

# UNIDADE 2

## O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO GOVERNAMENTAL COMO CONVERGÊNCIA E ENFOQUE

### OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade você deverá ser capaz de:

- ▶ Reunir elementos para criticar a concepção do Estado Neutro;
- ▶ Compreender a importância do campo da “Análise de Políticas” e do “Planejamento Estratégico Situacional”; e
- ▶ Entender a contribuição desses dois campos de estudo para a fundamentação do Planejamento Estratégico Situacional.



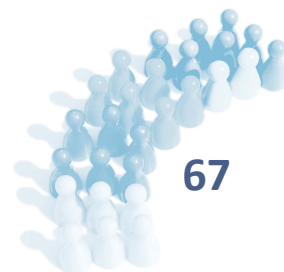
## INTRODUÇÃO

Na Unidade anterior traçamos de forma esquemática, mas suficiente para nosso propósito, o contexto em que se devem inserir as atividades de PEG do Estado brasileiro e apontamos a dimensão do desafio cognitivo que a construção do “Estado Necessário” coloca para a realização dessas atividades.

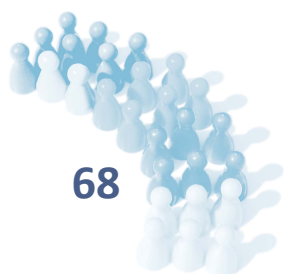
Nesta Unidade vamos ver o processo de constituição dos fundamentos do PEG e mostrar por que consideramos que esta disciplina pode ajudar na sua superação. Para tanto, analisaremos a contribuição de dois enfoques relacionados à gestão pública, ou mais especificamente ao processo de elaboração de políticas públicas que constituem o fundamento da disciplina de PEG. São eles:

- ▶ Análise de Políticas; e
- ▶ Planejamento Estratégico Situacional.

Dentre o conjunto das Ciências Sociais aplicadas, as disciplinas de Ciência Política e de Administração Pública eram, até há bem pouco tempo, praticamente as únicas que forneciam subsídios especificamente orientados para a análise das questões públicas objeto da intervenção dos governos. Embora tenham ocorrido, tanto nos países centrais como nos da América Latina, importantes movimentos recentes de crítica, renovação, ampliação e fusão multidisciplinares, essas duas matrizes de conhecimento teórico e aplicado são ainda as mais amplamente disponíveis, difundidas e utilizadas para a análise da interface entre o Estado e a sociedade – Ciência Política – e para a execução do planejamento governamental – Administração Pública.



Por essa razão, mais precisamente porque a quase totalidade das iniciativas de formação de gestores públicos existentes na região adota, ao contrário do que aqui se propõe, essas matrizes de conhecimento – em especial a da Administração Pública –, é que se apresenta a seguir uma crítica a estas. Posteriormente, na seção que segue, se apresentam dois de seus recentes desdobramentos – a Análise de Política e o Planejamento Estratégico Situacional – considerados como as abordagens mais adequadas para conformar o fundamento do PEG.



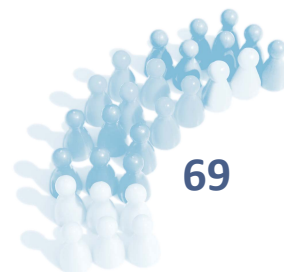
## A CIÊNCIA POLÍTICA E A SUPERVALORIZAÇÃO DO POLÍTICO

O processo de governo ou, mais precisamente, os processos de tomada de decisão (a formulação das políticas públicas) e de sua implementação não ocupam um papel central no horizonte de preocupações da Ciência Política. Suas principais teorias, modelos cognitivos ou visões que tratam a relação entre a sociedade e o Estado (marxista, pluralista, sistêmica, elitista) explicam as decisões de governo – tomadas no interior do aparelho de Estado – através da consideração de elementos a ele externos.

Essa afirmação pode ser corroborada por um exame, ainda que superficial, das suas duas visões extremas:

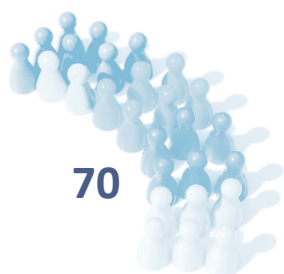
- ▶ visão pluralista, que percebe o resultado do processo decisório – o conteúdo da política – como algo quase indefinido, posto que fruto de um ajuste incremental das preferências de uma infinidade de atores indiferenciados do ponto de vista de seu poder político; e
- ▶ visão marxista, a qual entende aquele resultado – o conteúdo da política – como algo quase que inteiramente predeterminado pela estrutura econômica, posto que resultante da ação de um ator.

Para os pluralistas, era como se Estado fosse dirigido por um contexto político, econômico e social homogêneo, sem assimetrias e diferenças de poder. Para os marxistas do século XIX e início do século XX, era como se ele estivesse inteiramente



submetido aos interesses da classe proprietária, mais do que dominante, hegemônica. No pós-Segunda Guerra, o Estado capitalista começou a ser entendido pelos marxistas como dotado de um certo poder de autodeterminação e de “autonomia relativa”. Passou-se então a entender como os instrumentos colocados à disposição das burocracias dos Estados contemporâneos terminam gerando uma elite com interesses próprios e até certo ponto independentes das demais.

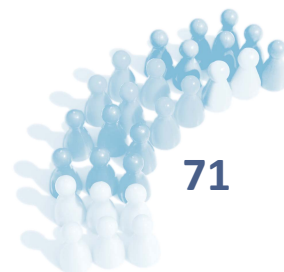
Era natural, portanto, que os cientistas políticos se concentrassem no estudo deste contexto para entender as implicações sociais, econômicas etc. do exercício do poder; as quais, de certa forma, apenas fluiriam através do Estado, sem ser por ele determinadas. O problema da Ciência Política seria de tipo investigativo: indicar as razões contextuais que explicam o caráter do que foi decidido. Seu foco seria, portanto, a política (*politics*) e não as políticas (*policies*), o sistema e o processo político (*political process*) e não o processo de elaboração de políticas (*policy process*).



## A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A SUBVALORIZAÇÃO DO CONFLITO

A Administração Pública tem como premissa a separação entre o político (*politics*) e o administrativo; o mundo da política (*politics*) e o das organizações; a tomada de decisão e a implementação. O primeiro termo desta dicotomia era entendido como caracterizado pelo conflito de interesses e o dissenso político que se manifesta na sociedade e, o segundo, pelo consenso técnico em torno de um interesse comum que se expressa no interior do aparelho de Estado: implementar eficientemente o que foi, não interessa como nem por que, decidido. É como se o primeiro fosse o ponto cego do segundo; e, o segundo, uma simples decorrência e consequência, inclusive temporal, do primeiro.

Diferentemente da Ciência Política, o problema da Administração Pública pode ser entendido, para marcar a diferença entre elas, como de tipo operacional. O objetivo precípua da Administração Pública era executar da melhor forma possível, segundo critérios de otimização, autocontidos, incrementais e que não ensejavam questionamentos de tipo político ou socioeconômico mais amplos, as decisões tomadas pelos governos. As quais eram frequentemente e, poderíamos dizer até hipocritamente, entendidas como a expressão do desejo da maioria, numa estrutura político-social percebida como uma poliarquia. O estudo do processo de tomada de decisão e da natureza conflitiva de sua implementação era, por isto, flagrantemente subestimado.

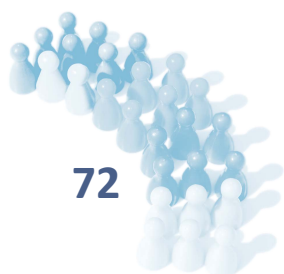


## A CONCEPÇÃO INGÊNUA DO ESTADO NEUTRO

Na visão simplista de certos setores da esquerda latino-americana, a perspectiva da administração era “de direita”, uma vez que o que buscava era a otimização das condições de reprodução do capital e, portanto, o aumento da exploração da classe trabalhadora. As tímidas incursões que se fazia, utilizando a abordagem sistêmica (rejeitada pelo marxismo e pela esquerda), para entender o que se encontrava a montante do território que dominava – da simples implementação das decisões tomadas – no sentido da compreensão do processo de elaboração da política, eram vistas como mais uma tentativa do capital para instrumentalizar este processo em seu benefício.

A Ciência Política, ao contrário, era entendida como uma perspectiva “de esquerda”, na medida em que iluminava as contradições de classe e permitia discernir a dominação e a exploração.

Era como se a Ciência Política fosse a encarregada de condenar o caráter antissocial, repressivo, demagógico do Estado capitalista periférico através de análises e pesquisas, realizadas, é claro, fora do aparelho de Estado. E a Administração Pública fosse a encarregada de “tocar” o estilo tradicional de planejamento governamental e de elaboração de políticas públicas –





homogeneizador, uniformizador, centralizador, tecnocrático – típico do Estado burocrático e autoritário que herdamos.

Na verdade, o fato de que nem a Ciência Política nem a Administração Pública tenham considerado o processo de elaboração de políticas como problemático levou a que a superação do desafio cognitivo colocado pela construção do “Estado Necessário” seja especialmente difícil. A (inevitável) adoção privilegiada da Administração Pública no âmbito do aparelho de Estado foi conformando uma concepção ingênua: a do Estado neutro.

Contraditoriamente com a orientação da Ciência Política, a Administração Pública é hoje dominante.

Na atual conjuntura, em que quadros dirigentes da esquerda chegam a ser governo em muitos países da América Latina (em sua bem-sucedida trajetória de aceitação da via pacífica e eleitoral para a transformação da sociedade capitalista), a concepção dominante, aquela que privilegia a perspectiva da Administração Pública, tem se mostrado especialmente disfuncional e, por isto, desastrosa.

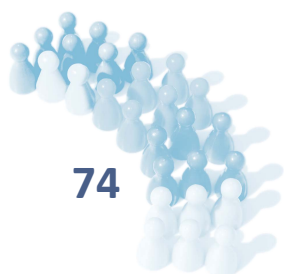
Mas, para a Ciência Política, o caráter do processo de elaboração de políticas e o seu resultado (o conteúdo da política) são uma simples decorrência das relações de poder existentes no contexto externo ao Estado. É uma concepção que pode ser entendida, no limite, como mecanicista; uma espécie de determinismo social do processo de elaboração da política e do conteúdo da política. Como se existisse uma relação de causalidade **linear e estrita** entre as relações de poder vigentes no contexto que envolve o aparelho de Estado e o conteúdo das políticas que dele emanam. Algo como se Estado fosse um elemento semelhante a um dispositivo transdutor, eletrônico ou pneumático, que ao receber um impulso externo de entrada gera um outro, de saída, cujas características dependem apenas da intensidade e “sinal” do impulso de entrada.

Como se todo o processo se orientasse automaticamente de acordo com as características do bloco dominante de poder.

Mas a suposição de que numa sociedade de classes a “ocupação” do Estado pela classe dominante leva inexoravelmente a políticas que mantêm e reproduzem a dominação desta sobre as demais classes não é tão mecanicista como a sua recíproca. A concepção ingênua do Estado neutro, que supõe que uma mudança na correlação de forças na sociedade num grau que permita o controle do seu aparelho por forças progressistas originária, automaticamente, políticas capazes de alavancar a desconcentração de poder e a equidade social, esta sim pode ter consequências desastrosas.

A concepção de que o aparelho de Estado seja um simples instrumento neutro capaz de, de uma hora para outra, operar de forma a implementar políticas que contrariam as premissas de manutenção e naturalização das relações sociais de produção capitalistas que o geraram pode levar a uma postura voluntarista que tende a minimizar as dificuldades que enfrentam os governos de esquerda.

O preço do equívoco em que eles têm frequentemente incorrido, de subestimar as relações entre forma e conteúdo, é proibitivo e não pode mais ser tolerado.



# OS ENFOQUES DA ANÁLISE DE POLÍTICA E O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL COMO FUNDAMENTOS DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO GOVERNAMENTAL

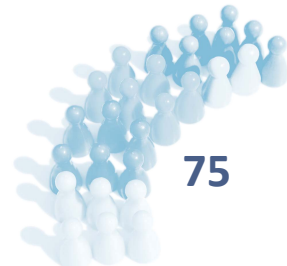
Vimos no início desta Unidade que são dois os desdobramentos relativamente recentes – a Análise de Política e o Planejamento Estratégico Situacional – das matrizes de conhecimento. Elas são consideradas como as abordagens mais adequadas para a formação de gestores capazes de realizar as atividades de PEG demandadas pela construção do “Estado Necessário”.

No “Estado Herdado”, os marcos de referência cognitivos dos gestores eram em geral originários de uma daquelas duas matrizes que conformavam o repertório de conhecimento “formal” disponível no âmbito do aparelho de Estado (e também fora dele) para o tratamento das questões de governo. Um outro corpo de conhecimento – informal, intuitivo, específico, assistemático, e gerado de forma *ad hoc*\*, indutiva, *on the job*\* – fazia parte da sua formação. Era ele que de alguma forma, ao adicionar-se a esses dois enfoques, permitia sua combinação preenchendo os vazios cognitivos e amenizando o “desvio ingênuo” a que se fez referência.

O fato de que este outro corpo de conhecimentos, apesar da sua fundamental importância para o exercício de governar, não

\**Ad hoc* – expressão latina que significa “somente para este fim específico que está sendo considerado”. Fonte: Lacombe (2004).

\**On the job* – realizado na própria execução do trabalho. Fonte: Lacombe (2004).



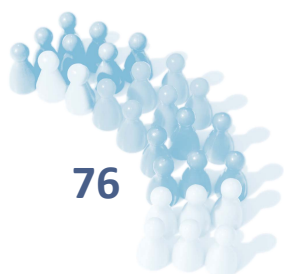
era ensinado, mas sim, a duras penas, e só por alguns, apreendido, não passou despercebido aos pesquisadores acadêmicos nem aos gestores que, tanto nos países centrais como na América Latina, se interessavam ou estavam envolvidos com assuntos de governo. Este fato, aliado a outros tipos de preocupação, entre as quais as de natureza ideológica e política são as mais relevantes, originou movimentos de crítica e fusão multidisciplinar entre essas duas matrizes de conhecimento e delas com outras disciplinas das Ciências Sociais.

Esses movimentos foram penetrando na “caixa-preta” do processo (ou sistema) de elaboração de políticas – aquilo que era até então interpretado como um transdutor – por um de seus dois extremos (*inputs e outputs*), ou de seus dois principais momentos (formulação e implementação).

A Administração Pública, a partir da constatação de que os hiatos entre o produto (*output* do sistema) obtido e o previsto mediante o planejamento governamental (*déficit* de implementação) não eram simplesmente um sintoma de má administração. Ou seja, eles poderiam dever-se a problemas anteriores à fase de implementação propriamente dita. Isto é, ao momento de formulação da política que envolve processos decisórios em que atores políticos defendem seus interesses e valores.

Com a constatação de que a formação da agenda decisória, que ocorria no âmbito do processo de formulação das políticas, influenciava muito significativamente o conteúdo da política, entra na “caixa-preta” a Ciência Política pelo lado dos *inputs*. Como a agenda decisória era determinada pelas forças políticas que se expressavam no contexto econômico-social que envolvia a interface público-privado, a Ciência Política não poderia se manter à margem da análise das políticas públicas.

*Mas qual a implicação imediata desse envolvimento?*



Uma das consequências imediatas foi a constatação de que as determinações políticas, econômicas e sociais não eram um simples insumo (*input*) do processo de formulação das políticas, e sim algo que seguia atuando ao longo do processo da elaboração das políticas, abarcando todos os seus momentos: formulação, implementação e avaliação.

Algumas perguntas fundacionais, como as que seguem, orientaram esse movimento e estão na base da insatisfação com o planejamento governamental tradicional que veio a desembocar na proposta do PEG. São elas:

- ▶ Quais são os grupos que realmente conformam a agenda de decisão (*agendum* = algo sobre o qual se deve atuar) mediante sua capacidade de transformar (ou travestir) seus problemas privados em assuntos públicos, em questões de interesse do Estado, sobre os quais ele deve atuar?
- ▶ E, mais do que isto, como fazem para impedir que outros assuntos de outros grupos sociais não sejam incorporados à agenda fazendo com que ela fique restrita a assuntos sobre os quais têm controle?
- ▶ Que procedimentos usam e de que mecanismos do próprio aparelho de Estado – legítimo e a eles acessíveis por direito – se utilizam para fazer com que os assuntos que logram colocar na agenda sejam decididos e implementados de acordo com seus interesses?



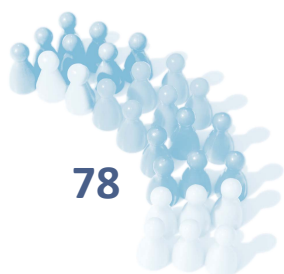
## O ENFOQUE DA ANÁLISE DE POLÍTICA

Este é o primeiro dos enfoques verdadeiramente inovadores e multidisciplinares que vamos analisar. Visto que ele foi conformado a partir da confluência entre a Administração Pública, ou mais precisamente da problematização que começara a fazer acerca da implementação das políticas públicas, de um lado, e da Ciência Política, e mais especificamente da problematização da formação da agenda e do processo decisório, por outro.

Sua importância para formar os fundamentos em que se apoia a proposta do PEG está relacionada à capacidade de focar a interface entre a sociedade e o Estado e o seu próprio funcionamento de um modo mais revelador do que até então fazia a Ciência Política. Além de focar a questão da elaboração dos planos e da sua execução, da alocação de recursos etc., com maior sutileza e realismo do que fazia a Administração Pública.

*Diante do exposto, faça uma reflexão sobre a relevância da Análise de Políticas para a Administração Pública.*

Em alguns casos, a Análise de Política nasce como área de pesquisa nos círculos ligados à disciplina de *Administração Pública*. Como, nos EUA, nos anos 60, eles estavam focalizados na análise organizacional, nos métodos quantitativos etc. e não enfatizavam a questão dos valores e interesses que a Análise de Política argumentava que era essencial para a Administração Pública, essa relação foi muitas vezes complicada. Em outros casos, a Análise de Política se estabelece por diferenciação/exclusão em relação à



Ciência Política, em círculos a ela ligados. Como resultado ocorreu uma **inflexão\***. Sua perspectiva passou a incorporar a análise das organizações e das estruturas de governo, deslocando um pouco o foco da análise do institucional para o comportamental.

Apesar das contribuições que desde há muito tempo têm sido realizadas por cientistas sociais para questões como essas, o que é novo é a escala em que elas passam a ocorrer a partir dos anos 1970 nos países capitalistas centrais, e o ambiente mais receptivo que passa a existir por **parte dos governos**. Esses movimentos recentes se caracterizaram por oferecerem uma nova abordagem e tentarem superar problemas atinentes às perspectivas que tomaram por modelo áreas da Administração Pública ou ainda por dar excessiva ênfase a métodos quantitativos combinados à análise organizacional.

Embora várias definições tenham sido cunhadas pelos autores que primeiro trataram o tema, vamos iniciar citando Bardach (1998), que considera a Análise de Políticas como um conjunto de conhecimentos proporcionado por diversas disciplinas das ciências humanas utilizados para analisar ou buscar resolver problemas concretos relacionados à política (*policy*) pública.

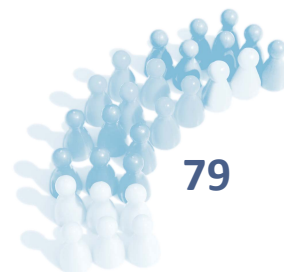
Para Wildavsky (1979), a Análise de Política recorre a contribuições de uma série de disciplinas diferentes a fim de interpretar as causas e consequências da ação do governo, em particular, do processo de elaboração de políticas. Ele considera, ademais, que Análise de Política é uma subárea aplicada, cujo conteúdo não pode ser determinado por fronteiras disciplinares, mas sim por uma abordagem que pareça apropriada às circunstâncias do tempo e à natureza do problema. Segundo Lasswell (1951), essa abordagem vai além das especializações acadêmicas existentes.

Já segundo Dye (1976), fazer análise de Política implica em descobrir o que os governos fazem, por que fazem e que diferença isto faz. Para ele, Análise de Política é a descrição e explicação das causas e consequências da ação do governo. Numa primeira leitura, essa definição parece descrever o objeto da Ciência Política, tanto quanto o da Análise de Política. No entanto, ao procurar explicar

\*Inflexão – mudança da direção ou da posição normal – desvio. Fonte: Houaiss (2007).



No que tange aos pesquisadores muitos já tinham se interessado por questões ligadas à atuação do governo e às políticas públicas.



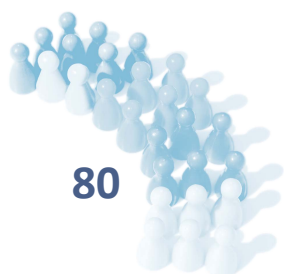
as causas e consequências da ação governamental, os pesquisadores cientistas políticos têm-se concentrado nas instituições e nas estruturas de governo, só há pouco registrando-se o deslocamento para um enfoque comportamental que caracteriza a Análise de Política.

Ham e Hill (1993) ressaltam que só recentemente a política pública tornou-se um objeto importante para os cientistas políticos. E o que distingue da Ciência Política é a preocupação com o que o governo a faz.

Assim, podemos afirmar que o fato de as políticas públicas poderem influenciar a vida de todos os envolvidos por problemas de esferas públicas e política (*politics*), que os processos e resultados de políticas sempre envolvem vários grupos sociais, e as políticas públicas se constituem em objeto específico e qualificado de disputa entre os diferentes agrupamentos políticos com algum grau de interesse pelas questões que têm no aparelho de Estado um lócus privilegiado de expressão, vem tornando a Análise de Política um campo de trabalho cada vez mais importante.

*Você deve estar se perguntando: Análise de Política e Administração Pública, o que as distingue?*

Segundo os pesquisadores que fundam o campo, é na Análise de Política, em seu caráter normativo (no sentido de explicitamente portador de valores), que é revelada a preocupação acerca de como as ideias que emergem da análise podem ser aplicadas no sentido de alavancar um projeto social alternativo. Neste caso, podemos afirmar que a melhoria do processo político através das políticas públicas que promovem a democratização do processo decisório é assumida como um viés normativo. Mas, os mesmos pesquisadores apontam ainda a Análise de Política também como um *problem-oriented*, o que demanda e suscita a interdisciplinariedade.



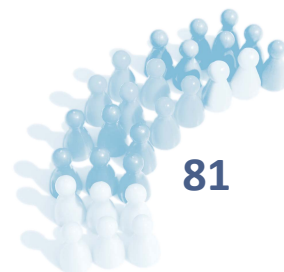


A Análise de Política se caracteriza pela sua orientação aplicada, socialmente relevante, multidisciplinar, integradora e direcionada à solução de problemas. Além de sua natureza ser ao mesmo tempo descritiva e normativa.

Na opinião de alguns pesquisadores de Análise de Política, o analista das políticas públicas deve situar-se fora do mundo do dia a dia da política (*politics*) de maneira a poder indagar acerca de algumas das grandes questões relacionadas à função do Estado na sociedade contemporânea e à distribuição de poder entre diferentes grupos sociais.

Para uma análise adequada, é necessário explorar três níveis. Níveis que podem ser entendidos, ao mesmo tempo, como aqueles em que se dão realmente as relações políticas (*policy e politics*) e como categorias analíticas, isto é, como níveis em que estas relações devem ser analisadas. São eles:

- ▶ **Funcionamento da estrutura administrativa (institucional):** nível superficial, descritivo, que explora as ligações e redes intra e interagências, determinadas por fluxos de recursos e de autoridade etc. É o que podemos denominar nível da aparência ou superficial;
- ▶ **Processo de decisão:** nível em que se manifestam os interesses presentes no âmbito da estrutura administrativa, isto é, dos grupos de pressão que atuam no seu interior e que influenciam o conteúdo das decisões tomadas. Dado que os grupos existentes no interior de uma instituição respondem a demandas de grupos situados em outras instituições públicas e em organizações privadas, as características e o funcionamento desta não podem ser adequadamente entendidos, a não ser em função das relações de poder

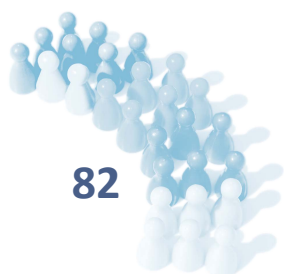


que se manifestam entre esses grupos. É o que podemos chamar de nível dos interesses dos atores; e

- ▶ **Relações entre estado e sociedade:** referentes ao nível da estrutura de poder e das regras de sua formação, o da “infraestrutura econômico-material”. É o determinado pelas funções do Estado que asseguram a reprodução econômica e a normatização das relações entre os grupos sociais. É o que explica, em última instância, a conformação dos outros dois níveis, quando pensados como níveis da realidade, ou as características que assumem as relações a serem investigadas, quando pensadas como categorias analíticas. Este nível de análise trata da função das agências estatais que é, em última instância, o que assegura o processo de acumulação de capital e a sua legitimação perante a sociedade. É o que podemos denominar nível da essência ou estrutural.

A análise deve ser desenvolvida de forma reiterada (em ciclos de retroalimentação) do primeiro para o terceiro níveis e vice-versa buscando responder às questões suscitadas pela pesquisa em cada nível. Como indicado, é no terceiro nível onde as razões últimas destas questões tendem a ser encontradas, uma vez que é ele o responsável pela manutenção da estabilidade política e pela legitimidade do processo de elaboração de políticas.

No momento de formulação, através da filtragem das demandas, seleção dos temas e controle da agenda mediante um processo cujo grau de explicitação é bastante variável, ele vai desde uma situação de conflito explícito, onde há uma seleção “positiva” das demandas que se referem às funções que são necessárias para manutenção de formas de dominação na organização econômica, como suporte à acumulação de capital e resolução de conflitos abertos, até uma “não decisão”, que opera no nível “negativo” da exclusão dos temas que não interessam à estrutura capitalista (como a propriedade privada, ou a reforma agrária), selecionando os que



entram ou não na agenda através de mecanismos que filtram ideologicamente os temas e os problemas.

Nos momentos da implementação e da avaliação, outros mecanismos de controle político se estabelecem tendo por cenário os dois primeiros níveis e, como âmbito maior e mais complexo de determinação, o terceiro.

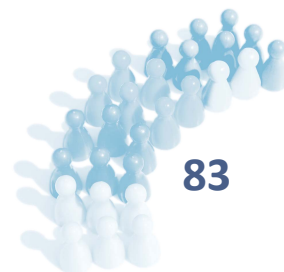
Através do trânsito entre estes três níveis, depois de várias reiteraões, é possível conhecermos o comportamento da “comunidade política” existente numa área qualquer de política pública, e desta maneira chegarmos a identificar as características mais essenciais de uma política. Este processo envolve examinar a estrutura de relações de interesses políticos construídos pelos atores envolvidos; explicar a relação entre o primeiro nível superficial das instituições e o terceiro nível mais profundo da estrutura econômica.

*Vimos que são três os níveis distintos da análise de uma política.*

*Você sabe descrever em que implica cada um destes níveis?*

Podemos dizer que com a análise de uma política é possível primeiramente identificarmos as organizações (instituições públicas) com ela envolvidas e os atores que nestas se encontram em posição de maior evidência. Em seguida, e ainda no primeiro nível (institucional) de análise, identificarmos as relações institucionais (isto é, aquelas sancionadas pela legislação) que elas e seus respectivos atores-chave mantêm entre si.

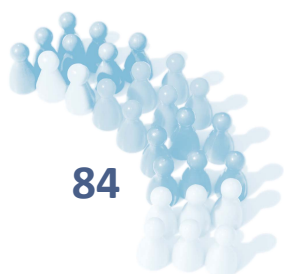
Passando a um segundo nível, a pesquisa ocorre sobre as relações estabelecidas entre esses atores-chave que representam os grupos de interesse existentes no interior de uma instituição e de grupos externos, situados em outras instituições públicas e em organizações privadas. As relações de poder, coalizões de interesse,



formação de grupos de pressão, cooptação, subordinação etc. devem ser cuidadosamente examinadas de maneira a explicar o funcionamento da instituição e as características da política. A determinação de existência de padrões de atuação recorrente de determinados atores-chave e sua identificação com os de outros atores, instituições, grupos econômicos, partidos políticos etc., de modo a conhecer os interesses dos atores, são o objetivo a ser perseguido neste nível de análise.

Já no terceiro nível e último nível de análise, mediante uma tentativa sistemática de comparar a situação observada com o padrão (estrutura de poder e das regras de sua formação) conformado pelo modo de produção capitalista – sua “infraestrutura econômico-material” e sua “superestrutura ideológica” – é que ocorre a explicação. Ou seja, é nesta etapa onde através do estabelecimento de relações entre a situação específica que está sendo analisada ao que tipicamente tende a ocorrer no capitalismo avançado (ou periférico, no caso latino-americano) que podemos chegar a entender a essência, isto é, entender como as relações se estabelecem entre as várias porções do Estado e destas com a sociedade.

Assim, podemos dizer que o percurso descrito é uma tentativa sistemática de percorrer este “caminho de ida e volta” apoiando-nos sempre no “mapa” que este terceiro nível de análise proporciona.



# O ENFOQUE DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL

Ao contrário do enfoque da análise de política, este enfoque não será tratado aqui de modo detalhado, pois os capítulos que seguem, que apresentam as duas metodologias que integram o arsenal do PEG, o fazem de maneira bastante detalhada. Vamos começar?

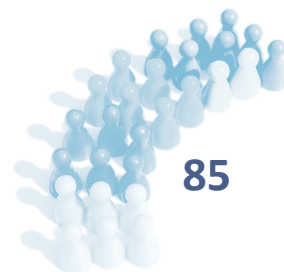
O Planejamento Estratégico Situacional, método PES, surgiu em meados da década de 1970 como resultado da busca de uma ferramenta de suporte ao mesmo tempo científica e política para o trabalho cotidiano de dirigentes públicos e outros profissionais em situação de governo. Seu criador foi o ex-ministro de Planejamento chileno do governo Allende, [Carlos Matus](#). Nas suas próprias palavras, o método PES nasceu de um longo processo de reflexão que teve lugar no período em que ele ficou preso em função do golpe militar que levou à morte do presidente Allende, em setembro de 1973. Essa reflexão o levou a formular uma crítica ao planejamento governamental tradicional e propor um método alternativo que levasse em conta o caráter situacional (situação do ator que planeja) e estratégico que deveria



## Saiba mais

Carlos Matus

Ministro do Governo Allende (1973) e consultor do ILPES/CEPAL, falecido em dezembro de 1998, ministrou vários cursos no Brasil nos anos noventa (Escolas Sindicais, IPEA, Ministérios, Governos Estaduais e Municipais). Criou a Fundação Altadir com sede na Venezuela para difundir o método e capacitar dirigentes. Introduzido no Brasil a partir do final dos anos oitenta, o PES foi disseminado e adaptado amplamente nos locais onde foi utilizado, particularmente no setor público. Fonte: <[http://www.espacoacademico.com.br/032/32ctoni.htm#\\_ftn2](http://www.espacoacademico.com.br/032/32ctoni.htm#_ftn2)>.



possuir o planejamento, em especial aquele necessário para lidar com as particularidades do Estado latino-americano.

A leitura de qualquer um dos vários livros que escreveu revela que essa crítica tem como pressupostos muitos dos conteúdos abordados pelo enfoque da Análise de Políticas. Aspecto que ficou ainda mais patente para os que tiveram a oportunidade de serem alunos do professor Matus.

Baseado em pressupostos muito semelhantes aos da Análise de Política, o método PES é uma alternativa ao planejamento tradicional.

De acordo com os pressupostos apresentados até aqui e também pelo fato de ter sido concebido através do aprendizado proporcionado por sucessivas experiências de planejamento governamental em países periféricos, foi escolhido como um dos fundamentos desta disciplina de PEG. Este conta ainda com um repertório de instrumentos e metodologias que adicionam à reflexão sobre Análise de Políticas preocupações mais realistas e próximas do contexto latino-americano. Para tanto, destacamos a seguir alguns pontos que a tornam apropriada para servir de fundamento à disciplina de PEG:

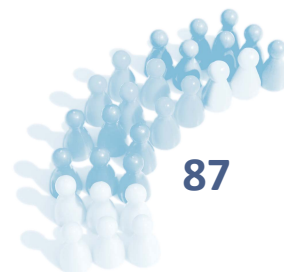
- ▶ a crítica radical que faz ao planejamento tradicional “normativo” (não no sentido de prescritivo, mas sim de voluntarista, escassamente apoiado em análise metodologicamente coerente – e autoritário – baseado em “acordos de gabinete” sem participação) e à sua própria epistemologia, de caráter positivista e comportamentalista;
- ▶ o uso do termo estratégico, empregado na sua dupla conotação de movimento que visa à solução de uma situação que se configura como um problema para o ator que planeja e de movimento em que este ator enfrenta ou vai ser enfrentado por um adversário que

também se move, inclusive em resposta às suas ações. Aquelas ações que irão construir o cenário normativo: aquele cujo conteúdo interessa ao ator que planeja. Estratégico, ademais, por ter seu foco nos projetos de longo prazo de maturação, mais do que em simples manobras táticas (de curto prazo);

- ▶ a clara distinção que coloca entre o planejamento estratégico corporativo ou empresarial, do qual lamentavelmente se originam muitas das propostas que são “contrabandeadas” para o território governamental, e a proposta que faz de tratar os problemas públicos, situados na interface Estado-Sociedade, de modo coerente com as demandas do conjunto desta sociedade e não com as de um grupo econômica e politicamente favorecido; e
- ▶ o esforço de construção de um método para compreender o jogo social, a relação entre os homens, e atingir resultados relevantes apesar da incerteza sempre presente, a partir de categorias como ator social, teoria da ação social, produção social e conceitos como o de situação e o de momento.

O método PES se coloca, assim, como uma “contraproposta epistemológica” ao planejamento de tipo economicista (que, por operar sobre variáveis quantitativas, frequentemente de natureza econômica, dá a enganosa impressão de exatidão e racionalidade) ao:

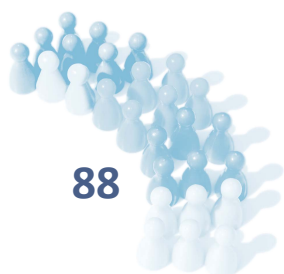
- ▶ negar a possibilidade de um único diagnóstico da realidade, por enfatizar que os vários atores “explicam” ou fazem “recortes” interessados da realidade, a partir de suas situações particulares e sempre voltados para a ação. Não é possível, nunca, um conhecimento “fechado”, uma verdade acabada sobre a realidade;
- ▶ reconhecer que os atores em situação de governo nunca têm o controle total dos recursos exigidos por seus projetos e, por isto, nunca há certeza de que suas ações



alcançarão os resultados esperados. Os recursos escassos não são só os econômicos, mas os de poder, de conhecimento e de capacidade de organização e gestão, entre outros;

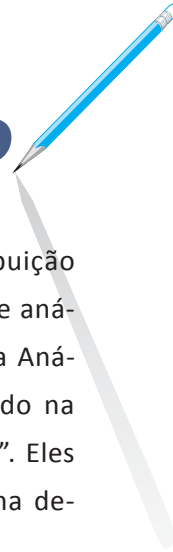
- ▶ aceitar que a ação humana é intencional e nunca inteiramente previsível, como fazem supor os comportamentalistas; e
- ▶ aceitar que o jogo social é sempre de “final aberto”.

Nesta medida, apesar da incerteza, da incapacidade de controlar os recursos, do abandono de qualquer posição determinística, há sempre espaço para a ação humana intencional, para se “fazer história”, para se “construir sujeitos” individuais e coletivos e para se lutar contra a improvisação, construindo um caminho possível que se aproxime do rumo desejado.





# Resumindo



Nesta segunda Unidade investigamos a contribuição de dois enfoques relacionados à gestão pública. Um de análise do processo de elaboração de políticas públicas, a Análise de Políticas (a *Policy Analysis*); e outro conhecido na América Latina como o “método PES do Carlos Matus”. Eles constituem o fundamento daquilo que nesta disciplina denominamos PEG.

Vimos ainda que o que acontece “dentro” do Estado – a elaboração de políticas públicas – não ocupa um papel central no espectro de preocupações da Ciência Política. E que a Administração Pública tende a desprezar o conhecimento que ela ceticamente proporciona sobre a interface Estado-Sociedade. Por separar o mundo da *politics* e o da *policy*, a Administração Pública pode reduzir o político (*politics*) a um mero aspecto técnico-operacional, administrativo.

É a partir da contribuição desses dois enfoques, a Análise de Políticas e o Planejamento Estratégico Situacional, que se delineou o conceito de PEG que se “suleou” (em vez de norteou) a concepção desta disciplina.



## *Atividades de aprendizagem*

Para verificar seu entendimento propomos algumas atividades de aprendizagem. Procure respondê-las e em caso de dúvida não hesite em conversar com o seu tutor.

- 1) Quais as principais diferenças entre os enfoques da Ciência Política, da Administração Pública e da Análise de Política?
- 2) Por que a Análise de Política e o Planejamento Estratégico Situacional são consideradas abordagens adequadas para a proposta feita nesta disciplina para o tratamento do planejamento estratégico? E por que essa proposta seria apropriada para os gestores interessados na construção do “Estado Necessário”?
- 3) Qual a diferença entre Planejamento Estratégico Situacional e o Planejamento tradicional? Aponte as características principais de cada um.