sociedade civil, com a qualificação de atores locais e do empresariado.

Zoneamento ecológico-econômico: Apoiar o zoneamento ecológico-econômico nas áreas prioritárias para fins de ordenamento territorial.

Cooperação: incentivar a cooperação público/privado e regional/internacional voltadas para conhecimento e disseminação de modelos de gestão e tecnologias produtivas sustentáveis.

Manejo de recursos naturais: Desenvolver tecnologias voltadas para o manejo adequado dos recursos florestais, hídricos, minerais, marítimos e pesqueiros.

AGENDA DE EMPREGO E DE OPORTUNIDADES DE RENDA:

Igualdade de oportunidades: Defender igualdade de oportunidades de trabalho e proteção à mulher, negros e portadores de deficiência física.

AGENDA INFORMAÇÃO E CONHECIMENTO

Articulação: Promover a articulação de iniciativas e ações que concorram para os objetivos setoriais.

Cultura da inovação: Desenvolver a cultura da inovação, no sentido de produzir, assimilar e explorar com sucesso as conquistas tecnológicas em todos os domínios (...).

AGENDA EIXOS NACIONAIS DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

O Ministério da Justiça deverá desenvolver um esforço especial para acompanhar as transformações da geografia sócio-econômica brasileira, pretendidas pela Agenda de Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, em particular o processo de desconcentração de atividades econômicas e as iniciativas de desenvolvimento local integrado, tendo em vista as decorrências naturais da criação de novos espaços econômicos e as transformações sociais que lhes acompanham, procurando antecipar as ações necessárias a impedir a ocorrência de violações de direitos, atuação delituosa e práticas econômicas abusivas.

Foram, ainda, elencados os PROBLEMAS identificados no rol preconizado pelos Manuais de Inventário e Elaboração e Gestão, a saber:

- Violação dos Direitos Humanos e da Cidadania.
- Discriminação de Pessoas Portadoras de Deficiência.
- Violência contra Crianças e Adolescentes.
- Patrimônio Natural e Cultural das Sociedades Indígenas sob Risco de Degradação e Usurpação.
- Baixa Qualidade de Vida das Sociedades Indígenas.
- Baixa Eficácia na Divulgação dos Atos Oficiais.
- Acesso Restrito aos Documentos Públicos.
- Tendências de Concentração e Monopolização dos Mercados.
- Desrespeito aos Direitos do Consumidor.
- Inadequação da Estrutura, do Modelo e da Capacidade Operacional das Ações de Segurança Pública de Responsabilidade Federal.
- Criminalidade em Processo de Organização, Expansão e Diversificação e Sofisticação.
- Baixo Grau de Segurança nas Rodovias Federais.
- Elevado Índice de Acidentes de Trânsito.
- Presença de Estrangeiros no território nacional.

- Sistema Penitenciário Nacional Deficiente e Inadequado.
- Baixa Articulação das Ações Nacionais em Segurança Pública.

A conjugação dos PROBLEMAS e das Políticas Públicas sob a responsabilidade da Pasta da Justiça permitiram o estabelecimento de três grandes OBJETIVOS SETORIAIS, dentro de sua ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA para a elaboração dos Programas que integraram o PPA 2000-2003, a saber:

1. DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS E DA CIDADANIA

O Objetivo Setorial Defesa dos Direitos Humanos e da Cidadania constitui-se na resposta firme e inarredável do Governo Federal para enfrentar as violações graves à liberdade e à igualdade que ainda persistem no país, inaugurando uma nova forma de atuar do Estado, na medida em que propõe uma ampla e contínua discussão, com a participação de setores da sociedade organizada brasileira.

O Objetivo estabelece a priorização de ações que têm por propósito a permanente e necessária intervenção do Estado nos casos de violação de direitos dos grupos vulneráveis, em especial crianças, adolescentes, negros, índios, mulheres, idosos e portadores de deficiência; no amparo jurídico daqueles que não dispõem de condições financeiras para tal; no oferecimento à sociedade de orientação quanto a adequação de faixa etária das diversões públicas e dos programas de rádio e televisão; na concessão humanitária de refúgio político à perseguidos em outras Nações; na educação para o trânsito, dentre outras.

Destaque especial faz-se necessário à luta contra impunidade, notadamente nas violações de direitos perpetradas pelos próprios agentes do Estado, no cumprimento de suas atribuições. Das mais graves às mais simples, estas violações desmoralizam o País no cenário internacional e são constantes fontes de descrédito por parte da sociedade na ação do Estado.

São Objetivos Setoriais Específicos da Defesa dos Direitos Humanos e da Cidadania:

- Combate às violações dos Direitos Humanos e Defesa da Cidadania.
- Combate a discriminação às Pessoas Portadoras de Deficiência.
- Combate à violência contra crianças e adolescentes.
- Preservação do patrimônio natural e cultural das Sociedades Indígenas.
- Melhoria da qualidade de vida das Sociedades Indígenas

- Ampliação da abrangência da divulgação dos atos oficiais e o acesso aos documentos públicos.

2. DEFESA DA CONCORRÊNCIA E DOS DIREITOS DOS CONSUMIDORES

A nova dinâmica da economia brasileira estabeleceu claras exigências na prevenção e regulação das práticas abusivas contra livre concorrência e quanto a defesa dos consumidores e a repressão ao abuso do poder econômico.

Assim, são Objetivos Setoriais Específicos:

- Monitoramento, acompanhamento e regulação das práticas de mercado.
- Defesa dos direitos do consumidor.

3. GARANTIA DA SEGURANÇA PÚBLICA E REDUÇÃO DA VIOLÊNCIA

Os elevados e crescentes índices de criminalidade, a sofisticação progressiva do crime organizado, a insegurança no trânsito, o insuficiente controle da presença de estrangeiros e a situação indesejável do sistema penitenciário nacional estão a exigir uma presença cada vez mais ampla e eficaz dos organismos policiais e judiciários. A ação coordenada, integrada e efetiva dos aparatos de segurança pública, além do necessário incremento quantitativo e qualitativo na capacidade operacional, requer profunda alteração das estruturas e dos modelos operacionais das entidades responsáveis.

São Objetivos Setoriais Específicos:

- Combate sistemático ao crime organizado.
- Articulação das ações nacionais de segurança pública.
- Acompanhamento das relações com estrangeiros.
- Modernização do Sistema Penitenciário.
- Melhoria da segurança de trânsito.
- Aprimoramento das estruturas, dos modelos operacionais e gerenciais, e da formação das entidades responsáveis pela segurança pública.
- Promoção do fortalecimento e melhoria das condições materiais dos órgãos de segurança pública.

Estes Macro-Objetivos e Objetivos Específicos Setoriais nortearam os trabalhos desenvolvidos em dezesseis Oficinas de Análise Situacional e Elaboração de Programas, as quais contaram com a participação de Dirigentes, Técnicos e responsáveis pela formulação e implementação de políticas públicas na Pasta da Justiça, contando com o envolvimento de cerca de 80 pessoas no processo, tendo havido a preocupação em envolver não apenas os especialistas de cada área, mas representantes de outras áreas, que são atores importantes no Problema, conforme mostra a Tabela 7.

Tabela 7: Relação entre Macro-Objetivos, problemas e Unidades Responsáveis

Macro-Objetivo Setorial	Problemas	Unidade Responsáveis
Defesa dos Direitos Humanos e da Cidadania	Violação dos Direitos Humanos e da Cidadania	SEDH DPU Ouvidoria SNJ DPF
	Discriminação de Pessoas Portadoras de Deficiência	
	Violência contra Crianças e Adolescentes	
	Patrimônio Natural e Cultural das Sociedades Indígenas sob Risco de Degradação e Usurpação	FUNAI DPF
	Baixa Qualidade de Vida das Sociedades Indígenas	
Defesa Concorrência e dos Direitos do Consumidor	Tendências de Concentração e Monopolização dos Mercados	CADE SDE
	Desrespeito aos Direitos do Consumidor	
Garantia da Segurança Pública e Redução da Violência	Inadequação da Estrutura e do Modelo Operacional das Ações de Segurança Pública de Responsabilidade Federal	DPF
	Criminalidade em Processo de Expansão e Diversificação	DPF DPRF
	Baixo Grau de Segurança no Trânsito das Rodovias Federais	DPRF
	Presença de Estrangeiros no território nacional	SNJ DPF DEPEN
	Sistema Penitenciário Nacional Deficiente e Inadequado	
	Baixa Articulação das Ações Interestaduais em Segurança Pública	SENASP DPF
	Elevado Índice de Acidentes de Trânsito	DENATRAN DPRF

Fonte: Adaptada de documentação interna COPLAN/MJ – Excluídos os dados relativos à Imprensa Nacional e Arquivo Nacional que não integram mais a Pasta da Justiça.

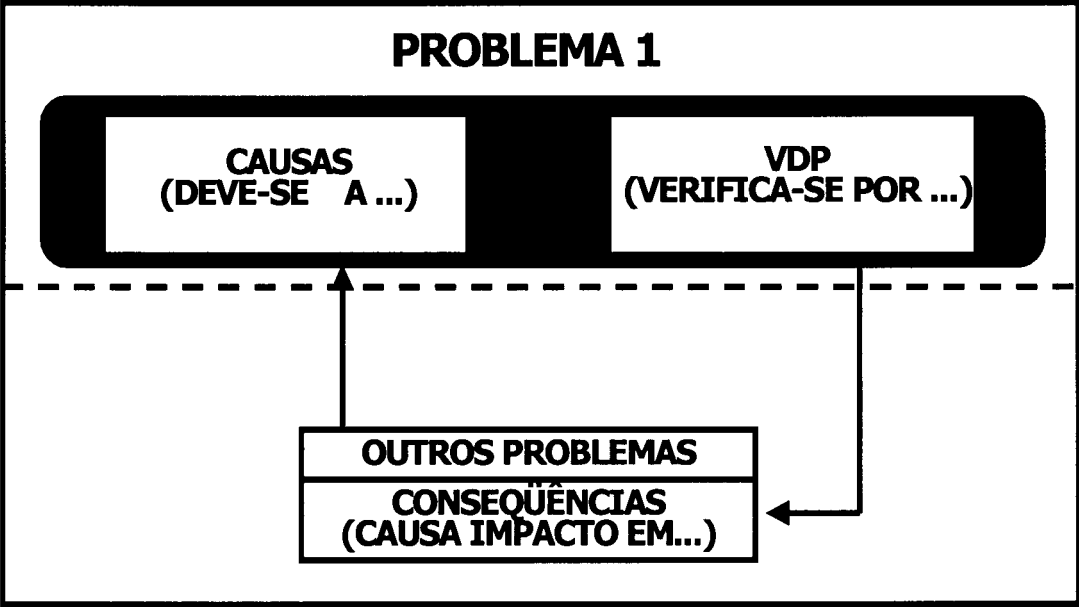
A sistemática empregada consistiu da validação do Problema pelos participantes, identificação dos descritores, causas e proposição de ações para atacar as causas do problema.

MATUS (1997) sob a análise de Problemas escreveu:

Governar é enfrentar problemas parciais com plena consciência da mudança global que procuramos e do impacto de cada ação parcial sobre a grande meta. O cerne do planejamento estratégico situacional são os problemas. Um problema é um obstáculo que, em uma situação concreta situa-se entre a realidade atual e as aspirações de um ator que participa de um jogo social com uma carga particular de ideologias, valores e conhecimentos. A realidade pode ser entendida como um grande jogo que inclui muitos jogos parciais que produzem problemas para os diversos atores ou jogadores. O macroproblema é o resultado momentâneo do grande jogo que sintetiza todos os problemas parciais relevantes para um ator em uma situação concreta. A mudança do macroproblema, com planos precisos para alcançá-la, constitui, para um ator, seu projeto de governo. Por outro lado, um problema é o resultado de um jogo parcial. Cada problema coexiste e interage com outros problemas parciais no contexto do grande jogo ou macro problema. A interação entre problemas expressa-se em causas e consequências.

Na Figura 24 as afirmativas apresentadas anteriormente podem ser melhor compreendidas:

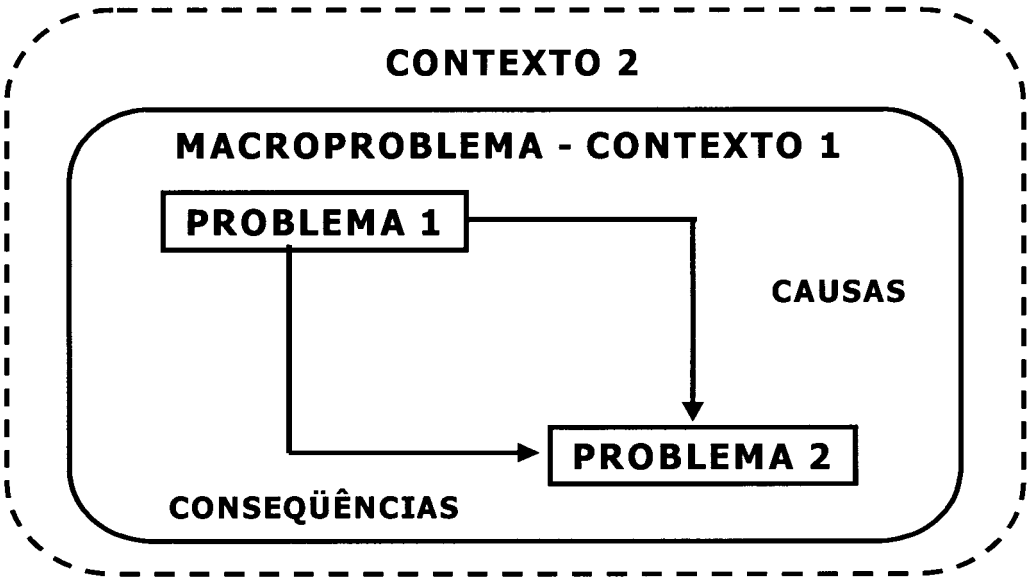
Figura 24: Intercâmbio de Problemas, segundo MATUS



Fonte: Adaptado a partir de MATUS (1997)

A Figura 25 estabelece o que, para MATUS (19997), são causas, descrição e consequências de um problema.

Figura 25: Explicação do Problema, segundo MATUS



Fonte: Adaptado a partir de MATUS (1997).

MATUS (1997), na explicação de um problema quase-estruturado e requisitos de uma descrição, acrescenta:

Para compreender um problema a metáfora de um jogo é muito ilustrativa, ainda que as diferenças entre jogo social e jogo esportivo ou recreativo sejam muito grandes. Em todo jogo ganha-se ou perde-se, em uma competição na qual os jogadores são livres para tomar suas decisões. Nenhum jogador manda nos outros. Todo jogo tem um placar que permite verificar quem ganha e quem perde. No caso dos problemas sociais, o placar é o VDP do Problema (Conjunto de Descritores).

Os descritores devem evidenciar o que o nome do problema evidencia e não suas causas e conseqüências. Nenhum descritor deve ter relações causais com outro descritor ou reiterar de outra maneira o que já foi dito. Os descritores devem ser precisos e monitoráveis, na medida que verificam a existência do problema. Cada descritor deve ser necessário à descrição. O conjunto de descritores (VDP) deve ser suficiente para reduzir as interpretações a uma única totalmente isenta de ambigüidade.

Em suma, o VDP deve incluir tantos descritores quantos aspectos compreender o nome do problema e, por isso, é uma convenção que delimita as fronteiras do problema.

Após a aplicação do Método, os Programas propostos pelas Oficinas passaram por um processo de avaliação conjunta de inter-relacionamento de ações, por meio da comparação de descritores, para evitar-se a redundância de ações, bem como a governabilidade da área na execução da ação.

Quanto a este último aspecto, MATUS (1997) afirma que o grau de controle do ator sobre as causas do Problema pode ser classificado em:

Dentro da Governabilidade – Controle Total; tudo depende ao ator que explica e planeja.

Fora da Governabilidade – For a do controle do ator, mas com influência ou nenhuma influência sobre as causas; a influência é um controle compartilhado.

Fora do Jogo – Causas provenientes de outros problemas, que têm outras regras, outros atores e outros objetivos.

Um exemplo de Problema processado pelo Método PES pode ser observado a seguir:

PROBLEMA: Discriminação de Pessoas Portadoras de Deficiência

DESCRIPTORES:

Reduzido índice de acesso a intervenção precoce por portadores de deficiências instaladas ou adquiridas;

Baixo número de crianças portadoras de deficiência diagnosticadas até os 3 anos de idade pelo Sistema de Saúde;

Baixo índice de municípios com acessibilidade para a pessoa portadora de deficiência;

Elevado número de empresas privadas que não cumprem a Lei de Reserva de Vagas;

Reduzido número de pessoa portadora de deficiência com acesso e permanência no Sistema Educacional;

Elevado número de portadores de deficiência despreparados para inserção no mercado de trabalho.

CAUSA: Insuficiência de mecanismos para promover a igualdade de oportunidades.

OBJETIVO: Promover o aperfeiçoamento normativo para a garantia dos direitos da pessoa portadora de deficiência.

AÇÕES: Elaboração e atualização de normas para a garantia de direitos da pessoa portadora de deficiência.

CAUSA: Desarticulação das políticas sociais quanto a atenção integral da pessoa portadora de deficiência.

Gestores públicos despreparados para promover a atenção integral a pessoa portadora de deficiência.

OBJETIVO: Institucionalizar, articular e apoiar ações de atenção integral a pessoa portadora de deficiência

AÇÕES:

- 1) Capacitação gerencial de gestores de entidades públicas e privadas.
- 2) Promoção de eventos sobre os direitos de cidadania de pessoas portadoras de deficiência.

CAUSA: Profissionais despreparados para atenção à pessoa portadora de deficiência.

OBJETIVO: Promover a formação de profissionais para dentro de sua especialidade, lidar com as questões relativas a pessoa portadora de deficiência.

AÇÕES: Capacitação de Recursos Humanos para o atendimento das necessidades do portador de deficiência.

CAUSA: Insuficiência de infra-estrutura física para o atendimento a pessoa portadora de deficiência

OBJETIVO: Promover a acessibilidade da pessoa portadora de deficiência ao meio físico, ao sistema viário e às comunicações.

AÇÕES:

- 1) Eliminação de barreiras arquitetônicas e ambientais.
- 2) Formação continuada de profissionais em acessibilidade.

CAUSA: Predominância de modelo assistencialista/paternalista no atendimento à pessoa portadora de deficiência.

Desconhecimento e descumprimento da legislação específica para a pessoa portadora de deficiência

OBJETIVO: Promover o acesso à informação relativa a área de pessoa portadora de deficiência e subsidiar a formação de políticas públicas.

AÇÕES:

- 1) Implantação do Sistema CORDE de Informações – SICORDE em Estados e Municípios;
- 2) Manutenção do Sistema CORDE de Informações – SICORDE;
- 3) Requalificação dos gestores do Sistema de Informações SICORDE.

CAUSA: Insuficientes programas de prevenção de deficiências e reabilitação integral

OBJETIVO: Formular Política Nacional de Prevenção e Reabilitação Integral da Pessoa Portadora de Deficiência.

AÇÕES: Estudos e pesquisas voltados para a área dos portadores de deficiência

CAUSA: Reduzida participação da pessoa portadora de deficiência nas políticas públicas estaduais e municipais.

OBJETIVO: Fomentar a implantação de Conselhos de Direito da Pessoa Portadora de Deficiência.

AÇÕES: Apoio técnico e financeiro para a implantação de Conselhos de Direito da Pessoa Portadora de Deficiência em Estados e Municípios.

O Programa foi, então, denominado, estabelecido seu objetivo e público alvo, conforme apresentado a seguir:

PROGRAMA: Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência

OBJETIVO: Combater a Discriminação à Pessoa Portadora de Deficiência

PÚBLICO ALVO: Pessoa Portadora de Deficiência

A Proposta de desenho das ações do Programa Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência é apresentada na Tabela 8.

Tabela 8 – Proposta de Desenho do Programa Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência

AÇÕES	TIPO	PRODUTO	UNIDADE MEDIDA	FORMA DE IMPLANTAÇÃO
ELABORAÇÃO E ATUALIZAÇÃO DE NORMAS PARA GARANTIA DE DIREITOS DA PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA	OUTRA AÇÃO	NORMA ELABORADA E ATUALIZADA	UNIDADE	DIRETA
ELIMINAÇÃO DE BARREIRAS ARQUITETÔNICAS E AMBIENTAIS	PROJETO	BARREIRA REMOVIDA	UNIDADE	DESCENTRALIZADA
CAPACITAÇÃO GERENCIAL DE GESTORES DE ENTIDADES PÚBLICAS E PRIVADAS	ATIVIDADE	GESTOR CAPACITADO	PESSOA	DESCENTRALIZADA E DIRETA
PROMOÇÃO DE EVENTOS SOBRE OS DIREITOS DE CIDADANIA DA PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA	ATIVIDADE	EVENTO REALIZADO	EVENTO	DESCENTRALIZADA E DIRETA
CAPACITAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS PARA O ATENDIMENTO DAS NECESSIDADES DA PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA	ATIVIDADE	PESSOA CAPACITADA	PESSOA	DESCENTRALIZADA
FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFISSIONAIS EM ACESSIBILIDADE	ATIVIDADE	PROFISSIONAL EM ACESSIBILIDADE FORMADO	PESSOA	DIRETA
IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA CORDE DE INFORMAÇÕES EM ESTADOS E MUNICÍPIOS	PROJETO	SISTEMA IMPLANTADO	SISTEMA	DESCENTRALIZADA
MANUTENÇÃO DO SISTEMA CORDE DE INFORMAÇÕES	ATIVIDADE	SISTEMA MANTIDO	SISTEMA	DIRETA
REQUALIFICAÇÃO DOS GESTORES DO SISTEMA CORDE DE INFORMAÇÕES	ATIVIDADE	PESSOA QUALIFICADA	PESSOA	DIRETA
ESTUDOS E PESQUISAS VOLTADOS PARA A ÁREA DO PORTADOR DE DEFICIÊNCIA	ATIVIDADE	ESTUDO E PESQUISA REALIZADO	UNIDADE	DESCENTRALIZADA E DIRETA
APOIO TÉCNICO E FINANCEIRO PARA IMPLANTAÇÃO DE CONSELHOS DE DIREITOS DAS PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA EM ESTADOS E MUNICÍPIOS	PROJETO	CONSELHO DE DIREITOS IMPLANTADO	UNIDADE	DESCENTRALIZADA

Fonte: Adaptada de documentação interna COPLAN/MJ.

O mesmo processamento técnico-político foi efetuado em todos os Problemas declarados por Dirigente e Técnicos do Ministério da Justiça, obtendo-se a seguinte relação de Programas, os quais foram submetidos à aprovação do Ministro e encaminhados ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para o que seria uma penosa jornada de negociação objetivando a aprovação da proposta do MJ.

PROGRAMA: ORIENTAÇÃO E DEFESA JURÍDICA INTEGRAL E GRATUITA AO CIDADÃO NECESSITADO

OBJETIVO: Garantir a Prestação de Assistência Jurídica, Judicial e Extrajudicial, Integral e Gratuita, ao Cidadão Necessitado

PROGRAMA: REINSERÇÃO SOCIAL DO ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI

OBJETIVO: Promover a Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei

PROGRAMA: PROMOÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

OBJETIVO: Combater a Violação dos Direitos da Criança e do Adolescente

PROGRAMA: PROMOÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA

OBJETIVO: Combater a Discriminação às Pessoas Portadoras de Deficiência

PROGRAMA: PROMOÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS DA MULHER

OBJETIVO: Promover a Igualdade de Gênero e a Defesa dos Direitos da Mulher .

PROGRAMA: PROMOÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS

OBJETIVO: Combater as Violações dos Direitos Humanos

PROGRAMA: PROTEÇÃO A TESTEMUNHAS

OBJETIVO: Garantir a proteção a testemunha e a vítimas de crimes.

PROGRAMA: AMPLIAÇÃO DA ABRANGÊNCIA NA DIVULGAÇÃO DOS ATOS OFICIAIS

OBJETIVO: Garantir a Publicidade de Atos Oficiais

PROGRAMA: DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO AOS DOCUMENTOS PÚBLICOS

OBJETIVO: Garantir o Acesso à Documentação Pública Federal

PROGRAMA: QUALIFICAÇÃO, CONTROLE E AVALIAÇÃO DAS ENTIDADES SOCIAIS DE INTERESSE PÚBLICO

OBJETIVO: Qualificar, controlar e avaliar as organizações sociais de interesse público

PROGRAMA: DEFESA ECONÔMICA E DA CONCORRÊNCIA

OBJETIVO: Combater os Abusos do Poder Econômico e Promover a Defesa da Concorrência.

PROGRAMA: DEFESA DOS DIREITOS DO CONSUMIDOR

OBJETIVO: Garantir o Cumprimento do Código Nacional de Defesa do Consumidor

PROGRAMA: MELHORIA DO CONTROLE DA PRESENÇA E DA SITUAÇÃO DE PESSOAS ESTRANGEIRAS

OBJETIVO: Regularizar o Ingresso e a Permanência de Estrangeiros no País

PROGRAMA: EDUCAÇÃO E SEGURANÇA NO TRÂNSITO

OBJETIVO: Melhorar a Educação e Segurança do Trânsito

PROGRAMA: REESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO NACIONAL

OBJETIVO: Reduzir o déficit de vagas nas penitenciárias e promover a reintegração do preso à sociedade

PROGRAMA: SEGURANÇA PÚBLICA NAS RODOVIAS E ESTRADAS FEDERAIS

OBJETIVO: Ampliar a Segurança nas Rodovias e Estradas Federais

PROGRAMA: MODERNIZAÇÃO DO POLICIAMENTO RODOVIÁRIO FEDERAL

OBJETIVO: Ampliar a Estrutura e o Modelo Operacional, Gerencial e a Capacidade Executiva do Departamento de Polícia Rodoviária Federal

PROGRAMA: COMBATE AO CRIME ORGANIZADO E DEMAIS CRIMES DE COMPETÊNCIA FEDERAL

OBJETIVO: Combater a Criminalidade de Competência Federal

PROGRAMA: MODERNIZAÇÃO DO POLICIAMENTO FEDERAL

OBJETIVO: Aprimorar a estrutura e o modelo operacional, gerencial e a capacidade executiva do departamento de polícia federal

PROGRAMA: PRÓ-AMAZÔNIA

OBJETIVO: Efetivar a presença da polícia federal na amazônia legal visando a prevenção e a repressão a criminalidade, em especial a praticada contra as comunidades silvícolas e o meio ambiente; o narcotráfico; o contrabando de ouro, madeira e a materiais raros; o trabalho escravo e a exploração da prostituição infanto-juvenil.

PROGRAMA: AMPLIAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DAS UNIDADES OPERACIONAIS E DO SEGMENTO TÉCNICO-CIENTÍFICO DA POLÍCIA FEDERAL - PROMOTEC

OBJETIVO: Efetivar a presença da polícia federal em todo o território nacional, com vistas a atuar na repressão a criminalidade em geral e

assegurar condições para a preparação de policiais, agentes de segurança pública e disseminação de doutrinas

PROGRAMA: MODERNIZAÇÃO, AGILIZAÇÃO, APRIMORAMENTO E SEGURANÇA DA FISCALIZAÇÃO DO TRÁFEGO INTERNACIONAL - PROMASP

OBJETIVO: Modernizar o passaporte brasileiro; automatizar a atividade de fiscalização do tráfego internacional; viabilizar a execução do patrulhamento da orla marítima

PROGRAMA: SEGURANÇA DO CIDADÃO

OBJETIVO: Reduzir a criminalidade em âmbito nacional

PROGRAMA: ETNODESENVOLVIMENTO DAS SOCIEDADES INDÍGENAS

OBJETIVO: Garantir assistência e promover o etnodesenvolvimento das sociedades indígenas

PROGRAMA: GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

Além das alterações de denominação, sob a alegação de que os títulos dos Programas deveriam causar maior impacto político, para dar credibilidade ao PPA 2000-2003, o mais grave foi a alteração de objetivos, fusão de Programas, ampliando deterministicamente a abrangência dos Problemas, bem como a exclusão, fusão e incorporação de ações, descartando, em diversos casos, uma análise de Problema Quase Estruturado, que identificou com clareza os seus descritores, causas e conseqüências, propondo ações para alcançar os objetivos possíveis – dentro de uma avaliação de governabilidade, preconizada por MATUS (1997).

A seguir, apresentaremos um exemplo da ingerência determinista, com cunho economicista, praticada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em um dos Programas proposto (Promoção e Defesa dos Direitos das Pessoas Portadores de Deficiência), a qual culminou com o estabelecimento da Gerencia do mesmo no Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), não obstante o modelo praticado estar absolutamente fora de sintonia com a Política Pública, que está a cargo do Ministério da Justiça.

4.4. O Determinismo Impera – A proposta é mutilada

Não obstante o esforço empreendido, os procedimentos estabelecidos nos Manuais indicavam a Validação das propostas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ocasião em que, de um modo geral, os Programas do MJ nascidos nas Oficinas de Análise Situacional foram deturpados consideravelmente.

Aproveitando-se o exemplo anterior, o Programa **Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência**, foi transformado em **Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência** e teve seu foco alterado, deterministicamente, pelo Ministério do Planejamento, mediante a inclusão de ações voltadas para a assistência social, não obstante o objetivo estar expressando assegurar os direitos e combater a discriminação de pessoas portadoras de deficiência, abandonando a postura paternalista e assistencialista do Estado em relação as PPD. De igual modo, sua justificativa, alterada pelo Ministério do Planejamento, é conflitiva em relação ao Objetivo proposto, como forma de abarcar ações assistencialistas (PPA 2000-2003, ESPELHO DE PROGRAMA):

Ao garantir os direitos individuais e coletivos das pessoas portadoras de deficiência, a Lei nº 7.853/89 promoveu mudanças significativas na abordagem da questão, rompendo com a visão assistencial e paternalista e avançando na direção da efetiva inclusão social da pessoa portadora de deficiência. Nesta perspectiva, é preciso intensificar ações, em articulação com todos os níveis de governo e com a sociedade civil, que assegurem os direitos desse segmento e combatam todas as formas de discriminação. **Ao mesmo tempo, é necessário garantir o atendimento especializado a pessoas portadores de deficiência que geram incapacidade para o desempenho de atividade, tendo em vista assegurar-lhes uma vida mais independente e produtiva ou ainda proteção por meio de estrutura de residência ou de abrigos ou econômica, sob a forma de um benefício pecuniário de prestação continuada, para aquelas em situação de abandono ou vulnerabilizadas pela pobreza.** (Grifo do autor).

Dessa forma, o Programa, estruturado em um processo de análise situacional, onde o Problema analisado é a Discriminação de Pessoas Portadoras de Deficiência, passa a ter como **principais ações** o Pagamento de benefício de

prestação continuada à pessoa portadora de deficiência – LOAS; o Pagamento de renda mensal vitalícia por invalidez; e o Atendimento aos portadores de deficiência física ou mental, em situação de pobreza (in <http://www.abrasil.gov.br>, acesso em 12 de julho de 2002).

Destaca-se que, em 19 de Dezembro de 2000, portanto já na vigência do PPA 2000-2003, o Governo sancionou a Lei 10.098, a qual cria o Programa Nacional de Acessibilidade, com o propósito de criar mecanismos que impulsionem a promoção da acessibilidade, das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, aos bens e serviços da comunidade, reafirmando a postura governamental de proporcionar oportunidades de reinserção social as PPD, tornando-as produtivas e não mais dependentes das “esmolas do Estado”.

A alegação apresentada pelos planejadores centrais, para a inclusão de ações assistencialistas na proposta do MJ, foi a de que as ações do Ministério da Previdência e Assistência Social e Ministério da Saúde estavam atendendo ao mesmo público-alvo, Pessoas Portadoras de Deficiência, e dariam ao Programa consistência orçamentária. Dito de outra forma, as ações do Ministério da Justiça no Programa proposto, pela definição dos limites orçamentários impostos pela Secretaria de Orçamento Federal, somariam, apenas, R\$ 46,1 milhões, enquanto que as ações do MPAS e do MS agregariam mais R\$ 10,0 bilhões ao Programa. Todavia, em uma breve pesquisa no PPA, identifica-se outros dois programas voltados para o mesmo Público Alvo, e com valores reduzidos, a saber: Educação e Profissionalização do Portador de Deficiência Visual (R\$ 6,7 milhões) e Educação e Profissionalização do Portador de Deficiência Auditiva (R\$ 9,2 milhões).

Assim, o determinismo economicista, mais uma vez, se contrapõe às Políticas Públicas, estabelecidas com método e discutidas com a sociedade, promovendo um retrocesso em um trabalho desenvolvido, durante anos, pela Coordenadoria de Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, junto aos setores da sociedade civil representativos das Pessoas Portadores de Deficiência, no sentido de eles repudiarem o assistencialismo do Estado e buscarem, no Governo, o apoio a reinserção social e produtiva das PPD.

4.5. O Determinismo Impera novamente - O Plano dentro do Plano

Das Oficinas de Análise Situacional e de Elaboração de Programas as que mais demandaram tempo e empenho, não obstante a importância dos demais temas, foram as relativas a questão da Segurança Pública e Redução da Violência, identificada pelos seguintes Problemas: Inadequação da Estrutura e do Modelo Operacional das Ações de Segurança Pública de Responsabilidade Federal; Criminalidade em Processo de Expansão e Diversificação; Baixo Grau de Segurança no Trânsito das Rodovias Federais; Presença de Estrangeiros no Território Nacional ; Sistema Penitenciário Nacional Deficiente e Inadequado; Baixa Articulação das Ações Interestaduais em Segurança Pública; Elevado Índice de Acidentes de Trânsito.

Em decorrência da Análise formulada, consolidou-se, em todas as esferas responsáveis pela implementação do Macro Objetivo Garantia da Segurança Pública e Redução da Violência no Ministério da Justiça, a forte convicção de que as ações criminosas, individuais e de grupos, alcançaram, nos últimos tempos, dimensões nacionais, exigindo do Poder Público, em todas as esferas de governo, o emprego de todos os recursos disponíveis em ações para coibir a criminalidade, notadamente em sua capacidade preventiva, a qual proporciona verdadeira sensação de segurança à população.

Diante desse panorama, não obstante os notórios esforços empregados para proteger o cidadão, a sociedade tem experimentado um forte sentimento de desamparo pela progressiva ausência e má formação do policiamento. Isso leva ao dispêndio permanente de quantidades cada vez maiores de recursos financeiros na busca de instrumentos de segurança privada, por parte da população, para tentar preencher a demanda não atendida eficientemente pelo segmento público, enquanto que a grande maioria dos cidadãos ficam à mercê da criminalidade.

Constatou-se, ainda, que as unidades federativas estão desprovidas das mínimas condições econômicas e financeiras para investir no reaparelhamento de suas polícias civis e militares, agravando ainda mais a situação de insegurança da população. Por sua vez, a sofisticação, organização, altos lucros e sentimento de impunidade do crime concedem-lhe maior mobilidade operacional, em detrimento da

existente nos órgãos policiais, migrando conforme as oportunidades que se apresentam (insuficiência de recursos para combatê-lo) ou de acordo com as perspectivas de maiores lucros. Finalmente, a desarticulação da ação policial nacional está facilitando sobremaneira a ação criminosa.

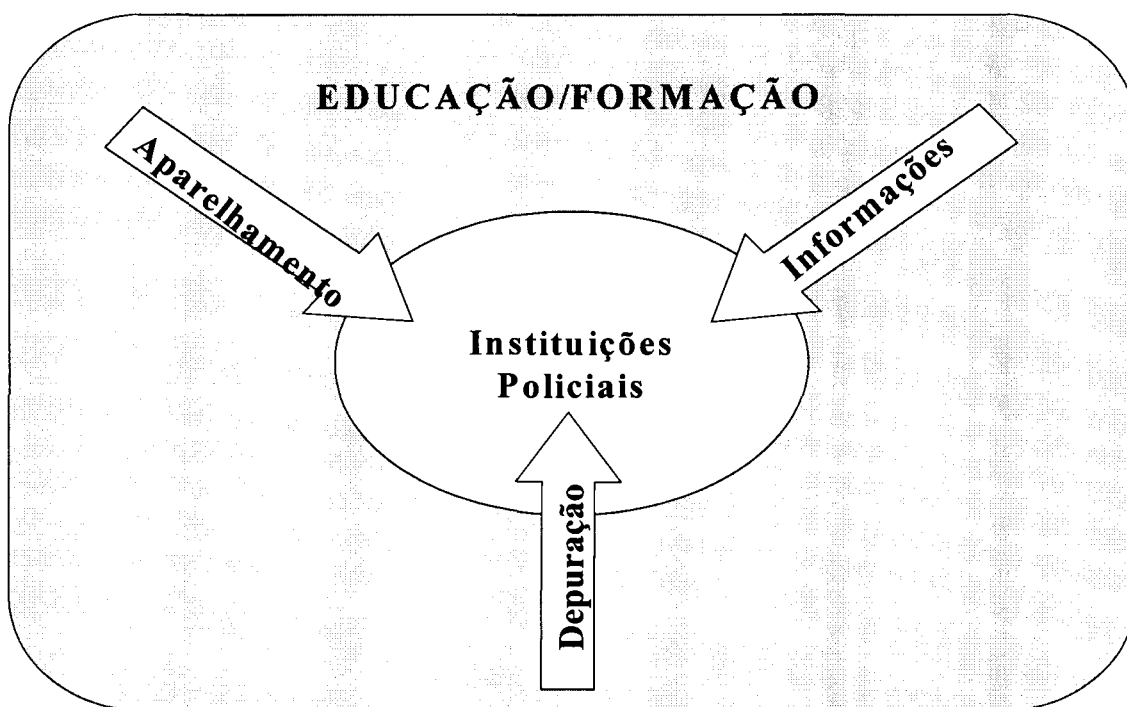
Baseados nestas premissas, os participantes das Oficinas formularam os Programas do MJ nos diferentes Problemas do Macro Problema Segurança Pública.

Destaque foi dado a um dos Programas, inicialmente denominado Articulação Nacional das Ações de Segurança Pública, hoje denominado Segurança do Cidadão, o qual pretendia a articulação e modernização dos órgãos de segurança pública estaduais, tendo por objetivo a redução da criminalidade e da violência nos locais onde a incidência mostra-se mais expressiva. Estava calcado na integração das informações de justiça e segurança pública; na modernização e reaparelhamento dos órgãos estaduais de segurança pública; bem como na melhoria da formação dos profissionais de segurança pública e no incentivo a depuração das instituições policiais, daqueles elementos que as denigrem e comprometem sua credibilidade perante a sociedade.

Neste contexto particular, a ação do Governo Federal encontra-se explicitada no Programa Nacional dos Direitos Humanos, o qual prevê, na Proteção do Direito à Vida - Segurança das Pessoas, o incentivo a programas de capacitação material das polícias, com a necessária e urgente renovação e modernização dos equipamentos de prestação da segurança pública. De igual modo, é meta do Governo Federal o apoio à expansão dos serviços de segurança pública, para que estes se façam presentes em todas as regiões do País, inserida que está na Proposta de Governo "Mãos à Obra Brasil", onde se encontra o seguinte objetivo: "Estreitar a cooperação com os estados e municípios na defesa da segurança pública".

Assim, o Programa Segurança do Cidadão foi estruturado para atuar com três distintos, mas complementares, vetores, a saber Informação, Aparelhamento e Depuração, circundados por uma programa de Educação/Formação, inicialmente dos Instrutores das Academias e posteriormente do efetivo das instituições policiais - Figura 26.

Figura 26 – Vetores de Ação do Programa Segurança do Cidadão



O desenho do Programa, após a negociação com o Ministério do Planejamento, ficou da seguinte forma:

- Aperfeiçoamento dos instrutores dos estabelecimentos de ensino de segurança pública;
- Cadastramento e identificação da população brasileira;
- Estudos e pesquisas em segurança pública;
- Implantação de ouvidorias estaduais na área de segurança pública;
- Implantação de sistema de registro de identificação civil;
- Implantação do sistema de integração nacional das informações da justiça e segurança pública – INFOSEG;
- Modernização da capacidade operacional dos órgãos de segurança pública;
- Modernização das corregedorias das polícias estaduais;
- Modernização de serviços técnico-científicos de segurança pública;
- Promoção de eventos para a integração dos órgãos colegiados de segurança pública;
- Sistema de integração nacional das informações de justiça e segurança pública –INFOSEG; e
- Sistema de registro de identificação civil.

Na proposta original do Ministério da Justiça as ações Modernização da Capacidade Operacional dos Órgãos de Segurança Pública e Modernização de Serviços Técnico-Científicos de Segurança Pública estavam englobadas em uma única ação denominada Apoio ao Reaparelhamento das Instituições Policiais Brasileiras. Todavia, o determinismo economicista estabeleceu que não haveria a possibilidade do Governo Federal empregar recursos para o reaparelhamento de Instituições Policiais dos Estados ou tão pouco auxiliar Municípios na questão da Segurança Pública, uma vez que esta era uma responsabilidade de Governantes estaduais e Municipais. De igual modo, foi salientado o emprego de vastos recursos com a questão penitenciária e nas Polícias Federais o que, no entendimento dos planejadores centrais, cumpria o papel do Governo Federal satisfatoriamente.

A permanência da Ação somente foi admitida se houvesse a mudança da denominação para um eufemismo que mascarasse a verdadeira intenção, de modo a não propiciar “idéias” aos Parlamentares que iriam apreciar a proposta.

De nada adiantaram os argumentos apresentados sobre caótica situação da segurança pública no Brasil, a incapacidade de Estados e Municípios em investir na área, bem como sobre os estudos, paralelos a elaboração do PPA, com o propósito de se desenvolver um projeto de financiamento externo, destinado a garantir os recursos necessários ao Programa, cuja duração estava estimada em seis anos, desonerando, assim, a arrecadação do Tesouro Nacional.

Com uma estimativa de investimento de US\$ 1,4 bilhão, o Projeto Nacional de Apoio ao Reaparelhamento e a Modernização das Instituições Policiais Brasileiras (PNAPOL), vem sendo desenhado e aperfeiçoado, há quatro anos, com o propósito de minimizar as disparidades existentes entre as várias administrações policiais no âmbito federal, estadual e municipal, criando as bases para a integração das mesmas. Desta forma, torna-se possível um maior apoio às administrações menos desenvolvidas ou com maior incidência delitiva, contribuindo para a homogeneidade na prevenção e repressão à criminalidade em todo o território nacional.

O PNAPOL apresenta o objetivo geral de aperfeiçoar a gestão, a integração e o desempenho das instituições policiais brasileiras, mediante as seguintes ações específicas:

- Modernizar e reaparelhar as instituições policiais brasileiras visando o controle e a redução dos níveis de delinquência;
- Implementar programas de informação, educação e treinamento em ética e direitos humanos para policiais, objetivando melhor capacitá-los para a proteção e promoção dos direitos humanos na sociedade brasileira;
- Ampliar, efetivar e solidificar a presença das instituições policiais brasileiras em todo o território nacional;
- Ampliar, reciclar, capacitar e treinar os efetivos policiais com a finalidade de viabilizar o desempenho das múltiplas atividades de suas respectivas competências, de forma isolada, conjunta ou coordenada (local, regional), adequando treinamento/equipamento/função/região do país;
- Modernizar e adequar as instalações físicas, materiais e equipamentos, bem como capacitar o corpo docente das Academias de Polícias, de forma a transformá-las em Centros de Treinamento Policial por excelência, visando a boa formação e a valorização profissional do Policial;
- Implantar meios de transportes aéreos (aeronaves e helicópteros), terrestres e de patrulha portuária e costeira, considerando-se as peculiaridades geográficas e a natureza da missão de cada instituição;
- Estreitar a cooperação de informações, ações e as operações conjuntas entre as organizações policiais brasileiras, a comunidade, o Judiciário, o Ministério Público, as Forças Armadas, a Receita Federal, dentre outros, integrando-os à defesa da segurança pública;
- Estudar a experiência de outros países no desenvolvimento e implantação de técnicas e modelos operacionais e de gerenciamento policial direcionados para a prevenção e repressão à criminalidade;
- Aperfeiçoar os sistemas logísticos e os recursos tecnológicos para o desempenho das atividades de prevenção e repressão à criminalidade;
- Aperfeiçoar o atendimento ao cidadão, ampliando os canais de comunicação entre as Instituições Policiais e a Sociedade Civil;
- Desenvolver metodologias de coleta e análise de dados criminais, em nível local, regional e nacional e definição de políticas de controle e intervenções em áreas estratégicas;

- Formular e propor as diretrizes para elaboração, execução e controle de um Plano da Qualidade Total no âmbito das organizações policiais, articulando esforços para o contínuo aprimoramento dos serviços prestados à comunidade e à administração pública; Propor iniciativas de renovação e modernização da cultura institucional organizacional predominante nos organismos de segurança brasileiros;
- Desenvolver institucionalmente os organismos de segurança brasileiros, mediante programas de formação de alta gerência;
- Dotar o Ministério da Justiça de sistema que possibilite a produção de informações gerenciais e torne eficaz e efetivo o planejamento e o controle central da implementação das políticas de segurança pública, por meio de módulo de auditoria permanente;
- Apoiar e promover as experiências de polícias comunitárias ou interativas, entrosadas com conselhos comunitários, que encarem o policial como agente de proteção dos direitos humanos e colaborem com o seu trabalho;

Reafirmando o determinismo inconsciente dos planejadores centrais, no sentido de que investir em Segurança Pública não se constituía ação prioritária do Governo Federal, a proposta do PNAPOL foi desconsiderada e o Programa Segurança do Cidadão foi apresentado, ao Congresso Nacional, com um orçamento previsto de R\$ 17,5 milhões para os quatro anos de vigência do PPA. A estes valores foram acrescentados, por meio de emendas parlamentares, outros R\$ 57,7 milhões, o que elevou o valor total do Programa para R\$ 75,2 milhões autorizados para investimentos entre 2000 e 2003, dependendo das receitas da união para a sua concretização. Assim, na LOA de 2000, o Programa Segurança do Cidadão foi contemplado com apenas R\$ 9,2 milhões a serem investidos em Segurança Pública em todo o Brasil.

Mas até mesmo o determinismo mais resistente dobra-se a uma força maior, o clamor da opinião pública. Em Julho de 2000, o Brasil assistiu, em cadeia nacional de rádio e televisão, o assassinato de uma jovem professora, no episódio que ficou conhecido como o “Seqüestro do Ônibus 174” no Rio de Janeiro, quando um policial despreparado tentou alvejar o criminoso que a mantinha refém. Horas depois, o Brasil ficou sabendo que policiais criminosos haviam feito “justiça” e assassinado o bandido, algemado e indefeso.

Tal clamor, levou o Presidente da República a lançar o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) e a instituir o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), com o propósito de combater a violência, mas com um forte empenho para **Reaparelhar as Instituições Policiais Brasileiras.**

O FNSP, no ano de 2000, recebeu dotações orçamentárias de R\$ 250 milhões, os quais foram acrescidos aos insignificantes R\$ 9,2 milhões do Programa Segurança do Cidadão para serem gastos naquele ano.

Como MATUS (1997) afirmou:

O planejamento tradicional, inicialmente uma simples técnica de projeções econômicas que gradualmente se transformou em planejamento do desenvolvimento econômico e social. Eu o vi nascer e participei, em certa medida, de seu desenvolvimento. É um tipo de planejamento que ignora todos os atores do processo social, exceto o Estado ou o governante que planeja; tem um viés autoritário e tecnocrático. Teoricamente, se inclui no campo do determinismo positivista mais simples. É pobre e sem rigor científico, mas as suas limitações ficaram escondidas atrás do desenvolvimento sofisticado da Estatística e da Econometria, nos anos 60. Restringe-se ao econômico, com projeções limitadas para o social. Ignora o mundo da política e é um simples prolongamento da teoria econômica positivista. Foi concebido para servir aos dirigentes políticos, no governo ou na oposição. As receitas exatas **são letais em um mundo nebuloso, impreciso e incerto**, porque se baseiam em uma realidade amputada (Grifo do autor).

Mesmo sofrendo um revés, o determinismo positivista, por ser inconsciente, não se dá conta da letalidade suas ações. Assim, ao Programa Segurança do Cidadão foram acrescidas novas Ações Orçamentárias, sem um mínimo rigor, redundantes às ações já existentes.

As Tabelas, a seguir, apresentam o emprego de recursos nos exercícios de 2000 e 2001.

Tabela 9– Recursos disponibilizados para o FNSP em 2000

MÊS	TOTAL DAS PARCELAS LIBERADAS (R\$ 1,00)
Setembro	15.335.534,40
Outubro	58.000.000,00
Novembro	132.064.465,60
Dezembro	44.991.824,20
SUB-TOTAL	250.391.824,20
Dezembro - Sobra de recursos do CIC	1.230.432,20
TOTAL	251.622.256,40

Fonte: SENASP/MJ, in http://www.mj.gov.br/Senasp/senasp/fundo_relatorio2000.htm

Tabela 10- Recursos descentralizados em 2000 para as Unidades Federadas em 2000

ESTADO	VALOR DO CONCEDENTE (MJ)	VALOR DO PROPONENTE	VALOR TOTAL
Acre	4.616.973,75	479.234,77	5.096.210,52
Alagoas	5.000.000,00	499.999,00	5.499.999,00
Amapá	3.000.000,00	345.894,30	3.345.894,30
Amazonas	5.000.000,00	500.000,00	5.500.000,00
Bahia	15.000.000,00	1.500.000,00	16.500.000,00
Ceará	9.000.000,00	903.352,65	9.903.352,65
Distrito Federal	8.000.000,00	1.600.000,00	9.600.000,00
Espírito Santo	8.000.000,00	1.600.000,00	9.600.000,00
Goiás	19.821.880,12	3.823.720,09	23.645.600,21
Maranhão	8.000.000,12	799.999,88	8.800.000,00
Mato Grosso	8.000.000,00	805.840,00	8.805.840,00
Mato Grosso do Sul	8.000.000,00	800.000,00	8.800.000,00
Minas Gerais	12.000.000,00	2.400.000,00	14.400.000,00
Pará	9.173.402,40	917.340,24	10.090.742,64
Paraíba	3.000.000,00	300.000,00	3.300.000,00
Paraná	14.000.000,00	2.800.000,00	16.800.000,00
Pernambuco	15.000.000,00	1.500.000,00	16.500.000,00
Piauí	5.000.000,00	500.000,00	5.500.000,00
Rio de Janeiro	20.000.000,00	5.000.000,00	25.000.000,00
Rio Grande do Norte	3.000.000,00	300.000,00	3.300.000,00
Rio Grande do Sul	15.000.000,00	3.000.000,00	18.000.000,00
Rondônia	2.010.000,01	200.999,99	2.211.000,00
Roraima	3.000.000,00	300.000,00	3.300.000,00
Santa Catarina	10.000.000,00	2.000.000,00	12.000.000,00
São Paulo	30.000.000,00	7.500.000,00	37.500.000,00
Sergipe	4.000.000,00	400.000,00	4.400.000,00
Tocantins	5.000.000,00	500.000,00	5.500.000,00
TOTAL	251.622.256,40	41.276.380,92	292.898.639,32

Fonte: SENASP/MJ; in http://www.mj.gov.br/Senasp/senasp/fundo_relatorio2000.htm

Tabela 11 - Recursos descentralizados em 2001 para as Unidades Federadas

UF	VALOR DO CONCEDENTE (MJ)
Acre	7.483.785,83
Alagoas	7.254.661,00
Amapá	6.000.000,00
Amazonas	10.100.000,00
Bahia	20.900.000,00
Ceará	14.999.999,99
Distrito Federal	16.320.754,00
Espírito Santo	15.000.000,00
Goiás	19.000.000,00
Maranhão	9.000.000,00
Mato Grosso	14.593.000,00
Mato Grosso do Sul	13.000.000,00
Minas Gerais	25.243.407,35
Pará	13.999.400,00
Paraíba	9.000.000,00
Paraná	20.035.000,00
Pernambuco	19.863.000,00
Piauí	7.060.000,00
Rio de Janeiro	27.277.743,00
Rio Grande do Norte	7.000.000,00
Rio Grande do Sul	17.749.999,00
Rondônia	8.400.000,00
Roraima	6.199.999,00
Santa Catarina	14.750.000,00
São Paulo	44.778.613,50
Sergipe	5.999.998,00
Tocantins	6.000.000,00
TOTAL	387.009.360,67*

Fonte: SENASP/MJ, in http://www.mj.gov.br/Senasp/senasp/fundo_relatorio2001htm

O Plano Nacional de Segurança Pública, por si só, é um agregado de Ações que já eram desenvolvidas em diversos Programas, com significativos acréscimos de recursos orçamentários e financeiros, em uma proposta de gastos públicos distinta daquela originalmente planejada, mediante a descentralização a estados e municípios.

Um outro exemplo do determinismo inconsciente, encontra-se no Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-Fim da Polícia Federal (FUNAPOL), o qual destina todos os recursos para as atividades policiais, nada restando para o reaparelhamento.

Há anos o Ministério tentava aprovar, sem sucesso, duas medidas necessárias e urgentes: a desoneração do FUNAPOL dos encargos de manutenção da Polícia Federal e o efetivo emprego dos recursos em Reaparelhamento; e aprovação dos Projetos PROMOTEC e PRÓ-AMAZÔNIA, financiados com recursos de empréstimo externo (US\$ 455 milhões) e destinados a Modernização da Capacidade Operacional e Técnico-Científica do DPF.

No PNSP o FUNAPOL recebeu um acréscimo de recursos orçamentários para sua desoneração, em 2000, e os Projetos citados foram aprovados e celebrados os contratos com os Bancos da França e Alemanha.

Todavia, como as medidas do PNSP serviram para uma “resposta à sociedade”, em um Plano emergencial dentro do Plano Plurianual, o determinismo economicista logo impôs as restrições necessárias.

O FNSP, que tinha uma dotação prevista para 2001 de R\$ 406,4 milhões, logrou executar apenas R\$ 387 milhões. Em 2002, a situação tende a ser pior, pois de uma dotação aprovada na LOA de R\$ 338 milhões há uma projeção de disponibilidade de apenas R\$ 250 milhões, caindo consideravelmente a aplicação de recursos e a importância dada pelo Governo Federal à questão Segurança Pública.

O FUNAPOL, em 2001 e 2002, novamente, foi onerado pelas despesas operacionais do DPF, já que recursos ordinários do Tesouro são muito escassos, o que obriga o pagamento das operações com a arrecadação do Fundo. De igual modo, desconsidera-se que a modernização do Departamento, até agora empreendida, gerou uma despesa maior de manutenção, cuja contrapartida em

recursos para essa atividade não vêm acompanhando o “tamanho da conta”, pelo contrário, vêm sendo paulatinamente reduzida.

Os Projeto PRÓ-AMAZÔNIA e PROMOTEC, inclusos no Programa Modernização da Polícia Federal, não são contemplados com suficientes recursos orçamentários, em Reais, para cobrirem o cronograma de desembolso dos Bancos Europeus, que é calculado em Dólares, retardando a sua implementação.

Desta forma, os planejadores centrais, quando confrontados com o clamor da sociedade diante do crescimento da criminalidade, mais uma vez voltam-se a retórica economicista do volume de recursos que já foram aplicados, não havendo respostas satisfatória quanto a resultados obtidos na Garantia da Segurança Pública e Redução da Violência.

5. PRÁTICA DA GESTÃO NO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA – A Batalha das Gestões ou Gestão por Resultados versus Gestão por Processos

"Eu estava numa cama quente e, de repente, sou parte de um plano".

(Woody Allen, em Neblina e Sombras, apud MINTZBERG, 2000)

Neste capítulo veremos a tentativa e resultados da implementação da Gestão por Resultados em contraposição à Gestão por Processos, prática habitual das unidades departamentalizadas e burocráticas ainda existentes no Governo Federal.

5.1. Ascensão e Queda do Império dos Gerentes

O Decreto nº 2.829/98, estabelece que:

Art. 4º Será adotado, em cada Programa, modelo de gerenciamento que compreenda:

I - definição da unidade responsável pelo gerenciamento, mesmo quando o Programa seja integrado por projetos ou atividades desenvolvidas por mais de um órgão ou unidade administrativa;

II - controle de prazos e custos;

III - sistema informatizado de apoio ao gerenciamento, respeitados os conceitos a serem definidos em portaria do Ministério do Planejamento e Orçamento.

Parágrafo único. A designação de profissional capacitado para atuar como gerente do Programa será feita pelo Ministro de Estado, ou pelo titular de órgão vinculado à Presidência da República, a que estiver vinculado a unidade responsável do Programa.

Os planejadores centrais, no Manual de Elaboração e Gestão, pretendendo dar interpretação ao exposto no artigo 4º e baseando-se na experiência do Brasil em Ação que efetivamente substituiu o PPA 1996-1999, estabeleceram a Gerência dos Programas como a base da concretização do Plano Plurianual, com o objetivo de

viabilizar os compromissos assumidos com a sociedade, por meio de uma ação orientada para resultados (Manual de Elaboração e Gestão, 2000).

Destacaram que a visão voltada para resultados iria pressupor a adoção de um modelo de gerenciamento onde a responsabilidade e os objetivos ficassem claramente definidos e fossem aferidos os processos de trabalho, os produtos, seus custos, prazos, bem como o grau de satisfação das populações atendidas, sem contudo indicar os meios para tal aferição, bem como o modelo de gerenciamento a ser adotado, dando liberdade a cada órgão para estabelecer o seu, conforme o Decreto n.º 2.829/9: “todo programa executado pelo Poder Executivo Federal adotará modelo próprio de gerenciamento”.

Quanto ao aspecto relativo as informações gerenciais dos programas, foi destacada a importância de um sistema informatizado, que permitisse ao gerente conduzir sua implantação, execução e avaliação, bem como a divulgação dos seus resultados, com o propósito de dar maior transparência às ações do Governo, o qual deveria ser conectado com o sistema de informações gerenciais do Plano Plurianual.

Aos Dirigentes dos Órgãos Setoriais foi atribuída a “simples” tarefa de encontrar, nos seus quadros funcionais ou fora deles, profissionais capacitados para atuarem como Gerentes dos Programas, pressupondo o seguinte perfil:

Liderança – capacidade de estimular a ação, a mudança e a obtenção de resultados, mediante os seguintes atributos: iniciativa, forte habilidade de persuasão, capacidade de delegação e de avaliação da eficácia de sua equipe, competência em conduzir reuniões eficazes e capacidade de comunicação;

Conhecimento Técnico e Gerencial - compreensão dos requisitos técnicos do programa, sem, necessariamente, ser um especialista, de modo a poder abordar as questões relativas à viabilidade técnica e econômica, à qualidade e aos custos dos projetos e atividades do programa. Capacidade de identificar as implicações políticas, econômicas, sociais e técnicas dos diferentes cursos de ação relacionados à implantação do programa, bem como de formular e implementar prioridades;

Capacidade de Administrar Pessoas - habilidade de motivar e entusiasmar pessoas que participam direta e indiretamente do programa, com base em atributos como: capacidade de trabalhar em cooperação e de se comunicar em todos os níveis da organização; sensibilidade para

perceber as necessidades das diferentes equipes participantes do programa e capacidade de criar e manter a motivação das equipes;

Capacidade de Negociação - capacidade de identificar as necessidades dos parceiros, financiadores e executores do programa, bem como habilidade de comunicar visões, estratégias e propostas que conduzam a decisões favoráveis à implantação e execução do programa;

Experiência Profissional - sólida experiência nas áreas de atuação requeridas para a execução do programa.

Assim, em setembro 1999, antes da proposta do PPA ser aprovada pelo Congresso Nacional, os Ministros de Estado foram instados a encaminharem a indicação dos Gerentes dos Programas sob a sua responsabilidade ao Ministério do Planejamento.

No Ministério da Justiça, uma peculiaridade política comprometeu enormemente o processo de escolha dos gerentes. A Elaboração do PPA deu-se na Gestão do Ministro Renan Calheiros; o final das negociações com a SPI, na fase de elaboração, ocorreu na Gestão do Ministro José Carlos Dias; e a vigência do Plano ocorrendo na Gestão dos Ministros José Gregori, Aloysio Nunes Ferreira Filho; Miguel Reale Junior; e Paulo de Tarso Ramos Ribeiro (atual) . Tal descontinuidade, que teve como consequência a troca de quase todos os Dirigentes da Pasta, proporcionou uma indicação de Gerentes burocrática, sem observar-se o perfil recomendado e muito menos a familiaridade com o tema.

A área de planejamento do Ministério não teve a oportunidade de opinar ou orientar quanto à escolha dos Gerentes, uma vez que as tratativas ficaram no âmbito da Secretaria Executiva da Pasta.

Desta forma, os primeiros Gerentes do PPA, em sua grande maioria, ou eram técnicos que não haviam participado do processo ou eram Dirigentes intermediários, que não compreenderam ou deram pouca importância às significativas mudanças que estava sendo empreendida no planejamento público governamental e suas consequências futuras.

Os Gerentes foram convidados para treinamentos na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), voltados para a conscientização sobre a importância do papel do Gerente, utilização do Sistema de Gerenciamento que estava sendo desenvolvido no MP e seminários sobre as exitosas experiências do Brasil em Ação.

Nesta ocasião, iniciou-se uma deliberada e errônea estratégia do Ministério do Planejamento, no sentido de dirigir-se exclusivamente aos Gerentes, ignorando e excluindo os Órgãos Setoriais de Planejamento, que até então foram os orientadores e articuladores do processo, bem como desconsiderando a estrutura hierárquica dos Ministérios.

O Império dos Gerentes iniciava a sua ascensão, a qual culminou com o lançamento Oficial do PPA, em agosto de 1999, e a uma “posse” dos Gerentes, conduzida pelo Presidente da República, em cerimônia oficial, em outubro do mesmo ano. Foi-lhes dado o “*status*” de altos Dirigentes sem, contudo, ocuparem cargos formais na Administração Pública Federal.

Destaca-se, por oportuno, que para Weber (apud Bobbio, 1983):

O poder nas organizações do Estado está fundado em um princípio de legitimidade, decorrente do cargo ocupado e que gravita entre o poder tradicional, com uma relação patriarcal entre patrão e empregados, não gerando uma burocracia, nem um corpo de funcionários, e entre o poder da burocracia, que se autodetermina em seus critérios de realidade e operação.

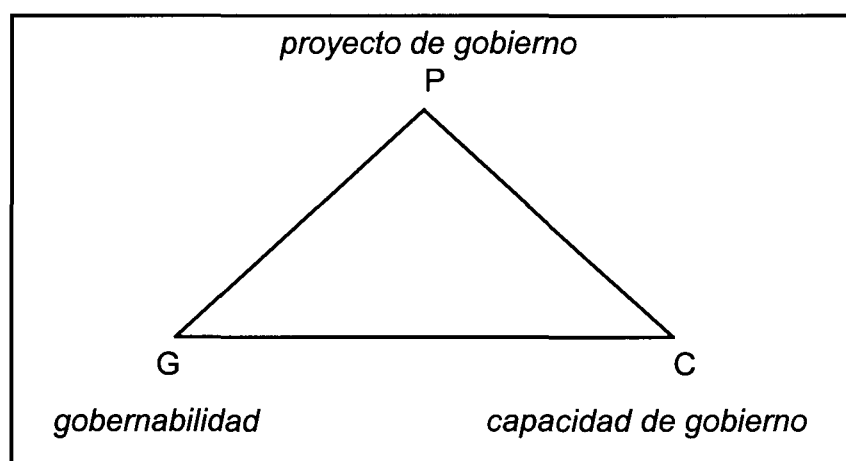
De Negri (2000), na definição de Poder afirma que:

Poder, em seu significado mais geral, designa a capacidade ou a possibilidade de agir, de produzir efeitos. Tanto pode ser referida a indivíduos ou a grupos, a objetos ou fenômenos naturais. Se o entendermos em seu sentido social, o poder torna-se mais preciso, e seu espaço conceitual pode ir desde a a capacidade geral de agir, até à capacidade do homem em determinar o comportamento do homem: poder do homem sobre o homem. O homem sujeito e objeto do poder social. Não existe poder, se não existe, ao lado do indivíduo ou grupo que o exerce, outro indivíduo ou grupo que é induzido a comportar-se tal como aquele deseja. O poder pode ser exercido através de instrumentos ou coisas (dinheiro por exemplo), mas se o outro não está disposto a comportar-se de acordo comigo por valor algum, o meu poder se desvanece. O poder social não é uma coisa ou a sua posse, é uma relação entre pessoas. Como relação entre homens, é uma relação triádica, quem exerce o poder, aquele sobre quem é exercido e a esfera do poder (esfera de atividade à qual o poder se refere). A mesma pessoa ou grupo podem ser submetidos ao poder de diferentes esferas,

portanto a diversos poderes. A esfera do poder que se funda sobre uma competência especial costuma ser confinada a ela, enquanto o poder político abrange uma esfera muito ampla. Isso não impede que um campo especial de poder se projete com força política sobre a sociedade. A esfera de poder de quem ocupa um cargo em uma organização formal, é definida de modo preciso e taxativo, enquanto a esfera de poder de um chefe carismático tende a ser ilimitada.

MATUS (1997) em análise sobre o problema da capacidade de Governo e a modernização do aparato público, em uma abordagem diferente da tradicional, afirmou que:

En el ejercicio del liderazgo público convergen tres elementos: la propuesta de objetivos, el grado de dificultad que presenta esa propuesta y la capacidad para sortear tales dificultades. Tres vértices de un sistema complejo: objetivos, dificultad para alcanzarlos y capacidad para lidiar con esa dificultad. Con otras palabras, el proyecto de gobierno, la gobernabilidad y la capacidad de gobierno.



Es el triángulo de gobierno. Tres variables fuertemente interrelacionadas pero, al mismo tiempo, bien diferenciadas.

Estas tres variables sintetizan un modelo muy simple, pero potente para entender el proceso de gobierno.

EL PROYECTO DE GOBIERNO (P), es una propuesta de intercambio de problemas. El dirigente ofrece a la ciudadanía una empresa de realización y acciones que produce beneficios y costos potenciales. Los beneficios eliminan problemas para algunos. Los costos crean problemas para otros. El proyecto hace un balance del valor de los problemas que elimina frente al

valor de los problemas que crea. Un proyecto de gobierno bien diseñado genera, en su período de vigencia, un intercambio favorable de problemas para la mayoría de la población. Precisa objetivos y medios, y su debate versa sobre el tipo de sociedad, las reformas políticas, el estilo de desarrollo, la política económica, los cambios en el nivel y calidad de la vida, etc., que parecen pertinentes al caso y al grado de gobernabilidad del sistema. Se expresa en una selección de problemas y en un conjunto de operaciones para enfrentarlos. Lógicamente, el proyecto de gobierno no sólo es el producto de las circunstancias e intereses del actor que gobierna, sino además de su capacidad de gobierno. La eficacia del proyecto depende del acierto para combinar el mundo de los valores con el aporte de las ciencias, en un acto de creatividad humana que es propio del arte de la política. No bastan las ciencias. Deben complementarse con los valores. No bastan los valores. Deben ser coherentes con las ciencias. Y la combinación adecuada de ambas esferas se logra sólo con imaginación creativa en relación con las circunstancias, los desafíos y los objetivos perseguidos.

LA GOBERNABILIDAD DEL SISTEMA (G), es una relación entre el peso de las variables que controla y no controla un actor durante su gestión. Se trata, naturalmente, de las variables relevantes y pertinentes al proyecto de gobierno. También, depende de la influencia que el actor tiene sobre dichas variables, o sea del grado y el peso con que comparte tales controles con otros actores. El peso de las variables relevantes varía de acuerdo al contenido del proyecto de gobierno y la capacidad del gobernante. Mientras más variables decisivas controla un actor, mayor es su libertad de acción y mayor es para él la gobernabilidad del sistema. Mientras menos variables de peso controla, menor será su libertad de acción, o sea, su gobernabilidad sobre el sistema respecto de ese proyecto. La gobernabilidad es siempre relativa a un actor y un proyecto. Se pierde o se gana en el ejercicio del gobierno, según sean la aceptabilidad, la eficacia y el valor de las decisiones. La pérdida de gobernabilidad deteriora la capacidad de tomar decisiones. El aumento de la gobernabilidad amplía tales capacidades. En síntesis, la gobernabilidad expresa el poder de un actor para realizar su proyecto. Es relativa a cada actor. Yo, tu y él tenemos proyectos distintos, controlamos diferentes variables, influimos sobre ellas con peso desigual y atendemos a demandas o exigencias de grupos sociales con intereses específicos. El grado de dificultad de mi proyecto es distinto al del proyecto de mi oponente. Y para sortear esas dificultades, cada uno tiene su propia capacidad de gobierno. La primera relativización apunta a distinguir que un sistema social no es igualmente gobernable o ingobernable para los distintos actores, pues cada uno de ellos controla una porción distinta de

variables del sistema. La segunda relativización señala que la gobernabilidad del sistema depende del contenido propositivo del proyecto de gobierno. El sistema es más gobernable para objetivos modestos y menos gobernable para objetivos ambiciosos y significativamente redistributivos. La tercera relativización indica que la gobernabilidad del sistema es mayor si el actor pertinente tiene alta capacidad de gobierno y es menor si tiene baja capacidad de gobierno. La gobernabilidad expresa la capacidad de resistencia que ofrece el sistema político-social a un proyecto de gobierno y al actor de ese proyecto.

En el uso común del concepto de gobernabilidad hay una gran falta de rigor. A veces se la confunde con el sistema que expresa el triángulo de gobierno en una situación concreta, y se habla de crisis de gobernabilidad. Otras veces se la confunde con la capacidad de gobierno. En ambos casos, se pierde la especificidad del concepto de capacidad de gobierno, con lo cual se oculta la causa principal de la crisis del estilo de hacer política en América Latina. Es lo que Dror ([01], 1995) llamaría la falta de profesionalismo en el arte de gobernar. Es el dominio del político improvisado, cuyo capital se limita a la experiencia y la capacidad de liderazgo. Un curandero o brujo que, para sobrevivir, teme y niega la medicina. Esta falta de rigor en la precisión del concepto de gobernabilidad, que es dominante en algunos círculos intelectuales, impide un buen análisis del potente modelo conceptual que expresa el triángulo de gobierno. Oculta y confunde el importante espacio que debe ocupar esta nueva disciplina transversal que podemos llamar Ciencias y Técnicas de Gobierno. Es una disciplina destinada a potenciar el arte del político.

LA CAPACIDAD DE GOBIERNO (C), es una capacidad de liderazgo, ponderada por la experiencia y los conocimientos en Ciencias y Técnicas de Gobierno. Es una capacidad de conducción o dirección que se acumula en la persona del líder, en su equipo de gobierno y en la organización que dirige. Se basa en el acervo de técnicas, métodos, destrezas y habilidades de un actor y su equipo de gobierno requeridas para conducir el proceso social, dadas la gobernabilidad del sistema y el compromiso del proyecto de gobierno. Capacidad de gobierno es sinónimo de pericia para realizar un proyecto. El dominio de teorías, métodos y técnicas potentes de gobierno y planificación es una de las variables más importantes en la determinación de la capacidad de un equipo de gobierno. Cuando hablamos de teorías, técnicas y métodos de gobierno y planificación nos referimos, por consiguiente, a alterar o mejorar la capacidad de gobierno. En la capacidad de gobierno, sea personal, del equipo o de la organización, convergen tres elementos: experiencia, conocimientos y liderazgo. En la experiencia se

acumula el arte que el conocimiento científico es incapaz de proveer. Aunque el arte, sin la compañía de las ciencias, es arte en bruto. Ningún componente de esta tríada vale por sí mismo. Lo que vale es el producto inseparable de sus interacciones. Los conocimientos sin experiencia y la experiencia sin conocimientos valen poco, y ambos quedan muy disminuidos ante la carencia de liderazgo. Lo mismo ocurre con esta última, si no está asociada a los conocimientos y la experiencia pertinentes. La experiencia sólo vale en relación al capital cognitivo con el cual se acumula, y ese capital cognitivo está inmaduro sin la dosis de experiencia necesaria.

Os planejadores centrais prescreveram que o papel do gerente, orientado pelo compromisso com resultados e custos, iria se constituir em fator crítico de sucesso na implantação e execução dos programas, promovendo, ainda, a cooperação entre os parceiros; articulando recursos, esforços e informações; buscando a eficácia e a eficiência das ações do programa e o seu aperfeiçoamento; garantindo a qualidade; administrando restrições, incertezas e compromissos, bem como contribuindo para maior integração e coordenação com os demais programas do Governo (Manual de Elaboração e Gestão, 2000).

Tais atributos cobrados e responsabilidades delegadas não foram acompanhados pela parcela de poder correspondente, desconsiderando-se que o novo modelo estabeleceu a inserção, o convívio, a interação e o relacionamento de novas unidades de gestão, com características matriciais (Programas e Gerentes), nas estruturas burocráticas e departamentalizadas de todos os órgãos da administração pública federal.

Ademais, as ações e suas etapas, em muitos Programas, eram executadas por diversas Unidades dos Órgãos, até mesmo em outras Unidades da Federação, as quais ignoravam que agora havia um “novo imperador”, a quem deveriam subordinar-se e receber as orientações em como proceder para a consecução do Plano.

GARCIA (2000) afirma, ao tecer breves e preliminares considerações sobre a gestão do PPA - que considerou arriscadas, tendo em vista que até então não se havia dado o início da execução do Plano – mas que se mostraram bastantes fiéis à realidade que se apresentou.

A primeira diz respeito à constatação de que a unidade básica de gestão e alocação é a ação (projeto ou atividade constante do Orçamento). Assim, parece ser necessário definir um esquema formal e real de coordenação das ações integrantes de um programa, para que seja possível ao gerente do programa manter-se a par do que acontece no dia-a-dia, tomar as decisões apropriadas e cuidar do andamento do conjunto. Caso não exista a figura do coordenador da ação, faltará a imprescindível interlocução entre o gerente e o responsável pela execução das partes componentes do programa. A gestão estratégica (tomada de decisões operacionais levando-se em conta os objetivos e as restrições impostas pela circunstância) implica a busca permanente e consistente de convergência entre ações que realizam apenas metas, ou seja, quantidades de produtos que precisam ser bem articulados para conduzir ao objetivo do programa. Até onde vai a informação disponível, não está prevista a criação da figura do coordenador de ações. Este, no entanto, parece ser um elemento necessário ao modelo de gestão desenhado. E ainda há tempo para se pensar a respeito e adotar as medidas cabíveis.

Uma outra questão refere-se à organização dos programas. Se um programa está dirigido ao enfrentamento de um problema, isso será feito, na prática, com o ataque às suas causas críticas. Dificilmente, as causas críticas de um problema quase estruturado serão solucionadas com apenas uma ação. Quase sempre se demandará um conjunto integrado de ações a ser implementado segundo uma seqüência apropriada e com intensidade suficiente. Se isso parece razoável, também o seria agrupar as ações destinadas a uma causa crítica específica em um módulo organizativo que englobasse aquelas com o mesmo alvo. Tal procedimento evidenciaria as inter-relações entre as ações, estimularia a articulação e a sinergia, e facilitaria a coordenação do conjunto. Esse novo módulo organizativo não requer, necessariamente, que se lhe corresponda um cargo equivalente ao de subgerente de programa; bastaria que fosse atribuída ao coordenador de uma ação importante a responsabilidade pela interação sistemática com os seus pares, suportada por um sistema de monitoramento do conjunto das ações contidas no módulo.

Por último, uma preocupação. A figura do gerente de programa originou-se da experiência do Brasil em Ação, que era seletivo (apenas alguns projetos eram considerados prioritários) e não abrangente como é o PPA. A pergunta que fica é até onde não haverá uma simples assimilação da gerência pela estrutura organizacional dos ministérios, retirando-lhe mobilidade e capacidade de ingerência sobre as áreas responsáveis pelas ações que se situem fora da sua unidade administrativa, o que impede a prática de

verdadeira gestão estratégica. (...) Lastima-se apenas que, novamente, optou-se pelo simples e pelo rápido (palestras e discussões durante dois dias), quando da tentativa de capacitar os técnicos indicados para assumir a gerência dos programas — algo novo e complexo que demandará muito conhecimento, inovação e criatividade.

Não obstante alguns Gerentes, especificamente no caso a ser analisado - Ministério da Justiça - terem estabelecido o conjunto integrado de ações, a serem implementadas segundo uma seqüência apropriada e com intensidade suficiente para a consecução dos objetivos dos Programas, faltou-lhes o que MATUS (1997) denomina de meios estratégicos, ou conjunto de operações que cumprem funções muito especializadas em relação ao processo de construção de viabilidade do Plano. Os meios estratégicos (e táticos) mais usados, dentre outros, são os seguintes:

Imposição: É o uso da autoridade e da hierarquia. Por isso, este meio não é aplicável a um jogo mas à estrutura hierárquica que depende de um jogador. No entanto, no interior de uma estrutura hierárquica também podem ocorrer jogos. Por exemplo, em situação normal, o ministro dá ordens a seus funcionários. Mas, em período de greve, deve usar outro tipo de meios estratégicos.

Persuasão: Baseia-se na capacidade de sedução do líder. Implica obter apoio e adesão do outro para o seu próprio projeto sem ceder nada de imediato, exceto a proteção psicológica ou real de adesão ou participação em um projeto do líder, o que implica somente a possibilidade futura de uma recompensa. A estratégia de persuasão é sempre uma boa companheira da estratégia de imposição.

Negociação: Implica o intercâmbio de interesses conflitivos com a outra parte, na disposição de ceder algo se o outro também cede. O ideal é não ceder nada e encontrar através da negociação um acordo bom para todos. Mas nem sempre isso é possível, e transformar uma negociação aparentemente conflitiva em negociação cooperativa depende do tipo de negociação e da inteligência dos negociadores. Podemos falar de três tipos de negociação: (1) cooperativa, na qual todos os participantes ganham (soma positiva e diferente de zero), se a negociação tiver êxito; (2) conflitiva, na qual o que uma parte ganha a outra perde (jogo de soma zero); e (3) mista, na qual se encontram aspectos combinados das duas anteriores.

Mediação: Nem sempre se pode resolver, pela negociação, o conflito de interesses. Se ceder algo do objeto da negociação representar um custo muito alto para as partes, a via da negociação tem poucas probabilidades de êxito. Quando isso ocorre e se não há ânimo para confrontação, para apelar a um julgamento em tribunais ou para recorrer à violência, um caminho aberto consiste em chamar um mediador.

Em suma, o reducionismo e a simplificação, mais uma vez estabeleceu, deterministicamente, como a administração pública brasileira deveria enxergar e se comportar diante do novo modelo de planejamento e gestão, o qual, sem dúvida, propiciaria, como propiciou, mudanças organizacionais significativas.

Todavia, WOOD (2000), ao tratar da mudança organizacional na Administração Pública Brasileira afirma que:

Mudança organizacional é qualquer alteração significativa, articulada, planejada e operacionalizada por pessoal interno ou externo à organização, que tenha o apoio e a supervisão da administração superior e atinja, integradamente, os componentes de cunho comportamental, tecnológico e estratégico. (...) A abordagem dominante tem sido mecanicista, com foco na mudança estrutural e de procedimentos administrativos, geralmente criando, acrescentando ou suprimindo cargos, órgãos e procedimentos. Esse enfoque explica, em grande parte, os fracassos das mudanças em relação aos objetivos pretendidos.

Assim, o processo de planejamento e gestão, com uma atribuição enorme de responsabilidades sobre os Gerentes, não detentores dos meios e do poder para obtê-los, deu-se de forma descolada da realidade das organizações e as mudanças processadas, notadamente pelo foco na mudança estrutural pretendida com o novo modelo. Por serem Unidades de Gestão, os Programas deveriam, naturalmente, ser objeto de direcionamento dos esforços das organizações a que estariam vinculados, desconsiderando-se que muitas estão voltadas para os meios em detrimento dos fins para que foram instituídas.

De igual modo, uma cultura enraizada de reação à mudança propicia, invariavelmente, a pensar-se na mudança pela pura simplificação, ampliação, criação ou extinção de **formas organizacionais** e nunca na mudança das **estruturas mentais**, que são definidoras das **práticas de trabalho**.

Este triângulo geralmente é esquecido quando a pretensão de se implementar a mudança está eivada do determinismo burocrático, o caso da prática brasileira, onde o legalismo autoritário supera a prática democrática.

Destaca-se, ainda, que a proposta do Plano Plurianual, em sua tramitação e aprovação no Congresso Nacional, foi objeto de diversas emendas, que alteraram o valor global dos Programas, bem como metas das ações, sem que houvesse reflexo na Lei Orçamentária. Considerando que a Lei do Orçamento (Lei nº 9.969) foi sancionada em maio de 2000 e a do PPA 2000-2003 (Lei nº 9.989) somente em julho do mesmo ano havia, na prática, orçamento sem plano. Até maio, a execução orçamentária ficou restrita aos duodécimos, liberações mensais de 1/12 partes do orçamento previsto na proposta do Executivo. Ou seja, os Gerentes não estavam gerenciando o “fornecimento de combustível” para impulsionar as ações previstas no Plano.

Mas o determinismo não se deixou abalar por esse “pequeno detalhe”, o que se mostrou claro na revisão dos Programas desencadeada em fevereiro/março de 2000, ou seja, antes mesmo da proposta ser aprovada pelo Congresso e o Plano ser implementado.

MATUS (1997), quando explana sobre o problema político de analisar e construir a viabilidade de um plano, aponta para a complexidade do tema, até então tratado inadequadamente pelo legalismo burocrático.

O planejamento tradicional ignora esse tema ou o aborda como se tratasse de uma consulta política entre a equipe técnica de planejamento e a direção política do governo. Assume-se que o técnico pergunta ao político se o plano que concebe é viável, e o político responde definindo o marco da viabilidade política do plano. Essa consulta é reiterada em todas as instâncias críticas de sua formulação até que é aprovado pela autoridade competente. Naturalmente, esse diálogo entre o técnico e o político, se é que chega a realizar-se com alguma sistematicidade e algum rigor, não resolve o problema, nem na teoria nem na prática. (...) a consulta refere-se ao futuro, ao período de governo, não ao presente, e portanto a resposta requer algum método de exploração do futuro incerto. (...) uma consulta tem sentido quando uma das partes tem a resposta, mas nesse caso cada parte tem uma parte da resposta, como duas peças de um enigma que ninguém pode resolver separadamente. É necessário juntar a ação técnica com suas

consequências políticas, e a ação política com suas consequências técnicas. Deve haver uma interação entre o técnico e o político, não uma consulta. De fato, o plano tradicional carece de análise de viabilidade política e isso reforça a impraticabilidade de um método que trabalha com um cálculo determinista por setores, sem que chegue a identificar e processar os problemas práticos que o governante deve enfrentar. Em síntese, o plano tradicional projeta o futuro: (1) como um deve-ser único, baseado em previsões precisas; (2) esse deve-ser é produto de um cálculo técnico voluntarista sem processamento dos problemas de viabilidade política que acarreta; e (3) a aprovação do plano sanciona um rito que não valida o compromisso político do governo com sua viabilidade. E ainda mais, eu diria, porque me consta, que em muitos casos o Presidente assina a introdução ao plano sem o ter lido. Por que assina, se não conhece a fundo seu conteúdo? Simplesmente porque o valoriza como guia do governo.

5.2. Intensificando o Gerenciamento - Tentando resgatar o Império dos Gerentes

Diante da constatação inequívoca, porém tardia, de que o modelo de gestão por resultados estava tendo enormes dificuldades em ser implementado, especialmente por estar em choque com a estrutura burocrática e departamentalizada, que tem sua gestão calcada nos processos, o Ministério do Planejamento iniciou o que foi chamado de Intensificação do Gerenciamento.

Preliminarmente, foram destacados Monitores da SPI para procederem a reaproximação com os Órgãos Setoriais de Planejamento, os quais, desde a indicação dos Gerentes, em 1999, haviam sido afastados do processo, não obstante terem participado de todas as etapas da elaboração do PPA.

No caso específico do MJ, a Coordenação-Geral de Planejamento Setorial continua sendo a depositária de toda a memória da elaboração e da implementação da gestão, apesar de ter ficado alheia do processo por quase um ano (outubro de 1999 a setembro de 2000).

Posteriormente, foram efetuadas reuniões setoriais em todos os Órgãos, nas quais havia o compromisso da SPI e da SOF em implementarem ações para a consecução da gestão por resultados, notadamente na solução dos conflitos com a

estrutura burocrática dos Ministérios. Esta foi, por oportuno, a principal demanda dos Gerentes nas citas reuniões. No caso específico do Ministério da Justiça, a demanda foi acrescida da solicitação de uma definição oficial do Ministério do Planejamento quanto a inserção do Gerente na estrutura.

Os Subsecretários de Planejamento, Orçamento e Administração dos Órgãos, cuja avaliação determinista da SPI e SOF identificou como os atores que mais obstáculos erguiam ao processo, foram também convidados a debaterem periodicamente a questão da gestão por resultados versus a gestão por processos, como forma de contribuir para a implementação do novo modelo.

Na primeira avaliação do PPA, contudo, predominaram (caso Ministério da Justiça em 23 programas Finalísticos) questões que retratam ausência de governabilidade do gerente ou a força com que a burocracia reage ao novo:

A instabilidade institucional, caracterizada pela troca constante de Dirigentes e Gerentes.

A carência de recursos humanos, pois aos Gerentes não foram destacadas equipes, sendo a gerência uma atribuição paralela a função do cargo que ocupavam.

A carência de recursos materiais, com razões idênticas às explicitadas anteriormente.

A burocracia orçamentária e financeira, na definição da alocação de recursos e na própria execução.

A baixa autonomia administrativa do Gerente, pois era um elemento estranho no processo.

Na avaliação Setorial, além dos aspectos elencados pelos Gerentes, a ausência de comprometimento dos dirigentes foi salientada, especialmente no empenho para com o cumprimento de metas de execução orçamentária e financeira como o fim em si mesmo, desconsiderando os resultados a serem alcançados pelos Programas e Ações, no que MATUS (1997) explicita como causas.

(...) Esse descompromisso do político com o planejamento tem várias causas: (1) a pobreza de métodos do estilo dominante de fazer política, que não exige métodos para explorar o futuro e fundamentar sistematicamente as decisões; (2) a incapacidade do planejamento tradicional para tratar da complexidade do processo social e oferecer algo útil ao dirigente político; (3)

o domínio sem contrapeso do tecnocratismo nos órgãos de planejamento, que os impede de comunicar-se com o nível político; e (4) o domínio exagerado das urgências e da rotina na agenda dos dirigentes, que torna importante o que deveria ser secundário e vice-versa. Nesse ponto, a falta da dimensão política nos planos constitui uma barreira intransponível.

5.3. A Estratégia Por Dentro da Estratégia – O Jogo do Poder

O que se constatou no Ministério da Justiça, em maior ou menor escala, ocorreu em todos os demais Ministérios, o que pôde ser verificado pelos depoimentos apresentados, em reuniões promovidas pelo Ministério do Planejamento, com os Subsecretários e Coordenadores-Gerais de Planejamento e de Orçamento, durante as tentativas de intensificar o gerenciamento.

Um dos óbices mais freqüentemente relatados, tanto por gerentes como pelos representantes setoriais refere-se às dificuldades orçamentárias e financeiras, especialmente quanto ao descolamento dos cronogramas de execução física e a liberação de recursos financeiros para o pagamento dos compromissos assumidos.

No caso específico do Ministério da Justiça, órgão que tem 80% suas ações descentralizadas mediante a celebração de convênios com estados, Municípios e Organismos Não Governamentais, as dificuldades de execução causaram problemas de toda monta.

Tinha-se o Plano relativamente adequado, em objetivos e metas, porém os recursos necessários à sua consecução não estavam disponíveis ou foram reduzidos de forma indiscriminada e unilateral pela SOF e SPI.

O determinismo orçamentário, já presente na formulação do Plano, constitui-se, assim, a maior dificuldade de gerenciamento, o qual foi agravado pelos fatores anteriormente citados (descompromisso dos dirigentes, ausência de recursos humanos, etc).

De igual modo, o novo interlocutor no processo de planejamento público, a SPI, torna-se cada vez mais frágil, em decorrência do desvio do foco da atenção para os problemas do dia-a-dia, ou seja, a questão orçamentária que predominou pela exigência de execução, aos moldes da prática anterior, e a ausência de recursos para tal.

Destaca-se que a Lei de Diretrizes Orçamentárias, que estabelece as regras de formulação dos orçamentos anuais e sua execução, todavia não está em sintonia com o PPA, não obstante as recomendações do GTI para tal, o que pressupõe uma regra para cada ano, de acordo com a vontade determinista dos planejadores centrais.

Muda-se a forma de planejar, mas a cultura orçamentária permanece a mesma. Tal fato explica-se, basicamente, pela ausência de planejamento público durante um período considerável nas administrações federal e estaduais e municipais.

O novo modelo, implica, necessariamente, na retomada de um espaço, antes do planejamento, hoje ocupado pelo orçamento. Dito de outra forma, as Secretarias de Orçamento Federal e Tesouro Nacional, durante anos, ditaram o modelo de Orçamento Plurianual de Investimentos, sob a égide da Lei nº 4.320/64. Assim, a instituição do Sistema de Planejamento e Orçamento públicos, definindo papéis e estabelecendo um novo modelo, afetou a tradição cultural de orçar o planejamento ou planejar o orçamento.

Por oportuno, passados quase três anos da vigência do novo modelo, o Secretário de Orçamento Federal no Seminário Nova Gestão Pública, realizado em 8 de agosto de 2002 no Ministério das Relações Exteriores, contraditoriamente ainda afirma, na palestra intitulada “Melhoria na Qualidade do Processo Alocativo dos Gastos Públicos: a reforma orçamentária”.

Em termos mais conceituais, a reforma absorveu fundamentos do planejamento estratégico público (realidade problematizada e planejamento compromissado com a ação), da administração estratégica corporativa (o programa como unidade autônoma de gestão, à semelhança das unidades estratégicas de negócios do setor privado) e de um orçamento-programa simplificado (o programa como único módulo integrador entre plano e orçamento).

Nessa nova concepção, o programa deixou de ser, como era anteriormente, uma mera classificação de despesa, e passou a ser visto como um instrumento para resolver problemas ou aproveitar oportunidades. E as funções, desdobradas em subfunções, permaneceram como um classificador de área de despesa, válido para todas as unidades da Federação (Portaria nº 42, de 1999).

O orçamento assumiu nova feição, entendido, agora, como um verdadeiro orçamento por produtos e resultados, em acordo, portanto, com a filosofia prevalecente em quase todos os países que recentemente têm experimentado reformas em seus processos orçamentários. Entende-se como produtos, os bens e serviços públicos, e como resultados, os problemas resolvidos ou, melhor ainda, as oportunidades aproveitadas.

(...)Em termos de programação, dois aspectos merecem destaque: o primeiro refere-se à necessidade de melhorar o processamento dos problemas, a fim de evitar o que ocorre, eventualmente, quando em vez de serem enfrentadas as suas verdadeiras causas, são enfrentados os seus efeitos, comportamento esse que contribui para o agravamento dos problemas.

O outro aspecto trata da necessidade de se buscar algumas definições básicas, como por exemplo, em relação ao gerente: Qual o seu posicionamento ante a estrutura administrativa dos órgãos? Deve ser um fiador de resultados ou fiscal de produtos? Um gerente para cada programa ou somente para alguns programas estratégicos?

Por fim, cabe ressaltar a necessidade de se ver o orçamento menos como um instrumento do planejamento, passando-se a focalizar o planejamento como uma função do orçamento. Em vez de orçar planos, como sempre se tentou fazer com pífios resultados, planejar os orçamentos (Grifo do Autor).

Há, assim, uma reafirmação do compromisso com o modelo, em quase toda manifestação, e um inequívoco retorno ao passado bastante recente, onde o planejamento público era visto, apenas, como planejamento econômico ou alocativo de recursos por Unidades Orçamentárias, sem considerar a realidade problematizada, ou seja, o menor função do maior. Essa postura corrobora o que MATUS (1997) afirmava: “a realidade tem problemas, as universidades têm faculdades e o planejamento tradicional trabalha com setores”.

Tal dicotomia encontra, ainda, explicação no que MARTINS (2001) afirma, sobre a trajetória da reforma do Estado e a evolução da gestão pública.

A burocracia mecanicista é uma organização feita para operar em contextos pouco complexos. Apoia-se na separação entre mãos e cérebros (uns pensam e planejam, outros cumprem ordens e executam); na estrutura piramidal com muitos níveis, segundo a lógica da cadeia de comando; na

comunicação formal e na liderança hierárquica, de cima para baixo; e na alienação decorrente da fragmentação do trabalho especializado. O modelo de gestão mecanicista considera a transformação ocasional, é um modelo rígido. Este modelo, caricaturado pelo gênio de Chaplin nos Tempos Modernos, está presente na descrição da burocracia utilizada por Weber.

A gestão estratégica apresenta condições de lidar com a complexidade, na medida em que pressupõe integração entre planejamento e execução (planejamento e implementação concomitantes e contínuos); estruturas horizontalizadas (celulares, em rede, holográficas, flexíveis); liderança participativa baseada no empowerment; comunicação organizacional multidirecional estruturada e integrada em tempo real; ênfase no pensamento estratégico e visão do trabalho como forma de realização. Os modelos orgânicos ou estratégicos típicos da sociedade do conhecimento são voltados à agilidade e flexibilidade, atributos essenciais de um mundo em contínua transformação.

Por um lado prega-se a gestão estratégica, mas a prática não superou a burocracia mecanicista, determinista na ótica “Matusiana”.

Vive-se, portanto, um “pesado jogo de poder”, onde a alternativa encontrada pela SPI para controlar os insumos básicos para consecução dos resultados do Plano, qual seja os recursos orçamentários e financeiros, foi a edição, em 2001, no corpo do Decreto anual de adequação da receita e da despesa, de mecanismos criando a modalidade de Programas Estratégicos.

Era o início da Estratégia por dentro da Estratégia. O Citado Decreto Nº 3.746, de 6 de fevereiro de 2001, além das restrições anuais sobre empenho e pagamento, ou seja o contingenciamento da Lei de Orçamento Anual, estabeleceu duas modalidades de Programas e Ações do PPA, a saber, os **Programas Estratégicos** e os **Demais Programas**.

A escolha de quais Programas e Ações seriam consideradas Estratégicas não obedeceu a critério técnico revelado, caracterizando uma opção aleatória e política, desconectada da realidade problematizada ou considerando as razões para a priorização elencadas pelas áreas técnicas dos Ministérios. De igual modo, como a LDO indicava Programas e Ações prioritárias, uma maneira de não desconsiderar tal priorização legal foi a sua inclusão no rol dos estratégicos, mas sem o estabelecimento da modalidade denominada **Controle de Gestão do Fluxo**

Financeiro, ou seja, a garantia de recursos financeiros periódicos, cuja atribuição ficou a cargo da SPI, conforme especifica o Decreto Nº 3.746/01.

Art. 8o Os limites destinados aos Programas Estratégicos, de que tratam os Anexos I e II, correspondem àqueles sujeitos ao controle da gestão do fluxo de recursos, relacionados no Anexo X.

§ 1o A Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão encaminhará à Secretaria do Tesouro do Ministério da Fazenda, até o dia 15 de cada mês, a distribuição, por órgão e fonte, dos limites referidos no caput, a serem liberados no respectivo mês.

§ 2o Os gerentes dos Programas a que se refere este artigo, encaminharão à SPI/MP, por meio do SIG 2000, até o dia 10 de cada mês, o demonstrativo dos pagamentos efetuados no mês anterior, inclusive dos restos a pagar, à conta de todas as fontes de recursos, a previsão para o mês corrente e a execução física das ações do programa.

Na prática, os Gerentes passaram a solicitar, de acordo com um cronograma de desembolso financeiro previamente informado, os recursos necessários para o pagamento dos compromissos assumidos. Tal solicitação passou a ser feita diretamente à SPI que, mediante análise, autoriza ou não a sua liberação. De igual modo, os cortes orçamentários e financeiros dos Programas Estratégicos foram bastante inferiores que os dos Programas Demais, notadamente nos Projetos de Investimento, historicamente os que recebem maiores contingenciamentos anuais.

Com o advento do Decreto Nº 3.746/01 a SPI passou a ter o controle de parcela significativa do Orçamento dos Programas do Governo no PPA (cerca de R\$ 5,6 bilhões), dando substância ao Plano e capacidade de cobrar mais efetivamente os resultados propostos.

No Ministério da Justiça, foram considerados Programas Estratégicos com Gestão de Fluxo Financeiro: **Segurança do Cidadão, Modernização da Polícia Federal, Reestruturação do Sistema Penitenciário e Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas**. Todos eles com objetivos voltados para a área de Segurança Pública, em razão da priorização do Plano Nacional de Segurança Pública, comentado anteriormente.

Todavia, o determinismo central olvidou que outros Programas do MJ são também diretamente voltados para a redução da violência, como Paz nas Escolas, Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei, Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, Combate à Violência contra a Mulher, Direitos Humanos Direito de Todos, Combate ao Crime Organizado, Segurança nas Rodovias Federais e Educação e Segurança no Trânsito, para citar exemplos.

Estes Programas foram, assim, em 2001, objeto, além dos altos cortes orçamentários, de contingenciamento financeiro.

De igual modo, a sincronicidade entre as realidades problematizadas, ou o que MATUS (1997) chama de intercâmbio de Problemas, foi desconsiderada. Como modernizar, com garantidos recursos orçamentários e financeiros a Polícia Federal e não estender essa garantia à atividade finalística do Departamento que é combater o crime, por exemplo.

Durante 2001, constatados os problemas de execução, que obrigaram a transferência de recursos dos Programas Estratégicos para os Demais Programas - mediante árdua negociação com o Ministério do Planejamento obteve-se a autorização para o remanejamento de limites orçamentários da ordem de R\$ 20, 0 milhões -, o Ministério da Justiça buscou sensibilizar a SPI e a SOF para a revisão da condição dos seus Programas, notadamente os citados anteriormente.

Com a Edição do Decreto nº 4.120, de 7 de fevereiro de 2002, passaram a ser considerados Estratégicos com Gestão de Fluxo, além dos previstos no ano anterior, os Programas **Paz nas Escolas**, **Reinserção do Adolescente em Conflito com a Lei** e **Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência**, este último já constante da relação dos estratégicos de 2001 (por ser priorizado pela LDO), mas sem gestão de fluxo.

Mais uma vez a visão determinista estabeleceu prioridades parciais, por conseguir enxergar apenas setores e não realidade problematizada. O Programa Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente guarda uma sincronia direta com o Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei e o Paz nas Escolas, mas não foi considerado estratégico. De igual modo, os Programas Combate ao Crime Organizado e Segurança nas Rodovias Federais não o foram, apesar de fazerem parte do Problema Segurança Pública sob a responsabilidade Federal.

Destaca-se que o fluxo de recursos financeiros, previsto no citado Decreto de 2002, manteve-se constante até o advento das dificuldades de aprovação da prorrogação da CPMF, pelo Congresso Nacional. Desde então, o fluxo financeiro dos Programas Estratégicos passou para um nível de decisão mais elevado que a avaliação técnica da SPI, tendo sido reduzido em valor disponível para atender a demanda dos Programas, o que vem causando transtornos enormes para a consecução dos objetivos, bem como o atendimento de compromissos inadiáveis com Estados e Municípios, ou seja com a população de um modo geral.

Em suma, MARTINS (2001), sobre o novo modelo de gestão, já alertava:

Não obstante o planejamento efetivo ser, na maioria dos casos, ao mesmo tempo formal e incrementalista, conjugando características do Planejamento Mecanicista e da Gestão Estratégica, a existência de elementos mecanicistas no Avança Brasil sugere alguns alertas que podem se constituir obstáculos à plena realização de uma gestão verdadeiramente empreendedora, dentre os quais, destacam-se:

- O processo de planejamento estratégico pode cristalizar-se no plano, ritualizando sua elaboração e acompanhamento em detrimento do processo criativo e transformador de pensamento estratégico que, obviamente, deve considerar os balizamentos governamentais, mas não pode sujeitar-se às regras e metodologias padronizadas;
- Uma mudança brusca de contexto (interno ou externo) pode **deteriorar o plano e tornar o processo de planejamento um exercício formalista, descolado da realidade** (Grifo do autor). Em contrapartida, a adesão ao plano defasado poderá gerar uma profunda desorientação estratégica;
- As estruturas matriciais de acompanhamento e implementação podem chocar-se com as estruturas convencionais por áreas funcionais de responsabilidade, impondo atritos e obstaculizações entre dirigentes e gerentes de programa;
- A atribuição de finalidades claras a gerentes de programas não garante o efetivo alcance dos resultados propostos. Não obstante a questão dos perfis (que não necessariamente coincide com os critérios de provimento de cargos gerenciais), o estabelecimento e alcance de resultados factíveis depende da implementação de processos de transformação organizacional que abranjam as dimensões estratégica, processos, informações, estrutura e desenvolvimento de pessoas de forma coordenada, incentivada e acompanhada.

6. CONCLUSÃO

Ninguém tira um pedaço de veste nova e o põe em veste velha; pois rasgará a nova, e o remendo da nova não se ajustará à velha.

E ninguém põe vinho novo em odres velhos, pois o vinho novo romperá os odres; entornar-se-á o vinho, e os odres se estragarão.

Pelo contrário, vinho novo deve ser posto em odres novos e ambos se conservam.
(Bíblia Sagrada. Lucas 5. 36-38)

No presente e último capítulo serão apresentadas as conclusões do trabalho, bem como contribuições ao processo de estruturação do futuro Plano Plurianual, de 2004-2007, a ser desenvolvido em 2003, pretendendo resgatar a proposta original de mudança do enfoque metodológico, com princípios e visões filosóficas sobre a produção social, a liberdade humana e o papel dos governos, propondo a adoção de um método voltado para o setor público, onde os problemas que predominam são complexos e quase-estruturados.

Neste sentido, preliminarmente, vale lembrar que MATUS (2000) afirmou: “Não haverá reformas organizacionais efetivas se, em primeiro lugar, não forem reformados os reformadores. A alta direção impõe um teto à qualidade da reforma”.

Não se pode negar que a proposta de um novo modelo de planejamento estratégico público, a partir da edição do Decreto nº 2.829, de 28 de outubro de 1998, representou um avanço considerável em relação ao que se praticava até então.

Entretanto, a construção de um Sistema de Planejamento Estratégico Público requer, fundamentalmente, a disseminação, entre os principais dirigentes públicos, da consciência para tal.

Conforme MATUS (1997) afirmou “o planejamento moderno é, ou deveria ser, a principal ferramenta de trabalho do político. Mas os políticos ainda não sabem que não sabem e, portanto, ainda não podem aprender”. De igual modo, “não há muita comunicação entre os que pensam e teorizam sobre as ciências e técnicas de governo e os políticos que governam. Por sua vez, a insatisfação com as ferramentas de governo é uma questão relativa a um referencial de qualidade superior. Se esta referência não estiver presente com clareza, o dirigente não tem como duvidar de sua capacidade de governo”.

Tal afirmativa, revela-se verdadeira, na medida em que há a proposta de um novo modelo integrado de planejamento, orçamento e gestão por programas, mas a sua estruturação é entregue, exclusivamente, aos planejadores profissionais, deterministas inconscientes, sem o envolvimento do Presidente da República, de seus Ministros, Secretários de Estado e Secretários Nacionais. Aos dirigentes é delegada a tarefa de aprovar o Plano já elaborado, sem que suas percepções políticas quanto à realidade problematizada sejam estabelecidas, ou o método seja apresentado e discutido. Dito de outra forma, não há consciência da necessidade do planejamento público, como ferramenta poderosa de governo, por parte dos principais dirigentes do País, o que abre espaço para a prática da **procustomania** e a ênfase nas soluções economicistas para os problemas quase-estruturados, sem análise de quais são eles, com uma visão equivocada que os foca como se fossem problemas bem-estruturados.

Em conseqüência, há o descompromisso do dirigente para com o plano, pois ele não lhe pertence, não foi sua a concepção, apenas aprovou o que lhe foi apresentado, por uma equipe de competentes técnicos. Entende, ele, que as suas orientações estratégicas foram suficientes para a concepção do plano, mas não sabe e não tem responsabilidade sobre modelo de implementação. Em suma, o dirigente dá-se por satisfeito em cumprir o rito constitucional, não cobrando a eficácia, a eficiência e a efetividade do plano. O Plano é bom e ele existe, mas se vai cumprir o que se propõe isso deixa de ser problema do dirigente.

Conforme afirma GARCIA (2000), “não há indícios seguros de que essa consciência esteja generalizada entre dirigentes públicos, parlamentares, quadros técnicos superiores, universidades, partidos políticos. O tamanho dessa deficiência pode, inclusive, ser tomado como indicador de nosso atraso político-institucional”.

Contribuiu sobremaneira para a manutenção desse atraso a crença de que a manualização do novo modelo seria suficiente para a sua disseminação e compreensão entre os quadros da administração pública, quando da elaboração do PPA 2000-2003, desconsiderando um processo de sensibilização da alta gerência.

Para que ocorra essa disseminação há a necessidade de profunda discussão e reflexão da proposta, bem como testes práticos que exercitem a capacidade de aprender com o erro, em períodos de tempo muito superiores aos empregados na elaboração do PPA 2000-2003.

Quanto à questão do tempo, o apego ao legalismo burocrático impôs uma dinâmica perversa aos processos de elaboração, avaliação e revisão, na medida em que os prazos constitucionais acabam sendo empregados indevidamente. O Planejamento é uma ferramenta que precede e preside a ação, mas não implica em ficar “agendado” para determinadas épocas do ano, conforme a proposta clássica. Pensar estrategicamente é uma tarefa do dia-a-dia e não limitada, no tempo, aos meses que antecedem o envio da proposta orçamentária ao Congresso Nacional. Amarra-se a esta proposta a elaboração e revisão do Plano.

De igual modo, o ciclo de gestão do Plano, quanto à obtenção de resultados, extrapola o exercício orçamentário, mas o processo de Avaliação está firmemente atado ao exercício fiscal (1º de janeiro à 31 de dezembro), como se os problemas da sociedade pudessem ser fragmentados em anos e exercícios e os resultados serem obtidos no mesmo período de tempo. Tal lógica é paradoxal, na medida em que planos estratégicos são de longo prazo, mas as avaliações anuais, previstas no Decreto nº 2.829, quanto aos aspectos de gasto em relação a resultados dos Programas e dos projetos e atividades que os constituem, têm por finalidade subsidiar o processo de alocação de recursos públicos, a política de gastos públicos e a coordenação das ações de governo.

A construção de algumas políticas públicas, a exemplo das áreas de Direitos Humanos e Segurança Pública, dificilmente se dará por concluída, tendo em vista que a evolução natural da sociedade sempre demandará novas ações. Mas a lógica determinista impõe, no processo de alocação anual de recursos, a apresentação de resultados, os quais nem sempre estarão disponíveis em apenas um exercício fiscal.

Preponderante para tal são os aspectos de cultura organizacional, onde, por muitos anos, o papel dos agentes orçamentários, na ausência de um Sistema de Planejamento Estratégico Público, consistia em definir as prioridades governamentais, analisando, exclusivamente, a execução financeira das Unidades Orçamentárias - as séries históricas de gastos -, o que era efetuado sem considerar os reais problemas da sociedade. Essa defesa intransigente do gasto público é, também, paradoxal com a lógica do investimento social amplamente demandado. Todavia, essa prática, a instituição de barreiras e dificuldades na alocação de recursos públicos, sem dúvida representa agregação de poder àqueles que sempre

foram os “zeladores” do gasto. Dito de outra forma, é a “regra de ouro, onde quem tem o ouro faz as regras” (ditado popular norte-americano).

Assim, a integração pretendida entre plano e orçamento requer, antes de tudo, uma revisão de conceitos por parte dos responsáveis pela orçamentação, pois as suas posturas futuras serão muito importantes para dar credibilidade e as condições objetivas à implementação do novo modelo. O discurso dissociado da prática, o que ocorreu de 2000 à 2002 na alocação reduzida de recursos orçamentários e financeiros, seguramente só contribui para o desestímulo e descrédito daqueles que se empenharam, em suas organizações, para o resgate da prática do planejamento.

Quanto ao fundamento da proposta do novo modelo, **a realidade problematizada**, não houve, e ainda não há, uma discussão e compreensão, por parte dos planejadores deterministas, do que seja um problema, quais tipos de problemas existem e o grau de complexidade no seu processamento. A simplificação da realidade, denunciada por Matus e verificada na elaboração do PPA 2000-2003, agrava-se na medida em que “há nos políticos, e também nos tecnocratas, a tendência de aplicar toda a ênfase no conteúdo do projeto de governo e esquecer as ferramentas para desenhá-lo e gerenciá-lo” (MATUS, 1997).

GARCIA (2000), ao discorrer sobre o processo de avaliação do PPA, alerta sobre o que entende serem mitos de tal processo, a partir das idéias de BARRETO (1993). Ao analisarmos a postura dos planejadores públicos deterministas, no processo de elaboração e gestão do Plano, o “Mito da Facilidade” mostra-se presente, pois “resulta do desconhecimento da complexidade envolvida no processo, fazendo que este seja, muitas vezes, entregue a equipes ou pessoas de boa vontade, mas sem o devido preparo”. A estes, Barreto (1993) chama de “diligentes incompetentes”, considerando-os extremamente prejudiciais às instituições. O combate e a exorcização desse mito, segundo GARCIA (2000) se faz com a formação de recursos humanos.

A ausência de formação ficou patente na improvisação que se estabeleceu no processo de elaboração do PPA 2000-2003, onde a resposta para questionamentos complexos surgia em questão de horas, por parte da SPI, sem um estudo mais aprofundado das questões, tendo em vista a pressão dos prazos.

Seria exagerado, mas não longe da verdade, concordar com MATUS (1997), quando exemplifica a fragilidade das ferramentas de governo, utilizadas na

atualidade, citando John Adams, segundo Presidente dos Estados Unidos da América, entre 1797 e 1801, que afirmou: “Enquanto todas as demais ciências progrediram, a de governar marcou passo; hoje é apenas um pouco mais bem praticada do que há três ou quatro milênios”.

Cabe destacar que o Ministério do Planejamento, não obstante os equívocos de concepção e implementação do novo modelo, desenvolveu esforço considerável, entre 2000 e 2002, para a sua disseminação entre os diversos níveis da administração pública, utilizando-se, primordialmente, da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), a qual realizou inúmeros cursos, palestras e seminários, inclusive internacionais, apresentando ferramentas e técnicas de planejamento e gestão utilizadas no Brasil em outros países, tanto na área pública como, especialmente, na área privada. Na atualidade ela coordena um Curso de Formação de Multiplicadores do novo modelo de Planejamento, Orçamento e Gestão, em que pretende formar 250 técnicos dos Governos Federal e Estaduais, os quais deverão, por sua vez, até 20 de dezembro de 2002, efetuarem o treinamento de cinco mil servidores públicos. Seria uma atitude louvável se focada no esclarecimento do que é a realidade problematizada e não na pura e simples reafirmação do “novo modelo” que contém erros conceituais, principalmente ao estar conectado com o Plano Diretor da Reforma do Estado, ideologicamente impregnado pelo neoliberalismo. De igual modo, realizado no final do mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, tal treinamento perde sua razão de ser, na medida em que as orientações estratégicas do Governo Lula, para a área de Planejamento Público, ainda não foram estabelecidas.

MATUS (1997), enfatizava, quanto ao aspecto da formação de quadros de planejamento nas escolas de governo.

Para muitos reitores e decanos, uma Escola de Governo é o mesmo que uma Escola de Administração Pública, uma Escola de Ciências Políticas, uma pós-graduação em Desenvolvimento Econômico ou uma Escola de Gestão Pública. Nesse mar de confusões é muito difícil fazer progredir esse projeto. Quando predomina a confusão, prevalece a inércia ou recorre-se à solução autoritária de imitar aquilo que faz uma universidade de prestígio. Ou seja, caímos na imitação de alguma experiência externa. Mas, aqui temos três dificuldades: primeira, quem está confuso não pode distinguir o

que é melhor na experiência internacional; segunda, este é um campo em que todos têm algum atraso, só que nós, na América Latina, estamos atrás dos atrasados – nestas condições imitar não resolve o problema –; e terceira, a melhor experiência internacional é heterogênea em qualidade.

Assim, a estruturação de uma Escola de Governo, voltada para a formação de políticos, dirigentes e técnicos, com conhecimentos suficientes para darem respostas aos problemas do campo das ciências e técnicas de governo, deveria dar ênfase às seguintes disciplinas, elencadas por MATUS (1997):

- Análise Estratégica, para conceber modos de construir viabilidade pública para projetos e planos de governo;
- Análise Situacional, para compreender o modo de abordar a realidade do jogo social e superar a falta de rigor do conceito de diagnóstico;
- Estudo de Atores, para oferecer ferramentas de análise dos atores do jogo social;
- Simulação Histórica, para entender o passado recente como um planejamento ainda aberto e outras possibilidades hipotéticas e abrir as portas para um tipo muito peculiar de experimentação social: o jogo político;
- Planejamento Estratégico Público, para lidar com a incerteza e a complexidade do jogo político e econômico;
- Gabinete do Dirigente, para discutir cientificamente os complexos problemas de organização do gabinete do presidente, ministros e outras autoridades públicas;
- Teoria das Macroorganizações, para dispor de teorias que permitam entender melhor as dificuldades de modernização do aparelho público;
- Monitoramento e Avaliação da Gestão Pública, para compreender as contribuições da cibernética a serviço do sistema de informações sobre a gestão dos órgãos públicos e para sintonizar as antenas do governo;
- Reengenharia de Organizações Públicas, para oferecer ferramentas potentes de redesenho dos microprocedimentos organizacionais;
- Administração de Conversações, para estudar a organização como uma rede de conversações;
- Análise de Problemas, para compreender o modo de explicar problemas quase-estruturados;
- Estratégias e Técnicas de Negociação, para abordar os princípios básicos da arte de negociar;
- Técnica de Jogos, como um tipo de simulação humana aplicada ao futuro, caso contrário ao da simulação histórica, ferramenta potente para aprender

a criar, enumerar e avaliar possibilidades, cujo ancestral é o jogo de guerra ou kriegspiel;

- Análise de Grande Estratégia, para estudar as ferramentas que permitem pensar criativamente a longo prazo;

- Planejamento de Campanhas Eleitorais, para aplicar o moderno planejamento estratégico ao processo eleitoral.

Destaca-se que existem instituições com capacidade para se contraporem ao que MATUS (1997) designa como distanciamento do mundo acadêmico do mundo político. Há, portanto, um espaço de atuação para escolas como, por exemplo, a Fundação Getúlio Vargas na preparação objetiva de quadros políticos para a atuação nos executivos federal, estaduais e municipais, valendo-se de uma eficiente ferramenta de governo.

Tal iniciativa permitiria o fim da improvisação e da “invenção” de problemas adequados às falíveis ferramentas de planejamento que os deterministas utilizam na elaboração e gestão de Programas.

Por oportuno, todo o esforço de implementação do novo modelo integrado de planejamento, orçamento e gestão por programas encontra-se calcado no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - implementado pelo Governo Federal desde o primeiro mandato do Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso. O Plano Diretor, por sua vez, apóia-se nas idéias do neoliberalismo quanto a abrangência da ação do Estado, o que MATUS (1997) definiu como uma “moda muito passageira, porque ela está marcada por sua incapacidade de resolver os problemas sociais e dominada por uma onda de individualismo que é cega às necessidades da imensa maioria da população latino-americana (...) Não vejo futuro para esta moda, mas ela deixará algo positivo: um maior respeito pelo mercado e pela concorrência, que esquecemos durante muitos anos nesta região”.

Mais uma vez a postura determinista inconsciente estabeleceu um paradoxo, ao elencar a realidade problematizada como base do Plano, pois a proposta original do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), criado pela Portaria nº 270, não pretendeu vincular o novo modelo de planejamento público com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, mas sim com os fundamentos conceitual, metodológico e organizacional do Planejamento Estratégico Situacional. Foram

agregados, assim, termos do PES à proposta do “novo modelo”, mas seus fundamentos em nada se relacionam com aquela ferramenta de Planejamento.

Principia o presente capítulo uma parábola bíblica (encontrada também em Mateus 9. 14-17 e em Marcos 2. 18-22), na qual Jesus Cristo rebate as exigências das leis judaicas quanto ao jejum, considerado uma prática de santificação, até mesmo pelos fariseus, em uma lógica equivocada de que sendo boa a prática, pode ser esta benéfica até mesmo para os que continuam ruins. Um remendo novo em roupa velha, ou seja a prática do jejum, não alteraria em nada os problemas espirituais.

A comparação é apropriada, pois a intenção é boa, quando se pretende estabelecer um novo modelo de planejamento estratégico público, mas a prática não o é. O novo modelo, apesar de incorporar termos do Planejamento Estratégico Situacional, está firmemente envolvido pela proposta do planejamento clássico, economicista e determinista, que vislumbra as únicas e melhores soluções para problemas cuja complexidade não compreende, abarcando toda a ação governamental existente no passado. Dito de outra forma, apenas estruturou-se o que era feito no passado em um novo formato, denominado Orçamento por Programa. Tal prática permitiu apenas a constatação de qualquer planejamento determinista, por melhor estruturado que seja, não resiste ao contato com a realidade e torna-se o principal inimigo de quem tem árdua tarefa de governar.

Desta forma, a realidade não é explicada, apenas diagnosticada; o plano é concebido em um cálculo paramétrico único, que amputa a realidade, em detrimento da aposta de cenários; o precisar o impossível, ou seja, a construção da viabilidade, baseia-se apenas na consulta política, sem empregar a análise estratégica; e, finalmente, o plano é apenas executado, cumprindo-se o ritual legal, sem o cálculo que precede a ação e a correção necessária às jogadas subseqüentes.

Sendo o planejamento deficiente a sua gestão também o será.

Mas o planejamento não é mais que uma ferramenta do sistema de alta direção que o dirigente utiliza. Por conseguinte, o planejamento, ainda que moderno, não pode operar se o sistema de alta direção não o demanda e acredita nele como ferramenta de governo (MATUS, 1997).

Assim, a questão não reside, apenas, em reformar o sistema de planejamento mas também a estrutura do sistema de alta direção, com o propósito de elevar a capacidade de governo.

Por estas razões, as bases conceitual, metodológica e organizacional, do Planejamento Estratégico Situacional devem ser consideradas integralmente na formulação do novo modelo de planejamento estratégico público brasileiro, promovendo-se uma ampla capacitação de recursos humanos, incluindo políticos, dirigentes e técnicos, em um processo desconectado dos prazos constitucionais, durante o ano de 2003.

De igual modo, a base legal deve também ser reformada, conforme a proposta do GTI para o anteprojeto de revisão da Lei nº 4.320/64. Tal iniciativa, iria, sem dúvida, permitir uma participação mais ampla na discussão do novo modelo, abrangendo, direta e indiretamente, segmentos da sociedade.

Finalmente, quanto ao determinismo inconsciente, este somente deixará de influir no processo quando os planejadores públicos compreenderem o significado e profundidade da seguinte frase - pronunciada em uma oficina temática, promovida pela área dos Direitos Humanos, quando o debate de uma questão, considerada importante pelo próprio Presidente da República, estava sendo ameaçado pela extinção de uma ação do orçamento - “existe vida inteligente fora de Brasília, principalmente fora da Esplanada dos Ministérios”.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANSOFF, H. Igor; McDONNELL, Edward J. Implantando a administração estratégica. São Paulo: Atlas, 1993.
- BOBBIO, Norberto. Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos. Organizado por Michelangelo Bovero. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- BRASIL. Secretaria de Orçamento Federal – Manual Técnico de Orçamento (MTO) – 2000, SOF/MOG. 1999.
- BRASIL. Secretaria de Planejamento e Avaliação – PPA 2000: Procedimento para a Elaboração de Programas (PEP) SPA/MOG. 1999.
- BRASIL. Secretaria de Planejamento e Avaliação – PPA 2000: Manual de Elaboração e Gestão (MEG). SPA/MOG.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. Revista do Serviço Público, Brasília, Ano 50, Nº 4, out./dez., p. 5 – 29, 1999.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. Revista do Serviço Público, Brasília, Ano 49, Nº 1, jan./mar. p. 5 - 40, 1998.
- CALVACANTI, Marly. et. al. A evolução do pensamento estratégico. In: CALVACANTI, Maly. Gestão estratégica de negócios: evolução, cenários, diagnóstico e ação. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.
- CARDOSO, Alberto Mendes Ten Cel. Os treze Momentos, Análise da Obra de SUN TZU. Rio de Janeiro, Ed. Biblioteca do Exército, 1987.
- CHIAVENATO, Idalberto. Administração: teoria, processo e prática. 3ª Edição. São Paulo: Makron Book do Brasil Editora Ltda, 2000.
- CLAUSEWITZ, Carl von. Da Guerra. Brasília: Martins Fontes & Editora Universidade de Brasília, 1ª Edição, 1979.
- CUNHA, Carlos Eduardo Freitas. Planejamento Estratégico em Empresas Públicas versus Empresas Privadas. Dissertação de Mestrado. Santa Catarina, UFSC, 1998.

- CORE, Fabiano. Reforma Gerencial dos Processos de Planejamento e Orçamento. Cadernos ENAP, Brasília, 2001.
- FLEURY, Afonso; FLEURY, Maria Tereza Leme. Aprendizagem e inovação organizacional. São Paulo: Atlas, 1997.
- GARCIA, Ronaldo C. A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: o PPA 2000-2003. Texto para Discussão nº 726. Brasília:IPEA, 2000.
- GARCIA, Ronaldo C. Subsídios para Organizar Avaliações da Ação Governamental: Texto para Discussão nº 776. Brasília:IPEA, 2001.
- HUERTAS, Franco. O método PES: entrevista com Matus / Franco Huertas. Trad. Giselda Barroso Sauveur. São Paulo: FUNDAP, 1996.
- LEONARD. Roger A. Clausewitz, Trechos de sua Obra. Rio de Janeiro. BIBLIX, 1998.
- MARTINS FILHO, Edison de Oliveira. A anatomia política do poder: ensaio sobre o poder, o estado e a dominação. O poder nas organizações: impactos no planejamento estratégico e na gestão da inovação – Apostila I – teoria básica. Mestrado Executivo, Escola Brasileira de Administração – EBAP, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 2000.
- MARTINS, Humberto F. Avança Brasil e a Gestão Empreendedora. Uma análise de modelos de planejamento e gestão governamental. Texto do PROGRAMA TRAINEE – Caixa Econômica Federal - FGV. Brasília-DF, 2001.
- MATUS, Carlos. Adeus Senhor Presidente São Paulo, Edições FUNDAP, 1996.
- MATUS, Carlos. Estratégias Políticas, Chimpanzé, Maquiavel e Ghandi. São Paulo, Edições FUNDAP, 1996.
- MATUS, Carlos. Política, Planejamento e Governo. Brasília. IPEA, 3ª Edição, Tomos I e II, 1997.
- MATUS, Carlos. O Método PES, Roteiro de Análise Teórica. Notas de Aula. São Paulo, FUNDAP, 1997.
- MATUS, Carlos. Los Três Cinturones del Gobierno. Gestión, organización y Reforma. Fondo Editorial Altadir. Caracas, Venezuela, 1998.
- MATUS, Carlos. El Líder sin Estado Mayor. La Oficina del Gobernante. Fondo Editorial Altadir. Caracas, Venezuela, 1998.
- MATUS, Carlos e MAKÓN, Pedro, Bases Teóricas do Orçamento por Programa. Revista da ABOP, Brasília, 1985.

- MINTZBERG, Henry e QUINN, James. O processo da Estratégia. Porto Alegre, Bookman, 3º Edição, 2001.
- MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce e LAMPEL, Joseph. Safári de Estratégia. Um roteiro pela selva do planejamento estratégico. Porto Alegre, Bookman, 2000.
- MONTEIRO, Jorge Vianna. Economia e Política, Instituições de estabilização econômica no Brasil. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2ª Edição, 1998.
- MOTTA, Paulo Roberto. A Ciência e a Arte de ser Dirigente. Rio de Janeiro, Ed. Record, 8ª Edição, 1997.
- RAMOS, Alberto G. A nova Ciência das Organizações, Uma reconceituação da riqueza das nações. Rio de Janeiro. FGV, 2ª Edição, 1989.
- REVISTA DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORÇAMENTO PÚBLICO, Edição Especial, 1998.
- TENÓRIO, Fernando G. Flexibilização Organizacional, mito ou realidade? Rio de Janeiro, Ed. FGV, 1ª Edição, 2000.
- VÁRIOS AUTORES. Estratégia e Planejamento. Autores e Conceitos Imprescindíveis. Coletânea HSM Management, O Melhor do Pensamento Contemporâneo em Gestão Empresarial. São Paulo, PUBLIFOLHA, 2002.
- SITES INTERNET: <http://www.mj.gov.br>; <http://www.planejamento.gov.br>;
<http://abrazil.gov.br>; <http://www.ipea.gov.br>; <http://abop.org.br>;
<http://www.fazenda.gov.br>.