

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL: UM INSTRUMENTO PARA FORMAÇÃO E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

SITUATIONAL STRATEGIC PLANNING: AN INSTRUMENT FOR TRAINING AND PUBLIC POLICY MANAGEMENT

Jessica Arielle Queiroz Morato¹Bruno Cezar Silva²

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo realizar uma breve abordagem do Planejamento Estratégico Situacional – PES segundo a visão de Carlos Matus e discutir a sua importância para a formação e gestão de políticas públicas. Para tanto, foi realizada uma pesquisa bibliográfica, na qual efetuou-se, em livros e artigos científicos, uma investigação sobre os conceitos teóricos do Planejamento Estratégico Situacional - PES segundo a visão de Carlos Matus, bem como sobre os conceitos do planejamento governamental e das políticas públicas a partir da visão de diferentes autores. O estudo apresenta as reflexões sobre as limitações do planejamento normativo ou tradicional e as características do PES, que o diferencia dos modelos de planejamento normativo. Nas últimas décadas, com as complexidades dos ambientes democráticos, o PES mostrou-se um método adequado de planejamento governamental. Nesse contexto, este estudo justifica-se no momento em que busca proporcionar uma reflexão sobre a importância do planejamento, em especial do PES, como sendo um instrumento que possibilita a gestão pública compreender as reais demandas sociais, para assim desenvolver ações estratégicas para formação e gestão de políticas públicas.

Palavras-chave: políticas públicas; planejamento estratégico governamental; planejamento estratégico situacional.

ABSTRACT

This work aims to carry out a brief approach to the Situational Strategic Planning - SSP according to the vision of Carlos Matus and discuss their importance for the formation and management of public policies. Therefore, a bibliographic search was performed, in which it was effected, in books and scientific articles, an investigation on the theoretical concepts of Situational Strategic Planning – SSP according to the vision of Carlos Matus, as well as on the concepts of government planning and public policies from the perspective of different authors. The study presents the reflections about the limitations of the normative or traditional planning and the characteristics of the SSP, which differentiates it from the models of normative planning. In the last decades, with the complexities of democratic environments, SSP has proved to be an appropriate method of government planning. In this context, this study is justified when it seeks to provide a reflection on the importance of planning, especially the SSP, as an instrument that enables public management to understand the real social demands, in order to develop strategic actions for the formation and management of public policies.

Keywords: public policy; government strategic planning; situational strategic planning.

¹ Especialização em Administração e Finanças pela Centro Universitário Internacional, UNINTER, Brasil.

² Possui graduação em Direito pela Universidade do Estado da Bahia - UNEB, Especialização em Direito Processual Civil pela FIJ e Mestrado em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social pela Universidade Federal do Recôncavo da Bahia - UFRB.

1. INTRODUÇÃO

A dificuldade para solucionar os problemas que afetam a sociedade pode decorrer da escassez de recursos, pois os recursos disponíveis podem ser insuficientes em relação à quantidade de problemas. A dificuldade também pode estar na má gestão dos recursos que muitas vezes são suficientes, porém mal alocados. Por essas e outras razões, os problemas sociais necessitam de planos que permitam conhecer suas reais causas, para assim determinar as ações ou alternativas para tratá-los.

Ter conhecimento dos reais problemas que afetam a sociedade, através de um diagnóstico preciso que exponha de forma clara as características e as causas de tais problemas, torna o processo de tomada de decisão mais preciso. A solução dos problemas quando ocorre de maneira acertada pode proporcionar economia de tempo e de recursos. De outro modo, tratar os problemas de forma limitada sem eliminar totalmente as causas pode significar um grande desperdício de tempo e de recursos públicos, bem como agravar ainda mais a situação, que no futuro pode exigir ações corretivas de caráter emergencial, IIDA (1993).

Cenários que apresentam problemas complexos, demandam maior atenção da gestão pública e necessitam de meios eficazes de resolução, não podem ser encarados com métodos simplificados que ocultam a realidade. Para enfrentar os problemas é preciso buscar meios que sejam devidamente adequados para as características e necessidades da situação diagnosticada.

Assim, para solucionar os problemas e proporcionar bem-estar para a sociedade o governo faz uso das políticas públicas, que podem ser entendidas como “(...) ações públicas assumidas pelos governos, instituições públicas estatais com ou sem participação da sociedade que concretizam direitos humanos coletivos ou direitos sociais garantidos em lei” (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 33). Porém as políticas públicas, muitas vezes, não atendem às expectativas de todos, visto que uns são contemplados e outros não.

É comum que os governos e os gestores públicos enfrentem os problemas da sociedade de forma parcial, focando as ações na maior parte do tempo nas urgências, sem conceder a devida atenção às causas dos problemas. Outra questão importante é que os atores políticos que possuem maior visibilidade acabam exercendo um alto poder de influência nas agendas políticas. Essa questão pode implicar na priorização de problemas que atendem aos interesses particulares de um determinado governo ou partidos políticos, movimentos sociais, organizações privadas, sindicatos, entre outros. Com isso algumas demandas de interesse social acabam sendo reprimidas, gerando na sociedade um sentimento de insatisfação.

De acordo com AZEVEDO (2004), em um contexto socioeconômico complexo o papel do planejamento para a elaboração das políticas públicas é fundamental, o que exige da gestão pública o desenvolvimento de estratégias não-simplificadoras da realidade, ou melhor, estratégias que atendam às complexidades das situações existentes. Uma ferramenta que possibilita o desenvolvimento dessas estratégias é o Planejamento Estratégico Situacional - PES, proposto por Carlos Matus, a partir da década de 70. Tal planejamento baseia-se na definição de ações estratégicas por parte do governo que juntamente com a sociedade civil e setores produtivos têm como finalidade desenvolver medidas para a promoção do bem-estar social, assim como a qualificação técnico-científico-política e democratização da administração pública.

O PES entende que a realidade pode alterar-se ao longo do tempo. Essa é uma característica fundamental desse planejamento, pois é ajustável e se adapta às mudanças da situação real existente. Outro ponto importante é que esse tipo de planejamento não isola as funções de planejamento e execução, assim exercita as análises situacionais orientando os gestores na hora da ação. Para o administrador público o método PES é fundamental para o desenvolvimento de ações estratégicas compatíveis com as particularidades apresentadas pela realidade social contemporânea.

Considerando a importância do PES e a sua relação com as políticas públicas, o presente trabalho tem por objetivo realizar uma breve abordagem do Planejamento Estratégico Situacional – PES segundo a visão de Carlos Matus e discutir a sua importância para a formação e gestão de políticas públicas. Para tanto, foi realizada uma pesquisa bibliográfica, na qual efetuou-se, em livros e artigos científicos, uma investigação sobre os conceitos teóricos do Planejamento Estratégico Situacional - PES segundo a visão de Carlos Matus, bem como sobre os conceitos do planejamento governamental e das políticas públicas a partir da visão de diferentes autores.

Este estudo justifica-se no momento em que busca proporcionar uma reflexão sobre a importância do PES como sendo um instrumento que possibilita a gestão pública compreender e selecionar as reais demandas sociais, para assim desenvolver ações estratégicas para formação e gestão de políticas públicas no complexo ambiente democrático da atualidade.

2. PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

O planejamento é considerado como uma das principais funções administrativas. Planejar, de acordo com Chiavenato e Sapiro (2003, p. 1), “(...) é conhecer e entender o contexto; é saber o que se quer e como atingir os objetivos; é saber como se prevenir; é calcular os riscos e buscar minimizá-los; é preparar-se taticamente; é ousar as metas propostas e superar-se de maneira contínua e constante.” Para a administração antes de executar qualquer outra função é necessário primeiramente planejar, ou seja, definir os objetivos e os meios para alcançar os resultados almejados.

Segundo Toni (2003), ainda que os conceitos do planejamento organizacional privado possam ser empregados na gestão pública, seria uma imprudência esperar que as técnicas de planejamento executadas nas organizações privadas sejam adotadas por governos sem, no mínimo, realizar adaptações que atendam às complexas necessidades exigidas pela administração pública.

Historicamente o planejamento governamental ainda é algo recente na administração pública brasileira e mundial. No entanto, podemos afirmar que o Brasil possui uma experiência significativa em planejamento. No fim da década de 1930, diversos governos utilizaram o planejamento para alcançar o desenvolvimento nacional, mas foi na década de 1950 que a experiência com o planejamento governamental no Brasil tornou-se mais significativa (PALUDO; PROCOPIUCK, 2014).

Atualmente no Brasil o principal instrumento de planejamento governamental é o Plano Plurianual – PPA, instituído pela Constituição Federal de 1988. Esse plano substituiu o antigo Plano Plurianual de Investimentos estabelecido a partir de 1964.

O PPA é um plano de médio prazo do governo que define, de maneira regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal. Assim, o PPA esclarece as ações do governo e apresenta os meios utilizados para a implementação das ações e das políticas públicas.

Vários fatores colaboraram para o nascimento formal da função de planejamento governamental, como a complexidade que abrange a gestão pública; a escassez de recursos; as crescentes demandas sociais; a globalização econômica; a obrigação atribuída ao Estado de solucionar ou mitigar os problemas sociais e a proporcionar o bem-estar social.

O planejamento privado e o planejamento governamental apresentam diferenças no objetivo final e no equilíbrio financeiro. Para as empresas privadas o objetivo final é o lucro e para atingir tal objetivo as empresas fazem uso de recursos próprios ou de terceiros. Diferentemente, o setor público espera como objetivo final o bem-estar da coletividade mediante a alocação dos recursos públicos.

A realidade social está em constante movimento, isso resulta em importantes transformações no seu cotidiano. A realidade social não para, por essa razão é preciso planejar a direção a ser seguida de modo contínuo para atingir os objetivos almejados. Na teoria, de modo geral, o planejamento aplica-se a qualquer atividade humana que exige esforço para alcançar um determinado objetivo. No setor público o processo de planejamento tem o objetivo de conduzir a sociedade a um futuro melhor.

O planejamento no setor público defronta-se com os interesses da sociedade, os quais são múltiplos e, na maioria das vezes, apresentam interesses que geram conflitos sociais. O desenvolvimento do planejamento no setor público é mais complexo que o planejamento voltado para o setor privado, visto que envolve um âmbito maior e complexo de análise de situações, identificação de tendências e análises de alternativas. Nessa perspectiva, Paludo e Procopiuck (2014) explicam que:

O planejamento governamental, para ser oportuno e eficaz em suas ações, deve prever vários cenários de futuro, com diferentes ações para cada um. É preciso estar preparado para as surpresas e ter capacidade de agir com rapidez. É necessário ter planos de contingência para poder atuar com rapidez e eficácia a fim de minimizar a vulnerabilidade do plano principal. (PALUDO; PROCOPIUCK, 2014, p.137).

O planejamento governamental é um processo constituído por normas e técnicas exclusivas que buscam proporcionar o desenvolvimento nacional, regional e local. A grande preocupação desse tipo de planejamento é executar tudo que foi planejado para proporcionar segurança, geração de riqueza e bem-estar a toda população sem prejudicar o equilíbrio das finanças públicas no presente e no futuro.

Atualmente a complexidade que esse tipo de planejamento envolve é grande, pois apresenta forças sociais que representam interesses distintos. Isso representa um desafio para o planejamento público que necessita assegurar coerência entre os interesses sociais e o planejamento. Assim, as decisões governamentais referentes ao planejamento público devem priorizar a técnica, a participação, a reponsabilidade e o equilíbrio para obter soluções que atendam aos objetivos almejados pela sociedade.

Na abordagem do planejamento voltada para o setor público destacam-se duas visões de planejamento. A primeira visão refere-se ao planejamento tradicional ou normativo que elabora tanto o planejamento econômico como o social a partir de métodos que são essencialmente matemáticos ou quantitativos. A visão tradicional do planejamento utiliza métodos simples, porém inadequados para acompanhar as complexidades da realidade social.

A segunda visão refere-se ao Planejamento Estratégico Situacional – PES, que surgiu como uma crítica ao planejamento tradicional. O PES, diferentemente do modelo tradicional, apresenta métodos mais flexíveis que se adequam as constantes mudanças que ocorrem na realidade situacional planejada.

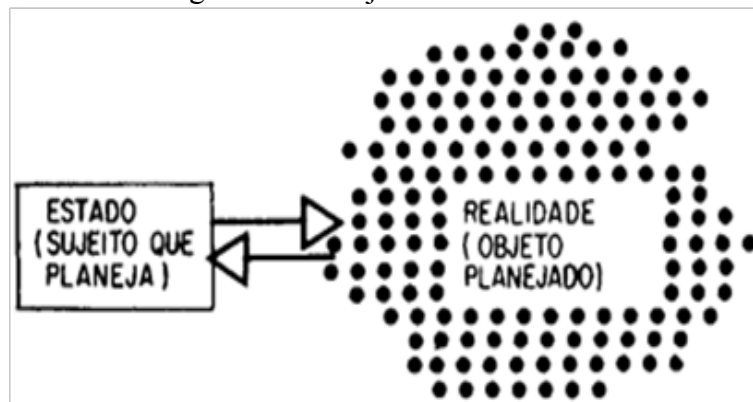
2.1 Planejamento Tradicional

As ideias do planejamento tradicional foram propagadas na América Latina na década de 50 pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - Cepal e por outros órgãos. Esse tipo de planejamento apresenta, frequentemente, conteúdo tecnocrático e determinístico, assemelhando-se as características marcantes do planejamento econômico tradicional que se baseia no pressuposto de “(...) que o sistema econômico segue leis. Não existem processos criativos e, portanto, para conhecer a realidade tal como é (e não como deveria ser), é necessário descobrir as leis que a regem.” (MATUS, 1993, p. 81).

De acordo com Iida (1993) na visão do planejamento tradicional tanto os planos econômicos como os planos sociais têm como base ideias e princípios de caráter normativo-prescritivo para elaboração de planos. Dessa maneira, o planejamento tradicional encara as questões sociais com normas que devem ser cumpridas e que são fixadas por diferenciação entre o necessário e a realidade. Isso torna o planejamento tradicional simples e inadequado para analisar e acompanhar os problemas de maior complexidade.

Matus (1993), crítica o planejamento tradicional em seis postulados. O primeiro postulado diz que nesse tipo de planejamento o ator que planeja é independente do objeto planejado e o primeiro pode controlar o segundo, conforme ilustrado na Figura 1. “O ator que planeja está fora ou sobre a realidade planejada, e nesta realidade ele não coexiste com outros atores que também planejam.” (MATUS, 1993, p.72).

Figura 1 - Planejamento Tradicional



Fonte: MATUS, 1993, p.73.

O segundo postulado crítica a forma de diagnóstico realizada por esse tipo de planejamento, pois de acordo com o planejamento tradicional a explicação da realidade é única e absoluta. O diagnóstico busca uma verdade objetiva, ou melhor, uma verdade científica que é apresentada apenas por um ator. Dessa maneira, o diagnóstico corresponde a uma única visão da realidade e o cenário futuro é projetado com base nesse diagnóstico.

O terceiro postulado refere-se à previsibilidade do objeto planejado, visto que o mesmo segue leis e assim é incapaz de gerar circunstâncias imprevisíveis para o ator que planeja. Desse modo, “(...) toda a realidade social é explicável através do desenho de modelos analíticos baseados em relações sistêmicas de causa e efeito, ou relações de comportamento” (MATUS, 1993, p. 74). Outro ponto importante é que o objeto planejado não possui atores capazes de desenvolver ações estratégicas, mas, sim, agentes econômicos passíveis a comportamentos previsíveis.

No quarto postulado o poder não é um recurso escasso, pois o único ator que planeja é o Estado, o qual detém todo o poder. Desse modo não existem oponentes, tendo em vista que o Estado não se relaciona com outros atores igualmente capacitados. Assim, a escassez restringe-se apenas aos recursos econômicos.

O quinto postulado refere-se a não existência de incertezas, dado que o planejamento tradicional segue leis estáveis e assim não considera a existência de incertezas e de eventos probabilísticos não programados.

O sexto postulado explica que no planejamento tradicional os problemas aos quais o plano se refere são bem-estruturados com soluções previamente conhecidas que podem ser normatizadas segundo leis e regras claras. Assim a realidade pode ser planejada de acordo com modelos determinísticos de análise que apresentam previamente os instrumentos e as formas de intervenção.

Diante de todos esses postulados podemos compreender que o planejamento tradicional apresenta uma realidade passiva, na qual o ator que planeja assume total controle da realidade planejada e os demais aceitam passivamente atuando conforme a previsão do planejador. A realidade é tratada como única e previsível, já que segue leis e normas previamente estabelecidas. A visão normativa não encontrou grandes dificuldades no passado, principalmente nos países socialistas e nos que possuíam poder altamente centralizado, pois a realidade se comportava de forma passiva.

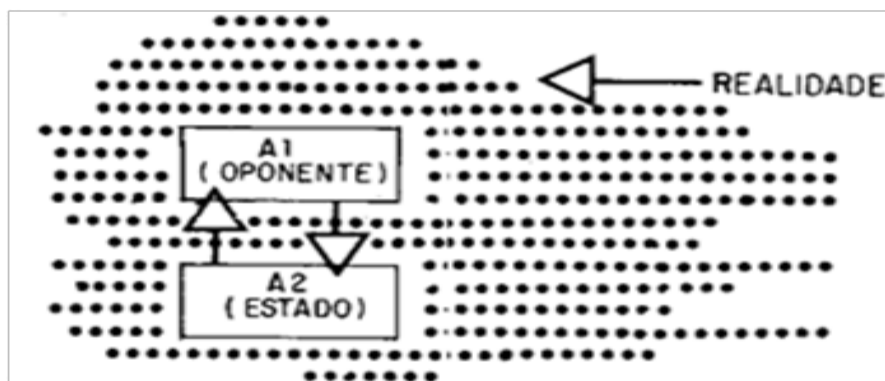
2.2 Planejamento Estratégico Situacional

O Planejamento Estratégico Situacional (PES) apresenta uma visão crítica da abordagem clássica do planejamento governamental tradicional, no qual as incertezas são numeráveis e previsíveis com o Estado controlando tanto os fenômenos econômicos como os sociais e os demais atores aceitam de forma passiva todas as ações do Estado.

O PES é uma reformulação teórica do planejamento tradicional e do papel do planejador, o qual passa a estar dentro da realidade planejada convivendo com outros atores que também são capazes de planejar. Assim, o PES apresenta a reformulação dos seis postulados do planejamento tradicional.

O primeiro postulado refere-se ao ator planejador, o qual está inserido no objeto planejado convivendo com outros atores que também planejam, como mostra a figura 2. O ator que planeja e o objeto planejado não são independentes, a capacidade de controlar a realidade planejada não é garantida ao ator que planeja, pois isso depende da ação dos outros. Entretanto, existem diferentes graus de governabilidade dentro do sistema que distingue os atores sociais.

Figura 2 - Planejamento Situacional



Fonte: MATUS, 1993, p.76

O segundo postulado relata que existe mais de uma explicação verdadeira para a realidade planejada, pois a realidade está constantemente mudando e deve ser frequentemente analisada. Assim, já não é possível um diagnóstico único e uma verdade objetiva, e, sim, uma explicação situacional considerando tanto o ator planejador como os demais atores envolvidos.

No terceiro postulado os atores sociais confrontam-se com objetivos conflitantes, mas todos têm a possibilidade de surpreender-se com seus planos. Diferentemente do planejamento normativo, o PES não atua com um único ator que manipula todas as ações do planejamento, mas com diferentes atores sociais que possuem iguais capacidades para gerar possibilidades de planejamento num ambiente social criativo e que apenas em parte segue leis.

No quarto postulado, o ator que planeja compartilha a realidade planejada com outros atores que também planejam, assim o planejamento deve buscar driblar possíveis resistências dos outros em relação a um determinado plano. O planejamento deve centralizar sua atenção num contexto que ultrapasse os planos de natureza meramente econômica, pois para o PES o planejamento econômico representa somente um âmbito do planejamento sócio-político, ou seja, as forças e atores sociais são os pontos centrais.

O quinto e sexto postulados referem-se às existências de incertezas e aos problemas quase-estruturados, visto que o planejamento ocorre num ambiente intensamente resistente à mudança e conflituoso. A existência de incertezas não permite a listagem de todas as possibilidades e operações dos planos, assim os planos são forçados a enfrentar problemas quase-estruturados ou mal estruturados, os quais não possuem soluções previamente conhecidas e não respondem às leis como ocorre com os problemas bem estruturados.

Os problemas quase-estruturados referem-se às situações problemáticas que envolvem uma série de fatores não controlados e que podem gerar situações de incerteza.

O PES não é uma proposta de ação que se adequa a qualquer realidade. Na verdade, trata-se de um método que tem por finalidade a eficácia em uma determinada tipologia de situação. Esse planejamento busca analisar os mais diversos problemas que afetam a sociedade e as possibilidades para solucioná-los, a partir da explicação situacional e da participação de todos os atores envolvidos, bem como a participação da população.

Para Matus (1993), o planejamento situacional refere-se:

(...) a um tipo especial de ação humana. Trata-se da ação intencional e reflexiva, mediante a qual o produtor da ação espera conscientemente lograr determinados resultados numa situação de cooperação ou conflito com outros. Em alguns casos especiais, tal ação intencional e reflexiva pode coincidir com um comportamento, mas este não cobre o universo de todas as ações possíveis na interação humana. (MATUS, 1993, p. 81).

Para o PES o futuro é incerto, os problemas não possuem uma única explicação e a realidade muda de acordo com a situação e o comportamento dos diferentes atores envolvidos. Logo, esse planejamento é essencialmente interativo e dinâmico, pois o planejamento governamental não depende apenas do ator que planeja, mas do resultado que as estratégias planejadas podem gerar nos demais atores.

A metodologia do PES divide-se em quatro momentos principais: o explicativo, o normativo, o estratégico e o tático-operacional. Esses momentos formam uma sequência lógica, porém não obrigatoriamente inflexível, tendo em vista a instabilidade situacional (PEREIRA, 2007). Cada momento apresenta características que o diferenciam um do outro:

- O momento explicativo, consiste em selecionar problemas e explicar as causas de cada um, dentro do conjunto de problemas que caracteriza a situação inicial planejada. Esse momento propicia uma ampla participação dos atores envolvidos, uma vez que a participação inicia com a análise dos problemas e segue até a busca de soluções.
- O momento normativo, ou prescritivo, é o momento de criar o plano de ação. É nessa etapa que são explicitadas as propostas de decisões a serem tomadas no desenvolvimento das ações necessárias para o alcance dos objetivos.
- O momento estratégico, consiste em transformar o plano em realidade, analisando a viabilidade dos recursos, como o poder político e econômico; capacidades organizativa e institucional. É nesse momento que serão indicadas as estratégias necessárias para que os objetivos almejados sejam alcançados no médio e no longo prazo.
- O momento tático-operacional, é a fase de transformar toda a análise reunida nos três momentos anteriores em prática, ou seja, é o momento da ação. Para Matus (1993), “O momento da ação é decisivo tanto para o processo de governo quanto para o planejamento” (MATUS, 1993, p. 32). Esse momento subdivide-se em quatro submomentos: apreciação da situação conjuntural; pré-avaliação das decisões possíveis; tomada de decisões e execução; e pós-avaliação das decisões tomadas ou uma análise da nova situação.

O enfoque nos problemas é a metodologia utilizada pelo PES para identificar a situação. O foco no problema é prático e conveniente a realidade, enquanto que no planejamento normativo a visão da realidade é dividida em setores (transporte, educação, saúde, etc.), o que é muito comum e pouco prático. A visão normativa focada em setores não é adequada, pois o planejamento da realidade envolve problemas e não setores (QUEIROZ, 2012).

2.3 Políticas Públicas

Não existe uma única definição para políticas públicas, muitos usam o termo para fazer referência a um processo de tomada de decisões ou para abordar o produto desse processo. Numa definição clássica as políticas públicas são definidas como “uma regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular, o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas e negativas.” (LOWI, 1985 apud REZENDE, 2004, p. 13).

Para Saraiva e Ferrarezi as políticas públicas, numa visão mais operacional, podem ser entendidas como:

(...) um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos. (SARAIVA; FERRAREZI, 2006, p. 29).

Nesse contexto, as políticas públicas são compreendidas como a concretização dos planos do Estado para alcançar os objetivos coletivos por meio da alocação de recursos para o desenvolvimento de programas e projetos governamentais, como o combate à fome, criação ou extinção de impostos, ações com o propósito de preservar o meio ambiente, entres outros.

Teixeira (2002) conceitua políticas públicas como “(...) diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado.” (TEIXEIRA 2002, p. 2). As diretrizes e princípios norteadores são ações que frequentemente envolvem recursos oriundos do poder público e são formuladas em documentos (leis) que orientam todo o processo.

Queiroz (2012) define as políticas públicas como um processo de seleção de instrumentos para concretização dos objetivos da sociedade gerenciados pelo governo. O autor destaca que as políticas públicas são ferramentas de ação dos governos, e por este motivo devem estar norteadas segundo os princípios da Constituição Nacional.

Numa definição estrita, as políticas públicas envolvem aspectos operacionais da ação governamental ligadas diretamente aos objetivos sociais, bem como o atendimento das necessidades da sociedade, que podem ser setoriais (saúde, educação, segurança, habitação, transporte etc.) ou de natureza mais genérica englobando diversos setores, como no caso das políticas de desenvolvimento (MATIAS-PEREIRA, 2012).

Saraiva e Ferrarezi enumeram os componentes comuns das várias definições de política pública para simplificar a compreensão do seu conceito. As principais características das políticas públicas, segundo os autores, são:

(...) a) institucional: a política é elaborada ou decidida por autoridade formal legalmente constituída no âmbito da sua competência e é coletivamente vinculante; b) decisório: a política é um conjunto-sequência de decisões, relativo à escolha de fins e/ou meios, longo ou curto alcance, numa situação específica e como resposta a problemas e necessidades; c) comportamental, implica ação ou inação, fazer ou não fazer nada; mas uma política é, acima de tudo, um curso de ação e não apenas uma decisão singular; d) causal: são os produtos de ações que têm efeitos no sistema político e social. (SARAIVA; FERRAREZI, 2006, p. 31).

Os autores apresentam conceitos e características semelhantes para as políticas públicas. Assim, as políticas públicas são compreendidas como instrumentos para proporcionar a coordenação de programas e ações do governo, com intuito de garantir direitos e promover a intervenção na realidade social. Trata-se de um compromisso entre o Estado e a sociedade, onde as políticas públicas buscam corrigir as desigualdades garantindo os direitos sociais aos cidadãos (MATIAS-PEREIRA, 2012).

O objetivo central de uma política pública é o problema social. Esse problema pode apresentar grandes dificuldades, pois as possibilidades de solução ou mitigação são múltiplas e dependem dos atores sociais envolvidos. Os problemas que afetam a sociedade não possuem origens da mesma natureza, assim suas soluções ou mitigações conseqüentemente não são únicas e também não são aceitas por todos. A compreensão de um problema social abrange aspectos de subjetividade, ou seja, o problema social pode ser descrito a partir das preferências ou interesses daquele que o descreve. Por esse motivo, faz-se necessário embasar a formulação ou descrição dos problemas em fatos concretos para que possam ser legitimados por uma ampla maioria. A descrição de um problema quando é embasada em evidências reais, é fundamental para o processo de formulação e gestão das políticas públicas.

A concretização de uma política pública ocorre em três fases: formulação, implementação e avaliação (MATIAS-PEREIRA, 2012). A fase inicial, a formulação, diz respeito ao processo de elaboração das políticas pelos poderes Executivo e legislativo, bem como por outras instituições públicas; em seguida, a implementação, que corresponde a execução das políticas públicas formuladas na fase anterior; na fase de avaliação as políticas públicas são acompanhadas para que sejam analisados os processos, os resultados e os impactos causados na sociedade, na economia e na política.

Numa visão sequenciada do processo das políticas públicas, que para Saraiva e Ferrarezi (2006) consiste em um simples exercício para compreensão, é possível verificar várias etapas. A primeira etapa é a agenda, que é o momento de inserção de demandas ou interesses sociais na lista de prioridades do poder público; o momento seguinte, a elaboração, visa identificar e delimitar um problema atual ou potencial da sociedade, bem como definir as possíveis alternativas para a solução dos mesmos; a próxima etapa é a formulação, a qual busca selecionar possibilidades adequadas para serem adotadas, definindo-se os objetivos, o marco jurídico, o administrativo e o financeiro.

Logo após a formulação temos a implementação, que consiste em planejar e organizar os recursos financeiros, materiais humanos e tecnológicos essenciais para a execução da política pública, ou seja, é nessa etapa que são elaborados os planos, programas e projetos que permitem a execução das políticas públicas; a penúltima etapa é a execução da política pública que ocorre através de um conjunto de ações destinadas para esse fim; a última etapa é a avaliação, nessa fase as políticas públicas são acompanhadas para assegurar a realização dos objetivos almejados e para obter informações a fim de promover eventuais ajustes.

Essa divisão por etapa não ocorre de forma clara na prática, visto que o processo de formação de uma política pública pode não obedecer a esquematização teórica apresentada por Saraiva e Ferrarezi (2006). No entanto, essas etapas (agenda, elaboração, formação, execução, implementação, execução e avaliação) frequentemente estão presentes no processo das políticas públicas.

O debate e as discussões sobre a formação, a implementação e o processo de decisão das políticas públicas ganharam cada vez mais importância e viabilidade, principalmente nos países em desenvolvimento. Do mesmo modo, vem crescendo também a preocupação com a melhoria dos resultados gerados por essas políticas. Nessa perspectiva, torna-se crescente a busca por meios eficazes para desenhar políticas públicas capazes de apresentar resultados satisfatórios de modo a atingir os objetivos estabelecidos. O planejamento governamental é uma importante ferramenta que os governos possuem para a formação e gestão de políticas públicas de qualidade que atendam aos anseios da sociedade.

3. O PES E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas vêm tornando-se importantes instrumentos dos governos para mitigar e solucionar os reais problemas da sociedade. Entretanto, para implementar políticas públicas de qualidade é preciso pensar todo o processo de formação, implementação e avaliação, ou seja, é preciso pensar cuidadosamente o plano inicial e os meios utilizados para cada fase do processo concretização das políticas públicas.

Para Matias-Pereira (2012) as políticas públicas são resultantes de planos e princípios da ação do poder público, como também da definição de normas e procedimentos que têm como finalidade possibilitar as relações entre os diferentes atores da sociedade e do Estado. As políticas públicas também resultam de negociações, pressões, mobilizações e alianças que definem ações e atividades do governo, as quais exigem a alocação de recursos públicos.

As demandas que emergem da sociedade envolvem conflitos de interesses que mobilizam diversos movimentos sociais. É nesse contexto complexo, que o Estado desenvolve políticas públicas como resposta as reivindicações sociais. No entanto, não é possível atender a todas as necessidades da sociedade, o que leva o Estado a atender aos interesses de uns em detrimento do interesse de outros.

Nessa perspectiva, é fundamental discutir a importância do planejamento para a formação e gestão de políticas públicas. Segundo Queiroz (2012, p. 120) “existe uma relação direta entre as políticas públicas e a atividade de planejamento governamental, uma vez que este responde à necessidade de implementação das políticas públicas.”

Para avançar na melhoria da qualidade dos processos de formação e execução das políticas públicas, no complexo ambiente democrático da atualidade, é preciso buscar métodos e técnicas adequadas de planejamento. Nesse sentido, o PES possui métodos e técnicas que se adequam aos problemas complexos da sociedade contemporânea, pois não é um modelo determinístico fundamentado em diagnósticos estáticos da realidade e também não apresenta a concepção de modelos simplificados.

Os contextos econômicos e sociais da atualidade apresentam mudanças rápidas e contínuas. Na realidade contemporânea as transformações econômicas, tecnológicas e sociais não permitem aos governos fazerem uso de métodos e técnicas de planejamento ultrapassadas. Os cenários sociais atuais necessitam de planos fundamentados em metodologias mais flexíveis que possibilitem a construção de estratégias que sejam adequadas para solucionar ou mitigar os problemas apresentados pela sociedade.

No passado o planejamento governamental normativo era baseado em cenários compostos por projeções econométricas, metas inflexíveis e, especialmente, por uma baixa atenção ao contexto do objeto planejado. Esse modelo de planejamento obteve sucesso no passado, porém no atual cenário democrático não é capaz de oferecer resultados satisfatórios. O planejamento governamental normativo não considerava o contexto da realidade planejada e tão pouco a existência de reações dos demais atores atingidos pelas ações do governo.

A figura 3, a seguir, apresenta algumas diferenças importantes entre o planejamento normativo e o PES:

Figura 3 – Diferenças entre o planejamento tradicional e PES.

FATOR	PLANO TRADICIONAL	PES
1. Objeto do plano	Passivo	Ativo e complexo
2. Explicação da realidade	Baseada em diagnósticos	Apreciação da situação
3. Concepção do plano	Normativo-prescritivo	Jogadas sucessivas
4. Análise estratégica	Consultas a especialistas	Análise de viabilidade
5. Fatores	Genéricos	Específico
6. Operação	Ação separada do plano	Mediação entre o plano e a ação

Fonte: Lida, 1993, p. 115.

Os métodos do planejamento tradicional são considerados inadequados para acompanhar e analisar as constantes alterações dos ambientes democráticos da atualidade. Assim, as atuais técnicas de planejamento procuram fundamentar-se em cenários voltados para o futuro, que oferecem métodos mais flexíveis de planejamento. O método PES “procura captar mudanças no processo e no contexto, por isso é melhor para os ambientes da atualidade, repletos de incertezas políticas, sociais, econômicos e tecnológicas.” (QUEIROZ, 2012, p. 135). A realidade social é complexa, pois envolve diferentes interesses que resultam em um ambiente instável. O planejamento governamental desenvolve-se em ambientes instáveis, uma vez que apresentam atores sociais com visões, objetivos, recursos e poderes distintos. Diante dessas circunstâncias, o PES observa a interação entre os diferentes atores analisando a interpretação que cada um faz da realidade, considerando seus interesses, motivações e valores. Essa é uma característica do PES, que na sua construção envolve a participação de múltiplos atores com pontos de vistas diferentes e, em muitos casos, divergentes (TONE, 2003).

As políticas públicas têm como foco central os problemas sociais, mas para um problema ganhar a atenção e ser inserido na agenda de prioridades de um determinado governo, é preciso que o problema tenha uma relevância social significativa e que os atores interessados possuam poder de articulação política.

Os problemas sociais da atualidade envolvem circunstâncias problemáticas não controladas que geram incertezas, tais circunstâncias não podem ser tratadas com soluções de caráter normativo, mas com intervenções a partir de modelos com métodos dinâmicos e flexíveis. Para Matus (1993) esses problemas são parcialmente estruturados e não permitem serem tratados de maneira simplificada, pois apresentam complexidades que não são completamente conhecidas e as soluções criadas para um problema pode gerar possibilidades ou dificuldades para a solução de outros.

No contexto social atual, os problemas sociais mais frequentes são os que envolvem maior complexidade na busca de soluções. A solução dos problemas parcialmente estruturados ocorre de modo situacional, isso compreende a existência de diálogo entre os diferentes atores a partir dos seus interesses e posicionamentos.

Em circunstâncias instáveis o planejamento não pode ser estático, pois deve acompanhar as mudanças que ocorrem na sociedade, as quais podem exigir alterações na trajetória das estratégias e reanalise nas metas e nos objetivos definidos. Assim o PES:

(...) caracteriza-se como um método flexível de planejamento, trabalhando o conflito e a cooperação entre os atores envolvidos e considera as habilidades pessoais como criatividade, sensibilidade e experiência na construção do planejamento, estabelecendo que, para cada problema constatado pode ser apresentado mais de uma estratégia de solução. (PALUDO; PROCOPIUCK, 2014, p.139).

A metodologia de planejamento utilizada no PES considera os efeitos da ação e da reação que os atores envolvidos possam apresentar em relação a uma determinada política pública. Outro ponto importante é que as estratégias definidas são constantemente avaliadas, revisadas e ajustadas no decorrer do processo a fim de atender as possíveis alterações apresentadas no cenário planejado.

O método PES explica a realidade a parte de uma análise situacional focada nos problemas, que compreende a realidade como algo que está em constante mudança e que deve ser constantemente reanalisada. A situação é consequência da união das diferentes visões que os envolvidos no processo de formação de uma política pública fazem da realidade (QUEIROZ, 2012). Portanto, o modelo do Planejamento Estratégico Situacional “(...) busca explicar as condições necessárias para definição de espaços sociais, identificar os atores relevantes e adotar estratégias para construção de consensos, de modo a viabilizar políticas públicas.” (PALUDO; PROCOPIUCK, 2014, p.138).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo mostrou as principais características e conceitos do planejamento governamental e abordou o PES como um instrumento para a formação e gestão de políticas públicas. Vimos que o método situacional surgiu a partir da visão crítica do planejamento tradicional. Para o PES a metodologia tradicional não é suficiente, pois não possibilita um acompanhamento contínuo da realidade planejada, bem como o ajuste ou reanalise da situação no decorrer do plano. Outro ponto importante é que o planejamento tradicional não reconhece os demais atores como criativos e capazes de participar e contribuir para a construção do planejamento.

A realidade social contemporânea apresenta questões complexas, com problemas sociais que envolvem diferentes atores com interesses distintos. Diante dessa realidade, torna-se imprescindível o desenvolvimento de ações de planejamento que permitam buscar meios para o enfrentamento dos problemas sociais, que no atual ambiente democrático exigem métodos mais dinâmicos e flexíveis para definição de estratégias de planejamento.

Os cenários democráticos da atualidade necessitam do aprimoramento da eficiência e da efetividade das políticas públicas. O caminho para atingir uma melhoria significativa na qualidade das políticas e incluir maior eficácia na gestão pública é desenvolver e executar um bom planejamento, embasado em métodos que sejam apropriados para a realidade.

O planejamento governamental é uma ferramenta que permite ao governo identificar, mitigar e solucionar os problemas da sociedade. No âmbito governamental, o planejamento é um instrumento indispensável para a formação e gestão de políticas públicas, como também para apresentar resultados significativos.

As políticas públicas e o planejamento governamental estão diretamente relacionados, pois o planejamento permite ao governo a identificação de problemas ou necessidades que justificam a implementação das políticas públicas. Nesse sentido, o planejamento governamental consiste em um conjunto de métodos e procedimentos que tem como finalidade buscar dados e informações para a construção e utilização de cenários, os quais devem servir de guia para as atividades de planejamento.

A formação e a gestão de políticas públicas não podem ser encaradas de maneira simplificada ou improvisada com visões normativas e genéricas. No atual contexto social, é preciso entender o papel político do planejador e analisar as ações que serão executadas e como estas refletirão nos demais atores envolvidos no processo das políticas públicas.

Os problemas sociais, principalmente os problemas mal estruturados e complexos, exigem uma abordagem que envolve aspectos políticos, econômicos, culturais e sociais. Tais problemas não possuem soluções normativas como ocorre com os problemas bem estruturados. O PES por ser um método de planejamento focado em problemas, especialmente em problemas mal estruturados, possibilita o desenvolvimento de planos que reconhecem as complexidades e as incertezas que caracterizam os processos sociais.

O diferencial do PES para a formação e gestão de políticas públicas está no fato de que as políticas públicas têm como objetivo os problemas sociais, os quais envolvem diferentes atores que apresentam interesses conflitantes. Diante disso, as técnicas e os métodos simplificados do planejamento tradicional são inadequados. A realidade não se comporta de forma passiva, pois envolve problemas que geram circunstâncias de instabilidade e o planejamento tradicional não dispõe de fundamentos metodológicos capazes de enfrentar esse tipo de situação.

Como vimos, as políticas públicas têm como objetivo os problemas sociais, que frequentemente geram cenários instáveis e complexos. Portanto, a metodologia do PES, proposta por Matus, compreende métodos que possibilitam um suporte mais adequado para a formação e gestão de políticas públicas nos cenários democráticos contemporâneos.

REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, E. M. Desenvolvimento Local Sustentável: os projetos de execução descentralizada no município de Abaetetuba-PA. *Uma experiência bem-sucedida? Trilhas, Belém*, ano 4, nº 1, p. 69-84, jul. 2004.
- CARDOSO JÚNIOR, J. C.; CUNHA, A. S. (Org.). *Planejamento e avaliação de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2015.
- CARNEIRO, M. F. S. *Gestão Pública: o papel do planejamento estratégico, gerenciamento de portfólio, programas e projetos e dos escritórios de projetos na modernização da gestão pública*. Rio de Janeiro: Brasport, 2010.
- CARVALHO, A. (Org.). *Políticas Públicas*. Belo Horizonte: UFMG/Proex, 2002.
- CHIAVENATO, I; SAPIRO, A. *Planejamento Estratégico*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.
- HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.
- IIDA, I. Planejamento Estratégico Situacional. *Production Journal*, v. 3, n. 2, p. 113-125, 1993. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/prod/v3n2/v3n2a04.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2015.
- MATIAS-PEREIRA, J. *Curso de planejamento governamental: foco nas políticas públicas e nos indicadores sociais*. São Paulo: Atlas, 2012.
- MATUS, C. *Política, planejamento e governo*. Brasília: IPEA, v. 2, 1993.
- OLIVEIRA, J. A. P. *Desafios do Planejamento em Políticas Públicas: diferentes visões e práticas*. RAP. Rio de Janeiro. 40(1):273-88, Mar./Abr. 2006.
- PALUDO, A. V; PROCOPIUCK, M. *Planejamento governamental: referencial teórico, conceitual e prático*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- PEREIRA; A. C. (Org.). *Odontologia em saúde coletiva: planejando ações e promovendo saúde*. Porto Alegre: Artmed, 2007.
- QUEIROZ, R. B. *Formação e gestão de políticas públicas*. Curitiba: InterSaberes, 2012.
- REZENDE, D. A. *Planejamento Estratégico para Organizações Privadas e Públicas: guia prático para elaboração do plano de negócios*. Rio de Janeiro: Brasport, 2008.
- REZENDE, F. C. *Por que falham as reformas administrativas?* Rio de Janeiro: FGV, 2004.
- SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. *Políticas públicas; coletânea*. Brasília: ENAP, 2 v. 2006.
- SEBRAE. *Políticas Públicas: conceitos e práticas*. Belo Horizonte: Sebrae/MG, v. 7, 2008.
- TEIXEIRA, E. C. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. AATR-BA, 2002. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf>. Acesso em: 02 mai. 2016.
- TONI, J. O que é o planejamento estratégico situacional? *Revista Espaço Acadêmico*, n. 32, jan. 2004. Disponível em: <www.espacoacademico.com.br/032/32ctoni.htm>. Acesso em: 08 set. 2015.
- VALLE, B. B. R.; LEITE, M. A.; ANDRADE, E. R. et al. *Políticas Públicas*. Curitiba: IESDE Brasil S.A. 2009.
- VIGNOLI, F. H.; FUNCIA, F. R. *Planejamento e orçamento público*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014.