

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS CAMPUS DE FRANCA - SP**

PAULA MARTINS PIMENTA

**O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL COMO INSTRUMENTO DE
GESTÃO:** uma análise do Programa de Apoio à Gestão Pública desenvolvido nas
Secretarias Municipais de Assistência Social de Imbaú e Telêmaco Borba-PR



**FRANCA-SP
2025**

PAULA MARTINS PIMENTA

**O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL COMO INSTRUMENTO DE
GESTÃO:** uma análise do Programa de Apoio à Gestão Pública desenvolvido nas
Secretarias Municipais de Assistência Social de Imbaú e Telêmaco Borba-PR

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas, da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – Unesp/Franca, como requisito para obtenção do título de Mestre em Planejamento e Análise de Políticas Públicas.

Linha de pesquisa: Desenvolvimento Urbano, Rural, Regional e Ambiental

Orientadora: Prof^a. Dra. Ana Elisa Périco

**FRANCA-SP
2025**

P644p	Pimenta, Paula Martins O Planejamento Estratégico Situacional como instrumento de gestão: : uma análise do Programa de Apoio à Gestão Pública desenvolvido nas Secretarias Municipais de Assistência Social de Imbaú e Telêmaco Borba-PR. / Paula Martins Pimenta. — Franca, 2025 143 p. : il., tabs. Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca Orientadora: Ana Elisa Périco 1. Gestão pública. 2. Planejamento Estratégico Situacional. 3. Assistência Social. I. Título.
-------	---

IMPACTO POTENCIAL DA PESQUISA

A presente pesquisa tem como objetivo gerar impacto científico e social, uma vez que contribui para o aprofundamento do conhecimento sobre o Planejamento Estratégico Situacional (Método PES), uma ferramenta de gestão desenvolvida, sobretudo, para o setor público, por meio da análise do Programa de Apoio à Gestão Pública, implementado nos municípios paranaenses de Imbaú e Telêmaco Borba.

POTENTIAL IMPACT OF THE RESEARCH

This research aims to generate scientific and social impact, since it contributes to the deepening of knowledge about Situational Strategic Planning (PES Method), a management tool developed, above all, for the public sector, through the analysis of the Public Management Support Program, implemented in the Paraná municipalities of Imbaú and Telêmaco Borba.

PAULA MARTINS PIMENTA

O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL COMO INSTRUMENTO DE

GESTÃO: uma análise do Programa de Apoio à Gestão Pública desenvolvido nas Secretarias Municipais de Assistência Social de Imbaú e Telêmaco Borba-PR

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas, da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – Unesp/Franca para obtenção do título de Mestre em Planejamento e Análise de Políticas Públicas.
Linha de pesquisa: Desenvolvimento Urbano, Rural, Regional e Ambiental

Data da Defesa: 02 de junho de 2025

Banca Examinadora:

Orientadora: Profa. Dra. Ana Elisa Périgo
Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – Campus de Franca

Examinadora: Profa. Dra. Naja Brandão Santana
Universidade Federal de São Carlos – UFSCar
Centro de Ciências em Gestão e Tecnologia – Campus de Sorocaba

Examinadora: Profa. Dra. Ana Cláudia Fernandes Terence
Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
Faculdade de Ciências e Letras – Campus de Araraquara

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, fonte de inspiração e sabedoria, por manter a minha mente ativa e não me permitir desanimar.

Aos meus pais Sebastião Pimenta e Arlete Jane M. Pimenta, que sempre me incentivaram e nunca mediram esforços para que eu concretizasse os meus objetivos. Gratidão aos meus irmãos Luciano e Simone pelo suporte e encorajamento nos desafios.

Ao meu namorado Junior, pelo companheirismo e dedicação durante todo o Mestrado, estando ao meu lado na produção da pesquisa e me impulsionando em todos os momentos.

A minha orientadora professora Dra. Ana Elisa Périco, pelo comprometimento com a docência e pela dedicação e solicitude durante toda a orientação. Registro aqui minha gratidão e admiração à referida profissional.

Ao corpo diretivo da empresa Interação Urbana LTDA, Marco Aurélio de Lima, Mauro Zanin e Marcos Tamai por permitirem o desenvolvimento da pesquisa junto à consultoria e contribuírem significativamente para sua realização. Estendo os agradecimentos aos consultores do Programa de Apoio à Gestão Pública, especialmente aos coordenadores Jefferson Ribeiro e Solange Vialle e aos consultores Bruno Cobra, Cynthia Montans, Ana Elizabete Pádua e Vanessa Rodrigues pelo tempo dedicado às respostas dos questionários.

Aos secretários municipais de Assistência Social e servidores públicos dos municípios de Imbaú e Telêmaco Borba por participarem da pesquisa e pelas contribuições essenciais à parte empírica do trabalho.

Ao professor Dr. Mauro Ferreira, pela gentileza que demonstrou desde o início da minha trajetória no Mestrado, especialmente pela análise técnica dos questionários.

Ao amigo Ricardo Zerbinato que me incentivou a ingressar no Mestrado e me apresentou a obra de Carlos Matus.

Por fim, agradeço às amigas Marcelly e Raquel, que comigo compartilham os desafios do serviço público e também a sala de aula no Mestrado. Dividir minha trajetória com vocês tornou o processo mais leve e aprazível.

“Acredito no planejamento, tanto por razões técnicas como por ideológicas. Minhas razões técnicas apoiam-se no fato de que, se o futuro sempre será desconhecido para nós, arrebatemos parte de suas incógnitas fazendo algo para cria-lo. Aquele que planeja novos caminhos pode percorrê-los melhor, mesmo quando as circunstâncias alteram parte significativa de seus planos. Dito de outro modo, podemos enfrentar melhor o futuro se nós mesmos formos, em parte, seus criadores. Minhas razões ideológicas são sustentadas pelo ideal do equilíbrio social, da igualdade e da verdadeira democracia”. (Carlos Matus, 1995)

RESUMO

A pesquisa aborda o conceito de Planejamento Estratégico Situacional (PES) e suas principais diferenças em relação ao planejamento tradicional, muito utilizado em espaços privados. O método PES, surgido na década de 1970, passou a ser adotado como um método de governo, uma vez que oferece um corpo teórico e metodológico voltado à Gestão Pública. Para os gestores, um planejamento estruturado é pré-requisito para a eficácia das políticas públicas, influenciando a habilidade institucional de governança. A partir dessa contextualização, a pesquisa analisou as experiências de gestão pública das Secretarias Municipais de Assistência Social dos municípios paranaenses de Imbaú e Telêmaco Borba. Os referidos municípios são assessorados pela Empresa de consultoria Interação Urbana LTDA, a qual utiliza-se do método PES para embasar a sua atuação junto aos territórios. Sendo assim, o objetivo geral do trabalho foi conhecer os principais desafios durante o processo de planejamento, buscando identificar as convergências com o método desenvolvido por Matus. A metodologia adotada seguiu o método hermenêutico dialético, comumente empregado nas pesquisas qualitativas por entender que os fatos não podem ser considerados fora de um contexto social. Para estabelecer a dinâmica do trabalho foram adotados questionários mistos, técnica que permite a adoção flexível de perguntas abertas e fechadas, com dois representantes de cada município, sendo um Secretário e um técnico de nível superior que tenham participado do planejamento. A mesma técnica foi adotada com dois consultores de cada município, que integram o Programa de Apoio à Gestão Pública (executado pela consultoria). Da análise qualitativa das informações obtidas com os questionários e sua respectiva associação com o referencial teórico, observou-se que o planejamento na esfera pública ainda é permeado por muitos desafios, ocorrendo quase sempre de forma verticalizada. Além disso, o desequilíbrio entre o número de servidores e a proporção do aparelho estatal, somado à rotatividade das equipes e à necessidade de uma política de formação continuada sobre o planejamento são entraves para a melhoria dos serviços prestados. No que se refere ao Programa de Apoio à Gestão Pública, o monitoramento contínuo dos planos governamentais favoreceu o acompanhamento das ações, o diálogo entre os técnicos e gestores, bem como o cumprimento dos prazos, possibilitando também a adoção de estratégias para o equilíbrio das contas públicas e a redução do desperdício de recursos.

Palavras-Chave: Gestão Pública. Planejamento Estratégico Situacional. Assistência Social.

ABSTRACT

The research addresses the concept of Situational Strategic Planning (SSP) and its main differences in relation to traditional planning, widely used in private spaces. The SSP method, which emerged in the 1970s, began to be adopted as a government method, since it offers a theoretical and methodological framework focused on Public Management. For managers, structured planning is a prerequisite for the effectiveness of public policies, influencing institutional governance skills. Based on this context, the research analyzed the public management experiences of the Municipal Departments of Social Welfare of the municipalities of Imbaú and Telêmaco Borba, in the state of Paraná. These municipalities are advised by the consulting firm Interação Urbana LTDA, which uses the SSP method to support its work in the territories. Therefore, the general objective of the study was to identify the main challenges during the planning process, seeking to identify convergences with the method developed by Matus. The methodology adopted followed the dialectical hermeneutic method, commonly used in qualitative research, as it is understood that facts cannot be considered outside of a social context. To establish the dynamics of the work, mixed questionnaires were used, a technique that allows the flexible adoption of open and closed questions, with two representatives from each municipality, one Secretary and one higher-level technician who had participated in the planning. The same technique was adopted with two consultants from each municipality, who are part of the Public Management Support Program (executed by the consultancy). From the qualitative analysis of the information obtained from the questionnaires and their respective association with the theoretical framework, it was observed that planning in the public sphere is still permeated by many challenges, almost always occurring in a verticalized manner. In addition, the imbalance between the number of civil servants and the proportion of the state apparatus, added to the turnover of teams and the need for a policy of continued training on planning are obstacles to improving the services provided. Regarding the Public Management Support Program, the continuous monitoring of government plans favored the monitoring of actions, the dialogue between technicians and managers, as well as the compliance with deadlines, also enabling the adoption of strategies to balance public accounts and reduce the waste of resources.

Keywords: Public Management. Situational Strategic Planning. Social Assistance.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Layout da página do Sistema MonitoraPlan, com o checklist de perguntas realizadas no momento da análise situacional	76
Figura 2 Tabela utilizada para acompanhamento das ações: matriz de viabilidade.....	78
Figura 3 Layout do Sistema MonitoraPlan – aba planejamento – onde são inseridas as ações e subações	81
Figura 4 Desafios identificados no desenvolvimento do planejamento para servidores e consultores, conforme escala de prioridade.....	103
Figura 5 Nós críticos observados na execução do planejamento.....	105
Figura 6 Ferramenta mais efetiva utilizada pela empresa Interação Urbana LTDA na operacionalização do Programa de Apoio à Gestão Pública	106
Figura 7 Envolvimento da Secretaria Municipal de Assistência Social com o Programa de Apoio à Gestão Pública, segundo os agentes públicos	107
Figura 8 Nível de proximidade com o Método PES, segundo os consultores.....	108

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Primeira opção de resposta para “eventos que afetam o engajamento do servidor no processo de planejamento”	88
Tabela 2 Segunda opção de resposta para “eventos que afetam o engajamento do servidor no processo de planejamento”	89
Tabela 3 Terceira opção de resposta para “eventos que afetam o engajamento do servidor no processo de planejamento”	89
Tabela 4 Quarta opção de resposta para “eventos que afetam o engajamento do servidor no processo de planejamento”	89
Tabela 5 Eventos que afetam o engajamento do servidor no processo de planejamento.....	90
Tabela 6 Primeira opção de resposta para “a principal contribuição do PEG no município”.....	92
Tabela 7 Segunda opção de resposta para “a principal contribuição PEG no município”.....	92
Tabela 8 Terceira opção de resposta para “a principal contribuição do PEG no município”.....	93
Tabela 9 Quarta opção de resposta para “a principal contribuição PEG no município”.....	94
Tabela 10 Principal contribuição do PEG no município.....	94
Tabela 11 Primeira opção de resposta para “as principais opções para aprimorar o PEG na esfera pública municipal”.....	96
Tabela 12 Segunda opção de resposta para “as principais opções para aprimorar o PEG na esfera pública municipal”.....	96
Tabela 13 Terceira opção de resposta para “as principais opções para aprimorar o PEG na esfera pública municipal”.....	97
Tabela 14 Quarta opção de resposta para “as principais opções para aprimorar o PEG na esfera pública municipal”.....	97
Tabela 15 Soluções para aprimorar o PEG na esfera pública municipal”.....	98
Tabela 16 Alternativas que melhor definem os impactos obtidos com o Programa de Apoio à Gestão Pública, segundo agentes públicos e consultores.....	100
Tabela 17 Principais desafios identificados no desenvolvimento do planejamento, segundo agentes públicos.....	101
Tabela 18 Principais desafios identificados no desenvolvimento do planejamento, segundo consultores.....	102
Tabela 19 Fundamentos do Método PES identificados pelos consultores e suas respectivas descrições.....	110

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1. REFORMA DO ESTADO E O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO GOVERNAMENTAL	15
1.1 A Reforma do Estado e suas ambições.....	15
1.2 Reformas no contexto brasileiro	20
1.3 Trajetória do Planejamento Estratégico Governamental (PEG)	31
2. O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL E SUA IMPORTÂNCIA PARA A GESTÃO PÚBLICA	37
2.1 O privado e o público na agenda do governo	37
2.2 A cultura do planejamento na gestão pública.....	41
2.3 Diferenças entre o planejamento normativo e o planejamento estratégico situacional ..	45
2.4 PES em evidência	51
2.4.1 As quatro perguntas que diferenciam o PES do planejamento tradicional	54
2.4.2 Os conceitos de estratégia, situação e estratégia situacional.....	58
2.4.3 Os quatro momentos do planejamento	61
2.4.4 Fundamentos do PES: cenários, módulos e análise de problemas	63
3. MÉTODO DE PESQUISA.....	67
3.1 Estruturação	68
3.2 Coleta de dados/informações.....	69
3.2.1 Participantes da pesquisa	70
3.2.2 Local e situação	72
3.2.3 Aspectos éticos	72
3.3 Análise de dados/informações.....	73
4. O PROGRAMA DE APOIO À GESTÃO PÚBLICA NAS SECRETARIAS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE IMBAÚ E TELÊMACO BORBA-PR: UMA ANÁLISE EMPÍRICA	74
4.1 Análise dos Questionários	86
4.1.1 Respostas dos participantes sobre a parte geral dos questionários.....	86
4.1.2 Respostas dos participantes sobre o Programa de Apoio à Gestão Pública.....	98
4.1.3 Respostas dos participantes sobre o Planejamento Estratégico Situacional	109
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	120
REFERÊNCIAS	125

APÊNDICE I QUESTIONÁRIO DE PESQUISA ACADÊMICA (CONSULTOR).....	131
APÊNDICE II QUESTIONÁRIO DE PESQUISA ACADÊMICA (AGENTE PÚBLICO)	136

INTRODUÇÃO

O presente trabalho aborda, inicialmente, as Reformas de Estado ocorridas em âmbito global e no contexto brasileiro, bem como os impactos dessas transformações na estrutura da administração pública ao longo das décadas. A partir dessa contextualização, são apresentados alguns desafios na implantação do Planejamento Estratégico Governamental (PEG) na adoção de procedimentos que se adequassem às necessidades da esfera pública.

Nesse contexto, estratégias embasadas no planejamento normativo ou tradicional, muito utilizado em espaços privados, mostraram-se ineficazes para atender todas as especificidades do serviço público.

Na década de 1970, através dos estudos desenvolvidos pelo economista chileno Carlos Matus, nasce o conceito de Planejamento Estratégico Situacional (PES), método voltado à realidade do gestor público, a partir da reflexão sobre a sua capacidade de governar. No entendimento de Matus, é a vontade política o motor capaz de desenvolver uma estratégia que dará viabilidade ao planejamento, articulando-se o “plano estratégico do pode ser e o plano operacional na conjuntura da vontade de fazer” (MATUS, 1993, p. 47).

Ainda para Matus (1993), o planejamento tradicional oferece uma realidade limitada e afastada da realidade; nele, a prática dos profissionais fica completamente afastada do problemas reais da política e do governo. No serviço público, onde as reclamações de morosidade e ineficiência são comuns, planejar se torna fundamental, porém os métodos tradicionais apresentam processos questionáveis, uma vez que comumente separam a equipe de planejamento da equipe de execução, adotando roteiros estáticos insuficientes para lidar com a complexidade da realidade social.

Dessa forma, o Programa de Apoio à Gestão Pública, desenvolvido pela Empresa Interação Urbana LTDA nos municípios de Imbaú e Telêmaco Borba - PR, utiliza-se do método PES para embasar a sua atuação nos territórios.

Assim, o objetivo geral do trabalho é propiciar reflexões e contribuições acerca da aplicação do método PES no âmbito da gestão pública, tomando como objeto de estudo uma experiência empírica — o Programa de Apoio à Gestão Pública — evidenciando os aspectos positivos (impactos, pontos de destaque e elementos diferenciais) e negativos (obstáculos, nós críticos e gargalos operacionais) observados ao longo de sua execução.

Como desdobramentos do objetivo geral, são objetivos específicos: (i) realizar um levantamento teórico sobre as Reformas do Estado, as transformações na administração pública ao longo das décadas e a introdução do planejamento estratégico na esfera pública; (ii) conhecer

as principais etapas de execução do método PES nos municípios elencados, através do Programa de Apoio à Gestão Pública; (iii) identificar os principais desafios dos sujeitos envolvidos na pesquisa, (consultores, gestores e servidores públicos) durante o processo de planejamento, buscando identificar as convergências com o método desenvolvido por Matus.

Buscando demonstrar, na prática, o desenvolvimento do método PES, a pesquisa aborda como o Programa de Apoio à Gestão Pública, operacionalizado pela empresa de consultoria Interação Urbana LTDA, vem sendo aplicado nos referidos municípios, especialmente nas Secretarias Municipais de Assistência Social.

É importante contextualizar que o referido Programa foi implantado com o apoio da empresa Klabin S/A, a qual realiza um trabalho voltado ao uso sustentável dos recursos ambientais e ações de cunho social, como, por exemplo, o “Programa Klabin de Desenvolvimento Regional”, que fornece aos gestores públicos locais consultoria técnica nas principais áreas de interesse do município, entre elas a Assistência Social.

Alguns dos primeiros municípios a receberem o apoio foram Imbaú e Telêmaco Borba, por se situarem geograficamente em área de atuação direta da Klabin, escolhidos, por essa razão, para a realização da pesquisa.

A Interação Urbana LTDA é uma empresa de consultoria que atua com boas práticas de gestão pública, atendendo a demandas que contribuam com o desenvolvimento das comunidades e estejam alinhadas à estratégia de sustentabilidade das empresas (URBANA, Interação, 2023).

Para fundamentar a análise, este estudo propõe, em seu primeiro capítulo, uma contextualização teórica das reformas do Estado, à luz das contribuições de autores como Luiz Carlos Bresser-Pereira, Eli Diniz, Christopher Pollitt, Geert Bouckaert e Fernando Filgueiras. Essa abordagem visa situar o leitor no debate acerca da reconfiguração do papel do Estado nas últimas décadas, sobretudo no que se refere às mudanças nos modelos de gestão e formulação de políticas públicas.

Na sequência, ainda no mesmo capítulo, foi examinada a trajetória da reforma administrativa no Brasil e a evolução do planejamento governamental, com base nas obras de Frederico Lustosa da Costa, Cristiano Trindade de Angelis, Ana Paula Paes de Paula e do historiador Boris Fausto.

O segundo capítulo é dedicado à exploração do PES, abordando seus fundamentos conceituais e sua aplicabilidade. A análise é orientada pelas contribuições de autores centrais na formulação e desenvolvimento do método, como Carlos Matus, Rivera e Jackson de Toni,

cujos estudos oferecem aprofundamentos teóricos e práticos essenciais para a compreensão da lógica situacional do planejamento e sua relevância para a formulação de políticas públicas.

O terceiro capítulo expõe o método de pesquisa adotado, assim como as técnicas de coleta de dados e as respectivas abordagens analíticas. Para tanto, optou-se pelo método hermenêutico-dialético, tendo em vista que o aparato público se encontra em constante transformação e interage com diversos fatores externos, além de ser um método amplamente utilizado em pesquisas qualitativas, como a presente.

A coleta de dados foi realizada por meio da aplicação de questionários mistos, combinando perguntas fechadas e abertas, o que possibilitou a obtenção de contribuições mais abrangentes por parte dos participantes da pesquisa (GIL, 1999).

O quarto capítulo trata da análise empírica do trabalho, voltando-se para o atendimento do segundo e do terceiro objetivos específicos. A primeira parte deste capítulo caracteriza-se pela observação do Programa de Apoio à Gestão Pública e pela análise das informações disponibilizadas pela empresa Interação Urbana LTDA, buscando identificar características comuns entre o método aplicado e o PES, desenvolvido por Carlos Matus.

Ainda no quarto capítulo, com base nas respostas obtidas por meio dos questionários mistos, foi possível analisar os avanços alcançados nos municípios abrangidos pela pesquisa, em decorrência do apoio técnico oferecido pelo Programa de Apoio à Gestão Pública, bem como os principais desafios enfrentados durante a operacionalização de seus planejamentos.

Por fim, são apresentadas as Considerações Finais, a seção de Referências, assim como os apêndices pertinentes.

1. REFORMA DO ESTADO E O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO GOVERNAMENTAL

1.1 A Reforma do Estado e suas ambições

A Reforma do Estado pode ser considerada um processo abrangente de reestruturação das instituições governamentais com o objetivo de promover uma administração pública mais eficaz e eficiente, possuindo três princípios fundamentais que norteiam esse processo: a eficiência, a descentralização e o *accountability*.

Segundo Bresser-Pereira (2018), a eficiência implica na busca por resultados otimizados com o menor uso possível de recursos, envolvendo a revisão de processos internos, a eliminação de redundâncias burocráticas e a modernização das práticas administrativas, promovendo a racionalidade na utilização dos recursos públicos.

A descentralização, por sua vez, busca adaptar a administração pública às necessidades específicas de cada região, por meio da transferência de decisões para estados, municípios e outras entidades locais, proporcionando uma governança mais inclusiva e sensível às diversidades regionais (BRESSER-PEREIRA, 2018).

A expressão *accountability* tem sido traduzida como “responsabilização”; se aplicada à administração pública pode ser implicitamente caracterizada como a responsabilização pessoal pelos atos praticados e, também, com a exigente prontidão para a prestação de contas. Os autores Pinho e Sacramento (2009) buscaram compreender a aplicação desta expressão com base em estudos e experiências no âmbito público, constatando que o conceito *accountability* envolve a responsabilidade objetiva e subjetiva, o controle, a transparência, a obrigação de prestar contas, ganhando importância no Brasil especialmente com a Reforma de 1995, que será abordada mais adiante.

Conforme o entendimento de Diniz (2016), a interconexão desses princípios na Reforma do Estado teve como objetivo criar um sistema administrativo mais dinâmico e responsivo às demandas da sociedade. Dentre os principais instrumentos utilizados nesse processo, destacam-se a reestruturação organizacional, a terceirização de serviços e a introdução de tecnologias (BRESSER-PEREIRA, 1997).

A noção de eficácia do Estado implica não apenas questões ligadas à competência e eficiência da máquina estatal, mas também aspectos ligados à sustentabilidade política das decisões e à legitimidade dos fins que se pretende alcançar através da ação governamental. Aumentar os graus de governabilidade de uma ordem democrática exige não apenas um melhor desempenho da máquina burocrática, elevando seu nível técnico, mas o reforço da responsabilidade do Estado em face das metas coletivas e

das demandas básicas dos diferentes segmentos da população. O problema da governabilidade deve ser examinado, cabe insistir, em seu teor pluridimensional, envolvendo os instrumentos institucionais, os recursos financeiros e os meios políticos de execução (DINIZ, 2016, p.16).

De modo abrangente, a Reforma do Estado pode ser conceituada como um conjunto de transformações estruturais e institucionais no aparato estatal. Nesse contexto, os movimentos internacionais desempenharam um papel significativo na influência e remodelagem das estruturas e práticas do setor público em várias partes do mundo, de acordo com as demandas específicas do contexto histórico (BRESSER-PEREIRA, 2018).

Fazendo uma breve contextualização sobre as reformas em âmbito global, têm-se nos séculos XVIII e XIX as chamadas Reformas Clássicas que foram marcadas pela busca da eficiência administrativa. Nesse período, surgiram ideias como a separação de poderes, a profissionalização da burocracia e a introdução de mecanismos de prestação de contas, refletindo uma abordagem centrada na racionalização do Estado (DE FARIA; DE FARIA, 2017).

Conforme o entendimento de Bresser-Pereira (1997), no século XVIII foram definidos alguns direitos civis pelas cortes britânicas os quais foram introduzidos no século seguinte nas constituições dos países civilizados. No século XIX passou-se a ser necessário a definição de direitos políticos e sociais, introduzidos nas constituições de alguns países no século seguinte:

Se no século XVIII, historicamente, compreendeu-se a importância de proteger o indivíduo contra um Estado oligárquico, e no século XIX compreendeu-se a importância de garantir-se aos cidadãos a participação no processo político e de proteger os pobres e os fracos contra os ricos e poderosos, a importância de proteger o patrimônio público só passou a ser dominante na segunda metade do século XX. (...) Se no século XVIII foram definidos os direitos civis, e no século XIX os direitos políticos e sociais, agora passava a ser necessário definir um quarto tipo de direito, também básico – os direitos públicos: o direito de que gozam todos os cidadãos, de que o que deve ser público seja, na verdade, público. Ou, em outras palavras, o direito de que a propriedade do Estado seja pública, i.e., de e para todos, não-apropriada por uns poucos (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 347).

Bresser-Pereira (1997) considerou que a adoção de uma administração pública burocrática no século XIX, em substituição às formas patrimonialistas foram um avanço importante, destacando, em sua análise, os estudos do sociólogo Max Weber, o qual enfatizou a superioridade da racional-legalidade sobre o patrimonialismo. No início do século XX, ampliou-se o papel social e econômico do Estado e o controle hierárquico e legal sobre os procedimentos administrativos, conduta esta característica da administração pública burocrática.

Já na segunda metade do século XX, as reformas representaram uma importante característica da reestruturação dos Estados de bem-estar social, quando o neoliberalismo se tornou a orientação econômica predominante, ocorrendo durante a primeira crise do capitalismo (BRESSER-PEREIRA, 1997).

De acordo com o entendimento de Diniz (2016), contornos e resultados das reformas administrativas em âmbito global tiveram variações de acordo com cada país, porém também existem muitos elementos semelhantes entre elas, por terem sido conduzidas pelas mesmas instituições internacionais.

As reformas pioneiras ocorreram no Reino Unido (1979-1990), nos Estados Unidos (1981-1989), na Nova Zelândia (1984) e na Austrália (1983), sendo muitas representativas nas nações capitalistas desenvolvidas, fundamentadas em práticas administrativas e gerenciais de empresas privadas (DINIZ, 2016).

De Faria e De Faria (2017) esclarecem que as décadas de 1980 e 1990 foram dominadas pelas Reformas Neoliberais, influenciadas por pensadores como Milton Friedman e Friedrich Hayek. Essas reformas propuseram a redução do tamanho do Estado, a introdução de mecanismos de mercado na gestão pública e maior participação do setor privado.

A influência de organizações internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, desempenhou um papel muito importante nesses processos ao condicionar o apoio financeiro fornecido para as nações à implementação de reformas econômicas e políticas. Essas reformas, entretanto, reduziram o papel do Estado na economia promovendo a liberalização econômica e a promessa de eficiência na gestão pública (DE FARIA; DE FARIA, 2017).

Vale dizer que a União Europeia também exerceu impacto considerável na transformação do setor público, incentivando a harmonização de políticas e práticas administrativas e a adoção de padrões elevados de governança, com ênfase na prestação de serviços públicos eficientes e transparentes (BRESSER-PEREIRA, 2018).

Para Bresser-Pereira (1997), a Reforma do Estado é um tema amplo que envolve muitos aspectos políticos, econômicos e administrativos, cujo principal intuito é ampliar a capacidade de governar, transformando demandas da sociedade em políticas públicas. O autor defendia que as reformas deveriam tornar o serviço público coerente com o modelo capitalista contemporâneo, corrigindo falhas do mercado.

A virada do século trouxe consigo as Reformas da Nova Gestão Pública ou, o movimento da Nova Gestão Pública, como uma forma de responder às políticas neoliberais, introduzindo conceitos como gestão por resultados, parcerias público-privadas e uma

orientação para o cidadão como cliente (BRESSER-PEREIRA, 2018). Nesse contexto, a democracia necessitou de aprimoramento para tornar-se mais participativa, enquanto a administração pública burocrática precisou ser substituída por uma administração pública gerencial.

O sociólogo Max Weber abordou amplamente os sistemas sociais burocráticos, definindo-os como formas de poder ou de dominação. Nesse sentido, a burocracia seria um tipo de poder movido pelo desejo de racionalização do homem moderno na medida em que este apresenta meios coerentes e adaptados para se atingir determinados objetivos (BRULON et al., 2012).

Na reforma burocrática, a divisão do trabalho é racionalmente realizada, economizando-se os meios para se atingir os objetivos, ou seja, as decisões são tomadas sempre tendo em vista o aumento de produtividade (BRESSER-PEREIRA; MOTTA, 2004).

Segundo Pollitt e Bouckaert (2000), os motivos para que os países ao longo das décadas buscassem realizar reformas se originam em contextos internacionais, variando-se, porém, as prioridades de cada um deles, as circunstâncias e os pontos de partida de cada um. Um forte motivo, especialmente nas décadas de 1980 e 1990 foi o de economizar recursos.

Outro motivo apontado pelos autores foi o de remediar o baixo desempenho percebido em algumas áreas do serviço público; assim, a qualidade dos serviços e o aumento da produtividade foram metas defendidas por países da Europa Ocidental e da América do Norte. Também pode ser apontada como importante objetivo para as reformas, a obtenção de mecanismos de *accountability* e, em alguns casos, a melhoria dos padrões de vida pública (POLLITT; BOUCKAERT, 2000).

Lançando um olhar para o histórico de reformas a nível global, pode-se dizer que o processo tenha se intensificado após 1985, porém sua intensidade variou de um país para outro. Conforme mencionado anteriormente, países como Austrália, Estados Unidos, Nova Zelândia e Reino Unido foram muito ativos, liderando a Nova Gestão Pública (NGP) ou *New Public Management*, conforme descrito pelos autores Pollitt e Bouckaert (2000). Um outro grupo de países ocupou-se com suas reformas administrativas, de um modo menos intenso, como por exemplo a França, os Países Baixos e o Canadá, os quais não se renderam às ferramentas de privatização e mecanismos de mercado.

Um terceiro grupo de países, como Alemanha e Japão, desenvolveu seus projetos de reforma de maneira menos arrojada, porém com alguma influência da NGP. Por fim, é importante mencionar que alguns países em desenvolvimento da Europa Central e Oriental

tentaram implementar uma ou outra característica da NGP por cobranças de organizações internacionais como o Banco Mundial e a Comissão Europeia.

Pollitt e Bouckaert (2000) classificaram quatro estratégias utilizadas pelos países no contexto de suas reformas, sendo a conservação da máquina administrativa, a modernização da gestão, a introdução de mecanismos de mercado no setor público e a redução do aparelho do Estado através das privatizações e contratações externas.

Com o enfraquecimento da administração pública burocrática e emergência da chamada administração pública gerencial como resposta à crise do Estado e, também, como estratégia de redução de gastos e de proteção do patrimônio público, a gestão passou a orientar-se para obtenção de resultados (BRESSER-PEREIRA, 1997).

Filgueiras (2018) esclarece que a Nova Gestão Pública ou *New Public Management* foi resultado da união entre uma nova economia institucional e do gerencialismo do tipo empresarial. Em consonância, Secchi (2009) definiu que a Nova Gestão Pública, implementada em substituição ao padrão burocrático Weberiano, conduziu à três modelos organizacionais, sendo eles a administração pública gerencial, o governo empreendedor e a governança pública.

Filgueiras (2018) refere que a NGP foi inspirada nas formas organizacionais da iniciativa privada, com implantação de práticas comuns do mercado e novas demandas de profissionalização da gestão.

Esse processo de transição foi descrito por Filgueiras (2018) como uma mudança da *New Public Management* para a *New Public Governance*, sendo que a primeira mantinha o cidadão em uma lógica clientelista em relação ao Estado, enquanto a segunda reconheceu a necessidade de um envolvimento mais amplo da sociedade nas decisões governamentais.

Partindo de uma perspectiva comparativa, nos casos das reformas gerenciais, os autores Pollitt e Bouckaert (2000) evidenciaram que, em um primeiro momento, muitas dessas nações tiveram reduções concretas no gasto governamental, e até mesmo um certo equilíbrio orçamentário através de diretrizes voltadas à privatização de empresas estatais, terceirização de atividades de apoio e redução de pessoal, ajuste fiscal e fortalecimento do setor estratégico do governo.

Essas estratégias, entretanto, ainda mantiveram características do modelo burocrático, contradizendo o próprio discurso idealizador da reforma. A redução do número de servidores públicos, por exemplo, escondeu a transferência de tarefas para outras organizações, nos casos de privatizações e terceirizações. Um estudo sueco concluiu que as reduções de despesas tendiam a estimular as reformas gerenciais, e não o contrário, o que descaracteriza alguns resultados supostamente obtidos com elas.

Algumas nações afirmam que suas reformas geraram a melhoria dos processos, porém, os autores acreditam ser muito difícil fazer esta constatação, pois não se sabe se a seleção feita não foi tendenciosa (POLLITT; BOUCKAERT, 2000). Uma outra análise de resultado diz respeito a eficiência e eficácia trazida pelas reformas, havendo muitos exemplos de ganho de produtividade e até mesmo de melhoria de indicadores, medição também muito complexa de ser realizada.

Há, ainda, critérios de ordem sistêmica que poderiam servir como indicadores no processo das reformas, como a produção de um sistema mais flexível e o outro que medisse a capacidade de direcionamento das reformas (POLLITT; BOUCKAERT, 2000), entretanto não é fácil levantar esses resultados. Outrossim, é possível dizer que as reformas geraram sucessos e fracassos, mas seria necessária uma análise muito pormenorizada de cada país, considerando os diferentes contextos de cada um.

Segundo De Paula (2005) a administração pública gerencial superou algumas características burocráticas Weberianas, porém a dominação burocrática persistiu ao que a autora denominou como “formas cada vez mais sofisticadas de controle social” (2005, p. 52). De Paula também descreveu que os idealizadores da reforma gerencial dedicaram mais atenção à representação das instituições democráticas do que ao incentivo à participação popular.

A vertente gerencial alinhou-se com um projeto político de ajuste estrutural e reorganização do aparelho do Estado, com foco nas questões econômico-financeiras, e institucionais e institucionais-administrativas, enfatizando dimensões estruturais em detrimento das dimensões sociais e políticas de gestão, avançando pouco em termos econômicos.

1.2 Reformas no contexto brasileiro

A consolidação do Estado nacional e a formação das instituições da administração pública no Brasil perpassam dois séculos de história, a começar pela transferência da família real para o país, fato este que criou condições para a emergência do espaço público e a formação da burguesia nacional, tornando impossível a restauração da situação colonial anterior e favorecendo a independência nacional. Anterior à essa passagem histórica, o Estado era representado pela administração colonial, composta por uma miríade de instâncias e jurisdições que iam do rei até o mais modesto servidor, cujas atribuições se superpunham e se confundiam (COSTA, 2008)

Desde o início da colonização, com o fracasso da administração privada da maioria das capitanias hereditárias, a Coroa Portuguesa assumiu diretamente o seu controle e preocupou-se em instituir uma administração central. Costa (2008) aponta como principais características da

administração colonial a centralização, a ausência de diferenciação de funções, o formalismo e a morosidade. Essas disfunções, segundo o autor, constituíram um organismo autoritário, complexo, frágil e ineficaz.

Fausto (2013) refere que neste cenário acreditou-se que a solução viria da centralização da administração em uma autoridade real, fundando-se, em 1548, o Governo-Geral. Este modelo administrativo implantado por Portugal tinha como principal objetivo centralizar a administração colonial, tendo o Brasil três governadores gerais neste período, Tomé de Sousa, Duarte da Costa e Mem de Sá, os quais tinham suas ocupações constituídas em um Regimento.

Uma série de desafios fez parte da administração colonial, em especial a construção de uma nova capital, a pacificação dos indígenas, a expulsão de estrangeiros, e a substituição das capitanias hereditárias que não gerou o retorno econômico esperado (FAUSTO, 2013).

Segundo Cavalcanti (2023), a sequência deste período histórico foi marcada pela introdução do cultivo da cana de açúcar, que teve início em meados do século XVI e se fez próspero até meados do século XVII, quando os holandeses deixaram de comprar a matéria prima no Brasil.

Com a crise no ciclo do açúcar, a economia passou a se voltar para a extração e exportação de minérios, especialmente o ouro, que garantia altas taxas de impostos para a Coroa Portuguesa, especialmente em meados do século XVIII, período este dominado pela mão de obra escrava (FAUSTO, 2013). Apesar da forte extração de ouro, o cenário mundial foi tomado pelas manufaturas, contexto em que Portugal se comprometeu com a compra de tecidos ingleses em troca da venda de vinhos, ocasionando o seu endividamento.

A crise no Brasil Colônia tornou-se insustentável com o declínio da produção de açúcar e a escassez do ouro, bem como com a emancipação de outras colônias pelo mundo e a chegada da Família Real no Brasil em 1808, desenhando-se assim as questões políticas e econômicas que culminaram na Independência (CAVALCANTI, 2023).

Ainda segundo Cavalcanti (2023), com a abertura dos portos no Brasil e o rompimento com o pacto colonial, ou seja, com a quebra da restrição do comércio da metrópole com a colônia (movimento conhecido como Revolução Liberal do Porto) tornou-se indispensável uma constituição que garantisse o fim do absolutismo português e a recolonização do Brasil.

O historiador Fausto (2013) ensina que o Brasil Império, iniciado em 1822 com a Independência, marcou o período em que o Brasil se organizou politicamente como uma monarquia. O chamado Primeiro Reinado (1822-1831) foi marcado por intensos conflitos entre Dom Pedro I e os grupos políticos brasileiros, pelo autoritarismo e por decisões equivocadas na administração do país.

Conforme os registros de Fausto (2013), o Período Regencial (1831-1840), no qual os regentes eleitos governaram o país, foi um momento histórico caracterizado por muitas rebeliões, disputas de parlamentares e pelo golpe que antecipou a coroação do filho de Dom Pedro I. Já o Segundo Reinado (1840-1889) pode ser dividido em três grandes fases: consolidação, auge e decadência. Esse período teve como principais acontecimentos políticos uma transição lenta para que se abolisse o trabalho escravo no Brasil, a Guerra do Paraguai (que ocasionou o enfraquecimento da monarquia) e uma forte crise econômica decorrente desta.

Durante a última década do Império, a questão do trabalho escravo opôs os grandes proprietários rurais aos setores urbanos favoráveis ao abolicionismo. Nesse contexto político emergiu o movimento republicano, apoiado por um programa de reformas incerto e dividido entre duas correntes: o federalismo e o liberalismo. O federalismo foi defendido por lideranças políticas de São Paulo e Rio Grande do Sul, que exigiam maior autonomia regional; já o liberalismo, representado pelos políticos do Rio de Janeiro, reivindicava maior participação popular na política (Fausto, 2013).

Ao assumir, o governo provisório promoveu reformas urgentes para a implementação do novo regime e convocou eleições para uma Assembleia Constituinte, oficializando a República, implantando o federalismo e inaugurando o sistema presidencialista (Costa, 2008). Para Costa, a nova República tornou mais clara a separação dos poderes:

Ampliou-se a autonomia do Judiciário. Foi criado o Tribunal de Contas para fiscalizar a realização da despesa pública. As províncias, transformadas em estados, cujos presidentes (ou governadores) passaram a ser eleitos, ganharam grande autonomia e substantiva arrecadação própria. Suas assembleias podiam legislar sobre grande número de matérias. Esse sistema caracterizava o federalismo competitivo (COSTA, 2008, p. 839).

A República Velha estendeu-se de 1889 a 1930 e tornou-se progressivamente ineficiente, sobretudo à medida que a economia se diversificou além do café, industrialização e urbanização e pela organização política das camadas urbanas. Nesse contexto, o Exército passou a ser um ator político cada vez mais importante, perseguindo ideais modernizadores.

A Revolução de 1930 marcou a passagem do Brasil agrário para o Brasil industrial, havendo uma conjuntura favorável à transformação do Estado e de indução do desenvolvimento. A centralização e a suspensão das franquias constitucionais promovidas pelo governo geraram crescente insatisfação em setores liberais, desencadeando uma série de revoltas, entre as quais a Revolução de 1932 que, depois de sufocada, ensejou a convocação de uma Constituinte e, em seguida, a promulgação da Constituição de 1934 (COSTA, 2008).

O primeiro movimento de Reforma no Brasil foi baseado nos princípios da administração burocrática clássica, propondo a construção de um país com uma burocracia forte e inspirada nos moldes da administração de empresas. Conforme Brulon et al. (2012), a Reforma seguiu as características das burocracias tinha sua fonte de legitimidade no poder racional-legal, no formalismo e em um sistema de normas que definiam com precisão relações hierárquicas organizadas e formalmente descritas.

Em 1936, foi promulgada a Lei nº 284, conhecida como Lei do Reajustamento, que estabeleceu uma nova classificação para os cargos públicos e implantou o Conselho Federal do Serviço Público Civil, órgão diretamente subordinado ao Presidente da República. De todas essas medidas, é importante mencionar a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP):

O Dasp foi efetivamente organizado em 1938, com a missão de definir e executar a política para o pessoal civil, inclusive a admissão mediante concurso público e a capacitação técnica do funcionalismo, promover a racionalização de métodos no serviço público e elaborar o orçamento da União. O Dasp tinha seções nos estados, com o objetivo de adaptar as normas vindas do governo central às unidades federadas sob intervenção. Essa primeira experiência de reforma de largo alcance inspirava-se no modelo weberiano de burocracia e tomava como principal referência a organização do serviço civil americano (COSTA, 2008, p. 845).

A nova Constituição teve vida breve, pois havia uma forte oposição político-partidária que desfechou com um golpe de Estado em 1937, instituindo o chamado Estado Novo, sob o comando de Getúlio Vargas. Nesse período, ocorreu uma série de mudanças no aparelho de Estado, sendo implantados vários organismos especializados e empresas estatais, “englobando empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações” (LIMA JÚNIOR, 1998, apud COSTA, 2008, p. 845).

A deposição de Getúlio Vargas foi resultado de uma intervenção militar que culminou em sua renúncia. O movimento oposicionista ao regime ganhou força com o apoio das lideranças militares após a Segunda Guerra Mundial. Nesse período, a presidência da República foi assumida provisoriamente pelo presidente do Supremo Tribunal Federal.

Eleito em dezembro de 1945, o presidente Dutra realizou um governo legalista e conservador. Cinco anos depois, Getúlio Vargas foi novamente eleito presidente da República, mas com poderes limitados pela Constituição de 1946 e com a finalidade de cumprir um programa nacionalista e reformista, de forte intervenção do Estado na economia, com promessas de ampliar os direitos dos trabalhadores e investir na indústria de base, transportes e energia (COSTA, 2008).

Em seu segundo governo, Vargas nomeou um grupo de trabalho com o objetivo de elaborar um projeto de reforma administrativa, a qual previa a reorganização administrativa do ministério, porém ela não chegou a ser aprovada.

Após a morte de Getúlio e um tumultuado período de transição, Juscelino Kubitschek assumiu a presidência e propôs um Plano de Metas com trinta e seis (36) objetivos, destacando-se a busca por uma industrialização acelerada, apoiada na associação entre capitais nacionais e estrangeiros. Foi criada a Comissão de Simplificação Burocrática, com a finalidade de promover a descentralização dos serviços, a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos, que assessorava a presidência da República nos projetos de reforma administrativa e a Comissão Amaral Peixoto, que efetuava estudos para a realização de uma reforma administrativa.

Esse período foi marcado por uma administração direta submetida aos ditames de normas rígidas e controles, e a administração descentralizada, possuidora de maior autonomia gerencial.

Na sequência, Jânio Quadros foi eleito presidente, mas permaneceu apenas sete meses no governo, seguido por João Goulart, que se propôs a realizar um programa de esquerda, orientado para a realização de reformas de base — bancária, fiscal, urbana, agrária, universitária e administrativa (COSTA, 2008). No que tange a reforma administrativa, esta previa uma ampla descentralização administrativa e delegações de competências.

Com o golpe de 1964, o governo ditatorial realizou, à sua maneira, um programa de reformas de base e retirou do Congresso Nacional o projeto de lei elaborado pela Comissão Amaral Peixoto para reexame do assunto por parte do Poder Executivo (COSTA, 2008). Segundo o autor, o governo instituiu a Comestra (Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa) e promoveu uma reforma tributária, concentrando recursos nas mãos da União e esvaziando financeiramente estados e municípios. Tal reforma foi consolidada com a Constituição de 1967.

É importante ressaltar que os governos anteriores de Vargas, Juscelino, Jânio e João Goulart não apresentaram muitos avanços, mas certamente introduziram conceitos e diretrizes mais racionais para a administração pública, que repercutiram significativamente na Reforma de 1967, a qual previa uma série de princípios norteadores, sendo o principal deles a necessidade do planejamento governamental.

A Reforma de 1967, formalizada pelo Decreto-Lei nº 200 (BRASIL, 1967), funcionava como uma lei orgânica da administração pública:

Em primeiro lugar, prescrevia que a administração pública deveria se guiar pelos princípios do planejamento, da coordenação, da descentralização, da delegação de competência e do controle. Em segundo, estabelecia a distinção entre a administração direta — os ministérios e demais órgãos diretamente subordinados ao presidente da República — e a indireta, constituída pelos órgãos descentralizados — autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Em terceiro, fixava a estrutura do Poder Executivo federal, indicando os órgãos de assistência imediata do presidente da República e distribuindo os ministérios entre os setores político, econômico, social, militar e de planejamento, além de apontar os órgãos essenciais comuns aos diversos ministérios. Em quarto, desenhava os sistemas de atividades auxiliares-pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria e serviços gerais. Em quinto, definia as bases do controle externo e interno. Em sexto, indicava diretrizes gerais para um novo plano de classificação de cargos. E finalmente, estatuiu normas de aquisição e contratação de bens e serviços (COSTA, 2008, p. 850).

Houve grande distância entre as metas estabelecidas pelo governo ditatorial e aquelas realmente cumpridas, porém o Decreto-Lei nº 200 expandiu a administração pública indireta e consolidou um novo modelo de administração no Brasil, em substituição ao modelo clássico de burocratização baseado nas ideias de Taylor, Fayol e Weber, entretanto não contribuiu significativamente para a profissionalização do serviço público (COSTA, 2008).

Entre 1979 e 1982 foram elaborados outros dois programas de reforma, a desburocratização e a desestatização, ambas de iniciativa do Poder Executivo com o objetivo de ampliar a eficiência e a eficácia na administração pública e fortalecer o sistema de livre empresa.

Cabe salientar que o programa de desburocratização foi inédito no país, ao privilegiar os usuários do serviço público, embora também previsse o enxugamento do aparelho estatal. Já o programa de desestatização buscava estabelecer limites à descentralização da máquina pública, tendência constante nas décadas anteriores.

Tancredo Neves, presidente da Nova República, conduziu uma reforma administrativa com o propósito de conciliar os interesses das múltiplas correntes políticas que compunham sua base de apoio. Tal iniciativa representou buscou implementar uma reforma de cunho gerencial, mas resultou, paradoxalmente, no enfraquecimento do núcleo estratégico do Estado.

A transição democrática ocorrida até a posse de José Sarney representou, no plano administrativo, um retorno aos ideais burocráticos dos anos 1930 (BRESSER-PEREIRA, 1996), culminando em um certo desprestígio da administração pública brasileira e uma demora na percepção de que havia uma forte crise fiscal e do aparelho estatal em curso.

Segundo Costa (2008), valorizar a função pública e promover a renovação de quadros eram as metas principais da política de recursos humanos do governo Sarney, porém a ampla reforma modernizadora e democrática deu lugar à antiga estratégia de racionalização.

Segundo Bresser-Pereira (1996), o governo Collor prometeu impulsionar uma grande reforma da economia e do Estado. Foi também no referido governo que as privatizações foram estabelecidas como uma alternativa para os problemas econômicos juntamente com a redução do aparelho do Estado. Nesse período, houve demissões ilegais de servidores, a eliminação de órgãos, bem como a redução de remunerações.

A reforma administrativa realizada durante o governo Collor promoveu, de imediato, a reincorporação de algumas funções de governo, anteriormente desempenhadas pela administração indireta. Evitou-se, nesse contexto, a criação de novas estatais e fundações desprovidas de fontes autônomas de financiamento, concentrando-se no desmantelamento da estrutura estatal, com o objetivo de reduzir o número de servidores.

O fracasso das reformas propostas pelo governo Collor mostrou que o problema da governabilidade seria essencial para a ideia de uma reforma mais ampla do Estado brasileiro (SKIDMORE, 1999 apud FILGUEIRAS, 2018).

No governo de Itamar Franco, a crise da administração pública tornou-se ainda mais evidente. A Escola Nacional de Administração Pública – ENAP (inspirada no modelo francês) publicou, em 1993, um documento que expressou fortemente a ideologia burocrática do novo governo (BRESSER-PEREIRA, 1996), prevalecendo-se uma atitude reservada e pouco ousada em relação tanto à reestruturação do Estado quanto às iniciativas de reforma administrativa.

Talvez um dos períodos mais emblemáticos, em âmbito nacional, tenha sido a reforma administrativa conduzida pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), em 1995, no Governo de Fernando Henrique Cardoso, havendo um esforço para alinhar a administração pública brasileira às transformações decorrentes da integração dos mercados globais, ao aumento da influência das regulamentações comerciais internacionais e ao progresso nos métodos de gestão. Na reforma liderada pelo professor e, então, ministro Bresser-Pereira “as atividades do governo deveriam estar baseadas numa gestão pública similar à gestão realizada no mundo privado, porquanto seja o cidadão um cliente de serviços realizados pelo Estado” (FILGUEIRAS, 2018, p. 75).

Segundo Costa (2008), o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE) buscava implantar a administração gerencial, baseada no ajustamento fiscal, nas reformas econômicas orientadas para o mercado, na reforma da previdência social, na inovação dos instrumentos de política social e na reforma do aparelho de Estado.

O Plano visava aprimorar a “governança”, considerando que “a sua capacidade de implementar as políticas públicas estava limitada pela rigidez e ineficiência da máquina administrativa” (MARE, 1995 apud COSTA, 2008, p. 863). Nesse contexto, o Estado passaria

por uma redefinição de seu papel, deixando de ser o responsável direto pelo desenvolvimento, para se tornar seu promotor e regulador (COSTA, 2008).

A partir do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, estruturou-se uma estratégia de caráter reformista voltada ao fortalecimento do núcleo central do governo, à recomposição do quadro funcional por meio da valorização salarial no serviço público e à instituição de novas carreiras profissionais, com elevado grau de especialização, especialmente no campo das políticas sociais (FILGUEIRAS, 2018).

De modo amplo, o governo Lula deu seguimento à característica base da Nova Gestão Pública, ou seja, a garantia de autonomia burocrática a carreiras com responsabilidade pela implementação de políticas públicas, em sintonia com o fortalecimento de mecanismos participativos.

As mudanças fomentadas durante o governo Lula representaram condições necessárias, mas não suficientes, para agendar uma concepção abrangente de reforma da administração. Mudanças institucionais, na dimensão da burocracia federal, ocorreram alheias a uma agenda abrangente, coordenada e sólida de mudança institucional (FILGUEIRAS, 2018).

As ações adotadas não proporcionaram melhorias significativas na oferta dos serviços públicos, focando principalmente na gestão financeira e na ampliação das receitas do Estado, aperfeiçoando a arrecadação, o controle e o planejamento das políticas públicas. Entretanto, esses progressos não repercutiram diretamente para o cidadão, pois tiveram pouca influência sobre os servidores que atuam na linha de frente e nas áreas essenciais, que permaneceram submetidos a estruturas de carreira inadequadas e a baixos salários.

No primeiro mandato do governo Dilma Rousseff (2011-2014) adotou-se uma política de continuidade do governo anterior, havendo um aumento de empresas estatais e o ápice da curva quantitativa de órgãos da administração direta.

No segundo mandato, entretanto, foi anunciada uma ampla reforma administrativa, com o objetivo de melhorar a gestão pública e elevar a competitividade do país. Entre as medidas anunciadas pela presidenta estavam a redução de ministérios e secretarias nacionais, o corte de três mil cargos em comissão, a redução em 20% dos gastos de custeio e de contratação de serviços de terceiros e a redução em 10% do salário dos ministros de Estado (CAVALCANTE e SILVA, 2020).

Dilma enfrentou ampla oposição do Congresso para a aprovação das medidas e uma enorme desconfiança em relação às instituições políticas representativas (FILGUEIRAS, 2018). No entanto, antes do processo de *impeachment* que a afastou do cargo, foi posta em prática uma reforma ministerial, reduzindo consideravelmente o número de órgãos da administração direta.

Conforme Cavalcante e Silva (2020) os governos Lula e Dilma expandiram o núcleo estratégico do governo, sobretudo, por meio de criação ou transformação de unidades organizacionais em secretarias especiais da Presidência da República com status ministerial, em geral, com atividades associadas a temas sociais.

O governo Temer, sob a coalizão de governo um pouco menor que a do governo anterior, seguiu com o processo de redução de órgãos ligados à Presidência, iniciado nos últimos momentos do governo Dilma (CAVALCANTE e SILVA, 2020). Ainda assim, sua gestão não reduziu os níveis de gastos com as estruturas básicas do governo.

As reformas e tentativas de reforma no contexto nacional, ao longo dos anos, demonstraram que recorrentemente o Brasil improvisa medidas emergenciais para problemas de ordem estrutural, reproduzindo assim as desigualdades sociais ao invés de combatê-las, em uma concepção segmentada da questão social, formulando e implementando políticas sociais setorializadas sem um projeto para a sociedade (COHN, 1999).

Conforme os estudos de Motta (2007), desde a reforma do Estado realizada em 1995, o Brasil experimentou avanços graduais no processo de transformação institucional da estrutura do setor público. Contudo, tais progressos revelaram-se insuficientes para frear a intensa crítica direcionada à administração pública brasileira.

Considerando o desenvolvimento histórico do país, destacam-se três reformas de grande relevância, ocorridas nos anos de 1937, 1967 e 1995 (ou 1998, data da promulgação da Emenda Constitucional nº 19), partindo-se do entendimento de que a compreensão da organização governamental e da administração pública no Brasil exige, ainda que de forma resumida, a reconstrução dos processos que deram origem ao aparelho estatal.

Na história mais recente do país, especificamente no governo de Jair Bolsonaro, foi proposta uma reforma administrativa sintetizada em uma única Proposta de Emenda à Constituição, identificada como PEC 32/2020 (BRASIL, 2020). A proposta previa extinguir a estabilidade do servidor público, as promoções automáticas e diversos benefícios. As mudanças valeriam para novos servidores, com exceção de magistrados, parlamentares, militares e membros do Ministério Público.

Apresentada em setembro de 2020, pelo então ministro da economia Paulo Guedes, a PEC alterava uma série de normas do funcionalismo público nos níveis municipal, estadual e federal, sendo recebida com ampla rejeição pelo campo progressista, sindicalistas e servidores públicos. Diante das críticas à proposta, o texto inicial sofreu alterações ao longo da tramitação na Câmara, mas não chegou a ser votado pelo Congresso, embora tenha sido aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara (SALTO, 2021).

Conforme Salto (2021), os sindicatos entenderam que a proposta de reforma administrativa ajustada com a terceirização na administração estatal inviabilizaria a abertura de novos concursos públicos, prejudicando o vínculo dos trabalhadores com seus locais de trabalho e precarizando os serviços públicos. Conforme o entendimento de Sampaio (2023):

O texto atual mantém mecanismos de cooperação entre o setor público e a iniciativa privada que, na visão das entidades sindicais, promovem um avanço da lógica privatista sobre a máquina. O segmento aponta ainda risco de a medida facilitar o desvio de verbas públicas para a iniciativa privada e práticas de corrupção, além de ajudar a naturalizar a ideia de que o Estado pode sobreviver com menos investimentos públicos. Nos últimos anos, o setor viveu um arrocho fiscal que começou no governo Dilma (2014-2016) e viveu um aprofundamento nas gestões Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-2022) (SAMPAIO, 2023).

Também houve forte insatisfação da base opositora do governo de Jair Bolsonaro no Congresso o fato de entidades com fins lucrativos poderem firmar contratos com o Executivo, bem como a execução de contratos temporários. O texto da PEC também previa a autorização da redução involuntária da jornada de trabalho de servidores públicos e a consequente redução salarial em até vinte e cinco por cento.

Os grupos defensores da PEC 32/2020, por sua vez, alegavam que a proposta viabilizaria um teto para as despesas do Estado, tornando-o enxuto e eficiente. “A abordagem foi combatida pelas entidades sindicais, que viam o discurso conservador avançar sobre o funcionalismo às custas de investimentos cada dia menores em políticas e ações financiadas pelo Estado”, fragilizando direitos considerados essenciais ao serviço público (SAMPAIO, 2023, s/n).

Em 2023, quando o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva assumiu a presidência, a PEC 32/2020 não contou com a aprovação da base do Governo, sendo então iniciados novos debates sobre a reforma administrativa, sob o comando do Ministério de Gestão e Inovação em Serviços Públicos.

Segundo Costa (2024), desde então, algumas iniciativas foram adotadas pelo governo, como o concurso público nacional unificado, a realização do dimensionamento da força de trabalho, visando quantificar e definir os perfis mais adequados de servidores, bem como o estabelecimento de normas para o aperfeiçoamento da política nacional de desenvolvimento de pessoas.

Em janeiro de 2024 o presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira, prometeu colocar novamente em votação a PEC 32/2020, mesmo com as discussões efetuadas pelo governo Lula sobre uma ampla reforma administrativa.

Em agosto de 2024 foi promulgada a Portaria MGI nº 5.127/2024 que estabeleceu diretrizes e critérios a serem observados na elaboração de propostas de criação, racionalização e reestruturação de planos, carreiras e cargos no funcionalismo público. Entre as muitas diretrizes dispostas no documento, ele previa o aumento no número de critérios para que os servidores consigam progressão de carreira, considerando ainda o desempenho individual e coletivo do servidor, perfil, qualificação e comprometimento (COSTA, 2024).

O governo Lula optou pela realização de negociações por carreiras de servidores, ao invés de promover uma negociação geral, adotando discussões junto ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), ao Tesouro Nacional, com a Controladoria-Geral da União (CGU), com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), entre outros institutos e agências reguladoras.

Para além da publicação da Portaria, o governo federal anunciou uma ampla reforma administrativa, com a construção de uma nova legislação substitutiva do Decreto-Lei nº 200/1967, instituído durante a ditadura cívico-militar e que ainda hoje “dispõe sobre a organização da administração federal” (COSTA, 2024, s/n). Para dar andamento à reforma, o Ministério de Gestão e Inovação em Serviços Públicos e a Advocacia Geral da União (AGU) criaram uma comissão composta por juristas, servidores públicos, pesquisadores e acadêmicos.

Segundo Costa (2024), pesquisadores de universidades e institutos brasileiros defendem que a PEC 32/2020 tinha um objetivo restrito à questão fiscal, focada na diminuição de gastos, porém sem atender as necessidades de atuação do Estado. Além disso, a PEC 32/2020 impactaria carreiras permanentes em áreas essenciais como saúde, educação, assistência social e segurança pública.

A defesa da PEC 32/2020 comumente realizada por entidades empresariais partiria, segundo os pesquisadores, de premissas equivocadas de que o aumento do gasto público decorre do pagamento de servidores. Outrossim, menos de 13% do número de trabalhadores no país são servidores públicos (COSTA, 2024).

As reformas ou projetos de reforma no Brasil, bem como as estratégias adotadas pelos governantes (descentralização, racionalização, a privatização, entre outras) buscaram a eficiência e a qualidade nos serviços públicos. Embora pensadas em diferentes contextos, a adoção de ferramentas de planejamento permeou todos os documentos de reforma do aparato estatal.

1.3 Trajetória do Planejamento Estratégico Governamental (PEG)

A interação entre os princípios da reforma do Estado e os objetivos do planejamento estratégico governamental é um tema essencial para entender como as mudanças na gestão podem se alinhar com metas estratégicas de longo prazo. As reformas do Estado, frequentemente, tiveram como objetivo modernizar e otimizar a administração pública, enquanto o planejamento busca direcionar as ações governamentais para alcançar resultados específicos (DE TONI, 2021).

A evolução histórica do planejamento estratégico governamental remonta a meados do século XX, quando se intensificaram as demandas por uma gestão pública mais eficiente e orientada para resultados. No pós-Segunda Guerra Mundial, diversos países perceberam a necessidade de uma abordagem mais sistemática na condução das políticas públicas, alinhada aos desafios econômicos, sociais e políticos da época (DE TONI, 2021).

A década de 1950 testemunhou o surgimento de modelos de planejamento estratégico em países como França e Reino Unido, inicialmente aplicados no contexto militar e, posteriormente, adaptados para a esfera governamental. Esses modelos visavam estabelecer objetivos claros, identificar recursos necessários e traçar planos de ação para o alcance de metas específicas. O planejamento passou, então, a ser reconhecido como uma abordagem essencial para a eficácia governamental (TROTSMANN; CORRÊA, 2019).

Durante as décadas de 1960 e 1970, o planejamento estratégico governamental expandiu-se globalmente, ganhando destaque em diferentes contextos. A experiência bem-sucedida do modelo de Planejamento de Programação Orçamentária no governo dos Estados Unidos, por exemplo, influenciou a adoção de práticas semelhantes em outros países. Organismos internacionais, como o Banco Mundial, também passaram a incentivar a implementação de sistemas de Planejamento Estratégico como parte das reformas administrativas em diversas nações (TROTSMANN; CORRÊA, 2019).

Angelis (2015) defende que a convergência entre Reforma do Estado e planejamento se apresenta como uma possibilidade para impulsionar transformações significativas na gestão pública. Nova Zelândia, por exemplo, implantou na década de 1980 uma reforma baseada na descentralização e na redução da burocracia e alinhada ao planejamento estratégico, obtendo assim uma gestão célere em face das necessidades do país.

Singapura, por sua vez, também teve uma experiência exitosa, ao agregar tecnologias avançadas no processo de planejamento estratégico, permitindo ao governo melhorar a prestação de serviços e responder de maneira eficaz a desafios emergentes, enquanto promoveu,

concomitantemente, a participação social na formulação de políticas públicas (ANGELIS, 2015).

No Canadá, as reformas no setor público coincidiram com uma abordagem estratégica, permitindo que o governo ajustasse políticas e programas de acordo com as mudanças nas prioridades, próprias de uma sociedade em constante transformação. “A transparência e o engajamento público foram elementos essenciais incorporados no Planejamento Estratégico” (ANGELIS, 2015, p.12).

O autor Angelis (2015) esclarece que na Austrália, por sua vez, uma abordagem estratégica na gestão pública combinou princípios de eficiência com participação social nos processos estratégicos, contribuindo para políticas mais representativas e aceitas.

Na virada para o século XXI observou-se uma adaptação do planejamento estratégico governamental às novas demandas e desafios, incorporando conceitos como governança, sustentabilidade e inovação. O avanço tecnológico e a crescente complexidade das questões sociais e econômicas impulsionaram uma abordagem mais flexível e participativa, envolvendo a sociedade civil e adotando práticas mais ágeis.

De Toni (2021) explica que atualmente o PEG continua a ser uma ferramenta crucial em diversas nações, buscando não apenas a eficiência na alocação de recursos, mas, também, a promoção de políticas públicas mais eficazes e alinhadas às aspirações da sociedade. Sua evolução ao longo do tempo reflete a necessidade constante de adaptação a um ambiente em transformação, buscando sempre aprimorar a capacidade do governo em enfrentar os desafios contemporâneos e criar um futuro mais sustentável e equitativo (DE TONI, 2021). Para o autor:

O planejamento estratégico no âmbito governamental é um conjunto de referenciais teóricos, processos administrativos, aplicação de ferramentas e técnicas organizacionais que objetivam definir uma visão de futuro de médio e longo prazo, bem como as principais instituições e processos que asseguram coerência e efetividade entre meios e fins para o seu alcance (DE TONI, 2021, p. 13).

No Brasil, “a Constituição Federal de 1988 consagrou o planejamento como determinante para o setor público e indicativo para o setor privado” (DE TONI, 2021, p. 07). Segundo o entendimento de Brites e Lourenço (2022), neste período foi inaugurada uma reforma gerencial no país.

Em 2001 foi instituído o Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, através da Lei Federal nº 10.180/2001, a qual tem por objetivo formular o planejamento estratégico nacional, os planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, gerenciar o processo de

planejamento e orçamento federais, bem como compatibilizar as normas afins dos sistemas governamentais para os entes federados.

De Toni (2021) também assinala que dentre os diversos avanços legais pode-se destacar alguns elementos de gestão fiscal, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, promulgada em 2000, em que pese, para o autor esse avanço formal não tenha representado necessariamente avanços mais sólidos na dimensão estratégica do planejamento.

Em 2008, motivados por demandas de grupos da sociedade civil de São Paulo, foi sancionada uma Emenda à Lei Orgânica do Programa de Metas, que tornou compulsória a apresentação, pelos prefeitos, de metas fundamentadas nas promessas feitas durante suas campanhas eleitorais. Essa medida visava não apenas consolidar a prática do planejamento dentro da gestão pública, mas também fortalecer os mecanismos de controle social. O impacto dessa iniciativa ultrapassou os limites municipais, influenciando outras cidades brasileiras e países da América do Sul, além de inspirar propostas de alteração na Constituição Federal (GASPARD; FERREIRA, 2017).

Ainda segundo Gaspardo e Ferreira (2017), a participação social tornou-se um dos pilares dos movimentos sociais emergentes no Brasil, os quais passaram a reivindicar maior responsabilidade e transparência por parte dos gestores públicos, fomentando uma participação cidadã mais ativa para diminuir o distanciamento entre os representantes eleitos, os servidores públicos e a população em geral.

Conforme o entendimento de De Toni (2021) o que relaciona o PEG com um governo democrático é a compreensão de que as estratégias de um governo devem garantir decisões pacificadas entre os atores políticos, sendo assim o PEG passa a figurar como uma garantia institucional da democracia.

Fazendo uma análise crítica em relação ao PEG, Cardoso Jr. e Santos (2018) esclarecem que a dicotomia mais contundente nos estudos sobre o tema é a que contrapõe as dimensões técnica e política, uma vez que ambas são indissociáveis dos atos de planejamento e governo.

Em uma leitura mais direta, a técnica sem a política significa algo como a gestão cotidiana da máquina pública sem um plano que a oriente estrategicamente. A política sem a técnica significa algo como um plano estratégico sem a capacidade tática e operacional de ser implementado. No entanto, uma análise mais profunda revela que técnicos podem veicular a sua visão política dependendo da forma como constroem e operam os instrumentos. Nesses casos, quando a técnica toma o lugar da política, opera a instrumentalização da função como um fim em si mesmo. Além disso, eventuais excessos políticos da burocracia diminuem o grau de confiança necessário para que haja acordo político para institucionalizar os instrumentos, dotando-os do poder necessário para que funcionem melhor (CARDOSO JR; SANTOS, 1998, p. 335).

Ainda para Cardoso Jr. e Santos (2018), a burocracia desempenhou forte influência na função do planejamento, inclusive em sua dimensão estratégica, o que os autores entendem como um movimento controverso. Para eles, o principal entrave ao PEG se dá na diferença entre a expectativa dos agentes públicos sobre como os processos de trabalho deveriam acontecer e o que realmente se produz nas dinâmicas fundamentadas pela burocracia brasileira.

A alienação institucional diz respeito ao horizonte estreito com o qual vários profissionais enxergam a atividade de planejamento estratégico governamental. Ou seja, por tomarem essa atividade como um fim em si mesmo, acabam burocratizando-a no cotidiano da gestão pública e a ela atribuindo pouca ou nenhuma capacidade de agregar valor aos processos decisórios correntes ou cruciais de governo (CARDOSO JR.; SANTOS, 2018, p. 345).

De Toni (2021), por sua vez, postulou que conforme o Estado é protagonista na acepção de um projeto nacional, é importante entender melhor o comportamento da burocracia nesse campo, antes de qualquer crítica ao PEG.

Segundo o autor, o PEG possui inspiração na racionalização de procedimentos com vistas a possibilitar uma previsibilidade da vida política e social, que permita uma intervenção consciente na realidade, passando a ter uma atribuição de reparar as falhas de funcionamento do mercado. A decisão de planejar “representa um processo institucional que politiza o relacionamento entre os diversos agentes” (DE TONI, 2021, p. 15) e que também compreende o processo de racionalização do governo, produzindo políticas públicas e gerindo atividades administrativas e organizacionais.

O PEG possui uma relação indissociável com o orçamento público, uma vez que este instrumentaliza os objetivos do governo. Nesse contexto, os planos plurianuais representam a sua materialização com a programação orçamentária.

De Toni (2021) explica que o orçamento é um acordo político entre diversos segmentos, não havendo uma solução racional que atenda a todos satisfatoriamente, considerando a conjuntura de imprevisibilidade fiscal. O autor também sinaliza para um enrijecimento jurídico em face da questão orçamentária sob a alegação da necessidade de transparência e responsabilização.

Para além do orçamento e da gestão orçamentária há um outro mecanismo de extrema importância quando se analisa o PEG, o qual denomina-se centro de governo. Este ocupa um lugar estratégico na estrutura político-administrativa da gestão, uma vez que é no centro de governo que são discutidas as estratégias para os problemas e desafios.

Para De Toni (2021) os núcleos de governo possuem cinco objetivos principais; o primeiro seria assegurar a coerência das ações da gestão, o segundo seria aprimorar o

desempenho do governo, seguido da comunicação com a população, da condução política do governo (interação com o poder legislativo) e, por fim garantir canais de controle social.

Ainda para o autor o núcleo estratégico de governo pode ser organizado em cinco divisões: a gestão estratégica, a coordenação de políticas, a divisão de desempenho e performance do governo, a divisão de programas e projetos, e a de comunicação, destacando-se entre estas a gestão estratégica de governo. O núcleo estratégico representa os interesses de um conjunto de entes, podendo ser caracterizado por um conjunto de estruturas que prestam apoio ao Chefe de Governo, assegurando a ele decisões mais assertivas, coerência no processo de implantação de políticas públicas e promovendo boas práticas de governança.

Segundo Brites e Lourenço (2022) a estruturação do centro estratégico de governo no Brasil foi uma iniciativa do Tribunal de Contas da União, o qual publicou no ano de 2016 um referencial de avaliação dos centros de governo, apresentando evidências sobre os desafios e avanços da gestão.

A nação verde-amarela já perpassou pelo Estado Administrativo (1930-1945), pelo Estado para o desenvolvimento (1946-1964), pelo Estado Intervencionista (1965-1979). Saímos do patrimonialismo, vivenciamos a burocracia e seguimos os aperfeiçoamentos gerenciais. A administração pública nacional pode acontecer de maneira direta, e indireta, compreendendo as políticas e procedimentos com foco no cidadão. A história da administração pública brasileira deixou de ser apenas calcada no momento patrimonial, no momento burocrático e no momento gerencial. Atualmente ela é sedimentada nas Boas e Melhores Práticas (BRITES; LOURENÇO, 2022, n.p.).

É válido dizer que o planejamento estratégico governamental, por natureza, procura estabelecer metas, alinhando-se com uma visão de transformação e modernização da administração pública defendida pelas reformas do Estado (ANGELIS, 2015).

Assim, uma análise formal revela um alinhamento substancial entre os princípios da Reforma do Estado e os objetivos do planejamento estratégico governamental. A integração desses dois conceitos pode resultar em uma administração pública mais ágil, responsiva e eficaz, capaz de atender às demandas da sociedade de maneira estratégica e sustentável.

Segundo Brites e Lourenço (2022) o PEG evoluiu para incluir uma variedade de abordagens e metodologias, incluindo análise de cenários e avaliação de impacto. Além disso, tem havido um foco crescente na participação pública e na transparência, com muitos governos buscando envolver os cidadãos no processo de formulação e implementação de estratégias.

De acordo com Pinho (2020), a definição de indicadores de desempenho específicos e mensuráveis é um componente central do PEG no contexto das políticas públicas. Esses indicadores servem como métricas para avaliar o progresso em direção aos objetivos

estabelecidos, permitindo ainda uma compreensão clara do impacto real das políticas implementadas.

De Toni (2021) defende que o PEG também provoca o monitoramento contínuo das ações e uma análise em tempo real do andamento da implementação das políticas públicas. Isso não apenas fornece aos gestores e responsáveis uma visão imediata do desempenho, mas também possibilita a identificação precoce de desafios e obstáculos que podem surgir durante a execução. Essa capacidade de detecção precoce permite a implementação de medidas corretivas eficazes, evitando que problemas potenciais se agravem.

2. O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL E SUA IMPORTÂNCIA PARA A GESTÃO PÚBLICA

2.1 O privado e o público na agenda do governo

As interações entre Estado e sociedade são muito complexas e as próprias características do Estado são produtos de processos sociais, processos esses dinâmicos e em constante transformação. Essas relações são dependentes das especificidades de cada território; nos países da América Latina, por exemplo, o Estado tem sido compreendido como o principal responsável pelo desenvolvimento nacional (SERAFIM; DIAS, 2012).

As relações entre o Estado e a sociedade dependem de cada momento histórico, embora, seja qual for a sua forma de atuação e estratégias, perpassam pelas exigências do capital e não alteram a essência do Estado. Serafim e Dias (2012) argumentam que o que de fato muda é a agenda do Estado.

A agenda pode ser entendida com o “espaço problemático” de uma sociedade. Um determinado tema é incorporado à agenda quando é identificado como problema passível de se converter em política pública. Esse processo não deve ser entendido como estritamente técnico: a identificação do problema e a construção da agenda envolvem valores e interesses, estão condicionadas a elementos ideológicos e a projetos políticos e refletem as relações de poder entre os atores sociais envolvidos. As políticas públicas, por sua vez, seriam posicionamentos possíveis em relação a essa agenda, dadas as possibilidades teóricas, políticas e materiais apresentadas aos atores que participam do jogo político (SERAFIM; DIAS, 2012, p. 123).

O Estado pode ser considerado como um produto de variadas agendas que foram criadas e/ou descartadas ao longo da história, o que no entendimento de Serafim e Dias (2012) demonstra que o Estado é aquilo que se faz e, também, aquilo que não se faz, ou seja, o Estado é delineado por ações e, também, por omissões.

No Estado capitalista, os conflitos entre as classes sociais se manifestam de modo dinâmico e a sucessão de agendas configura o chamado “mapa” do Estado (SERAFIM; DIAS, 2012, p. 125). A agenda do Estado pode, então, ser definida como o instrumento que reflete as prioridades a serem trabalhadas pelo governo, um espaço de disputa entre diversos atores.

Lascoumes e Le Galès (2012) defendem que quando um problema público se torna também um problema político, ou seja, quando uma demanda consegue visibilidade suficiente, torna-se inevitável que ela seja interpretada como um processo político. Para os autores, a definição de agenda é um elemento central do conflito político, é a escolha da via de ação, priorizando determinados pontos de vista e mobilizando o apoio para determinado lado em um conflito.

Os autores supracitados analisam que a construção de um desafio público se materializa de três formas. Inicialmente, ocorre a apreciação do problema, de sua dimensão e de quais atores estão envolvidos nesta “controvérsia” (LASCOUMES; LE GALES, 2012, p. 163). Na sequência, abre-se espaço para a definição concreta do problema e do posicionamento dos diversos atores em relação a ele. Por fim, quando ocorre o aprofundamento diante da controvérsia com as respectivas interações entre especialistas, políticos, leigos e gestores tem-se a inclusão da demanda na agenda pública.

Para classificar uma situação como um problema, e este se tornar público, é necessário que essa categoria ultrapasse as preocupações individuais ou isoladas e passe a comover a sociedade como um todo.

Conforme o entendimento de Kingdon (2006, p. 227), “as situações passam a ser definidas como problemas e aumentam suas chances de se tornarem prioridade na agenda, quando acredita-se ser necessário fazer algo para mudá-las”.

A imagem dos problemas sociais é determinante para a definição das instituições que irão confrontá-los. Nesse processo, ocorrem “pontos de equilíbrio pontuais” (LASCOUMES; LE GALES, 2012, p. 167) que, ao mesmo tempo, que estabilizam o problema, também o modificam. Na seleção e hierarquização dos problemas sociais e possíveis soluções institucionais são elencadas as prioridades de governo e a agenda figura-se, então, como um “espaço de regulação política dos desafios coletivos formatados em vista de uma ação pública, ou de uma abstenção” (LASCOUMES; LE GALES, 2012, p. 167).

Para que um desafio seja inserido, então, na agenda pública deve-se observar algumas condições. Em um primeiro momento os dirigentes públicos devem analisar a demanda como um problema que necessite de intervenção governamental, e, em um segundo momento é preciso visualizar a resolução deste desafio como uma demanda de interesse coletivo. Posteriormente, o desafio precisa ser acolhido e ajustado às posições ideológicas do grupo político que dele tem tratado.

Para Lascoumes e Le Gales (2012, p. 169), os problemas públicos e as respectivas agendas aprofundaram as discussões sobre a ação do poder público, distanciando-se de linhas tradicionais que eram centradas meramente na vontade política. Outrossim, “poucas obras debruçam-se sobre as chamadas causas órfãs e, ainda menos, sobre as que fracassam na apropriação política”.

Kingdon (2011) aborda sobre como narrativas concorrentes podem afetar a abertura de janelas de oportunidades para a mudança de políticas. Por janela de oportunidade entende-

se, segundo o autor, os momentos passageiros em que as condições políticas convergem de tal maneira que as chances de adoção de uma política específica aumentam significativamente.

Por narrativas concorrentes tem-se os discursos, as interpretações divergentes a respeito de um determinado tema, gerando uma competição no campo público e influenciando a percepção das pessoas (KINGDON, 2011). Contudo, compreender sua existência é essencial para entender como as políticas são formuladas, debatidas e implementadas.

Após o entendimento de como um problema público se insere na agenda governamental, a sua materialização para o *status* de política pública perpassa por alguns momentos de maturação. A esse processo de elaboração de uma política foi dado o nome de ciclo da política (SERAFIM; DIAS, 2012). Segundo os autores, o primeiro momento para elaboração de uma política pública se refere a sua identificação, a qual ocorre de forma subjetiva considerando os interesses diversos que permeiam esse reconhecimento. O segundo momento é o de conformação da agenda, ou seja, é o ato de incorporar o problema na agenda do governo e pode envolver o poder legislativo, o executivo, a administração pública, partidos políticos, especialistas, os possíveis beneficiários da política, entre outros. Serafim e Dias (2012) entendem que o peso de um desses grupos deve ser suficientemente influente para tornar-se formador da agenda.

Ainda sobre a formação da agenda, Kingdon (2011) destaca três modelos: (i) a agenda sistêmica, ou não governamental, composta por assuntos de interesse nacional, mas que ainda não receberam a devida atenção dos dirigentes governamentais; (ii) a agenda governamental, formada por assuntos considerados relevantes para o governo; e, por fim, (iii) a agenda decisória, composta por prioridades de governo e, portanto, com maiores chances de serem implementadas. Essa diferenciação, feita por Kingdon (2011), visa demonstrar que algumas pautas se figuram no campo das intenções, outras estão mais próximas de uma tomada de decisão. Esse entendimento também foi contemplado por Serafim e Dias (2012):

Uma questão fundamental para análise é: por que alguns assuntos ou problemas, bem como alternativas, são selecionados para deliberação governamental e outros não? A resposta diz respeito, principalmente, às escolhas dos *agenda setters* e dos grupos de pressão (*advocacy coalitions*, *policy arena* e a *policy networks*) participantes da construção da agenda. A conformação da agenda se dá com base no entendimento, nos interesses, nos valores, na “visão de mundo” desses atores sociais (SERAFIM; DIAS, 2012, p. 130).

Conforme citado anteriormente, é no momento da formulação da política pública que ela se materializa. Este momento caracteriza-se por um processo decisório no qual os atores políticos, com base em diversas variáveis, formulam o “esqueleto da política pública”

(SERAFIM; DIAS, 2012, p. 131). Essas variáveis podem ser contempladas pelo conjunto de valores envolvidos no processo decisório, na projeção de resultados, níveis de conflito, capital e recursos humanos, dotação orçamentária, entre outros. Esse terceiro momento também é viabilizado por um processo formal, o qual se configura pelas medidas administrativas necessárias a existência da política pública.

Depois de formulada, inicia-se a implementação da política, que se dá através de um processo racionalizado de procedimentos; trata-se da fase normativa, geradora de atos e efeitos.

O último momento abordado pelos autores Serafim e Dias (2012) corresponde a avaliação da política pública, entendida como um processo técnico e extremamente útil que não ocorre somente após a implementação da política, mas sim ao longo dela.

Kingdon (2011) diferencia a agenda governamental, que para ele é uma seleção de assuntos prioritários e reconhecidos publicamente como um problema, da agenda de decisão, que se trata da junção da viabilidade de políticas públicas com o momento político oportuno.

É importante sinalizar que a agenda governamental não se restringe ao âmbito federal, incluindo também a esfera estadual, municipal, os ministérios e as secretarias. Também não se restringe ao Executivo, estendendo-se a outros poderes e grupos sociais, como poder legislativo, os partidos políticos, os grupos de interesse, a mídia, a sociedade, seja direta ou indiretamente.

Assim como um tema pode chegar até a agenda governamental, o oposto também pode acontecer por inviabilidade política, técnica e orçamentária, mas também por não representar as aspirações dos grupos dominantes ou até mesmo por envolver interesses conflitantes.

Segundo De Toni (2021), as prioridades de um governo são derivadas de pactos, acordos com partidos políticos, de demandas advindas da base social do governo, da busca por mitigar crises internas ou externas e, também, pela materialização de ideologias dominantes.

Conforme Kingdon (2011), as decisões públicas estão sujeitas à forte instabilidade causada pela alternância de grupos no poder, perpassando por três processos: o de problemas, o de soluções e o de alternativas.

Quando as solicitações da sociedade se convertem em questões que demandam a atuação do poder público, elas são priorizadas com base no nível de aceitação social e na viabilidade financeira disponível e seu impacto, havendo assim uma ruptura entre o problema e a sua solução. Devido à influência de múltiplos atores e processos como a opinião pública, as forças políticas, a viabilidade técnica e o posicionamento de burocratas e empresários, muitas variáveis são ponderadas nesse processo.

Somente quando todos estes atores e processos se harmonizam é possível definir os temas prioritários da agenda de governo, o que reforça a sua instabilidade e complexidade. “O

Planejamento Estratégico Governamental (PEG) seria a materialização instrumental e operacional da agenda, transformando e processando uma determinada visão de futuro do país em um sistema de planejamento concreto” (DE TONI, 2021, p. 21).

Kingdon (2011) corrobora com esse entendimento e ensina que a formação da agenda governamental parte de um mecanismo ideacional, propondo então um modelo de agenda estreitamente relacionado ao PEG, ou seja, uma agenda articulada pelo Estado, com uma perspectiva sólida para iniciativas de médio e longo prazo.

2.2 A cultura do planejamento na gestão pública

A cultura do planejamento sempre esteve presente no mundo corporativo, sendo reavaliada principalmente em períodos de crise sistêmica ou estrutural. Mintzberg (2004 *apud* DE TONI, 2021) ao questionar o planejamento estratégico empresarial dos anos 1970 e 1980, considerou que os métodos de planejamento empregados tiveram grandes equívocos, citando especialmente a separação do planejamento estratégico com a ação, a confiança excessiva em dados brutos e a crença de que os sistemas de planejamento foram refinados para proporcionar maior previsibilidade nas atividades. Entretanto, a abordagem metodológica do setor privado apresentava conceitos muito mais sofisticados em comparação com as práticas vigentes na administração pública daquela época.

Segundo Motta (1979 *apud* RIVERA, 1995, p. 96), ao se analisar a teoria das organizações é possível distinguir alguns modelos. O primeiro deles é o modelo clássico ou burocrático, o qual compreende a organização como um conjunto de formas de produção normatizadas, um sistema de tarefas padronizadas com a divisão clara das funções exercidas por cada indivíduo. A impessoalidade da organização é resumida na articulação hierárquica dos cargos e absoluto afastamento dos agentes de suas questões pessoais e ideológicas.

O segundo modelo refere-se à teoria de sistemas e enfoques estratégicos, os quais são capazes de se moldarem às condições do meio. A teoria de sistemas pode ser caracterizada pela interdependência de vários subsistemas e pela interação dinâmica de uns com os outros, avaliando-se os desvios em relação as metas planejadas e orientando-se em relação ao ambiente de que faz parte, para que as metas possam ser alcançadas.

Para Rivera (1995), um dos destaques da teoria de sistemas foi permitir uma compreensão das organizações que contemplasse a existência de vários subsistemas e seu impacto sobre o equilíbrio da organização. Por outro lado, esse modelo falhou ao não relacionar as variáveis e gradações que causavam maior impacto na estrutura organizacional. Outrossim, a teoria de sistema não contempla a importância dos atores, ou seja, as funções na estrutura

organizacional são mais preponderantes que os próprios executantes e “os subsistemas social e cultural são incorporados da perspectiva da racionalidade de fins da organização e não da perspectiva do entendimento dos atores” (RIVERA, 1995, p. 99).

Ao lado destes modelos, o autor aponta a existência de um modelo comunicativo, não muito abordado pela bibliografia convencional. O modelo comunicativo de organização reagrupa diversas tendências que expressam insatisfação em relação à racionalidade instrumental, cuja abordagem atribui aos atores da organização interpretações conscientes que lhes atribui uma estrutura social e individual.

Em seu estudo teórico, em que aborda a lógica do planejamento estratégico do setor social e da saúde, Rivera (1995) problematizou os enfoques metodológicos utilizados como alternativas para afastar o referencial utilizado no planejamento tradicional, defendendo uma perspectiva integradora das diferentes visões de organização, utilizando-se da expressão “reconciliação dialética” (RIVERA, 1995, p. 120) para explicar seu posicionamento.

Na abordagem dialética da organização, o diálogo ocupa um lugar central, “como uma necessidade posta pela caracterização das organizações como lugares de contradição” (RIVERA, 1995, p. 100).

Em uma crítica ao modelo burocrático, que se imuniza contra a política e que se prende exclusivamente ao critério de eficiência técnica, a abordagem dialética estabelece que a busca da efetividade, ligada ao desempenho organizacional em face de sua clientela, não é um critério meramente técnico. Antes, é um critério político (RIVERA, 1995, p. 101).

Rivera (1995) cita os estudos de Anna Campos (1990), referindo que o modelo emergente de organização se pauta pela teoria da ação e da abordagem dialética. Para a autora, o paradigma sistêmico se apoia em uma “construção determinística tanto da posição dos atores como da posição da organização” (CAMPOS, 1990 *apud* RIVERA, 1995, p. 112), enquanto o paradigma emergente enfatiza a possibilidade de uma construção social da organização realizada pelos próprios atores.

A racionalidade normativa de uma organização, bem como a racionalidade subjetiva dos atores sempre se farão presentes, mas entre elas sempre haverá uma espécie de tensão, decorrente de mudanças internas e externas, e que provocam a necessidade de rearranjos na cultura do planejamento. É com base nisso que Rivera (1995) defendeu a ênfase nos modelos comunicativos diante da própria evolução da teoria organizacional.

Abreu (1982), por sua vez, abordou a teoria contingencial das organizações, que buscou superar as limitações do enfoque sistêmico. Resumidamente, a teoria contingencial identifica que a tecnologia e a ambiência são centrais na delimitação da estrutura da organização.

O autor também explorou o chamado modelo dinâmico, que se constitui como uma junção das teorias sistêmica e contingencial e se caracteriza pela preocupação com a ambiência externa e a adaptação da organização e seu meio, bem como pela sistematização de papéis no âmbito da organização (ABREU, 1982). O enfoque de planejamento mais adequado ao modelo dinâmico é o estratégico.

De Toni (2021) menciona que a incorporação do elemento estratégico no setor privado foi o responsável por torná-lo mais criativo e intuitivo, apesar de tardio.

As metodologias de planejamento governamental, especialmente no Brasil, seguiram a tradição do planejamento corporativo, referenciadas por duas tendências: “a crescente participação estatal no desenvolvimento econômico e a intervenção planejada do Estado para cumprir objetivos de estabilização macroeconômica” (DE TONI, 2021, p. 82). O autor afirma que, por décadas, o planejamento na administração pública esteve dependente a uma lógica predominantemente econômica, transformando-se em um mecanismo de poder concentrado e hierarquizado.

De Toni (2021) cita o Plano de Metas, elaborado para o período de 1956 à 1961, como um modelo de planejamento adotado no Brasil que explorou algumas inovações nos elementos de governança e gestão, mas poucos avanços em ferramentas metodológicas, uma vez que focou em mecanismos de comando e controle:

Com o final do período desenvolvimentista e o processo de redemocratização, os “planos” que seguiram, apesar do nome, nada tinham de natureza estratégica ou de longo prazo, muito menos de uma “visão de desenvolvimento” abrangente para o país. Os assim chamados “Planos” Cruzado, Bresser, Verão, Collor e Real foram simplesmente medidas mais ou menos articuladas de combate à inflação e estabilização monetária. Obviamente, há de se considerar que o contexto fiscal, político e institucional daquele período limitava muito as condições de possibilidade para que surgisse no centro do governo federal qualquer iniciativa de PEG mais substantivo ou consistente (DE TONI, 2021, p.83).

A implementação do planejamento estratégico na esfera pública brasileira demorou para acontecer e enfrentou uma série de desafios, refletindo a complexidade inerente à administração pública, conhecida por abrigar múltiplos interesses, variáveis e dinâmicas (BRESSER-PEREIRA, 1997).

Um dos principais desafios citados por Bresser-Pereira (1997) residiu na resistência à mudança. A relutância em abandonar práticas estabelecidas pode representar obstáculos

significativos. A implementação bem-sucedida do planejamento estratégico governamental requer uma mudança cultural que promova a aceitação da inovação e a disposição para abandonar abordagens tradicionais.

A falta de alinhamento e coordenação entre diferentes órgãos e níveis governamentais foi outro desafio crítico ao PEG e sua superação exigiu mecanismos eficazes de comunicação e colaboração, garantindo que todas as partes estivessem alinhadas com os objetivos estratégicos e contribuíssem de maneira integrada para sua consecução (DE TONI, 2021).

Ainda, a instabilidade política e as mudanças frequentes de liderança representam um desafio adicional na implementação do planejamento estratégico no contexto governamental, uma vez que as mudanças abruptas impactam na continuidade das estratégias. A construção de um consenso duradouro e a adoção de práticas que transcendam ciclos políticos são cruciais para mitigar esse desafio (DE TONI, 2021).

Filgueiras (2018) trouxe em seus estudos sobre o planejamento na Administração Pública o conceito de “governança democrática”, sendo este um modelo de administração aberto ao público que ultrapassa o modelo gerencial, no qual a qualidade e a legitimidade da ação estatal importam para a cidadania. Nesse aspecto, a governança democrática reúne três elementos importantes, sendo as aptidões estatais para implantação e coordenação; o *accountability* e a participação política.

Pinho (2020) destaca que a avaliação do impacto das políticas públicas é um componente crítico para o processo de *accountability* e a transparência governamental. Sendo assim, a adoção de instrumentos de planejamento estratégico proporcionaria o pilar para a condução dos processos de trabalho, para a análise de resultados, bem como da eficiência na alocação de recursos.

A adoção do planejamento estratégico auxilia, ainda, a participação dos órgãos de controle social e, também, possibilita o levantamento de dados cruciais para o refinamento e otimização das políticas públicas ao permitir que os gestores ajustem suas decisões sempre que necessário, aprimorando-as com base em evidências e aprendizados obtidos durante o processo de implementação das políticas (PINHO, 2020).

Ximenes (2002) reforça que ao inserir a expressão Estado Democrático de Direito na Constituição de 1988, o constituinte se orientou por uma visão menos individualista de Estado, provocando a maior participação de componentes individuais, ou seja, a participação da sociedade. Além disso, após a Constituição de 1988, foram criados outros instrumentos legais de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, estabelecendo-se controle social enquanto

mecanismo de vigilância governamental (externo e interno) e a vigilância social (individual ou coletiva).

Segundo Braga (2011) o controle social possui três funções essenciais, a função política, que se expressa na participação da sociedade em processos decisórios e de acompanhamento da gestão; a função jurídica, enquanto elemento de defesa dos aspectos de legalidade de gestão pública; e a função social, que visa defender os direitos sociais dos cidadãos.

No entendimento de Bresser-Pereira (1996), o controle social foi ferramenta indispensável no modelo de administração pública gerencial, ao abordar a responsabilização baseada na participação e no desempenho dos administradores públicos. Para o autor, a partir da década de 1990, a sociedade civil caminhou em direção à participação, visando romper com os movimentos conservadores, prática esta que se fortaleceu ao longo dos anos.

De acordo com Trottmann e Corrêa (2019), a eficiência na alocação de recursos é outra contribuição significativa do PEG. Ao analisar as necessidades e demandas da sociedade em consonância com os recursos disponíveis, a gestão pode direcionar investimentos de maneira mais racional e alinhada com suas prioridades estratégicas, resultando em uma administração mais eficiente e na maximização do impacto das intervenções governamentais.

De Toni (2021) ressalta ainda que a implementação de um planejamento eficaz demanda investimentos significativos, tanto em termos de capacitação de pessoal quanto na implementação de tecnologias e sistemas de monitoramento. A falta de recursos pode comprometer a efetividade do planejamento e minar a capacidade de traduzir estratégias em ações tangíveis.

Não é difícil perceber que ocorreram progressos na introdução da cultura do planejamento no setor público, bem como em cada componente da governança, de maneira gradual e com o objetivo de fortalecer a estrutura estatal. No entanto, essa agenda foi conduzida sem que tais avanços resultassem em mudanças estruturais ou sistêmicas mais profundas. (FILGUEIRAS, 2018).

2.3 Diferenças entre o planejamento normativo e o planejamento estratégico situacional

Conforme explanado no item 1.3 deste trabalho, o planejamento estratégico governamental (PEG) representou uma abordagem fundamental para a gestão pública, sendo um processo formalizado que visa definir metas, diretrizes e ações a serem implementadas pelo governo a fim de alcançar seus objetivos de médio e longo prazo.

Ainda que o PEG seja de difícil estruturação em âmbito governamental, dadas as tendências burocráticas do planejamento no Brasil, trata-se de uma ferramenta essencial para a

administração pública, permitindo uma alocação eficiente de recursos, bem como a priorização de iniciativas e estratégias para promover o desenvolvimento sustentável e atender às necessidades da sociedade (DE TONI, 2021).

Para uma melhor conceituação do assunto é importante diferenciar as metodologias aplicadas ao planejamento governamental, sendo as principais a “racional-determinista” e a “estratégica-situacional”.

A metodologia racional-determinista é conhecida como o planejamento tradicional e pode ser definida como um método que se baseia num diagnóstico objetivo, através de cálculos técnicos e planos por setores. Os sujeitos são considerados agentes e seu sistema é fechado, prevalecendo o controle de método, procedimentos, tempo e resultados (DE TONI, 2021).

A metodologia estratégica-situacional ou, simplesmente, Planejamento Estratégico Situacional, é uma metodologia que se baseia no levantamento de problemas, suas causas e consequências. É indeterminista, porque considera as incertezas e surpresas e os sujeitos são atores sociais inseridos no cálculo tecnopolítico, que se caracteriza como um sistema aberto (DE TONI, 2021).

Esta modalidade de planejamento diferencia-se do planejamento normativo, operando análises econômicas e políticas, adotando métodos não só quantitativos, mas também qualitativos e realizando análises antecipadas da ambiência, que possam identificar gargalos e oportunidades para a organização.

Notavelmente, a busca pela eficiência se alinha diretamente com os objetivos do Planejamento Estratégico Situacional, o qual pode ser denominado como Método PES, pois visa a utilização eficaz dos recursos para atingir metas específicas e estabelecer uma visão de longo prazo (DE TONI, 2021).

Nesse sentido, um dos princípios essenciais para uma reforma do Estado bem-sucedida é a descentralização, que pode aproximar a administração pública dos cidadãos e facilitar a tomada de decisões. A descentralização pode ser estrategicamente alinhada com os objetivos do Método PES, permitindo uma implementação mais ágil e adaptável das estratégias em níveis locais.

Análises sobre os aspectos fiscais da descentralização e sobre a redistribuição de recursos públicos na economia foram e ainda são muito disseminadas, porém a participação de Estados e Municípios se restringem, muitas vezes, à execução de ações, não sendo garantidas as suas participações em etapas anteriores à implementação das políticas públicas (CARMO, 2015).

Lobo (1988) apresentou em seus estudos os principais limitadores associados à descentralização, incluindo a necessidade de fortalecer a capacidade administrativa dos governos locais para garantir uma gestão eficiente, equilibrar a distribuição de recursos de forma justa, evitar a fragmentação excessiva do poder e coordenar ações entre diferentes níveis de governo. Segundo a autora, o binômio centralização/descentralização seguiu um percurso histórico no Brasil, porém em meados da década de 1980 a centralização dos recursos financeiros na União foi tomada como a principal responsável pelos desequilíbrios entre os entes governamentais e pela dependência técnico-administrativa e político-institucional.

A descentralização passou a ser uma tendência dos governos e um conjunto de leis federais, estaduais e municipais deu sequência a uma crescente transferência de responsabilidades e competências entre as esferas de governo. Um exemplo disso foi a adoção do orçamento participativo e a criação de conselhos que pudessem deliberar sobre a aplicação dos recursos públicos. Esse processo foi entendido pelos setores progressistas como uma alternativa de distribuição mais adequada de poderes financeiros e funcionais entre os níveis de governo, diferindo-se, entretanto, da desconcentração de poderes que contribuiu apenas no plano físico-territorial, porém não afetou a redistribuição do poder decisório (LOBO, 1988).

Lobo (1988) entende que a descentralização como um instrumento de ação governamental não possui apenas qualidades, assim como a descentralização não é nociva por si só. Segundo a autora, haverá sempre a necessidade de um sistema de transferência de recursos federais para Estados e Municípios, sendo indispensável a manutenção de um montante superior de recursos com a União, sendo também necessário que o Governo Federal se mantenha responsável por um conjunto de competências que garantam o atendimento de prioridades de âmbito nacional.

Outro ponto a ser analisado no processo de descentralização perpassa as instâncias legislativas, nas quais são realizadas discussões, apreciações e aprovações que devem superar o clientelismo político e voltar-se para as necessidades e demandas da população (LOBO, 1988).

Segundo Felicíssimo (1992, p.7), a descentralização é orientada “para o desenvolvimento socioeconômico, com a democratização das relações como método e também como objetivo último”. Nesta linha, a descentralização política no Brasil se deu de forma parcial, garantindo a participação de entes federados na execução administrativa de políticas públicas, sem garantir, no entanto, a participação destes entes no processo de tomada de decisão e de formulação de políticas, que se mantiveram centralizadas no Governo Federal.

Outro aspecto muito importante que também pode ser integrado ao Método PES é a participação social, princípio que envolve o engajamento da sociedade nas decisões governamentais, como uma estratégia para garantir que as metas estejam alinhadas com as necessidades reais da população (ANGELIS, 2015).

Linhares e Humenhuk (2014) destacam que as principais ferramentas instituídas de controle social são os portais da transparência, os conselhos municipais, as audiências públicas e as conferências. No que se refere à transparência, a Lei Complementar 131/2009 alterou a Lei Complementar 101/2000, lei de responsabilidade fiscal, assegurando o incentivo à participação popular e realização de audiências públicas durante a elaboração e a discussão dos planos plurianuais da Lei de Diretrizes Orçamentárias e das Leis Orçamentais Anuais, bem como a garantia da publicização, em tempo real, de informações sobre a execução orçamentária e financeira em meios eletrônicos de acesso público.

Linhares e Humenhuk (2014) defendem que o grande desafio é que as informações disponíveis ao cidadão sejam dispostas de modo a garantir o seu entendimento. A Lei nº 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação, também trouxe mecanismos de controle social, estabelecendo que a transparência pública seja a regra na gestão pública e o sigilo, por sua vez, a exceção.

Pinho e Sacramento (2009) destacam que não são raras as situações que demonstram a fragilidade dos mecanismos de participação, dos conselhos e das instâncias de controle social, embora seja possível visualizar a presença de um processo de *accountability* no Brasil.

Apesar das evidências que colocam a metodologia estratégica-situacional ideal para o contexto governamental, os autores Pinho e Sacramento (2009) explicam que ela também enfrenta desafios significativos, incluindo a resistência à mudança, a falta de alinhamento entre os atores envolvidos no processo, a instabilidade política, a alocação insuficiente de recursos e a rigidez burocrática, ainda muito enraizada nos processos de trabalho.

O enfrentamento desses desafios requer abordagens inovadoras, investimentos adequados e a adaptabilidade. Ao enfrentar esses desafios de maneira proativa, o serviço público pode maximizar o potencial do planejamento e promover um desenvolvimento eficaz e sustentável (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

Carlos Matus foi um economista chileno, nascido em 1931, que assessorou planejamentos governamentais em seu país de origem e em outros países da América Latina. Matus especializou-se em Planejamento Estratégico para Governos, fazendo com que seu método se destacasse no cenário mundial.

No entendimento de Carlos Matus (1991), o planejamento tradicional oferece uma

realidade determinista e normativa, sendo inaplicável aos complexos problemas políticos de governo, ou seja, não é adequado ao sistema público. O economista adotou o conceito de planificação estratégico-situacional (PES), concebido como uma ferramenta ao serviço do dirigente político moderno.

Em sua obra, Matus faz uma crítica à planificação normativa, desenvolvendo um conjunto de métodos que permitem ao sujeito do planejamento ampliar sua capacidade de direção e de controle do sistema no qual faz parte (SANTANA; TAHARA, 2008).

O planejamento tradicional, questionado por Matus, faz uma diferenciação entre o responsável pelo ato de planejar e o objeto desejado, considerando este último controlável. O planejamento normativo trabalha com o que Santana e Tahara (2008) chamam de previsão probabilística, acreditando que os desafios inerentes ao planejamento podem ser solucionados pela normatização.

Matus (1993) considera que no planejamento normativo é possível um conhecimento objetivo da conjuntura, em um contexto ordenado. Para o autor, o planejamento normativo é determinista, objetivo, apresenta prognósticos únicos, prevê um planejamento por etapas, seu sistema é engessado, e os sujeitos são meros agentes do planejamento, o qual se baliza pela teoria do controle do sistema, sendo esta última uma análise controlada do problema.

Já o Planejamento Estratégico Situacional (PES), proposto por Matus (1993), se baseia no entendimento de que a realidade está em constante mudança e, portanto, o planejamento deve ser continuamente construído. No PES, o responsável pelo planejamento não é apenas um agente, mas está inserido no objeto, integrando a realidade planejada e “o conhecimento é sempre situacional e depende da inserção de cada ator nessa realidade, sendo assim, ele é parcial e múltiplo” (SANTANA; TAHARA, 2008, p. 23-24).

O método PES é indeterminista, subjetivo (depende de uma apreciação situacional), apresenta um cenário com várias possibilidades, o planejamento é posto a partir dos problemas, pressupondo a existência de incertezas e imprevistos no decorrer do processo, seu cálculo é tecnopolítico, os sujeitos são protagonistas do planejamento, o qual permite múltiplas possibilidades. (SANTANA; TAHARA, 2008, p. 25).

Apesar de imprimir certa flexibilidade ao processo de planejamento, o método PES é considerado um processo “teórico-metodológico-prático, sólido, sistemático e rigoroso” (SANTANA; TAHARA, 2008, p. 33).

Conforme o pensamento de Huertas (1996), o referido método foi elaborado com a finalidade de ajudar os gestores a lidarem com os problemas públicos, agregando a cultura do planejamento para o universo governamental. Contrapondo-se às limitações do planejamento

tradicional, tão focado nas questões de cunho econômico, o PES visa integrar as várias esferas da realidade, preocupando-se com a política e a técnica.

O planejamento normativo formula um “deve ser” imaginado num contexto de harmonia e ordenação, não considerando a existência do outro como sujeito. O planejamento de Matus entende a realidade como conflitiva, em que coexistem diversos atores com objetivos distintos. Refere-se, portanto, a um “pode ser” e à “vontade de fazer” (SANTANA; TAHARA, 2008, p. 24).

O PES visa a articulação entre o setor de planejamento e o governo, buscando a eficácia da gestão pública e admitindo que o ato de planejar não pode ser apenas uma prerrogativa do Estado, mas também de toda a sociedade que dele faz parte. A máxima de Matus (1993) é que as decisões de um planejamento são de responsabilidade daquele que o conduz, ou seja, planeja quem faz. Assim, o autor descentraliza as responsabilidades e as compartilha com todos os envolvidos no processo.

No âmbito da construção de um plano, Matus (1993) verificou a necessidade de uma análise prévia de viabilidade, sendo esta uma das principais bases de sua proposta. A análise de viabilidade é realizada ao estabelecer-se uma relação entre os recursos necessários e os efetivamente existentes, o que significa que um plano só terá viabilidade se existirem condições reais para ser colocado em prática.

Conforme os estudos de Santana e Tahara (2008), metodologicamente o PES propõe que sejam verificados todos os recursos necessários ao plano, sendo eles humanos, materiais e financeiros. Após este levantamento, são definidas estratégias para a superação dos desafios e a ampliação das medidas que possam favorecer o plano.

Complementarmente, são identificadas as possíveis soluções para cada desafio, sendo imprescindível conhecer a real condição de governabilidade do sujeito principal, apontando as intervenções necessárias ao gestor, mas também as intervenções de demandas, “que são as ações necessárias para alcançar a situação-objetiva, que estão com baixa governabilidade ou fora do seu espaço de atuação” (SANTANA; TAHARA, 2008, p. 99).

Por ser um plano flexível e adaptável à conjuntura, durante a sua operacionalização, os atores responsáveis continuam a investigação com a permanente coleta de dados, que subsidiam a avaliação do plano e a retroalimentação do sistema para o ajuste ou replanejamento das ações (SANTANA; TAHARA, 2008, p. 102).

Para De Toni (2006), o êxito do plano está no conhecimento prévio da realidade, na sua análise de viabilidade e na elaboração detalhada das ações, definindo-se os seus responsáveis e

os prazos previstos. O autor destaca que o método PES somente é finalizado após a sua completa execução, o que será aprofundado no próximo item desta pesquisa.

2.4 PES em evidência

Mesmo existindo dezenas de contribuições teóricas e abordagens no campo da planificação, a utilidade e a pertinência da obra de Carlos Matus e sua vertente do pensamento estratégico é citada em quase todas as demais.

O Método PES, muito mencionado no decorrer deste trabalho, permite resgatar o valor prático do planejamento, bem como superar a improvisação, a politicagem e o tecnocratismo, uma vez que possibilita abordar os problemas técnico-políticos reais que o governante deve enfrentar no decorrer de sua gestão.

Considerando que os resultados do plano dependem das circunstâncias, o Método PES enfatiza o conceito de plano dual, definido por Matus (1991) tanto como um plano de ação e também um plano de demandas e denúncias. No primeiro, o dirigente se responsabiliza por resolver os problemas que podem surgir no decorrer de sua aplicabilidade e, no segundo, ele solicita o apoio e a ajuda mútua de terceiros ou revela a sua oposição, uma vez que os resultados não dependem somente do plano de ação.

A necessidade do plano dual como resposta à interferência do outro obriga a ver também a análise da confiabilidade nessa perspectiva. No plano dual, a aposta é dupla. Aposto no êxito de minha ação e aposto no êxito de minhas demandas e denúncias. A confiabilidade do plano também inclui, por consequência, a dosagem na qual se combinam esses dois aspectos do plano situacional (MATUS, 1991, p. 41).

Conforme define Matus (1991), o bom político deve saber equilibrar o plano de ação com o plano de demandas e denúncias. Para ele, as condições para uma boa gestão dependem da capacidade de governo, ou seja, da potência dos métodos e práticas de trabalho da equipe, assim como da perícia de seus integrantes. Esta capacidade de governo está prevista no que Matus define como “Triângulo de Governo” (MATUS, 1991, p. 28) e possui dois aspectos, um pessoal e outro institucional. O aspecto pessoal indica a qualidade e a perícia da liderança e o institucional refere-se à acumulação de perícia nas áreas política, técnico-política e burocrática da máquina pública.

O Triângulo de Governo é composto por três eixos: a capacidade de governo (anteriormente mencionada), o projeto de governo e a governabilidade do sistema. A baixa capacidade de governo afeta a governabilidade e a qualidade da proposta de governo; já as exigências do projeto de governo testam a capacidade de governo e a governabilidade do

sistema. Já a governabilidade do sistema pode limitar o projeto de governo e fazer exigências à sua capacidade (MATUS, 1991).

A governabilidade do sistema compreende a relação entre as variáveis controláveis e não controláveis do governo; “quanto mais variáveis decisivas ele controla, maior é a sua liberdade de ação e maior é para ele a governabilidade do sistema” (MATUS, 1993, p. 60). Essa governabilidade depende de muitos fatores, com destaque para o capital político dos dirigentes, ou seja, sua influência e manejo político.

A capacidade de governo expressa-se em sua aptidão de direção e administração, referindo-se ao acervo de métodos da equipe de governo para conduzi-lo. Para Matus (1993), o conhecimento e domínio de técnicas eficazes de planejamento é a variável mais importante para medir a capacidade de uma equipe de governo e depende muito do capital intelectual dos profissionais que conduzirão as ações planejadas.

O projeto de governo versa sobre as reformas políticas e a estrutura de desenvolvimento que será adotada; é o conteúdo propositivo que traduz as circunstâncias e os interesses do governante. Expressa a junção do capital político e do capital intelectual.

Governar, então, pressupõe uma articulação constante entre essas três variáveis, onde a governabilidade trata do grau de dificuldade da proposta e as forças que o ator que está planejando controla, a capacidade de governo diz respeito à perícia e os recursos necessários para dirigir esse projeto, e o projeto de governo traduz as propostas, objetivos e os meios a serem utilizados.

Segundo Matus (1991), a planificação estratégico-situacional (PES) explica que nunca se governa com total governabilidade e total capacidade devendo haver um equilíbrio entre os três eixos, tornando o planejamento muito mais flexível e realista.

Para entender a proposta de planificação estratégico-situacional, torna-se necessário explicar algumas de suas características mais importantes, especialmente o conceito de estratégia do jogo social, onde Matus (1991) compara o processo de planejamento do governo com um tipo de jogo. Segundo ele, o plano (planejamento) nada mais é que uma cadeia de ações para alcançar objetivos específicos, necessários para o domínio da improvisação.

Na vida real o plano está ladeado por imprecisões, surpresas, rejeições e apoio de outros atores, sendo sua sustentação possível somente com a compreensão da situação a ser analisada na perspectiva de quem planeja. Para Matus (1991), o governante real situa-se entre dois extremos: o equilíbrio entre as variáveis que controla e as que não controla; é esse compromisso que define sua governabilidade sobre o objeto do plano, ainda que os resultados não dependam inteira ou principalmente do seu cumprimento. Quanto maior for o peso das variáveis

controladas pelo governante, mais sólidos serão os fundamentos de suas apostas.

Na teoria do jogo social proposta por Matus (1991), todos os jogadores possuem limitações de informação e de recursos e não sabem ao certo como superar tais problemáticas, tampouco sabem qual a estratégia mais eficaz. Assim, diferenciando-se da planificação tradicional, no Método PES, o jogador não consegue raciocinar de modo pré-determinado; uma vez que o jogo social é desigual e garante mais poder a uns do que a outros.

O jogo social é permeado então pela ignorância quanto às leis ainda desconhecidas ou que a ciência ainda não esclareceu. Para essa limitação a investigação, o estudo, a capacitação e o treinamento são alternativas viáveis. Também caracteriza o jogo social a criatividade dos jogadores, sendo este um aspecto considerado por Matus (1991) como essencial ao jogo social, uma vez que a interação criativa dos jogadores define se eles são bons ou maus estrategistas. Os ruídos produzidos nas conversações dos jogadores também possibilitam diversas interpretações, por isso a dimensão linguística é tão importante, assim como o contexto em que se situa o jogo particular, sobre o qual não há controle nem capacidade de previsão.

Em que pese as incertezas apontadas, os jogadores podem entrar em cooperação ou em conflito e assim surgem problemas de relações tanto no interior do plano quanto externas, entre os diversos jogadores. Quando isso acontece, o governante que deseja alcançar bons resultados precisa aprender a jogar no jogo social, apresentando domínio intelectual e artístico sobre o jogo semicontrolado.

Quando Matus (1991) se referiu à domínio intelectual, ele considerou quatro problemáticas: conhecer a realidade do jogo; saber delinear propostas de ação em momentos de incerteza; pensar estratégias para lidar com outros jogadores e com circunstâncias adversas; e agir no momento oportuno e com eficácia.

Em sua teoria do jogo social, não existem relações lineares, nas quais uma causa leva a uma consequência, uma vez que todos os jogadores ou atores do jogo social possuem limitações de informação e de recursos. Sendo assim, predomina-se a incerteza, nascida da combinação de duas variáveis: a dificuldade para elencar as possibilidades e a dificuldade para elencar as probabilidades (MATUS, 2005). Matus quer dizer que entre possibilidades bem e mal definidas e probabilidades conhecidas e desconhecidas surgem situações representativas da prática social real e, por isso ele defende que o ator pode até escolher o seu planejamento, mas não pode escolher as circunstâncias nas quais vai realizá-lo.

Considerando a teoria da ação social matusiana e sua metáfora do jogo social, o PES emerge como um método para que os atores em circunstâncias conflitantes, fortaleçam a ação cooperativa e estabeleçam relações políticas estratégicas entre si (MATUS, 2005).

Matus (1991) também utiliza-se também da metáfora do jogo semicontrolado, na qual cada jogador pode ficar limitado em sua capacidade de ação por questões variadas como, por exemplo, o controle dos centros decisórios (poder político), o controle de recursos econômicos e decisões orçamentárias (poder econômico), controle de recursos comunicacionais (poder comunicacional) e controle das capacidades científicas e técnicas (poder cognitivo e organizativo). A enumeração de todas essas capacidades somente é possível com a adesão de outros jogadores e da população não organizada.

Com a referida metáfora, Matus (1991) procurou argumentar que a eficácia política é tão importante quanto os critérios de eficácia econômica, cognitiva e organizativa. Na planificação tradicional, o político é tido como oposto ao técnico, não havendo estratégia política que lhe garanta viabilidade.

O plano está sempre em construção porém deve estar sempre a postos para dar suporte ao dirigente. Matus (1991) explica que no processo de planificação muitas perguntas tendem a surgir, porém sua dimensão estratégico-situacional está limitada a um curto prazo. Sendo assim, o líder é aquele que vê além, porém, só o estadista enxerga o futuro, além do rotineiro e do legitimado.

Agir no momento oportuno e com eficácia, recalculando e acompanhando a velocidade dos acontecimentos é um grande desafio para o dirigente. Diante disso, a planificação estratégico-situacional propõe o conceito de módulo ou plano modular, o qual remete a ideia de construção. O trabalho com módulos têm como vantagens a precisão e o rigor, permitindo uma vinculação real do plano com o orçamento.

Cabe destacar que na prática nada ocorre exatamente como planejado, nem mesmo na técnica de planificação, sendo imprescindível a capacidade dos atores em acompanhar a realidade.

2.4.1 As quatro perguntas que diferenciam o PES do planejamento tradicional

Em uma entrevista concedida por Matus para Franco Huertas sobre o método PES, o economista chileno contesta o planejamento tradicional, explicitando a pouquíssima capacidade de governo dos países da América Latina e defende o planejamento moderno como a principal ferramenta de trabalho do governante.

A explicação do método PES e suas principais diferenças com o planejamento tradicional foram sintetizadas em quatro perguntas: Como explicar a realidade? Como conceber o plano? Como tornar viável o plano? Como agir a cada dia de forma planejada?

Para explicar a primeira pergunta, Matus (1995) justifica que o PES não se limita ao

campo socioeconômico, buscando integrar todas as dimensões da realidade, especialmente as esferas política e técnica. Sendo assim, para explicar a realidade, o planejador tradicional utiliza o conceito de diagnóstico sob um viés tradicional da teoria econômica determinista. Matus (1995), por sua vez, entende o conceito de diagnóstico sob outra ótica, que considera as opiniões e visões de mundo de diferentes atores.

Se para o planejador tradicional existe apenas um ator, que seria o governo do Estado, para o planejador moderno a explicação de uma realidade deve ser construída com base na interpretação de diversos atores, os quais possuem seus valores, ideologias, interesses e propósitos. A leitura das informações trazidas por cada ator permite que se entenda diferentes perspectivas de realidade, transferindo o foco do planejamento para a análise situacional.

Se no diagnóstico a realidade é explicada e interpretada por um observador distante, na análise situacional uma mesma realidade pode ser explicada de formas diferentes, obrigando o planejador a diferenciar essas explicações, facilitando que os atores reais se identifiquem com o plano.

A partir da articulação entre os recursos de que dispõe e o grau de controle que exerce sobre os meios necessários à ação, o indivíduo configura-se como ator social, deixando de ser mero produto das condições sociais para assumir o papel de agente na construção da realidade. Nessa perspectiva, Matus (2005) argumenta que toda a ordem social é resultante da interação entre diversos atores, sendo que o êxito da ação de um está intrinsecamente relacionado à ação ou à omissão dos demais.

Matus (2005) elaborou uma análise sobre como os atores interagem em um cenário político, levando em consideração as relações de poder, os interesses e as estratégias utilizadas para atingirem seus objetivos. Ele via a realidade como um espaço onde esses atores competem, negociam e cooperam para alcançar suas metas dentro de um sistema político e social.

Utilizando-se da concepção de que o planejamento deve também ser pensado por quem o executa, Matus (2005) critica a separação entre o planejamento teórico e a execução prática das políticas. Para ele, o planejamento não poderia ser construído de forma isolada por atores sociais que não estivessem diretamente envolvidos com a sua implementação.

Ao contrário do planejamento corporativo, no qual o plano é desenvolvido por teóricos ou consultores externos que não têm contato direto com a implementação do mesmo, no PES é necessário considerar as condições reais, as restrições práticas e as necessidades específicas dos territórios onde as políticas serão executadas.

Outro importante aspecto do método desenvolvido pelo autor é a importância que ele depreende para cada ator social que participa do processo de planejamento. Segundo Matus

(2005) cada ator possui funções e papéis distintos, mas complementares, dentro da realidade e da implementação de políticas públicas eficazes.

Matus (1995) defende que um bom diagnóstico só seria possível com uma investigação profunda da realidade, cuja análise não esteja contaminada por visões interessadas, ainda assim um diagnóstico representa uma boa pesquisa, mas não representa de fato nenhum ator social. Quando, ao contrário, se realiza uma apreciação situacional é possível estabelecer uma relação direta entre a realidade e o plano.

Para responder à segunda pergunta, referente à concepção do plano, Matus (1995) novamente critica o planejamento tradicional, por este basear-se em predições e pressupostos únicos. No planejamento tradicional há um único ator (governo do Estado) e muitos agentes, subtraindo a representatividade necessária ao plano.

O método PES defende o “indeterminismo social em oposição ao determinismo” (MATUS, 1995, p. 64) que apenas concebe problemas bem estruturados. A realidade oferece problemas quase-estruturados, e essa diferenciação é a base para se conceber um plano. De modo sintético, um problema bem-estruturado é aquele em que todas as variáveis são precisas, assim como suas relações e, a sua solução é objetiva, não dependendo de posições situacionais. Já os problemas quase-estruturados apresentam variáveis precisas e imprecisas, e a solução para os problemas demandam discussões. Considerando que o objetivo de um planejamento governamental é responder às demandas da sociedade, o plano deve atentar-se que todos os problemas sociais são quase-estruturados, enfrentando-os com seriedade.

Na referida entrevista desenvolvida por Huertas foi abordada a metodologia para tornar viável o plano (terceira pergunta). Nesta questão fica evidente a necessidade de analisar e construir a viabilidade do plano na esfera política.

O planejamento tradicional ignora esse tema ou o aborda como se se tratasse de uma consulta política entre a equipe técnica de planejamento e a direção de 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 aprovada 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 (MATUS, 1995, p. 35).

Segundo Matus (1995), é imprescindível que haja interação entre o técnico e o político, porém, o que acontece no planejamento tradicional é uma consulta, o que torna o plano carente de viabilidade.

O PES por sua vez introduz a ideia de plano de ação, o qual considera múltiplos problemas, analisa os recursos econômicos e a eficácia política do plano. Outrossim, o PES

utiliza também o conceito de plano dual, distinguindo a parte do plano que depende da governabilidade do ator, da parte que requer a cooperação de outros, ou seja, é um plano de ação composto de operações.

O PES delimita responsabilidades em cada operação, focando também nos nós críticos, uma vez que “os políticos trabalham com problemas e os cidadãos sofrem os problemas” (MATUS, 1995, p. 71).

A conceituação de viabilidade política do plano também é necessária para se compreender a metodologia do PES. Para tanto, Matus (1995) vincula a viabilidade com três outros conceitos: o de decisão, o de operação transitória de uma decisão na prática e o de operação estável de uma decisão no futuro.

Uma decisão é viável quando ninguém mais se opõe a ela e a relação de forças é totalmente favorável à viabilidade do plano. Quando, porém, se tem um esforço concentrado para oportunizar uma decisão, pode ser que a viabilidade da operação seja transitória, não efetiva. Por último, quando todas as operações executadas não produzem o resultado desejado, a operação estável da decisão se mostra inviável.

Para viabilizar o planejamento, Matus (1995) compreende não ser possível resolver todos os problemas que surgem no processo e, por isso, defende um intercâmbio dos problemas de grande valor por problemas de menor valor, ou seja, o ator precisa adotar estratégias ou uma sequência de operações para que o intercâmbio de problemas possibilite efeitos colaterais positivos, tornando viáveis ações consideradas inviáveis inicialmente.

Ainda sobre esse aspecto, Matus (1995) propõe uma sequência de passos, um esquema para tornar o plano viável. Inicialmente, é necessário definir o problema e o plano para enfrentá-lo, delimitando suas causas, formulando os cenários, identificando as operações cabíveis e os possíveis planos de contingência.

Para uma análise estratégica também é fundamental que se identifique quem são os atores envolvidos, ao que Matus (1995) também identifica como jogadores. Nesse momento, é necessário identificar os apoios, as rejeições e as indiferenças relacionadas com as operações do plano. A partir destes dois pontos é proposta a construção de uma matriz de viabilidade, a qual não pode ser assumida de forma rígida, mas suscetível à mudanças, conforme a conjuntura.

A quarta questão fundamental para entender o método PES consiste na compreensão de como agir de forma planejada no dia-a-dia. Matus (1995, p. 93) esclarece para Huertas que os processos de planejamento na gestão pública são deficientes, uma vez que as ações se dissociam do que foi planejado para o atendimento de emergências; “planeja-se o que não se faz e faz-se o que não se planeja”.

O resultando da ineficiência ou falta de planejamento é o acúmulo de problemas. Nesse contexto, a improvisação torna-se uma prática natural, uma vez que é adaptável à realidade, oportuna e veloz, além de ser produzida em diferentes espaços do aparelho público, por distintos atores. Por influência do contexto em que se dão as práticas de governo, a improvisação também pode ser considerada situacional, na qual o improvisador age conforme a demanda, embora nem sempre utilize uma técnica ou teoria (MATUS, 1995).

Agir de forma planejada não significa apenas seguir um plano pré-estabelecido, mas adotar uma abordagem que considere o contexto situacional, monitorando e avaliando regularmente o processo, identificando obstáculos e ajustando as estratégias. No PES, entende-se que nenhum governo pode ser melhor que os instrumentos utilizados por quem nele trabalha.

2.4.2 Os conceitos de estratégia, situação e estratégia situacional

Em seus trabalhos sobre o planejamento na administração pública, Carlos Matus (1991) adota o conceito de estratégia como um dos pontos centrais, considerando-a como um procedimento especial aplicado à determinada vulnerabilidade, ou seja, ele aplica o conceito de estratégia conforme a conjuntura e, também, como proposta de longo prazo.

No âmbito da administração pública são frequentes situações de conflito, cujas possíveis soluções não são conhecidas e nem mesmo aceitáveis para todos os atores sociais envolvidos. Essas múltiplas possibilidades e articulações que delas emergem demandam definições sobre o que é de fato importante para o momento.

Em seus estudos, Matus (1991) também aborda os conceitos de explicação situacional e diagnóstico. No primeiro, cada jogador é a razão e o motor de sua ação; no segundo, há um apego em uma única explicação objetiva, onde nem sempre o autor é reconhecível.

A realidade é um espaço de possibilidades explicativas, aberto a todos que nela atuam. A explicação é uma colaboração na construção do mundo, pois descreve a realidade como um dado aberto e passível de outras tantas explicações, podendo frustrar um espaço de possibilidades quando se finca a uma única visão.

Na explicação do jogo social não há respostas absolutas e toda argumentação supõe uma relação de causalidade condicionada, sendo necessário identificar os problemas e explicá-los situacionalmente a quem deve-se fazê-lo.

Matus (1991) aponta para a necessidade do governante saber atuar sob forte dúvida, ou seja, a atuação do jogador na realidade que lhe foi posta, uma vez que ele não pode escolher as circunstâncias da realidade na qual está inserido. Uma análise de estratégia bem feita culmina com a planificação integral da ação sem que o econômico seja distanciado do político.

Outra questão apresentada refere-se ao “momento de fazer” (MATUS, 1991, p. 32), o qual deve vencer a improvisação. É na concorrência de urgências e importâncias que o dirigente e os demais atores devem agir com direcionamento estratégico. Nesse contexto, a prestação de contas quanto aos compromissos assumidos por superiores e subordinados constitui regra essencial para compreensão do que é uma direção responsável, onde dá-se espaço para as importâncias no lugar das urgências. Se não há direção responsável, a agenda fica acometida pelas urgências.

O conceito de situação criado por Carlos Matus rompeu com o conceito de planificação tradicional e se confunde, na explicação de Rivera (1995), com a chamada explicação situacional. A ideia de situação transmite um recorte espacial e temporal da realidade realizado por determinado ator. Na concepção de Rivera (1995, p. 150) “é uma tentativa de periodização da formação social, do ponto de vista do planejamento, onde os períodos correspondem às “situações” intermediárias de mudança que um determinado ator pretende produzir na realidade, tendo em vista o cumprimento processual do seu plano”.

O conceito de situação abordado por Matus (1991) possui influência marxista, ao identificá-la como um espaço conflitivo de produção social e vislumbrar a realidade situacional como um emaranhado de estruturas e relações hierárquicas que remetem à estrutura econômica e seu papel importante na compreensão da ação do homem. Além disso o uso do conceito de situação busca romper com as visões racionalistas, objetivistas e egocêntricas atribuídas ao planejamento ao longo da história (RIVERA, 1995).

O filósofo alemão Habermas (1981 *apud* RIVERA, 1995) também utilizou o conceito de situação em seus trabalhos, descrevendo-o como uma ferramenta para a compreensão do contexto social e histórico no qual a comunicação ocorre. Para o autor, a situação engloba não apenas o ambiente, mas as estruturas sociais, políticas e culturais mais amplas que moldam a interação entre os sujeitos. O entendimento da situação é fundamental para a interação comunicativa, pois leva em consideração as normas sociais, a cultura e as relações de poder.

Quando Matus (1991) aborda a explicação situacional, ele se refere a uma explicação da realidade nos aspectos “temporal, espacial e social”, motivada pelo envolvimento ativo do autor na realidade e pode ser diferente à explicação situacional de outros atores, conforme a perspectiva em que estes se situam (RIVERA, 1995, p.150).

A explicação situacional é auto-referencial, permitindo que vários atores expliquem a realidade de maneiras diferentes; é dinâmica, implicando uma análise do passado, do presente e do futuro; é policêntrica, pois pode representar visões conflitivas; é totalizante, uma vez que abrange várias dimensões da realidade (econômica, política, ideológica, etc.); é rigorosa, uma

vez que não se restringe a questões superficiais da realidade; é ativa, pois permite que o ator transforme a explicação em fundamento para a sua ação; é adaptável, permitindo que diferentes setores da estrutura administrativa a ajustem; e, por fim, “expressa o resultado do encontro dialético das forças sociais que a produzem” (RIVERA, 1995, p. 151).

A ideia de policentrismo também é recorrente, quando Matus (1991) aborda o conceito de situação e/ou de explicação situacional, durante entrevista concedida para Huertas (1995). Ao considerar as visões de distintos atores determinadas e articuladas com sua própria visão, ou seja, o entendimento de realidade de um indivíduo sofre interferências pela explicação de realidade de outros, explorando novas possibilidades e contribuindo com a eficácia do plano/planejamento.

Outro conceito importante para se entender como Matus (1996) estabeleceu a concepção de planejamento estratégico situacional é o poder, enquanto “categoria-chave da análise de viabilidade política” (MATUS, 1996, p. 544). Matus entende que o poder não se trata apenas de disposição de recursos, representando uma habilidade para analisar a situação, fazendo uso eficaz dos recursos disponíveis, e/ou empregar estratégias para que outro perceba a existência dos recursos e haja sobre estes.

Nesse sentido o poder é capaz de produzir efeitos quando utilizado ou não, desde que seja percebido. Assim, o autor confere ao poder uma capacidade dinâmica de produção de resultados (eficácia). Rivera (1995) ao analisar o conceito de poder trazido por Matus aproxima-o da esfera da legitimidade:

Através da análise dos interesses dos atores, enquanto uma parte da análise de viabilidade política dos projetos. Essa análise revela os graus de apoio e de rejeição que determinadas propostas suscitam. Fala indiretamente da legitimidade. Nesta acepção, a legitimidade tem um valor apenas parcial, pois a gradiente de legitimidade que caracteriza os vários projetos somente indica as estratégias mais prováveis: negociação, cooptação ou conflito entre os atores, ficando a adoção plena das mesmas, especificamente das estratégias de conflito, dependente das capacidades de poder dos atores. Isto é, a concepção matusiana admite a possibilidade de resolução de situações de conflito ou de baixa legitimidade mediante a mobilização empírica ou coercitiva do poder, quando a análise comparativa do vetor de peso revela vantagens para o ator interessado no projeto conflitivo (RIVERA, 1995, p. 167).

Sendo assim, a legitimidade é abordada em seu sentido funcional, podendo ajudar ou não na construção da viabilidade de uma proposta. Huertas (1995) esclarece que o poder, segundo Matus (1996), somente é legítimo quando exercido de acordo com regras e procedimentos estabelecidos e aceitos pela sociedade, resultando em uma governança eficaz e justa. Por outro lado, o poder ilegítimo ocorre quando as decisões são impostas sem o

consentimento ou aprovação das partes afetadas, o que pode levar a conflitos e descontentamento social.

Em que pese a complexidade da abordagem do conceito de poder atrelado à construção da legitimidade da proposta, esta é tratada com ponderação, como uma balizadora positiva ou negativa em face de determinado projeto.

A intenção de cada sujeito diante de um projeto deve então ser analisada com base em sua declaração explícita. Não sendo possível essa manifestação, cabe a análise de seu contexto situacional, ou seja, de sua conjuntura material e de outros elementos que representem sua concepção de mundo. O que Matus (1996) explica é que toda ação deve ser precedida de uma análise ampla, pois a legitimidade é essencial para o exercício do poder de forma eficaz e sustentável, promovendo a cooperação e o consenso entre os diferentes atores sociais (RIVERA, 1995).

Rivera (1995, p. 170) coloca que “quanto mais estreita a aproximação, mais precisa a identificação dos interesses e das capacidades de negociação dos atores”. Ainda para o autor “na construção da legitimidade dos planos, o modelo da comunicação direta é imprescindível, pois aqui não se trata de entender consensualmente um texto já escrito, mas de produzi-lo coletivamente” (RIVERA, 1995, p. 170).

2.4.3 Os quatro momentos do planejamento

Para trabalhar este conceito, Matus (1993) se fundamentou em quatro momentos: o explicativo, o normativo, o estratégico e o tático-operacional, expressando assim um marco temporário para determinadas fases do processo de planejamento. O conceito de momento substitui as etapas comumente utilizadas no planejamento tradicional e traduz o Método PES na prática.

No momento explicativo são identificados, descritos e explicados os problemas que necessitam de estratégia para sua resolução. Para isso, eles precisam ser categorizados de acordo com o grau de prioridade para a gestão, levando-se em consideração as circunstâncias reais, as capacidades de poder que fundamentam os fatos e as regras de produção social. Operacionalmente, nesse momento é possível utilizar o fluxograma situacional, considerando-se as possibilidades de atuação sobre a realidade e tomando-se por base um espaço de atuação pré-determinado (MATUS, 1993).

Rivera (1995) menciona que, para além, da elucidação dos problemas no momento explicativo, também deve-se indicar quais são os nós críticos para a gestão, ou seja, quais os gargalos e condicionantes de maior importância.

É no momento explicativo que Matus (1993), também, introduz o conceito de indicadores quantitativos e qualitativos do problema, onde o gestor deve construir uma matriz explicativa de viabilidade, composta por três eixos: governabilidade (aquilo que pode ser controlado pelo gestor); problema (causas controladas por outros atores); espaço fora do problema (causas indiretas).

O momento normativo, segundo Matus (1993), comporta a fase onde é definida uma situação ideal, ou seja, qual o resultado que se almeja alcançar se o planejamento ocorrer sem desvios e contratempos. Neste momento, define-se o programa direcional, ou seja, estima-se o cenário desejado através da análise do comportamento futuro das variantes críticas e da combinação de seus efeitos.

Ferrão (2011) advoga pela utilização de cenários na Administração Pública, pois eles possibilitam ao gestor melhor manejo das situações que envolvem alto grau de incerteza com relação à capacidade de prever o futuro ou corrigir rotas; evitando o dispêndio de gastos sem uma análise prévia e consistente e fortalecendo a capacidade dos profissionais envolvidos em aceitar novas perspectivas e diferenças de opinião.

Rivera (1995) interpreta que no momento normativo merecem destaque os quatro módulos básicos que devem estar contemplados no programa direcional, sendo os projetos de ação, as operações, as ações e as sub-ações.

A normatividade do plano implica o uso de vários instrumentos, como por exemplo: a técnica de cenários; a matriz de operações e problemas (identificando os nós críticos atacados e a responsabilidade institucional); a matriz recursos/produtos/resultados inerente ao desenho das operações; as técnicas de orçamentação, instrumentalização e custeio de recursos; as técnicas de organização temporal de ações ou redes etc. A consolidação do desenho supõe um quadro composto pelos vários requisitos que os compromissos de ação devem preencher linguisticamente (RIVERA, 1995, p.182).

O momento estratégico trabalha com a análise de viabilidade do planejamento e sua construção estratégica. Para que se analise a viabilidade de um planejamento, Matus (1993) estabeleceu três enfoques fundamentais – político, econômico e organizativo – que ao serem analisados em conjunto expressam a viabilidade da proposta. Nesse viés, cada enfoque ou dimensão deve ser mensurado com base em três planos diferentes, sendo eles: a capacidade de decisão, a capacidade de operação e a permanência do plano.

Cada ator social envolvido no momento estratégico irá analisá-lo de acordo com seu interesse, ou seja, alguns analisarão a cooperação política que a proposta pode ensejar, outros avaliarão a cooptação de recursos, outros a possibilidade de o plano ser posto em prática,

construindo-se assim a sua viabilidade em situações de conflito e mediante os recursos de poder nas suas várias dimensões (MATUS, 1993).

Neste terceiro momento, o gestor observará as adversidades que poderão ser enfrentadas durante a implementação do planejamento estratégico, as contradições que podem existir entre seus objetivos e a disponibilidade de recursos para viabilizá-los, bem como a burocracia dos processos e dificuldades para a operacionalização destes.

A última fase para aplicação do método PES consiste no momento tático-operacional, o qual aborda a execução e o monitoramento das ações. Nesta fase são delegadas as atividades (definição dos responsáveis), definidos os prazos para execução das ações e sub-ações, e realizados os monitoramentos e avaliações dos processos (MATUS, 1993).

Rivera (1995) define este momento como a mediação entre o conhecimento e a ação, onde os “módulos do plano se transformam em módulos de gerência” (RIVERA, 1995, p. 185).

É necessário a compatibilização do plano e do orçamento com a sua operacionalização, e seu monitoramento é constituído por diferentes níveis que vão desde a direção, passando pelas coordenações intermediárias e terminando no nível da execução da atividade em uma estrutura que permite “a construção simultânea da recursividade” (RIVERA, 1995, p. 187) a partir de vários espaços de ação.

É no momento tático-operacional que é materializada a ideia da sala de situações, que expressa a capacidade tecno-política de governo, ou seja, a capacidade do gestor em manter-se em harmonia com a realidade. Segundo Rivera (1995), uma contribuição muito importante trazida por Matus (1993) e vinculada ao momento tático-operacional é a teoria macro organizativa do Método PES:

Esta teoria se constitui na base de uma proposta de reforma administrativa, que supõe introduzir subsistemas de gestão, tais como: a racionalização do sistema de agenda; o planejamento estratégico enquanto processamento técnico-político de problemas e soluções; o subsistema de solicitação de prestação de contas; e um sistema de gerência descentralizado por operações (RIVERA, 1995, p. 187).

O planejamento estratégico situacional acrescenta pluralidade ao planejamento governamental, alcançando também a dimensão política, o que não ocorre no planejamento tradicional.

2.4.4 Fundamentos do PES: cenários, módulos e análise de problemas

O planejamento normativo tradicional, já abordado em sessões anteriores, era considerado por Matus (1993) como uma abordagem cega e ineficaz por acreditar que o futuro seria predizível. Segundo o autor, muitos futuros são possíveis, sendo necessário construir um

cenário de planejamento, expressão muito utilizada no planejamento estratégico como uma ferramenta de redução de incertezas.

A palavra cenário provém do teatro. Refere-se à criação de um entorno adequado e pertinente para representar ou situar uma obra. Indica um lugar e as circunstâncias em que se desenvolve o tema. O tema é o texto e o cenário é o contexto que o precisa. Algo semelhante ocorre com o plano. O conteúdo propositivo do plano é o texto, mas esse texto é ambíguo, sem as condições explícitas de seu contexto ou cenário. Assim, o cenário é o conjunto de condições e pressupostos em que se situa o plano (MATUS, 1993, p. 248).

O que Matus (1993) propõe ao utilizar o conceito de cenário no planejamento é que os atores envolvidos se atentem ao contexto quando elaborarem o planejamento, observando as variantes incertas e os planos de contingência para enfrentá-las. Ao invés de confeccionar um plano que tenta prever o futuro, a técnica de cenários elenca as possíveis variantes e a construção de possibilidades para cada uma; “deste modo, o planejamento baseia-se menos na capacidade de predição e mais nas técnicas de previsão” (MATUS, 1993, p. 250).

Matus (1993) refere que a Venezuela adotou a técnica de cenários no VII Plano da Nação, avançando significativamente, mesmo sem que todas as ações tenham sido concluídas. Um exemplo da técnica de cenários presente no referido plano venezuelano refere-se à exportação do petróleo, no qual foram pensadas três vias de ação para três variantes.

A variante 1 admitia a possibilidade de um crescimento de exportação de 2,3% ao ano entre 1984 e 1988; a variante 2 admitia uma deterioração no mercado internacional de petróleo, enquanto a variante 3 admitia um momento considerável na demanda mundial de petróleo e o aumento de preços em sua exportação. Matus (1993) explicou que as três variantes mencionadas foram combinadas com duas opções econômicas, uma que considerava um superávit financeiro nulo e outra que implicava no cancelamento de todos os vencimentos da dívida sem a contratação de novos empréstimos.

A combinação das três variantes com as duas opções supracitadas forma seis cenários diferentes, dos quais quatro foram considerados na confecção do sétimo plano, construindo assim um programa direcional flexível, apto a responder as diversas variantes e capaz de alcançar a situação-objetivo.

O desenho dos cenários visa esclarecer possibilidades ou dificuldades e, com base nisso, dispor de planos previamente elaborados para tais contingências. Por conseguinte, a exploração de cenários não tem como objetivo escolher um. Todos os cenários têm sua contrapartida em planos. Mas os cenários não podem ser tantos que confundam o governante. Isto exige um processo de redução tanto das variantes quanto das opções. (MATUS, 1993, p. 253-254).

O planejamento tradicional faz uma distinção entre planejamento global, setorial e de investimentos, o que ocasiona alguns desvios de atenção ao objetivo principal do plano. Um dos principais desvios apontados como crítica ao planejamento tradicional é o setorialismo, o qual entende que a única maneira de operacionalizar o plano é através do detalhamento deste por setores.

Matus (1993, p. 256) propôs um critério diferente para a divisão do “todo em partes”. O plano situacional seria então dividido em módulos que permitem a criação coletiva em todos os níveis e hierarquias do governo; esses módulos não dividem a realidade em departamentos, nem em setores, mas sim em unidades integradas entre as diversas práticas de produção social, evitando assim a não separação entre as esferas política, econômica e organizacional.

A divisão do plano situacional considera três módulos principais. Os módulos explicativos dividem o plano em áreas de conhecimento, elencando os problemas e subproblemas de cada espaço analisado; os módulos de ação dividem o plano em grupos e/ou projetos de ação, ações e sub-ações que possam ter impacto sobre os problemas; e, por fim, os módulos O-P, considerados subplanos limitados a uma área problemática que esteja sobre a mesma responsabilidade institucional.

Além da construção de cenários e da operação por módulos, Matus (1993) colocou a análise de problemas como um importante fundamento do planejamento situacional. O problema, para o autor “é uma discrepância entre o ser, ou a possibilidade de ser, e o deve ser, discrepância essa que um ator encara como evitável e inaceitável” (MATUS, 1993, p. 259).

O valor de um problema depende da posição em que ocupa na escala de prioridades de determinado ator, ou seja, depende da apreciação que cada um tem sobre a situação. Em geral, é comum que a população se preocupe com os problemas atuais (vigentes no presente) e terminais (inconformidades em relação ao sistema em que se está inserido); já os partidos políticos voltam-se aos problemas atuais e intermediários (questões ocultas para alguns espaços sociais). No processo de planejamento, é comum que haja uma concentração maior nos problemas atuais e, também, nos problemas potenciais (ameaças futuras), considerando que as decisões tomadas hoje são racionais à medida que também estejam correlacionadas às ocorrências futuras.

Em que pese a exploração permanente de tendências futuras no planejamento estratégico situacional, o caráter dinâmico do problema só se revela com o prognóstico; “assim, o prognóstico é um cálculo para antecipar as situações futuras, caso as tendências presentes se mantenham” (MATUS, 1993, p. 264).

Ao perceber a existência de um problema, o primeiro passo é a sua caracterização e classificação, seguido de sua explicação e do desenho das possíveis formas de enfrentamento. Uma das maiores dificuldades na análise de problemas no método PES reside no diagnóstico falso de um problema ou mesmo em uma má formulação dele. Em contraponto, um problema pode estar bem formulado, porém seu vetor de definição estar impreciso, o que foi definido por Matus (1993, p. 272) como “nó explicativo”.

O governante e sua equipe possuem um leque de opções para abordar o problema identificado, podendo enfrentá-lo em seu espaço de atuação, remetê-lo a um espaço superior, controlá-lo transitoriamente e, até mesmo, ignorá-lo tácita ou explicitamente.

Face ao exposto, para lidar com um problema, é necessário coerência no programa direcional, definindo-se se os objetivos do plano foram antecidos por uma análise cuidadosa dos problemas conjunturais. Ao buscar as opções possíveis para a solução de um problema é necessário conhecer o espaço real de opções, pois é nessa análise que surgirão soluções criativas de atuação.

Matus (1993) propõe a análise da situação em relação à situação-objetivo, por meio de uma explicação qualitativa de cada nó explicativo e, se possível, adotando-se também alguns indicadores quantitativos. É sobre cada nó crítico que o ator vai trabalhar a fim de alcançar os resultados almejados.

Nesta matriz pode-se observar que cada projeto de ação afeta vários nós críticos: cada nó crítico é afetado por vários projetos, e, portanto, cada projeto de ação tem efeitos sobre vários problemas. Assim, realizamos por essa via uma explicação da situação inicial, uma lista provisória de propostas e algumas ideias gerais sobre a situação-objetivo. Esses três elementos básicos do programa direcional devem ser agora complementados e aprofundados, até que este alcance grau de precisão de acordo com as provas a que deve ser submetido seu conteúdo proposicional. (MATUS, 1993, p. 281-282).

Em suma, o prognóstico compreende um instrumento de análise do planejamento, cuja construção deve considerar os problemas atuais e a racionalidade das ações que serão tomadas para sua eficácia no futuro. Se o planejamento não tiver um olhar para os problemas potenciais futuros “não teria sentido o planejamento de médio e longo prazo, e o plano se confundiria completamente com a intervenção social do dia a dia” (MATUS, 1993, p. 265).

3. MÉTODO DE PESQUISA

Segundo as autoras Lakatos e Marconi (1991), o conhecimento científico é obtido de modo racional, conduzido por meio de procedimentos científicos, visando explicar como e a razão pela qual os fenômenos ocorrem. O conhecimento científico é real, pois lida com fatos; é contingente, uma vez que sua veracidade ou falsidade pode ser comprovada; também é um saber sistemático (lógico) e verificável (pode ser comprovado).

Além dessas características, o conhecimento científico, para as autoras, conhecido por não ser totalmente exato, considerando que pode ser reformulado com o tempo, bem como por ser falível, ou seja, não é absoluto (LAKATOS; MARCONI, 1991).

Todo conhecimento científico pressupõe a utilização de um método. Conforme sinaliza Parreira (2018, p.28), “o método científico é um trabalho sistemático, na busca de respostas às questões estudadas, é o caminho que se deve seguir para levar à formulação de uma teoria científica”.

Um método científico pode ser definido como uma série de regras básicas executadas na geração de conhecimento, ou seja, procedimento voltado para a pesquisa e comprovação de um determinado assunto (PARREIRA, 2018).

Defendendo a necessidade mútua de teoria e prática, Demo (2005) entende que a prática não se restringe à demonstração técnica do domínio conceitual, mas como modo de vida em sociedade, capaz de enfrentar problemas concretos e apresentar soluções criativas. Em termos de qualidade formal e política, uma não se isola da outra.

Feitas tais explanações, o presente trabalho adota o método hermenêutico dialético, comumente empregado nas pesquisas qualitativas por entender que os fatos não podem ser considerados fora de um contexto social.

A gestão de um município e da população que a ele integra está inscrita no condicionamento dialético do trabalho na vida cotidiana, ou seja, expressa na forma de produção e reprodução da vida. As práticas profissionais no âmbito da gestão pública se efetivam na interação dialética causal entre diversas determinantes, autores internos (entes públicos) e externos (população).

A escolha do método dialético é viável porque propõe uma conclusão provisória dos dados/informações obtidos com os questionários que serão aplicados aos participantes da pesquisa, considerando que a máquina pública está em constante transformação e lida com diversos componentes externos, podendo utilizar-se de diferentes estratégias, de acordo com as necessidades que a realidade apresentar.

Conforme a perspectiva levantada por este trabalho, também será adotada uma metodologia qualitativa, buscando uma melhor e mais aprofundada interpretação dos dados/informações e sujeitos envolvidos na temática. Segundo Minayo (1999), a pesquisa qualitativa responde a questões particulares, à processos e fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

Ainda para a autora, o objetivo das Ciências Sociais é a pesquisa qualitativa, pois ela trabalha com um conjunto de fenômenos humanos que as pesquisas quantitativas não conseguem adentrar, pois não podem ser traduzidos em números, o que torna ainda mais plausível a escolha da referida metodologia neste trabalho.

3.1 Estruturação

Para atendimento do primeiro objetivo específico, foi desenvolvida minuciosa pesquisa bibliográfica com a finalidade de realizar um levantamento teórico sobre o planejamento estratégico voltado ao setor público, que possibilite a visualização do PES como ferramenta de gestão, tal como apresentados nos primeiro e segundo capítulos.

Segundo Marconi e Lakatos (1991), a pesquisa bibliográfica tem a finalidade de aprimorar e atualizar o conhecimento através de uma investigação científica de obras já publicadas.

Através da utilização de vocabulários estruturados, que permitem selecionar informações relevantes a partir de uma vasta quantidade de dados e da consequente inserção de palavras-chave na base de dados da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), foram realizados cruzamentos para a busca de outros trabalhos (teses, dissertações, artigos científicos) que pudessem contribuir com a pesquisa.

No primeiro cruzamento, as palavras-chave utilizadas foram “Administração Pública”, “Planejamento Estratégico” e “Planejamento Estratégico Situacional”, chegando-se a 20 (vinte) resultados, dos quais foram selecionados 05 (cinco) trabalhos para leitura, sendo 04 (quatro) artigos e (01) dissertação.

No segundo cruzamento foram utilizadas as palavras-chave “Gestão Pública”, “Planejamento Estratégico” e “Assistência Social”, sendo encontrados 20 (vinte) trabalhos e selecionados 03 (três) artigos para leitura.

O mesmo processo foi realizado na Plataforma Scielo, sendo cruzadas as palavras-chave “Administração Pública”, “Planejamento Estratégico” e “Social”, somando-se 08 (oito) trabalhos selecionados, sendo 07 (sete) artigos e 01 (uma) tese.

A seleção se restringiu à escolha de 16 (dezesseis) trabalhos devido à natureza dos demais, os quais possuíam abordagens voltadas para o planejamento no campo da saúde e/ou na esfera das organizações, o que contrasta com o recorte desta pesquisa.

O conjunto de trabalhos selecionados versa, em sua maioria, sobre a administração pública, iniciativas de gestão e modelos de governança, com enfoque para o planejamento estratégico.

Para atendimento dos segundo e terceiro objetivos específicos, foram aplicados questionários mistos que, segundo Gil (1999), são uma combinação de perguntas fechadas e abertas que podem ser utilizadas quando se deseja obter uma justificativa, contribuição ou parecer do sujeito/informante, além da resposta fechada padrão. A técnica foi escolhida para que os respondentes se sentissem à vontade para expor limitações, dúvidas e críticas sem exposição. O procedimento será mais bem detalhado na seção 3.2.

Anterior à aplicação dos questionários mistos, os instrumentais passaram por uma validação de conteúdo por um especialista na área. O professor Dr. Mauro Ferreira¹ não constatou necessidade de alterações, referindo que os questionários tiveram boa formulação e estruturação. Junto à validação do conteúdo, o referido especialista sugeriu uma análise sobre as possíveis dificuldades em usar o planejamento estratégico em um "ambiente institucional" conflituoso – especificamente na Assistência Social, bem como se a aplicação do Método PES teria “peso” diante desses cenários.

Certamente, a validação do conteúdo trouxe reflexões sobre o que precisa ser considerado, para garantir melhor compreensão e melhor eficiência dos instrumentos e sua respectiva análise.

3.2 Coleta de dados/informações

Conforme já mencionado, a coleta de dados e informações foi realizada mediante a aplicação de questionários mistos (apêndice I e II). A construção dos questionários observou as fases do Planejamento Estratégico Situacional, levantadas da literatura (pesquisa bibliográfica), comparando-as com as fases utilizadas pelo Programa de Apoio à Gestão Pública desenvolvido pela Empresa Interação Urbana LTDA.

¹ Mauro Ferreira é professor titular licenciado da FESP - Universidade do Estado de Minas Gerais; docente pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas pela FCHS - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais / UNESP - Campus de Franca; pesquisador no Laboratório de Estudos Sociais do Desenvolvimento e Sustentabilidade (LabDES). Ele também atua como consultor em projetos de planejamento territorial e gestão sustentável.

Também procurou-se envolver os participantes da pesquisa com questões sobre suas experiências a respeito do processo de planejamento e seu entendimento acerca do Método PES, bem como as potencialidades e desafios observados no cotidiano de trabalho. Para Gil (1999):

Construir um questionário consiste basicamente em traduzir objetivos da pesquisa em questões específicas. As respostas à essas questões é que irão proporcionar os dados requeridos para descrever as características da população pesquisada ou testar as hipóteses que foram construídas durante o planejamento da pesquisa. Assim, a construção de um questionário precisa ser reconhecida como um procedimento técnico cuja elaboração requer uma série de cuidados, tais como: constatação de sua eficácia para verificação dos objetivos, determinação da forma e do conteúdo das questões; quantidade e ordenação das questões; construção das alternativas; apresentação do questionário e pré-teste do questionário. (GIL, 1999, p. 140).

Os questionários mistos foram aplicados indiretamente, ou seja, encaminhados por e-mail com uma nota explicando a natureza da pesquisa, sua importância e necessidade.

Para as respostas das perguntas fechadas, exceto as questões 1 e 2, adotou-se uma escala de prioridades, de 4 a 1, sendo 4 para alta prioridade, 3 para média-alta prioridade, 2 para média-baixa prioridade e 1 para baixa prioridade.

Segundo Ribeiro (2013) a aplicação da escala de prioridades 4 a 1 no planejamento pode ser uma ferramenta útil para priorizar projetos, políticas públicas, ou iniciativas com base em sua urgência e impacto. Para o autor, a escala de prioridades permite que aquele que a utiliza se concentre na opção mais urgente, garantindo clareza sobre as prioridades e assegurando que outras opções importantes, mas não urgentes, não sejam negligenciadas ou esquecidas.

3.2.1 Participantes da pesquisa

O processo de coleta de dados e informações foi desenvolvido, inicialmente, com consultores que atuam no “Programa de Apoio à Gestão Pública”, procedente da parceria entre a Empresa Interação Urbana LTDA com a Empresa Klabin S. A.

A Interação Urbana participa de programas da Klabin desde 2015, introduzindo a parceria entre empresas privadas e administrações municipais como uma ferramenta de cooperação. A parceria teve início com projetos ligados ao planejamento estratégico municipal e a melhoria dos serviços públicos (INTERAÇÃO URBANA, 2024).

Com o objetivo de fortalecer as agendas econômica, social e ambiental nas comunidades onde opera, a empresa Klabin desenvolveu o “Programa Klabin de Desenvolvimento Regional”, e iniciou sua atuação em três municípios paranaenses e atualmente opera em quatorze territórios:

Com o apoio técnico da Interação Urbana, o projeto envolveu inicialmente um diagnóstico, traçado junto a representantes do poder público, com diretrizes para o Desenvolvimento Regional. Essas diretrizes, alinhadas com a Matriz de Impactos Sociais da Companhia, resultaram no Programa Klabin de Desenvolvimento Regional (INTERAÇÃO URBANA, 2024, s/n).

A Interação Urbana LTDA é uma empresa de consultoria voltada ao apoio técnico à administração pública, cujo propósito é “acelerar e qualificar o desenvolvimento municipal a partir da gestão equilibrada dos recursos e de ações planejadas e aderentes às demandas das políticas públicas” (INTERAÇÃO URBANA, 2024, s/n).

A empresa trabalha com dois produtos principais. O primeiro refere-se ao ordenamento público municipal e o segundo trata-se do apoio à gestão pública através de ferramentas e mecanismos de planejamento estratégico junto aos governos municipais.

Como fruto da parceria entre as duas empresas originou-se o Programa de Apoio à Gestão Pública, o qual tem como premissa incentivar as prefeituras participantes a adotarem o planejamento como uma rotina de trabalho necessária, que possibilita boas práticas de gestão.

Nesse sentido, os questionários foram aplicados a quatro consultores que atuam no Programa de Apoio à Gestão Pública. O modelo de questionário proposto aos consultores encontra-se no Apêndice I.

É válido elucidar que o Programa de Apoio à Gestão Pública é desenvolvido em três frentes: “Eixo 1: Gestão Administrativa e Fiscal”, “Eixo 2: Desenvolvimento Social” e “Eixo 3: Desenvolvimento Urbano e Rural Sustentável”, sendo as Secretarias Municipais de Assistência Social inseridas no Eixo 2.

Os municípios eleitos a participar da pesquisa foram Imbaú e Telêmaco Borba, ambos situados no Paraná e que fazem parte do Programa desde a sua implantação.

O município de Imbaú foi fundado há 57 anos, pertence à região intermediária de Ponta Grossa e à imediata de Telêmaco Borba, possuindo uma população estimada de 14 mil habitantes. O município de Telêmaco Borba, por sua vez, foi fundado há 84 anos, pertence à região geográfica intermediária de Ponta Grossa, possuindo população estimada de 81 mil habitantes, segundo o último Censo (IBGE, 2022).

Posteriormente, foram aplicados questionários mistos junto aos secretários municipais de Assistência Social dos referidos municípios e com um profissional de cada uma dessas Secretarias, que tenha participado de todas as etapas do planejamento, ou seja, um gestor e um técnico por município.

O objetivo dos questionários foi conhecer o entendimento dos participantes acerca do planejamento estratégico, sob as diferentes posições e perspectivas, conhecer as similaridades

do Programa de Apoio à Gestão Pública com o Método PES, bem como entender quais os principais desafios no processo de planejamento na esfera pública.

Mediante o exposto, participaram da pesquisa quatro profissionais por território, totalizando oito sujeitos, sendo dois secretários municipais de Assistência Social e dois servidores públicos dos municípios de Imbaú e Telêmaco Borba e quatro consultores que atuam nos referidos municípios. A escolha dos participantes possibilitou conhecer as principais etapas de execução do planejamento estratégico na Secretaria de Assistência Social e o quanto ele se assemelha ao Método PES, bem como entender os principais desafios enfrentados na execução das ações planejadas.

3.2.2 Local e situação

A coleta de dados/informações, por meio da aplicação de questionários mistos, foi realizada de modo remoto com todos os participantes envolvidos. Como se trata da aplicação de questionários, foram previamente combinados os prazos para devolução.

Com a finalidade de atender às exigências éticas, previamente foram obtidas as autorizações das instituições envolvidas, bem como o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) de cada participante, considerando que a participação é livre e espontânea.

3.2.3 Aspectos éticos

Gil (1999, p. 39) refere que as pesquisas que envolvem seres humanos devem caracterizar-se pela observância a princípios éticos definidos por normas aceitas internacionalmente, havendo consenso por parte dos pesquisadores que as pesquisas sociais com seres humanos devem passar por apreciações de Comitês de Ética com vistas a identificar possíveis problemas de natureza ética em sua formulação e condução.

Buscando construir uma pesquisa ética que contemple as normativas vigentes em torno das pesquisas em Ciências Humanas e Sociais, a Resolução nº 510 de 07 de abril de 2016, do Conselho Nacional de Saúde (BRASIL, 2016), dispõe sobre as normas aplicáveis a pesquisas cujos procedimentos metodológicos envolvam a utilização de dados diretamente obtidos com os participantes ou de informações identificáveis. Com base neste regulamento, a presente proposta foi submetida à autorização das Secretarias Municipais de Assistência Social dos municípios envolvidos, bem como à autorização da Empresa Interação Urbana LTDA para que seus consultores também pudessem participar. Na sequência, o trabalho foi inserido na Plataforma Brasil para apreciação do Comitê de Ética da Universidade Estadual Paulista – Campus de Franca, sendo aprovado em 04 de junho de 2024.

3.3 Análise de dados/informações

Em atenção à aplicação dos questionários mistos com os consultores, os dados foram tabulados nas perguntas fechadas de múltipla escolha, ou seja, processados conforme a similaridade ou não das respostas, para que depois fossem interpretados à luz do referencial teórico.

Já as perguntas abertas foram elaboradas com base em padrões de ação, ou seja, questões práticas sobre ações já desenvolvidas e ações que poderiam ser praticadas (GIL, 1999). A codificação das respostas dadas pelos participantes da pesquisa é mais complexa para perguntas abertas, portanto, as categorias de resposta foram construídas após a devolução dos questionários. O mesmo processo de análise de dados foi utilizado para o terceiro objetivo específico, junto aos gestores e técnicos dos municípios.

A análise de conteúdo teve como intuito identificar os pontos de convergência e de divergência entre o método e a teoria. Outrossim, as respostas foram categorizadas e agrupadas por afinidade, sendo tratadas de forma agregada, de maneira que nenhuma resposta individual pudesse ser identificada.

Importante salientar que a pesquisa se limita aos quatro anos da última gestão dos municípios envolvidos, ou seja, de 2021 a 2024, não possuindo a pretensão de abranger todos os fatores que podem influenciar no êxito ou insucesso de um planejamento, muito menos o de enumerar as variantes que podem influenciar diretamente nos indicadores em uma gestão.

Considerando a complexidade da realidade social, a importância do presente trabalho está na reflexão teórica acerca da otimização do serviço público através do Planejamento Estratégico Situacional.

4. O PROGRAMA DE APOIO À GESTÃO PÚBLICA NAS SECRETARIAS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE IMBAÚ E TELÊMACO BORBA-PR: UMA ANÁLISE EMPÍRICA

A pesquisa qualitativa centraliza-se na linguagem e tem como principal desafio a obtenção de interpretações coerentes no âmbito do universo pesquisado. Conforme os estudos de Sousa e Santos (2020), na pesquisa qualitativa de um fenômeno social é a pergunta de partida que permite a definição do melhor método e técnica de análise.

Segundo Bogdan e Biklen (1994), a pesquisa qualitativa têm como foco o indivíduo, suas relações e interações com o ambiente, supondo um contato direto e prolongado do pesquisador com o meio que está sendo investigado. Partindo desse pressuposto, o pesquisador interpreta o universo pesquisado com base em suas interações, experiências e conhecimento teórico. É nesse contexto que a pesquisa qualitativa pode trazer alguns riscos, sendo o principal deles, o emprego equivocado da subjetividade do investigador.

Sousa e Santos (2020) defendem que para se dirimir quaisquer subjetividades no desenvolvimento da pesquisa, a escolha do método a ser adotado torna-se ponto crucial para que os resultados alcançados traduzam fielmente a realidade estudada.

Como forma de superar este limite, o investigador qualitativo tenta reconhecer e confrontar suas opiniões próprias e preconceitos, como forma de lidar com eles. Por mais que se mantenham a flexibilidade, a criatividade e a reflexão própria do pesquisador nos estudos qualitativos, não cabe invenção e distorção de resultados. Portanto, garantir a autenticidade dos resultados é aspecto fundamental (SOUSA, SANTOS, 2020, p. 5).

A escolha do método e da técnica de análise de dados/informações na pesquisa qualitativa deve proporcionar um olhar apurado sobre a totalidade dos dados obtidos no processo de coleta. Após a coleta de dados, cabe ao pesquisador a realização de sua análise

No caso desta pesquisa, a técnica julgada adequada foi a análise de conteúdo. Cabe, ainda, destacar que não houve a pretensão de priorizar algum autor específico na análise dos conteúdos obtidos a partir dos questionários mistos aplicados, mas sim, de analisar os conteúdos em conformidade com o referencial teórico explorado nos Capítulos 1 e 2, especialmente o Planejamento Estratégico Situacional.

É necessário frisar que a caracterização deste estudo se derivou, também, da observação do desenvolvimento do Programa de Apoio à Gestão Pública e da participação direta em sua execução nos municípios contemplados pela pesquisa. Assim, para além do referencial teórico, foram consultadas também as informações disponíveis sobre o Programa de Apoio à Gestão

Pública, no período de 2021 a 2024. Estas compõem o acervo de documentos da Interação Urbana LTDA, disponível na “Biblioteca IU”², nas informações contidas no site da empresa e no material digital do sistema eletrônico “MonitoraPlan”, utilizado pelos profissionais da empresa e pelos municípios que integram o Programa.

Os estudos de Carlos Matus, criador do Método PES, foram a parte central para se compreender a teoria e buscar características comuns ao Programa, cujo foco é auxiliar os municípios que dele participam a desenvolverem seus planejamentos governamentais, otimizando a gestão com base em parâmetros técnicos, políticos e orçamentários.

Um dos aspectos de destaque da obra de Carlos Matus é a diferenciação que o autor realizou entre os conceitos de diagnóstico e análise situacional. Segundo Matus (1993), na análise situacional é essencial determinar quem explica a realidade, diferentemente do diagnóstico, uma vez que toda explicação é dita por alguém a partir de sua posição em determinada conjuntura, ou, como ele descreve, em determinado jogo social.

Enquanto o diagnóstico trata o sistema social como um problema bem estruturado e passível de uma resposta pré-estabelecida, a análise situacional procura incorporar a forma como cada sujeito vê e vive a sua realidade: “explicações diferentes sobre uma mesma realidade não só significam diferentes respostas para as mesmas perguntas, mas também diferentes respostas para diferentes perguntas” (MATUS, 1993, p.156).

A realidade é descrita por Matus (1993) como um jogo social que requer um planejamento que saiba articular técnica com política, estabelecendo ações que atendam aos objetivos do serviço público e os meios para alcançá-los, formulando estratégias que agreguem visões de diferentes atores.

No Programa de Apoio à Gestão Pública, o primeiro ato desenvolvido pela equipe ao iniciar o trabalho nos municípios é conhecer como estão as áreas (núcleo administrativo e financeiro, áreas meio e finalísticas), sob o ponto de vista dos secretários municipais, tidos aqui como gestores das áreas, conjuntamente com as equipes técnicas, quando possível. Busca-se, nesse momento, obter uma “fotografia” da área, considerando que um diagnóstico, além de demandar muito tempo, não traduz a dimensão subjetiva da realidade, se orientando essencialmente de dados estatísticos e técnicos.

Embora o Programa de Apoio à Gestão Pública não utilize explicitamente a expressão “análise situacional” para se referir a essa etapa do trabalho, as atividades desenvolvidas

² Material teórico e prático produzido por membros da empresa Interação Urbana LTDA para subsídio das atividades e consultas internas. O acervo é composto por planos de trabalho, relatórios técnicos, indicadores de gestão e evidências dos projetos desenvolvidos.

demonstram maior afinidade com a proposta metodológica de Carlos Matus do que com um diagnóstico convencional. Durante essa fase, o consultor da empresa Interação Urbana coleta informações sobre a área em questão a partir da perspectiva do agente explicativo e de sua interpretação da realidade, sem impor uma visão tecnicamente prescrita, e considerando todas as causas potenciais que possam ter influenciado determinado resultado.

De modo prático, no momento da análise situacional, o consultor da empresa se reúne com o Secretário Municipal da área em que atua e realiza uma entrevista semiestruturada³, a partir de um questionário técnico, elaborado por ele em cooperação com outros consultores e coordenadores, que aborda aspectos importantes para a gestão, como orçamento, recursos humanos, estrutura organizacional, fluxos de trabalho, participação da sociedade no planejamento e avaliação do trabalho, entre outros, conforme demonstrado na Figura 1.

Figura 1 - Layout da página do Sistema MonitoraPlan, com o checklist de perguntas realizadas no momento da análise situacional | Área: Assistência Social

Número	Descrição	Sub Função de Governo	Tipo de resposta	
1	Equipe que compõe o Órgão Gestor (Citar dados do nome, cargo e função):	Gestão do SUAS	Texto	[Edit] [View] [Delete]
2	O município possui Plano Municipal de Assistência Social atualizado?	Gestão do SUAS	Sim/Não	[Edit] [View] [Delete]
3	O município realiza a Vigilância Socioassistencial? Quem compõe a equipe?	Gestão do SUAS	Texto	[Edit] [View] [Delete]
4	Qual o IGD-SUAS do município?	Gestão do SUAS	Valor	[Edit] [View] [Delete]
5	Quantas famílias estão inscritas no Cadastro Único atualmente?	Gestão do SUAS	Valor	[Edit] [View] [Delete]
6	A Secretaria possui equipe específica para o trabalho de gestão dos Programas de Transferência de Renda?	Gestão do SUAS	Sim/Não	[Edit] [View] [Delete]
7	Qual o total de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família atualmente?	Gestão do SUAS	Valor	[Edit] [View] [Delete]

Fonte: Interação Urbana LTDA.

³ A entrevista semiestruturada é uma técnica de coleta de dados que permite a liberdade de expressão do entrevistado, ao mesmo tempo que também mantém o foco do entrevistador; nela o entrevistador possui um roteiro pré-definido de perguntas (GIL, 2002).

Para Carlos Matus (1995), a análise situacional está inserida no chamado “momento explicativo”, conforme abordado no item 2.4.3 deste trabalho, o qual descreve os quatro momentos do planejamento.

Além de identificar, descrever e explicar a realidade vivenciada pela gestão, no momento explicativo também devem ser identificados os nós críticos, construindo-se uma matriz explicativa de viabilidade, composta por três eixos: governabilidade, problema e espaço fora do problema (MATUS, 1995).

Assim, no Programa de Apoio à Gestão Pública, um dos pontos que mais se assemelham ao momento explicativo seria a aplicação da “matriz de viabilidade” junto ao núcleo central ou alta gestão de governo. A adoção da matriz de viabilidade tem como intuito promover, junto aos gestores, uma análise dos fatores internos e externos que possam comprometer a execução do plano de ação.

A matriz de viabilidade⁴ formatada pela consultoria monitora a capacidade e a governabilidade das ações planejadas, agregando elementos da metodologia de Matus, porém menos refinada e mais gerencial. Seu intuito é verificar se as ações planejadas possuem capacidades técnicas, financeiras e políticas, bem como se possuem requisitos de governabilidade, tendo como parâmetro a segunda metade do governo, momento em que já é possível avaliar se há tempo e recurso para a conclusão de determinada ação durante o mandato.

Embora o instrumental tenha sido metodologicamente desenvolvido pela consultoria, não chegou a ser aplicado efetivamente nos municípios da pesquisa.

No município de Telêmaco Borba, o Secretário de Planejamento chegou a construir uma matriz de viabilidade similar à proposta pela Empresa Interação Urbana, sendo realizadas discussões entre a coordenação do Programa de Apoio à Gestão Pública e o Secretário de Planejamento do referido município, sendo pactuada sua aplicação efetiva a partir de 2025, nos monitoramentos desenvolvidos pelos consultores com as diferentes Secretarias.

Em Imbaú, por sua vez, a matriz de viabilidade foi apresentada, mas não chegou a ser aplicada em nenhuma das áreas da administração. Segundo informado pela coordenação do Programa de Apoio à Gestão Pública nos municípios da pesquisa, não houve tempo hábil para a formação de todos os consultores sobre o seu preenchimento.

Conforme informado pelo coordenador geral do Programa de Apoio à Gestão Pública, planeja-se construir a matriz de viabilidade por áreas, considerando as possíveis contribuições de técnicos e coordenadores, e, em um segundo momento, com a alta gestão.

⁴ Informações prestadas pela Empresa Interação Urbana, através do coordenador do Programa de Apoio à Gestão Pública nos municípios da pesquisa.

Pela análise do instrumental desenvolvido pela consultoria, a matriz de viabilidade elenca as ações de cada eixo da administração pública (Gestão Administrativa e Fiscal, Desenvolvimento Social, Desenvolvimento Urbano e Rural), introduzindo o status de cada ação, identificando as prioridades do Programa de Governo, prazos estabelecidos, capacidade de execução (orçamento), necessidade de projeto ou estudo técnico, parecer jurídico e/ou licitação, responsáveis pelo gerenciamento e execução de cada ação. Na matriz de viabilidade também é discutida a governabilidade da ação (União, estado, legislativo, Ministério Público/Judiciário, secretarias municipais), bem como a viabilidade das propostas, conforme avaliação dos gestores.

Com base nesse instrumento, é possível conceber se a viabilidade da ação é alta, média ou baixa e qual o seu grau de prioridade para o território, conforme demonstrado na Figura 2.

Figura 2 – Tabela utilizada para acompanhamento das ações: matriz de viabilidade

Matriz de viabilidade das ações prioritárias - 2023																	Logo / Brasão da Prefeitura	
Eixo	Ação	Status	MARCADOR		Prazo previsto término	CAPACIDADE				GOVERNABILIDADE						VIABILIDADE		
			Prioridade	Programa de Governo		Orçamento	Necessita Projeto ou estudos técnicos	Jurídico	Licitações	Gerenciamento e execução	União	Estado	Câmara	MP / Judiciário	Secretarias Municipais	Avaliação Automática	Avaliação Gestor	
1	Ação 1	Concluída	s	s	#####	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Sim	6		
																0		
																0		
																0		
																0		
																0		
																0		
																0		
																0		
																0		

Fonte: Interação Urbana LTDA

O segundo momento descrito por Matus (1995), no desenvolvimento do Método PES, é o normativo, que consiste na elaboração do plano de ação. O autor descreve que no momento normativo deve-se definir o programa direcional do governo, estimando-se o cenário desejado sem excluir as variantes críticas, ou, conforme ele mesmo denomina, os problemas semiestruturados. Estes derivam dos sistemas criativos e da assimetria de explicações entre os diversos atores da realidade, enquanto os problemas estruturados derivam dos sistemas rotineiros.

Para lidar com os problemas semiestruturados é necessário planejar, montar cenários e tomar decisões, reconhecendo-se a existência de diversos atores e que a explicação da realidade não é única para todos (MATUS, 1995).

O momento normativo é desenvolvido pela consultoria no planejamento das ações, no qual uma equipe, formada por coordenadores e consultores, vai aos municípios e se encontra com os prefeitos, vice-prefeitos, secretários e técnicos que compõem a gestão. Nos municípios contemplados pela pesquisa, Imbaú e Telêmaco Borba, o planejamento foi realizado anualmente junto à última gestão, ou seja, de 2021 a 2024. Durante esta etapa do trabalho, as equipes foram divididas por áreas, sendo a assistência social (área meio) apoiada por um consultor específico.

Divididas as áreas, os secretários municipais e os técnicos que representam cada uma delas descrevem as ações que pretendem executar durante a gestão, organizando-as em curto, médio e longo prazo. As ações formuladas pelas equipes dos municípios têm como documento norteador o Plano de Governo, sendo redigidas em tarjetas e expostas em painéis. Em seguida, são descritos os prazos e os responsáveis por cada ação planejada, dados que também são expostos nos painéis.

O objetivo deste momento do planejamento é promover a reflexão acerca do que se pretende realizar, bem como a participação interativa entre as Secretarias, possibilitando que uma área conheça as ações da outra e correlacione as diferentes pastas. A atividade é mediada pelos consultores da empresa, os quais fomentam as discussões e auxiliam tecnicamente na execução do trabalho.

A atividade é finalizada quando o prefeito do município, ou gestor por ele indicado, analisa os painéis e sinaliza as prioridades do governo. Essa etapa do planejamento é realizada presencialmente em um dia ou um dia e meio de trabalho.

O envolvimento dos profissionais no processo, a integração entre as diferentes áreas do governo municipal e a visualização clara do que se pretende executar podem ser apontadas como pontos de destaque da atividade. Entretanto, o momento não agrega a participação da sociedade civil, o que poderia se constituir em uma estratégia de controle social e atendimento dos anseios de grupos da sociedade. Outrossim, a atividade também poderia envolver um número maior de profissionais das áreas, favorecendo a execução posterior das ações e horizontalizando o processo.

Segundo Rivera (1995), no momento normativo devem ser descritas as ações, operações, ações e subações que contemplarão o programa direcional. Fazendo-se uma comparação com o momento do planejamento desenvolvido pela consultoria, pode-se afirmar

que ele contempla as ações e sub-ações, mas estas últimas são detalhadas em uma outra etapa, chamada pelo Programa de Apoio à Gestão Pública de “detalhamento”, que se assemelha ao terceiro momento do Método PES.

O terceiro momento, chamado de “estratégico”, aborda a construção do planejamento sob três enfoques fundamentais, sendo o político, o econômico e o organizativo, os quais devem expressar a viabilidade do plano (MATUS, 1995). Nele, cada ator envolvido fará a sua análise de acordo com a posição em que ocupa.

Voltando-se ao trabalho da Interação Urbana, nessa fase os consultores apoiam a construção do detalhamento de cada ação (elaborada no momento do planejamento), discriminando-as em sub-ações. O objetivo é esmiuçar o passo a passo para que as ações não sejam apenas ilustrativas, mas que ganhem um status de movimento e viabilidade de ação.

Um exemplo de ação comumente presente nos planejamentos das Secretarias Municipais de Assistência Social e que, também, ilustra a o planejamento nos municípios de Imbaú e Telêmaco Borba, é a implantação de conselhos de direitos. Sabe-se que os conselhos são importantes espaços de discussão entre a sociedade civil e o poder público municipal, assegurados pelo princípio da participação popular e garantidores do controle social, citado ao longo deste trabalho, por se tratar de uma ferramenta indispensável na administração pública, a partir da Reforma Gerencial.

Sendo assim, implantar um Conselho Municipal é a ação principal, pensada e elaborada durante o momento normativo de concepção do plano. O detalhamento do que é preciso para que essa implantação se torne realidade é realizado no momento estratégico, no qual devem ser levantados os demais atores envolvidos (Procuradoria Jurídica, Câmara Municipal, setores da sociedade); a necessidade de recursos (para a contratação de uma secretaria executiva, por exemplo); entre outros elementos que possam impactar na concretização da ação principal.

As ações elaboradas no planejamento (momento normativo) e as subações redigidas no detalhamento (momento estratégico) são inseridas no sistema eletrônico MonitoraPlan, disponibilizado aos municípios pela empresa e demonstrado na Figura 3. O referido sistema além de conter a análise situacional (momento explicativo) e o planejamento (momento normativo), também possibilita que as equipes dos municípios acompanhem o trabalho.

Inseridas as ações e detalhadas as subações (momento estratégico), são definidos os responsáveis por cada uma delas e propostos os prazos de execução. À medida que as sub-ações são realizadas ou não, o sistema atualiza o status da ação principal em “atrasada”, “em andamento” e “concluída”. O Secretário da pasta também pode “cancelar” uma ação ou subação se esta não puder ser executada (recursos insuficientes, priorização de demanda urgente, perda

do objeto). Também é possível “parar” uma ação que dependa de fator externo para sua execução posterior (exemplo: atraso no envio de emenda parlamentar). O sistema também comporta a inclusão de documentos e registros fotográficos e a inserção de marcadores de prioridade.

Figura 3 – Sistema MonitoraPlan – Aba Planejamento – onde são inseridas as ações e sub-ações

Planejamento Estratégico de Gestão
Sistema de monitoramento

INTERAÇÃO URBANA

Início / Planejamento / Listar Ações

Projeto: Telêmaco Borba Eixo: Eixo 2 - Desenvolvimento Social

Área: Assistência Social [Buscar]

Ações

2025 2024 2023 2022 2021 2020

Status	Ação	Descrição	Gestor	Ano	Data término previsto	% Conclusão	Marcador
--------	------	-----------	--------	-----	-----------------------	-------------	----------

Fonte: Interação Urbana LTDA.

O quarto momento citado por Matus (1993) é o tático-operacional, que conforme já explicado no item 2.4.3, é a fase de execução e monitoramento das ações, o qual perpassa diferentes níveis do serviço público, desde a direção, coordenações intermediárias e execução. É neste momento que o autor insere o conceito de sala de situações. O autor foi o primeiro a aplicar este conceito, em 1977, no planejamento e monitoramento de ações governamentais.

Conforme Carlos Matus (1993), a sala de situações refere-se a um espaço de análise e reflexão em que se busca compreender a realidade de modo dinâmico; nesse ambiente diferentes atores sociais se reúnem para discutir e interpretar as informações visando a tomada de decisões de modo eficaz. Outrossim, a sala de situações é um instrumento de apoio à gestão, uma vez que promove a colaboração mútua e a troca de conhecimentos entre os participantes, considerando múltiplas perspectivas de acordo com a posição de cada ator.

Ainda para Matus (1993), a sala de situações pode ser entendida como um sistema de cobrança e controle do plano. Nela é possível trabalhar com componentes de problemas (descrição, nós críticos, indicadores), operações das ações (planejamento, aprovações, diretivas) e, por fim, com a perspectiva de múltiplos atores (MATUS, 1993).

Conforme o entendimento de Deininger et al (2014), a sala de situações pode ser compreendida como um conjunto de dados agrupados e alimentados por diferentes fontes que permitam conhecer a realidade, as demandas e os seus impactos. Ainda, segundo os autores, a partir desta técnica são identificados os problemas de maior relevância em determinada área, visando a análise de prioridades em consonância com a situação local.

Ao abordar o momento tático-operacional, trazendo-o para a realidade da consultoria, pode-se aproximá-lo tanto do monitoramento realizado pelos consultores junto às áreas, bem como das reuniões de governança desenvolvidas pelos coordenadores com o núcleo central do governo.

Os monitoramentos consistem em momentos estratégicos para conhecer o status de cada ação e de suas respectivas subações, repactuar prazos, compreender os problemas, permitindo uma adaptação às mudanças do contexto. Os monitoramentos são realizados, em sua maioria, no formato remoto, utilizando-se do sistema MonitoraPlan para o acompanhamento do planejamento.

Os monitoramentos duram em média uma hora e neles são revisitadas cada ação e subação do planejamento. Os gestores das áreas podem repactuar prazos, considerando o caráter dinâmico do planejamento e a necessidade de dar atenção para demandas que possam surgir no caminho. Muitas questões levantadas durante as reuniões de monitoramento são levadas pelos consultores aos coordenadores do Programa de Apoio à Gestão Pública. O intuito é que eles conheçam os pontos de atenção e destaque do planejamento das áreas e possam discuti-los nas reuniões de governança, que serão explicadas posteriormente.

Nas reuniões de monitoramento também podem surgir demandas que exijam o apoio de outras secretarias do município. A manutenção estrutural de um serviço, por exemplo, pode exigir uma resposta do setor de licitações, assim como a criação de um conselho municipal pode necessitar do apoio da Procuradoria Jurídica para redação da lei.

Ainda durante os monitoramentos podem surgir dúvidas técnicas sobre determinada subação, podendo os consultores da empresa apoiarem o trabalho com a indicação de materiais formativos, atualização de legislação e compartilhamento de boas práticas.

Ao final dos monitoramentos, os consultores inserem no sistema MonitoraPlan informações sobre a reunião, participantes, pontos de destaque e atenção. É importante mencionar que a alimentação do sistema, no que se refere ao planejamento, é realizada pelas equipes dos municípios e/ou pelo Secretário Municipal.

Os monitoramentos são agendados bimestralmente pelos consultores das áreas com os respectivos pontos focais das secretarias, porém podem ser agendados monitoramentos que não

estejam no cronograma, a fim de atender alguma necessidade do município. Os pontos focais podem ser os secretários municipais ou outro profissional indicado por estes. Na Secretaria Municipal de Assistência Social de Telêmaco Borba, o ponto focal é o próprio Secretário, assim como na Secretaria Municipal de Imbaú.

Nas referidas Secretarias Municipais de Assistência Social houve monitoramentos nos formatos presencial e remoto. No município de Telêmaco Borba, os monitoramentos foram realizados na presença do Secretário Municipal em todas as reuniões, e, em grande parte delas, houve também a participação da profissional responsável pelos serviços da Proteção Social Básica⁵, do responsável pelos serviços da Proteção Social Especial⁶ e pelo gestor do Cadastro Único⁷, sendo essas áreas estratégicas na Política de Assistência Social.

No município de Imbaú, os monitoramentos foram realizados na presença da Secretária Municipal de Assistência Social e de um técnico que atua no interior da Secretaria.

Conforme mencionado anteriormente, após os monitoramentos são realizadas reuniões de governança entre os coordenadores do Programa de Apoio à Gestão Pública e o núcleo central do governo, geralmente composto por prefeito, vice-prefeito, chefes de gabinete e responsáveis financeiros.

Nessas reuniões são discutidas questões específicas do núcleo central do governo, envolvendo aspectos políticos favoráveis e desfavoráveis, bem como aspectos recursais, que possam viabilizar ou não o andamento de determinada ação. As reuniões de governança são realizadas no formato remoto e/ou presencial, podendo também contar com a presença de secretários municipais, conforme necessidade identificada pelo núcleo central.

Buscando comparar teoria e prática, as reuniões de governança se assemelham à sala de situações proposta no Método PES. O objetivo principal da sala de situações é facilitar a tomada de decisões, reunindo diferentes perspectivas e conhecimentos, por isso deve garantir que o maior número de profissionais tenha a oportunidade de se expressar e contribuir com a execução do plano.

Nesse sentido, ao fim de cada ciclo de monitoramento e acompanhamento realizado pelos consultores junto às áreas, os coordenadores do Programa de Apoio à Gestão Pública realizam reuniões de governança com a participação da alta gestão e dos secretários municipais,

⁵ Os serviços de Proteção Social Básica têm como objetivo apoiar as famílias e os indivíduos em situação de vulnerabilidade social na ampliação de sua proteção social, promovendo o acesso a direitos (BRASIL, 2023).

⁶ Os serviços de Proteção Social Especial têm como objetivo ofertar atendimento a indivíduos e famílias em situação de risco social e pessoal por violação de direitos. (BRASIL, 2023).

⁷ O Cadastro Único é um registro criado pelo Governo Federal, mas operacionalizado e atualizado pelas Prefeituras, permitindo saber quem são e como vivem as famílias de baixa renda no Brasil. Através dele a população pode ter acesso à programas e benefícios sociais. (BRASIL, 2023).

quando preciso. Neste momento, são levantados pontos de atenção no desenvolvimento do plano e identificados gargalos, adequações necessárias, aspectos de destaque, numa espécie de “sala de situações híbrida”.

O intuito da empresa é organizar uma sala de situações, junto aos municípios, que possa caminhar de modo autônomo e gerido pelos próprios gestores, contando com apoio técnico para sua estruturação. Conforme a coordenação geral⁸ da empresa Interação Urbana, a implantação da sala de situações no âmbito de uma prefeitura ainda enfrenta desafios, como falta de entendimento do método, necessidade de capacitação e de estrutura organizacional.

Merece destaque, também, a forma como Matus (1993) defendia a necessidade de construção de cenários de planejamento, propondo que os atores observassem o contexto quando elaborarem o planejamento. A construção de cenários durante o planejamento também foi proposta por outros autores como Brites e Lourenço (2022) e Rivera (1995).

Nesse aspecto, durante os monitoramentos realizados pelos consultores da empresa juntamente com os secretários municipais e servidores, é comum que sejam projetados cenários favoráveis ou não, a partir da análise da necessidade de recursos orçamentários e humanos, necessidades de aprovação do Legislativo, entre outras questões que fomentem um planejamento real e exequível, dentro do previsto no Plano de Governo.

Outro aspecto importante na obra de Matus (1993), e já citado nesta pesquisa, é a crítica que ele tece em relação ao setorialismo, muito comum nos planejamentos tradicionais. Assim, o autor propõe um plano situacional dividido em módulos que permitam a participação em todos os níveis e hierarquias do governo. Nesse ponto, existem lacunas entre o trabalho executado no Programa e o preconizado no Método PES, embora a consultoria tenha buscado envolver o maior número de profissionais no processo de planejamento. Sabe-se, porém, que o cotidiano de trabalho dos servidores é muito intenso, sendo um desafio envolver muitos servidores no processo.

Considerando que a decisão sobre quais profissionais participarão do processo de planejamento cabe aos próprios municípios, a consultoria procura fomentar essa integração, inclusive com a realização de monitoramentos por eixo.

A intuito do monitoramento por eixo é reunir Secretarias de um mesmo escopo, por exemplo, Secretarias do eixo “Desenvolvimento Social”, em uma mesma reunião. Essa metodologia permite que diferentes áreas com pontos em comum conheçam as ações umas das

⁸ No desenvolvimento da pesquisa, o coordenador geral do Programa de Apoio à Gestão Pública na Interação Urbana LTDA, bem como o coordenador nos municípios de Telêmaco Borba e Imbaú foram consultados sobre como é operacionalizada, na prática, a Sala de Situações e a Matriz de Viabilidade.

outras e possam, até mesmo, agregar soluções e resolver problemas que demandam a integração das pastas.

A exemplo disso, nos anos de 2023 e 2024 foram realizados monitoramentos do eixo 2 – Desenvolvimento Social, junto aos municípios da pesquisa. Os monitoramentos envolveram secretários municipais de Assistência Social, Saúde, Educação, Esportes e Cultura, que puderam compartilhar experiências e dificuldades, muitas vezes comuns a todos para a execução do plano de ação, como também puderam pensar estratégias de apoio.

Para exemplificar o que está sendo mencionado, pode-se abordar a execução do Programa Bolsa Família, o qual depende de ações coordenadas da Assistência Social, mas também do apoio das Secretarias de Saúde e Educação para a alimentação do Sistema de Condicionalidades (SICON). Para que a Assistência Social consiga ampliar o Índice de Gestão Descentralizada do Programa (IGD-M) é preciso que haja um eficaz monitoramento do seguimento em saúde da família e da frequência escolar das crianças e adolescentes.

Assim como nos exemplos anteriores, há muitas outras ações integradas que se beneficiam dos monitoramentos por eixo e que se assemelham à operação por módulos apresentada por Matus.

A Secretaria Municipal de Assistência Social de Imbaú, por exemplo, em seu planejamento, inseriu como uma das ações o “fortalecimento da rede de combate à violência em face de crianças e adolescentes”. Essa ação demandou o envolvimento de outras Secretarias, como Educação, considerando o seu alcance junto as crianças, adolescentes e famílias; Saúde, enquanto área fundamental no fluxo de atendimento às vítimas de violência; e Segurança Pública, que possui um importante papel na prevenção da violência e na gestão de problemas locais.

Outro exemplo que agrega o trabalho coordenado de diferentes áreas é o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). A Assistência Social é a responsável por selecionar as famílias que serão beneficiadas pelo Programa e, na maioria das vezes, também realiza a entrega dos alimentos. A execução do Programa, entretanto, não é possível sem o envolvimento ativo da Secretaria Municipal de Agricultura, uma vez que envolve o fornecimento de alimentos pelos agricultores locais.

Além dos elementos abordados até aqui, o Método PES engloba muitas outras estratégias para a efetividade do planejamento, não sendo possível esgotá-los nesta pesquisa. Segundo Matus (1993), o bom planejamento revela-se no cotidiano, unindo-se a técnica com a política; esse é um dos pontos relevantes do trabalho da consultoria ao propiciar momentos de escuta e apoio técnico aos diferentes núcleos que compõem um governo municipal.

No decorrer deste capítulo e a partir da análise dos questionários, outros aspectos do Método PES serão abordados.

4.1 Análise dos Questionários

A exploração do material, segunda etapa da análise de conteúdo da pesquisa, visou categorizar os dados coletados, descrevendo-os analiticamente e comparando-os aos referenciais teóricos.

Conforme já explicitado no capítulo anterior, a pesquisa adotou questionários mistos aplicados à consultores e servidores públicos envolvidos no Programa de Apoio à Gestão Pública. Em um primeiro momento, os questionários trouxeram uma parte geral, sendo colhidas informações generalistas junto aos respondentes, tempo de experiência no trabalho, nível de afinidade do participante com processos de planejamento, eventos que podem afetar o engajamento do servidor no processo, contribuições do planejamento estratégico governamental e possibilidades de aprimoramento do planejamento no município.

A segunda parte dos questionários abordou especificamente o Programa de Apoio à Gestão Pública, com questões fechadas e distintas para consultores e agentes públicos.

A terceira parte dos questionários buscou compreender o nível de aproximação, conhecimento e identificação dos participantes em relação ao Método PES, a partir de questões abertas que permitissem o desenvolvimento livre do entendimento de cada respondente, proporcionando detalhes e contexto para cada resposta emitida.

Nesta etapa da análise, foi realizada a tabulação das respostas das questões fechadas e o agrupamento de informações nas questões abertas, como, por exemplo, a repetição de palavras e/ou termos, a fim de criar unidades de registro e categorias de análise (BARDIN, 2011 *apud* SOUSA E SANTOS, 2020).

A tabulação, organização, agrupamento e categorização das respostas dos questionários estão dispostas no próximo item. Cabe esclarecer que as células destacadas em cada tabela contemplam as opções com maior número de respostas.

4.1.1 Respostas dos participantes sobre a parte geral dos questionários (parte 1)

A primeira pergunta do questionário, em sua parte geral, ou seja, disposta tanto nos questionários disponibilizados aos agentes públicos quanto nos questionários disponibilizados aos consultores, dispôs sobre o **tempo de experiência de cada respondente no serviço público municipal**. Dos oito participantes, apenas um (01) declarou possuir de 5 a 10 anos de

experiência, enquanto os outros sete (07) participantes declararam possuir mais de 15 anos de experiência no serviço público municipal.

O artigo nº 41 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) determina que são estáveis os servidores públicos nomeados para cargo de provimento efetivo, em virtude de concurso público, após três anos de efetivo exercício. A estabilidade é uma das principais características do serviço público e têm como premissa assegurar que os profissionais permaneçam em seus cargos independentemente de mudanças nas lideranças do governo, ou que sejam exonerados de forma arbitrária, ou injustificada, por motivos políticos ou pessoais (BRASIL, 1988). Outro ponto importante da estabilidade é a garantia da continuidade da prestação dos serviços públicos aos cidadãos.

Considerando que a estabilidade é alcançada após o período de três anos de efetivo exercício, período este conhecido como estágio probatório, a pesquisa nos mostra que 100% dos respondentes foram ou ainda são profissionais estáveis, independentemente de possuírem ou de terem possuído funções gratificadas ou não.

É importante mencionar que os quatro consultores da empresa Interação Urbana LTDA atuaram ou ainda atuam no serviço público municipal em municípios distintos dos abordados nesta pesquisa. No que se refere aos agentes públicos que responderam os questionários, dois possuíam cargos de gratificação no momento das respostas.

A questão 2 buscou compreender **o nível de afinidade dos respondentes com o planejamento**, conforme a autodeclaração de cada um deles. Nessa questão, quatro (04) participantes assinalaram que possuem pouca afinidade com processos de planejamento, possuindo experiências pontuais e sem continuidade nos processos. Os outros quatro (04) participantes responderam que possuem média afinidade, participando de alguns processos de planejamento e conhecendo alguns métodos existentes.

Segundo o autor Pagnussat (2015), o desenvolvimento de competências técnicas e políticas deve ser intrínseco à formação dos agentes públicos. Para o autor, é imprescindível que o agente disponha de uma visão estratégica, sensibilidade para interpretar o ambiente em que atua, além de aptidões como a capacidade de negociação, mediação, comunicação, iniciativa empreendedora e poder de persuasão, entre outras qualidades indispensáveis ao exercício de sua função. Dessa forma, a ausência ou baixa experiência em processos de planejamento podem comprometer o alcance de metas e objetivos.

No Manual de Planejamento Público (2021), de autoria do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, é evidenciada a importância da criação de equipes integradas nas Prefeituras Municipais, que saibam alocar eficientemente os recursos, estabelecendo prioridades que

capazes de avaliar o trabalho executado, sendo esta uma medida de economia para o aparato público e não de aumento dos gastos. Segundo o referido Manual:

O planejamento no Setor Público não é conceito estático; evolui à medida que as funções estatais são incorporadas, transformadas ou extintas, de acordo com os legítimos anseios da sociedade. Nessas idas e vindas, a profissionalização do aparato público é primordial para que as ações e serviços oferecidos sejam de qualidade a um custo que não onere excessivamente os cidadãos e o setor produtivo (TCE/SP, 2021, p. 03).

Para a terceira questão, “**eventos que afetam o engajamento do servidor no processo de planejamento**”, utilizou-se uma escala de prioridade, sendo atribuída pontuação 4 para o item que mais afeta o engajamento do servidor no planejamento governamental e 1 para o item que menos afeta o engajamento. As possibilidades de respostas disponíveis foram: (i) ausência de capacitação sobre o tema; (ii) excesso de burocracia na esfera pública; (iii) fragmentação do planejamento, onde os responsáveis por este não são os responsáveis por sua execução, sendo o plano fragmentado e ocorrendo a sobreposição de funções; e (iv) centralização do planejamento.

A resposta “ausência de capacitação sobre o tema” recebeu pontuação 1 conforme o entendimento de um (01) participante; pontuação 2 na resposta de cinco (05) participantes e pontuação 4 para dois (2) participantes (Tabela 1). De modo geral, na percepção dos profissionais que responderam ao questionário, a ausência de capacitação não representa um evento que afeta substancialmente o seu engajamento no processo de planejamento.

Considerando a função exercida pelos agentes públicos que responderam à pesquisa, sendo dois secretários municipais e dois servidores, um com o cargo de assessoria e outro em posição de chefia/diretoria, a compreensão do planejamento é essencial para não comprometer o trabalho da equipe e para a obtenção de bons resultados.

Tabela 1 – Primeira opção de resposta para “eventos que afetam o engajamento do servidor no processo de planejamento”

Resposta	Afeta muito	Afeta	Afeta pouco	Não afeta
Ausência de capacitação sobre o tema	2 resp.	-	5 resp.	1 resp.

Fonte: Elaborado pela autora, 2025.

A resposta “excesso de burocracia na esfera pública” recebeu pontuação 1, conforme o entendimento de seis (06) respondentes; pontuação 3 de um (01) respondente e pontuação 4 também de um (01) respondente, o que imprime que a formalidade e a burocracia, típicas da

máquina pública, ainda que relevante, não é apontada como um fator crucial ao planejamento pela maioria dos participantes (Tabela 2).

Tabela 2 – Segunda opção de resposta para “eventos que afetam o engajamento do servidor no processo de planejamento”

Resposta	Afeta muito	Afeta	Afeta pouco	Não afeta
Excesso de burocracia na esfera pública	1 resp.	1 resp.	-	6 resp.

Fonte: Elaborado pela autora, 2025.

A terceira opção de resposta para a questão se refere à “fragmentação do planejamento, onde os responsáveis por este não são os responsáveis por sua execução, sendo o plano fragmentado e ocorrendo a sobreposição de funções”. Dois (02) participantes atribuíram pontuação 4 para esta opção, considerando então que a fragmentação do planejamento é um dos eventos que mais afetam o engajamento do servidor; quatro (04) participantes atribuíram a pontuação 3; enquanto dois (02) participantes atribuíram pontuação 2. Nota-se que para a maioria dos respondentes a fragmentação do planejamento possui impacto médio-alto no que se refere à motivação dos servidores (Tabela 3).

Tabela 3 – Terceira opção de resposta para “eventos que afetam o engajamento do servidor no processo de planejamento”

Resposta	Afeta muito	Afeta	Afeta pouco	Não afeta
Fragmentação do planejamento [...]	2 resp.	4 resp.	2 resp.	-

Fonte: Elaborado pela autora, 2025

Ainda na mesma questão, havia a opção “centralização do planejamento” como uma das principais causas que podem afetar o engajamento do servidor. Para esta resposta, três (03) participantes atribuíram pontuação 4; três (03) conferiram pontuação 3; um (01) participante atribuiu pontuação 2 e um (01) participante atribuiu pontuação 1 (Tabela 4).

Tabela 4 – Quarta opção de resposta para “eventos que afetam o engajamento do servidor no processo de planejamento”

Resposta	Afeta muito	Afeta	Afeta pouco	Não afeta
Centralização do planejamento	3 resp.	3 resp.	1 resp.	1 resp.

Fonte: Elaborado pela autora, 2025

Observando a escala de prioridade, nota-se que setenta e cinco (75%) dos respondentes entendem que quando a elaboração do planejamento é verticalizada e ocorre sem a participação efetiva dos grupos afetados por seus impactos, há grandes probabilidades de desmobilização dos servidores.

A Tabela 5 sintetiza os resultados desta questão.

Tabela 5 – Eventos que afetam o engajamento do servidor no processo de planejamento

Opções	Respostas dos participantes conforme escala de prioridade
Ausência de capacitação	PRIORIDADE MÉDIA-BAIXA
Excesso de burocracia na esfera pública	PRIORIDADE BAIXA
Fragmentação do planejamento	PRIORIDADE MÉDIA-ALTA
Centralização do planejamento	PRIORIDADE ALTA

Fonte: Elaborado pela autora, 2025.

Escala de prioridades: 4 (alta) – 3 (média-alta) – 2 (média-baixa) – 1 (baixa)

Muito se fala em descentralização, porém, ela não deve ser tida apenas como distribuição de tarefas sem metodologia. Lança (2017) defende que todo processo de melhoria na qualidade da gestão pública perpassa pela descentralização, mediante a delegação de competências com método, acompanhamento e a construção do que o autor denomina por “rotinas decisórias padronizadas” (LANÇA, 2017, p.15).

Ainda para o autor, a descentralização produz dinamicidade ao aparelho público e permite que os profissionais se engajem nos processos, uma vez que estão trabalhando sob a confiança do gestor. Nesse sentido, a construção de rotinas decisórias padronizadas permite a realização de tarefas em menor tempo, com posicionamentos harmônicos entre os servidores e coerência interna.

No trabalho executado pela consultoria no Programa de Apoio à Gestão Pública busca-se o envolvimento do máximo de servidores possível no momento do planejamento e nos

monitoramentos subsequentes, nomeando responsáveis pelas ações dentre os servidores das Secretarias, e evitando que as ações não se concentrem unicamente na figura do Secretário da pasta.

Além disso, embora os participantes não tenham atribuído peso relevante para o item “ausência de capacitação”, a literatura preconiza que a capacitação é muito importante para a melhor execução da tarefa, podendo, em última instância, na sua ausência, haver comprometimento dos resultados esperados.

Segundo Prado (2019), os equipamentos públicos, atendendo às exigências ocorridas após a promulgação da Constituição, especialmente no que se refere aos princípios da legalidade, eficiência e economicidade, tiveram que adotar estratégias para a capacitação dos profissionais e aprimoramento dos procedimentos. Nesse sentido, a capacitação dos servidores passou a figurar como uma ferramenta indispensável para a entrega de serviços de qualidade para os cidadãos, habilitando-os ao desempenho de suas atividades e permitindo a constante profissionalização dos mesmos.

No âmbito da Assistência Social, por sua vez, foi elaborada a Política Nacional de Educação Permanente do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2013, que estabeleceu percursos formativos para a gestão do trabalho, a qualificação e valorização dos trabalhadores:

A implementação de ações de formação e capacitação para o SUAS devem responder às questões, demandas, problemas e dificuldades que emergem dos processos de trabalho e das práticas profissionais desenvolvidas pelos trabalhadores. Condição necessária para a realização de duas das principais finalidades desta Política Nacional de Educação Permanente: a) desenvolver as competências necessárias e essenciais à melhoria contínua da qualidade da gestão do SUAS e do provimento dos serviços e benefícios socioassistenciais; b) modificar processos de trabalho e práticas profissionais inadequados ao atual paradigma da Assistência Social, entendida enquanto política de direito não contributiva, inserida no âmbito da Seguridade Social. (BRASIL, 2013, p.35).

O Decreto nº 9.991 de 28 de agosto de 2019, que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP) da administração pública federal direta, autárquica e fundacional potencializou a importância da capacitação no serviço público. A necessidade de capacitação dos servidores também ganhou relevância com a obrigatoriedade de manter as escolas de governo pelo Poder Executivo Federal, cuja finalidade é promover o desenvolvimento de servidores públicos.

A questão 4 buscou compreender a visão de cada participante da pesquisa sobre **“a principal contribuição do planejamento estratégico governamental para um município”**, também utilizando-se da escala de prioridade 4 a 1. As possibilidades de respostas disponíveis

foram: (i) a possibilidade de adoção de estratégias que possam equilibrar as contas públicas, reduzir o desperdício de recursos e facilitar a execução do orçamento; (ii) garantia de maior eficiência e eficácia para a gestão, evitando sobreposição de funções e otimizando o trabalho; (iii) melhora da prestação de serviços públicos para a sociedade, conferindo transparência às ações; e (iv) garantidor de maior profundidade aos debates acerca do Programa de Governo, a viabilidade das propostas e estratégias para a execução das mesmas.

Quatro (04) participantes atribuíram pontuação máxima para “a possibilidade de adoção de estratégias que possam equilibrar as contas públicas, reduzir o desperdício de recursos e facilitar a execução do orçamento”. Os demais conferiram pontuação 3 para esta opção, o que evidencia que para cinquenta por cento (50%) dos respondentes, o planejamento está intimamente atrelado à otimização das contas públicas e à qualidade do orçamento (Tabela 6).

Tabela 6 – Primeira opção de resposta para “a principal contribuição do planejamento estratégico governamental no município”

Resposta	Afeta muito	Afeta	Afeta pouco	Não afeta
A possibilidade de adoção [...]	4 resp.	4 resp.	-	-

Fonte: Elaborado pela autora, 2025.

A integralidade dos respondentes aponta relevância do PEG no que diz respeito ao equilíbrio das contas públicas e melhor execução do orçamento.

Três (03) participantes atribuíram a pontuação 4 para a opção que confere ao planejamento a “garantia de maior eficiência e eficácia para a gestão, evitando sobreposição de funções e otimizando o trabalho”. Dois (02) participantes atribuíram pontuação 3; dois (02) participantes atribuíram pontuação 2 e um (01) participante atribuiu pontuação 1 (Tabela 7).

Tabela 7 – Segunda opção de resposta para “a principal contribuição do planejamento estratégico governamental no município”

Resposta	Afeta muito	Afeta	Afeta pouco	Não afeta
Garantia de maior eficiência [...]	3 resp.	2 resp.	2 resp.	1 resp.

Fonte: Elaborado pela autora, 2025

Cerca de 62,5% dos respondentes acreditam que o PEG contribui consistentemente para a eficiência e eficácia da gestão, ao passo que 37,5% dos respondentes apontam que o Planejamento Estratégico Governamental não garante (ou garante pouca) eficiência e eficácia

da gestão pública municipal. Tomando como base o que preconiza a literatura sobre os benefícios e vantagens do PEG, conforme já explorado no trabalho, autores como Matus (1991), Belchior (1999), Motta (2007), Santana e Tahara (2008) e De Toni (2021) defendem que o PEG é um aliado dos gestores públicos na busca por resultados eficazes, alinhados com as necessidades da sociedade, oferecendo ferramentas que possibilitam a alocação de recursos de forma eficiente às áreas que mais necessitam de atenção, garantindo que as ações estejam em consonância com as prioridades sociais.

A terceira opção de resposta sobre a principal contribuição do planejamento estratégico governamental se refere à “melhora da prestação de serviços públicos para a sociedade, conferindo transparência às ações”. Para esta questão, apenas um (01) participante atribuiu pontuação 4; um (01) atribuiu pontuação 3; cinco (05) participantes atribuíram pontuação 2 para a referida opção; enquanto um (01) participante atribuiu pontuação 1 (Tabela 8).

Tabela 8 – Terceira opção de resposta para “a principal contribuição do planejamento estratégico governamental no município”

Resposta	Afeta muito	Afeta	Afeta pouco	Não afeta
Melhora da prestação de serviços [...]	1 resp.	1 resp.	5 resp.	1 resp.

Fonte: Elaborado pela autora, 2025.

Nessa questão, aproximadamente 75% dos respondentes identificam pouca ou nenhuma relação do PEG e a melhoria dos serviços públicos e transparência nas ações. Aqui, é importante mencionar a contribuição dos autores Brites e Lourenço (2022), cujos estudos demonstraram que houve uma mudança de foco dos gestores públicos com a adoção do PEG, buscando-se a maior participação pública nas decisões e ferramentas de transparência nas prestações de contas. Aqui pode-se citar também o exemplo do Canadá, mencionado por Angelis (2015), país onde a abordagem estratégica conferiu mudanças nas prioridades do governo, a partir da adoção de elementos como a transparência.

A última opção disponível insere o planejamento estratégico governamental como um “garantidor de maior profundidade aos debates acerca do Programa de Governo, a viabilidade das propostas e estratégias para a execução das mesmas”. Esta opção recebeu pontuação 2 de um (01) participante e pontuação 1 dos demais sete (07) participantes, demonstrando que a profundidade acerca dos debates sobre o Programa de Governo não é considerada uma contribuição significativa do PEG (Tabela 9).

Tabela 9 – Quarta opção de resposta para “a principal contribuição do planejamento estratégico governamental no município”

Resposta	Afeta muito	Afeta	Afeta pouco	Não afeta
Garantidor de maior profundidade [...]	-	-	1 resp.	7 resp.

Fonte: Elaborado pela autora, 2025.

Percebe-se que os respondentes se mostraram alinhados nas respostas, considerando que uma das principais contribuições do PEG, para eles, está no manejo dos recursos, priorizando um orçamento bem feito, enquanto o seu menor impacto está na construção do Programa de Governo e execução do Programa de Governo.

A Tabela 10 sintetiza os resultados desta questão. Dentre os participantes, cinquenta por cento (50%) entendem que o PEG possui grande impacto na questão financeiro-orçamentária do planejamento. De Tony (2021) defende que o PEG possui ligação indissociável com a condução das finanças públicas, ressaltando “que a elaboração e execução orçamentária seria um subsistema do PEG, já que instrumentaliza, no plano da alocação de recursos financeiros públicos, os objetivos do planejamento” (TONY, 2021, p.15).

Tabela 10 – Principal contribuição do planejamento estratégico governamental (PEG) no município

Opções	Respostas dos participantes conforme escala de prioridade
Possibilita a adoção de estratégias para equilibrar as contas públicas, reduzir o desperdício de recursos e facilitar a execução do orçamento	PRIORIDADE ALTA
Garante maior eficiência e eficácia para a gestão, evitando sobreposição de funções e otimizando o trabalho	PRIORIDADE MÉDIA ALTA
Melhora a prestação de serviços públicos para a sociedade, conferindo transparência às ações	MÉDIA BAIXA
Garante maior profundidade aos debates acerca do Programa de Governo, a viabilidade das propostas e estratégias para a execução das mesmas	PRIORIDADE BAIXA

Fonte: Elaborado pela autora, 2025
Escala de prioridades: 4 (alta) – 3 (média-alta) – 2 (média-baixa) – 1 (baixa)

É importante esclarecer que a questão apresenta quatro possibilidades de respostas, não havendo certo ou errado, mas sim a resposta que mais encontra identificação entre os participantes. Diante disso, pode-se dizer que a percepção dos participantes não surpreende, uma vez que a insuficiência de recursos ou o mau uso desses impacta frequentemente a realização das ações de uma gestão.

Daniel Lança (2017), advogado e consultor em governança municipal, discorreu em uma de suas obras sobre boas práticas de gestão. Defensor do planejamento estratégico para equilibrar as contas públicas, o autor justifica a necessidade de pensar estratégias para a “diminuição de gastos com a própria máquina pública e consequente maximização de gastos com o próprio cidadão” (LANÇA, 2017, p.40).

Para ele, são inúmeros os municípios no país que finalizam suas gestões com déficit orçamentário, baixa arrecadação, gasto acima do previsto com folha de pessoal. O incremento de receitas é fundamental para o sucesso de uma gestão, de modo sustentável, com justiça fiscal e que não impacte no aumento de impostos para a população.

Na quinta questão, os participantes da pesquisa foram questionados sobre **“as principais soluções para aprimorar o planejamento estratégico governamental na esfera pública municipal”**, conforme a escala de prioridade, sendo pontuação 4 para a solução mais efetiva e 1 para a solução menos efetiva. As possibilidades de respostas disponíveis foram: (i) adoção de práticas de *accountability* e monitoramento de resultados em todos os níveis hierárquicos da administração pública; (ii) favorecimento da atuação dos organismos de controle social no processo de planejamento governamental, ampliando a participação da sociedade e aproximando-a dos debates acerca dos recursos públicos; (iii) estabelecer uma política de educação permanente e formação continuada sobre o planejamento estratégico governamental, envolvendo o maior número de servidores no processo; e (iv) aprimorar a capacidade estratégica do centro de governo, possibilitando melhorias nas relações institucionais.

Considerando a primeira opção “adoção de práticas de *accountability* e monitoramento de resultados em todos os níveis hierárquicos da administração pública”, dois (02) participantes conferiram-lhe pontuação 4 na escala de prioridade. Três (03) participantes atribuíram pontuação 3 para a resposta, enquanto três (03) participantes atribuíram-lhe pontuação 2 (Tabela 11).

Tabela 11 – Primeira opção de resposta para “as principais soluções para aprimorar o planejamento estratégico governamental na esfera pública municipal”

Resposta	Afeta muito	Afeta	Afeta pouco	Não afeta
Adoção de práticas de <i>accountability</i> [...]	2 resp.	3 resp.	3 resp.	-

Fonte: Elaborado pela autora, 2025.

Os resultados apontam que cerca de 60% dos respondentes indicam que a adoção de práticas de *accountability* e monitoramento de resultados representam um mecanismo importante como forma de aprimorar o PEG no município. Tal resultado se mostra relevante, já que a maior parte dos respondentes aponta uma prática, defendida pela literatura, como um método presente no PEG e capaz de trazer bons resultados à gestão.

A segunda opção “favorecimento da atuação dos organismos de controle social no processo de planejamento governamental, ampliando a participação da sociedade e aproximando-a dos debates acerca dos recursos públicos” recebeu pontuação máxima de dois (02) respondentes, pontuação 3 de dois (02) respondentes; pontuação 2 de dois (02) participantes e pontuação 1 de dois (02) participantes (Tabela 12).

Tabela 12 – Segunda opção de resposta para “as principais soluções para aprimorar o planejamento estratégico governamental na esfera pública municipal”

Resposta	Afeta muito	Afeta	Afeta pouco	Não afeta
Favorecimento da atuação [...]	2 resp.	2 resp.	2 resp.	2 resp.

Fonte: Elaborado pela autora, 2025.

Tal resultado é bastante semelhante ao observado no item anterior. O controle social é uma prática observada no PEG e há certa dificuldade em relacionar o que vem primeiro. Se o controle social, quando observado, é um meio para alcançar um planejamento estratégico por parte da gestão; ou se controle social, quando observado, representa um resultado do PEG. De toda forma, 50% dos respondentes apontam o controle social como forma de aprimorar o planejamento estratégico.

A terceira solução apresentada para o aprimoramento estratégico governamental foi “estabelecer uma política de educação permanente e formação continuada sobre o planejamento estratégico governamental, envolvendo o maior número de servidores no processo”. Para esta opção, quatro (04) participantes atribuíram pontuação máxima, ou seja, a formação continuada dos servidores em diferentes níveis hierárquicos configura, para os participantes como uma das

principais estratégias de aprimoramento do planejamento na esfera municipal. Dois (02) participantes atribuíram pontuação 3 para referida opção e dois (02) participantes atribuíram pontuação 2 para a resposta (Tabela 13).

Tabela 13 – Terceira opção de resposta para “as principais soluções para aprimorar o planejamento estratégico governamental na esfera pública municipal”

Resposta	Afeta muito	Afeta	Afeta pouco	Não afeta
Educação permanente [...]	4 resp.	2 resp.	2 resp.	-

Fonte: Elaborado pela autora, 2025.

Por fim, a quarta opção disposta no questionário para aperfeiçoar o planejamento estratégico na esfera pública municipal foi “aprimorar a capacidade estratégica do centro de governo, possibilitando melhorias nas relações institucionais”, resposta esta que recebeu pontuação 3 de um (01) dos participantes da pesquisa, pontuação 2 de um (01) participante e pontuação 1 de seis (06) participantes da pesquisa (Tabela 14).

Tabela 14 – Quarta opção de resposta para “as principais soluções para aprimorar o planejamento estratégico governamental na esfera pública municipal”

Resposta	Afeta muito	Afeta	Afeta pouco	Não afeta
Aprimorar capacidade central [...]	-	1 resp.	1 resp.	6 resp.

Fonte: Elaborado pela autora, 2025.

O resultado obtido demonstrou que para os consultores e agentes públicos o aprimoramento do PEG não está diretamente impactado com a capacidade estratégica do centro de governo, uma vez que entre as opções de respostas, esta recebeu prioridade baixa. Para a maioria dos respondentes, das soluções que podem aprimorar o PEG na esfera municipal, a formação continuada dos servidores é a principal delas.

O resultado demonstra que apesar de alguns participantes terem demonstrado pouco conhecimento a respeito de processos de planejamento (vide Questão 2), também possuem clareza sobre a sua importância. O resultado também está em sintonia com a teoria matusiana, que defende uma reestruturação do setor público, baseada na qualificação de profissionais capazes de gerir o planejamento estratégico em sua totalidade, e no engajamento de lideranças políticas que o valorizem e lhe deem sustentação.

Lança (2017) menciona que muitos são os problemas enfrentados na gestão de prefeituras, como, por exemplo, dificuldades na mensuração de dados e resultados, ausência de práticas gerenciais, bem como baixa qualificação dos servidores. Para o autor, toda e qualquer mudança deve ter início sempre nas pessoas que integram o setor público, com ênfase para capacitação destes. A Tabela 15 sintetiza os resultados desta questão.

Tabela 15 – Soluções para aprimorar o planejamento estratégico governamental (PEG) na esfera pública municipal

Opções	Respostas dos participantes conforme escala de prioridade
Adotar práticas de <i>accountability</i> e monitoramento de resultados em todos os níveis hierárquicos da administração pública	PRIORIDADE MÉDIA-ALTA
Favorecer o controle social no planejamento, ampliando a participação da sociedade e aproximando-a dos debates sobre a utilização dos recursos públicos	PRIORIDADE MÉDIA-BAIXA
Estabelecer uma política de educação permanente e formação continuada sobre o PEG, envolvendo um maior número de servidores no processo	PRIORIDADE ALTA
Aprimorar a capacidade estratégica do centro de governo, possibilitando melhorias nas relações institucionais	PRIORIDADE BAIXA

Fonte: Elaborado pela autora, 2025

Escala de prioridades: 4 (alta) – 3 (média-alta) – 2 (média-baixa) – 1 (baixa)

4.1.2 Respostas dos participantes sobre o Programa de Apoio à Gestão Pública (parte 2)

A parte 2 dos questionários apresentou cinco questões específicas sobre o Programa de Apoio à Gestão Pública implantado pela consultoria Interação Urbana com o apoio da Empresa Klabin S/A, porém algumas questões foram elaboradas de modo distinto para os agentes públicos e para os consultores, considerando as especificidades do trabalho de cada um.

Sendo assim, para cada questão elaborada, primeiramente foram analisadas as respostas dos agentes públicos e, posteriormente, dos consultores.

A questão seis da parte 2, voltada aos agentes públicos, abordou a **percepção dos respondentes acerca dos impactos obtidos durante a gestão, através de suas participações no Programa de Apoio à Gestão Pública**. As respostas respeitaram uma escala de prioridade, sendo pontuação 4 para o item de maior impacto e pontuação 1 para o de menor impacto. As

possibilidades de respostas disponíveis foram: (i) monitoramento contínuo do Programa de Governo e suas prioridades; (ii) aproximação entre o centro de governo e os gestores das áreas; (iii) confecção de planos de ação condizentes com a realidade orçamentária; e (iv) organização e racionalização dos processos de trabalho.

De modo unânime, os agentes públicos que responderam à essa pergunta entendem que o maior impacto obtido com o Programa de Apoio à Gestão Pública em seus municípios foi o “monitoramento contínuo do Programa de Governo e suas prioridades”. Essa percepção também foi a da maioria dos consultores, os quais entendem que o monitoramento das ações é uma contribuição que impacta para o sucesso do planejamento nos municípios.

Também, de forma unânime, os agentes públicos entendem que a “organização e racionalização dos processos de trabalho”, obtidos através do processo de planejamento apoiado pela consultoria, representou o segundo maior impacto do Programa em seus municípios. Já para os consultores, a racionalização dos processos de trabalho possui prioridade baixa no ranking de opções que impactaram o trabalho da consultoria junto aos municípios.

Ainda segundo os consultores, o segundo maior impacto do Programa de Apoio à Gestão Pública foi a “aproximação do centro de governo com os gestores das pastas, ou seja, a proximidade entre a alta gestão e os secretários municipais. Sobre este item, os agentes públicos creditaram prioridade média-baixa.

Nos demais itens houve relativa divergência entre a visão dos servidores públicos e dos consultores, podendo-se aferir, entretanto, que a opção “confecção de planos de ação condizentes com a realidade orçamentária” possui prioridade baixa para os servidores públicos em termos de impacto do trabalho e prioridade média-baixa para os consultores.

Em termos gerais, pode-se assegurar que os monitoramentos realizados pelos consultores da empresa Interação Urbana junto aos secretários municipais e membros da equipe técnica (momento tático-operacional), foram considerados muito relevantes para os participantes, impactando positivamente para o sucesso do planejamento.

Assim como para os participantes, Carlos Matus (1993) também considerava o monitoramento um momento decisivo, pois é nele que toda a análise realizada em momentos anteriores se transforma em ação concreta, podendo ocorrer a propositura de mudanças e ajustes no planejamento. A Tabela 16 sintetiza a abordagem da sexta questão.

Tabela 16 – Alternativas que melhor definem os impactos obtidos com o Programa de Apoio à Gestão Pública, segundo agentes públicos e consultores

Opções	Respostas dos agentes públicos conforme escala de prioridade	Respostas dos consultores conforme escala de prioridade
Monitoramento contínuo do Programa de Governo e suas prioridades	PRIORIDADE ALTA	PRIORIDADE ALTA
Aproximação entre o centro de governo e os gestores das áreas	PRIORIDADE MÉDIA-BAIXA	PRIORIDADE MÉDIA-ALTA
Confecção de planos de ação condizentes com a realidade orçamentária	PRIORIDADE BAIXA	PRIORIDADE MÉDIA-BAIXA
Organização e racionalização dos processos de trabalho	PRIORIDADE MÉDIA-ALTA	PRIORIDADE BAIXA

Fonte: Elaborado pela autora, 2025.

Escala de prioridades: 4 (alta) – 3 (média-alta) – 2 (média-baixa) – 1 (baixa)

A sétima questão, “**quais os principais desafios identificados no processo de planejamento?**”, foi a que mais recebeu respostas divergentes entre os participantes, pois agregou distintas percepções sobre os principais desafios identificados no desenvolvimento do planejamento. Assim como nas questões anteriores, buscou-se estabelecer uma escala de prioridade dentre as quatro opções sugeridas no questionário, havendo, entretanto, opções que tiveram a mesma quantidade de sinalizações que outras. As possibilidades de respostas disponíveis foram: (i) centralização do planejamento em uma única pessoa e/ou grupo; (ii) rotatividade das equipes que participam do planejamento; (iii) descompasso entre os planos de ação (metas) e o orçamento; e (iv) fragilidade do planejamento/plano, o qual não atende às demandas das áreas.

Dois (02) agentes públicos consideraram que a centralização do planejamento em uma única pessoa e/ou grupo é o maior desafio enfrentado, enquanto dois (02) agentes públicos responderam que a rotatividade permanente das equipes que participam do planejamento segue sendo o maior desafio no processo.

Dois (02) agentes públicos responderam que a fragilidade do planejamento/plano de ação é o segundo maior desafio; um (01) agente público considerou que a rotatividade das

equipes é o segundo maior desafio; um (01) servidor respondeu que o descompasso entre planos de ação (metas) e o orçamento é o segundo maior desafio enfrentando no processo de planejamento.

O terceiro maior desafio identificado pelos agentes públicos, ou seja, com escala de prioridade média-baixa, foi “o descompasso entre os planos de ação (metas) e o orçamento”, com três (03) sinalizações, enquanto um (01) agente público assinalou a opção “rotatividades das equipes que participam do planejamento”.

Como menor desafio, dois (02) servidores apontaram a centralização do planejamento em uma única pessoa e/ou grupo, enquanto dois (02) servidores apontaram que o menor desafio é a fragilidade do plano de ação, o qual não atende às demandas das áreas. A Tabela 17 sintetiza esses resultados.

Tabela 17 – Principais desafios identificados no desenvolvimento do planejamento, segundo agentes públicos

Opções	Maior desafio	Segundo maior desafio	Terceiro maior desafio	Menor desafio
Centralização do planejamento [...]	2 resp.			2 resp.
Rotatividade das equipes [...]	2 resp.	1 resp.	1 resp.	
Fragilidade do planejamento [...]		2 resp.		2 resp.
Descompasso entre planos [...]		1 resp.	3 resp.	

Fonte: Elaborado pela autora, 2025.

A mesma questão foi formulada para os consultores, entretanto, foi solicitado a eles que **elencassem os principais desafios identificados no desenvolvimento do trabalho, enquanto consultores.**

Três (03) respondentes consideram que a centralização do planejamento em uma única pessoa e/ou grupo é o maior desafio percebido no processo de planejamento; enquanto um (01) consultor considera que o descompasso entre os planos de ação e o orçamento é o maior desafio percebido no processo.

Para três (03) consultores “o descompasso entre os planos de ação e o orçamento” influenciam negativamente no planejamento, portanto, na escala de prioridade, a opção foi sinalizada como prioridade média-alta. Essa escolha chama a atenção, pois, na questão anterior, alguns participantes atribuíram prioridade média-baixa para o item que apontava como desafio

“a confecção de planos de ação condizentes com a realidade orçamentária”, o que contrasta com a importância dada ao orçamento público nessa questão.

Apenas um (01) consultor identificou a opção como prioridade alta, sendo para o profissional o maior desafio no desenvolvimento do trabalho. Ele identificou a “rotatividade das equipes como uma prioridade média-alta, ou seja, o segundo maior desafio.

Três (03) consultores identificaram a “fragilidade do planejamento” como uma opção de prioridade média-baixa, enquanto um (01) consultor identificou a opção na escala de prioridade baixa.

No que se refere ao menor desafio apontado pelos consultores no desenvolvimento do trabalho de planejamento de trabalho junto aos municípios, três (03) responderam que é “a rotatividade permanente das equipes”, enquanto um (01) consultor respondeu que é “a fragilidade do plano de ação, que não atende às demandas”.

De modo amplo, pode-se observar que a rotatividades das equipes não configura, para os consultores, um desafio expressivo para o planejamento (Tabela 18).

Tabela 18 – Principais desafios identificados no desenvolvimento do planejamento, segundo os consultores

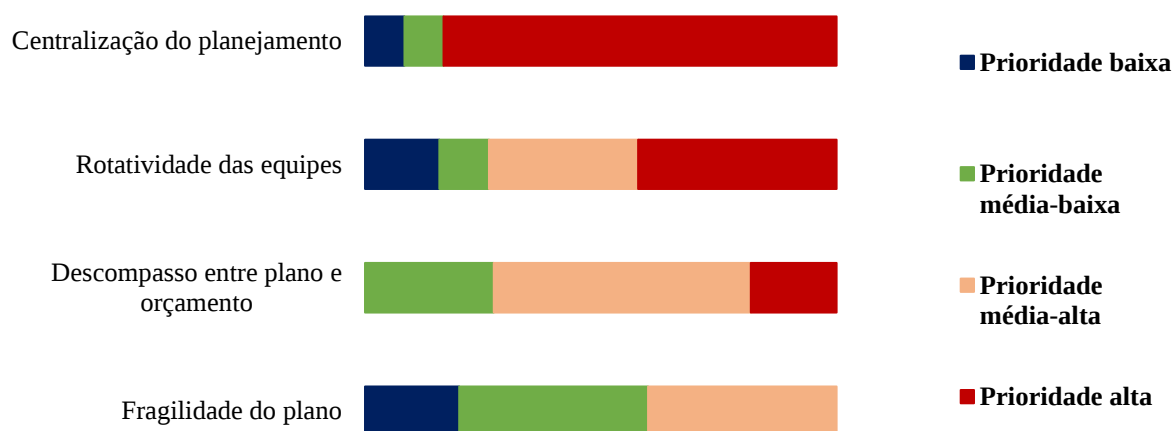
Opções	Maior desafio	Segundo maior desafio	Terceiro maior desafio	Menor desafio
Centralização do planejamento [...]	3 resp.		1 resp.	
Rotatividade das equipes [...]		1 resp.		3 resp.
Fragilidade do planejamento [...]			3 resp.	1 resp.
Descompasso entre planos [...]	1 resp.	3 resp.		

Fonte: Elaborado pela autora, 2025.

No que diz respeito aos servidores públicos, observa-se que a opção “centralização do planejamento” recebeu duas respostas como prioridade alta e duas respostas colocando a mesma opção como prioridade baixa. Já a opção “fragilidade do planejamento” recebeu duas respostas como prioridade média-alta e duas respostas como prioridade baixa entre os servidores.

As distintas respostas dificultam estabelecer uma escala de prioridade conforme o seu quantitativo, por isso, foi construída a Figura 4, visando simplificar o entendimento do resultado, também em relação aos consultores, e contribuir com sua análise.

Figura 4 – Desafios identificados no desenvolvimento do planejamento para servidores e consultores, conforme escala de prioridade



Fonte: Elaborado pela autora, 2025.

Em relação aos servidores públicos, dentre os desafios inerentes ao processo de planejamento, eles se dividiram entre “a centralização do planejamento em uma única pessoa e/ou grupo” e a “rotatividade das equipes que participam do planejamento”. Para os consultores da empresa, as percepções ficaram divididas entre “a centralização do planejamento” e o “descompasso entre os planos de ação e o orçamento”.

Assim como nas demais questões, não há opções certas ou erradas, mas diferentes percepções sobre o planejamento, de acordo com as posições dos diferentes atores no jogo social, como metaforicamente define Carlos Matus. É importante mencionar, entretanto, que da totalidade de respondentes, 62,5% não acreditam no sucesso de um planejamento centralizado em uma pessoa ou grupo, atribuindo importância à necessidade de descentralizar esse processo.

O resultado demonstrado na Figura 4 alinha-se ao resultado obtido na questão 3, que apurou que a centralização é tida como um obstáculo na gestão pública.

A abordagem sobre a descentralização no processo de planejamento destaca a importância do fator humano em qualquer ação estratégica no âmbito de uma gestão, uma vez que a elaboração de um plano bem-sucedido carece do envolvimento e, principalmente, que todos que fizerem parte de sua execução acreditem na sua capacidade de transformação.

Aqui também é válido explorar a opção “rotatividade das equipes que participam do planejamento” que obteve duas (02) sinalizações com prioridade alta pelos agentes públicos. Observa-se que a mudança de profissionais dentro de uma mesma equipe, seja em virtude de contratações temporárias e ausência de servidores efetivos, seja por alterações advindas da troca

de lideranças, muito comuns na esfera pública, prejudica a continuidade das ações e o vínculo dos profissionais com a população que utiliza o serviço.

Na Assistência Social, recorte desta pesquisa, a rotatividade de profissionais em serviços comumente localizados em territórios vulneráveis, ocasiona por vezes a interrupção de projetos, listas de espera para o atendimento de famílias e indivíduos e, ainda, a quebra de confiança na relação profissional/usuário do serviço, fruto da desvinculação do servidor com determinado equipamento socioassistencial.

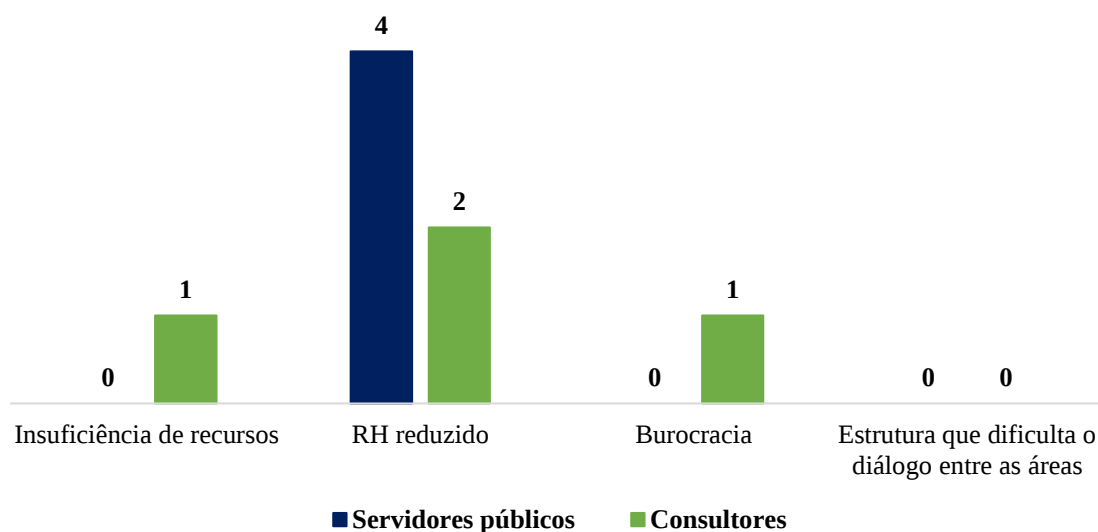
Partindo para a questão 8, foi indagado aos agentes públicos **“qual o principal problema (nó crítico) observado na execução das ações planejadas na política pública de Assistência Social?”**. A questão apresentou quatro opções de respostas, para as quais deveriam assinalar apenas uma alternativa, ou seja, não foi utilizada escala de prioridade. Dentre as respostas possíveis estavam: (i) insuficiência de recursos públicos para cumprimento da agenda de prioridades; (ii) quadro de recursos humanos escasso para o atendimento das demandas, dificuldades no processo de contratação de novos profissionais e rotatividade das equipes; (iii) entraves nos procedimentos administrativos (licitações, compras, contratações) e procedimentos fortemente burocratizados; e (iv) estrutura da administração pública municipal fortemente hierárquica e “departamentalizada”, dificultando o diálogo entre as áreas.

De modo unânime, os quatro (04) agentes públicos assinalaram que o principal nó crítico observado é o quadro de recursos humanos escasso para o atendimento das demandas, havendo dificuldades para contratação de novos profissionais e a rotatividade das equipes.

Para os consultores, a questão foi elaborada da seguinte forma: **“Qual o principal problema (nó crítico) apontado pelos(as) secretários(as) e servidores para a execução das ações planejadas?”**.

A questão obteve respostas distintas, sendo que dois (02) consultores responderam que o principal nó crítico apontado pelos secretários e servidores durante os monitoramentos é a insuficiência de recursos públicos para o cumprimento da agenda de prioridades do governo; um (01) consultor destacou que os entraves nos procedimentos administrativos, tais como licitações, compras, contratações, bem como procedimentos fortemente burocráticos são o principal nó crítico apontado durante o trabalho; e um (01) consultor respondeu que o principal nó crítico apontado durante os contatos com secretários e servidores é o quadro de recursos humanos escasso, resposta em consonância com o que foi apontado pelos agentes públicos.

Considerando que, conforme mencionado, para esta questão não foi utilizada escala de prioridade, o resultado das respostas pode ser mais bem visualizado por meio da Figura 5.

Figura 5 – Nós críticos observados na execução do planejamento

Fonte: Elaborado pela autora, 2025

Vale ressaltar que no Programa de Apoio à Gestão Pública os consultores atuam também como sinalizadores quando uma ação não reúne condições de ser exequível devido ao comprometimento da receita. Face ao exposto, é natural que haja preocupação se as ações contidas no plano condizem com a realidade orçamentária da Prefeitura.

Na questão 9, também sem escala de prioridades, foi questionado: **“dentre as ferramentas, mecanismos e técnicas utilizadas pela empresa Interação Urbana LTDA na operacionalização do Programa de Apoio à Gestão Pública, qual é a mais efetiva?”**. Dentre as opções de respostas, tinham: (i) o apoio presencial na elaboração do planejamento estratégico de governo (atividade anual), realizado com o núcleo central do governo, os secretários e os técnicos das áreas; (ii) o monitoramento periódico das ações planejadas, estabelecendo-se as prioridades, recursos, prazos e responsáveis por cada uma delas; (iii) a disponibilização do Sistema Eletrônico MonitoraPlan, que permite aos gestores o acompanhamento em tempo real das ações planejadas; e (iv) as reuniões de governança realizadas pela coordenação com o núcleo central do governo, visando a avaliação permanente do planejamento estratégico e o apoio na tomada de decisões.

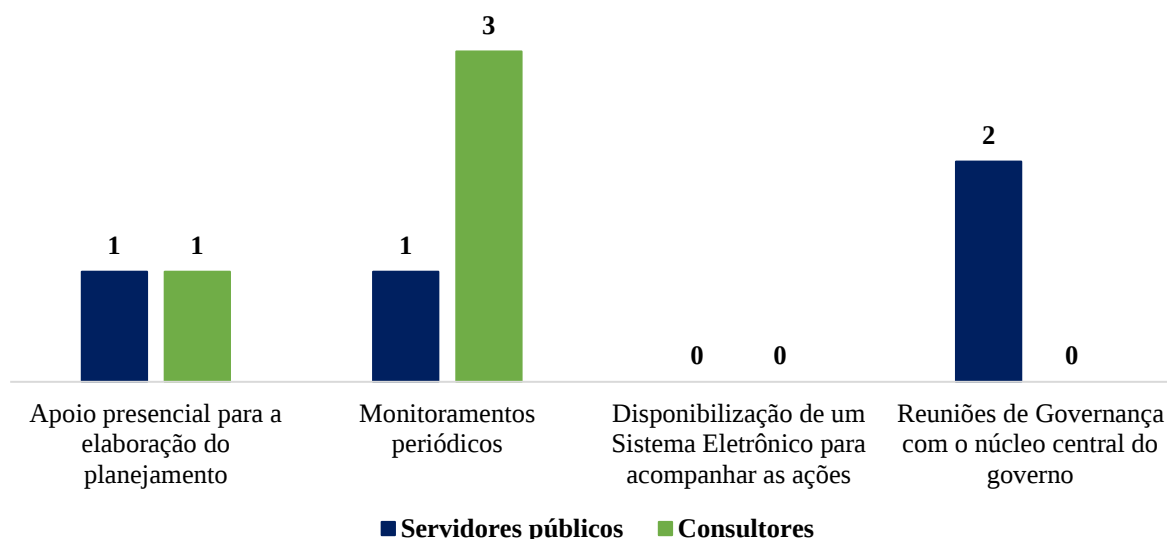
Dois (02) agentes públicos responderam que as reuniões de governança realizadas pela coordenação do Programa com o núcleo central do governo, visando a avaliação permanente do planejamento estratégico e o apoio na tomada de decisões, foram muito efetivas no processo de trabalho.

Um (01) dos agentes públicos destacou que o apoio presencial na elaboração do planejamento estratégico, realizado com o núcleo central do governo, secretários e técnicos das áreas foi a ferramenta mais efetiva realizada pelo Programa. Um (01) dos servidores considerou que o monitoramento periódico das ações, estabelecendo-se prioridades, recursos, prazos e responsáveis para cada uma delas, consiste na ferramenta mais efetiva do Programa.

A mesma questão, direcionada para os consultores, obteve três (03) respostas iguais, as quais consideraram que o monitoramento periódico das ações planejadas está entre as ferramentas mais efetivas para os municípios da pesquisa; e, apenas, um (01) consultor respondeu que o apoio presencial na elaboração do planejamento estratégico de governo é a ferramenta mais efetiva no trabalho desenvolvido.

Nessa questão, foi solicitado que assinalassem apenas uma alternativa dentre as quatro possíveis, ou seja, não sendo utilizada escala de prioridade. A Figura 6 demonstra os resultados da questão.

Figura 6 – Ferramenta mais efetiva utilizada pela Empresa Interação Urbana LTDA na operacionalização do Programa de Apoio à Gestão Pública segundo agentes públicos e consultores



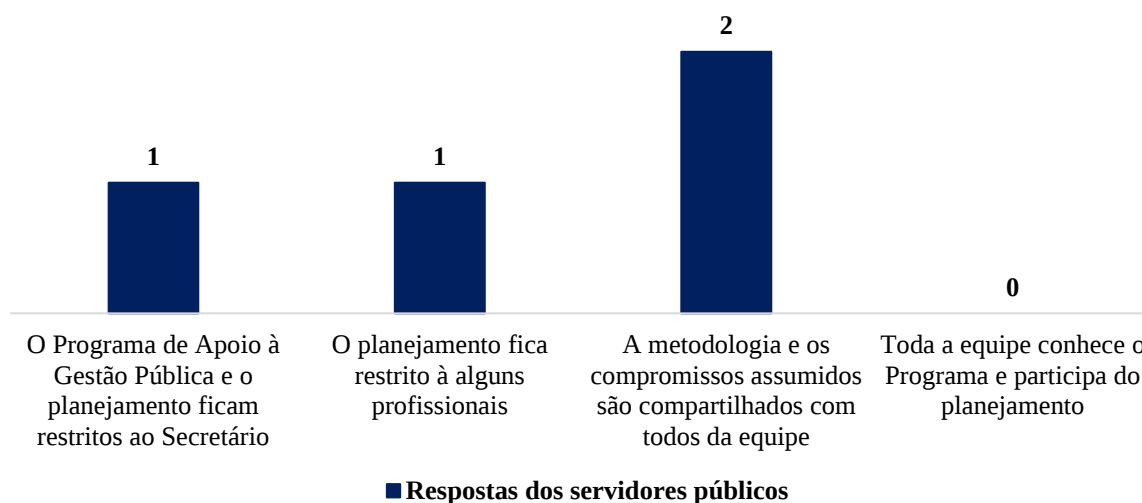
Fonte: Elaborado pela autora, 2025.

A questão 10, constante na segunda parte do questionário, foi confeccionada de modo distinto para os agentes públicos e para os consultores. Para os agentes públicos dos municípios de Telêmaco Borba e Imbaú foi questionado **“como avaliam o envolvimento da Secretaria Municipal de Assistência Social com o Programa de Apoio à Gestão Pública”**. Nessa questão, foi solicitado que assinalassem apenas uma alternativa dentre as quatro possíveis, ou

seja, não foi utilizada escala de prioridade. As opções de respostas disponíveis eram: (i) o Programa de Apoio à Gestão Pública e, conseqüentemente, o planejamento estratégico, fica restrito ao(a) Secretário(a) da pasta; (ii) a maioria dos profissionais da pasta desconhecem os objetivos do Programa, tornando o processo de planejamento restrito à algumas pessoas; (iii) o(a) gestor(a) da pasta e os profissionais que participam do planejamento compartilham a metodologia de trabalho e os compromissos assumidos com os demais membros da equipe; e (iv) toda a equipe conhece o Programa e participa do processo de planejamento.

Dois (02) respondentes assinalaram que o gestor da pasta e os profissionais que participam do planejamento compartilham a metodologia de trabalho e os compromissos assumidos com os demais membros da equipe. Um (01) dos respondentes assinalou que o Programa de Apoio à Gestão Pública fica restrito ao Secretário da pasta; enquanto um (01) dos participantes respondeu que a maioria dos profissionais da Secretaria Municipal de Assistência Social desconhece os objetivos do Programa, o que torna o processo de planejamento restrito à algumas pessoas. Os resultados foram demonstrados na Figura 7

Figura 7 – Envolvimento da Secretaria Municipal de Assistência Social com o Programa de Apoio à Gestão Pública, segundo os agentes públicos



Fonte: Elaborado pela autora, 2025.

Analisando as respostas, observa-se que as Secretarias não adotam um mesmo padrão metodológico em relação ao Programa, podendo-se aferir que não há participação de toda a equipe no processo de planejamento, ou seja, quem executa não participa da fase inicial. Apesar

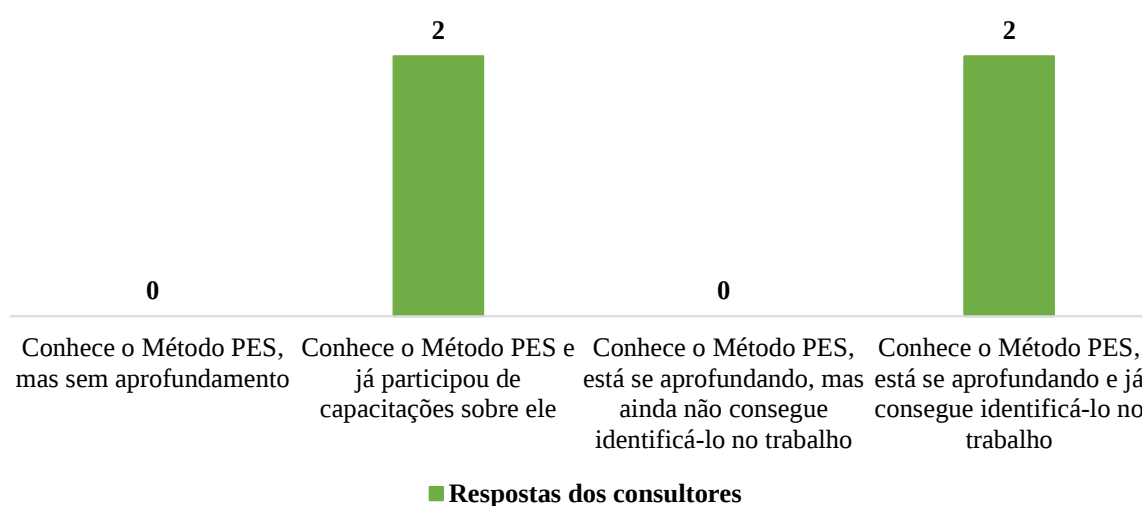
disso, dois respondentes concordaram entre si que a metodologia de trabalho e os compromissos assumidos são, ao menos, multiplicados para o restante da equipe.

Os outros dois respondentes, por sua vez, definem o planejamento como um processo restrito e verticalizado, ainda centralizado na pessoa do Secretário e/ou dos profissionais que se encontram na gestão.

Para os consultores, a questão 10 buscou compreender qual “**o nível de proximidade do consultor com o método Planejamento Estratégico Situacional (PES)**”. Dentre as possibilidades de respostas estavam: (i) conheço o Método PES, mas não me aprofundei em seus fundamentos; (ii) conheço o Método PES e já participei de capacitações/oficinas sobre seus fundamentos; (iii) conheço o Método PES, venho me aprofundando sobre seus fundamentos, mas ainda não consigo identificá-los no trabalho desenvolvido junto aos municípios; e (iv) conheço o Método PES, venho me aprofundando sobre seus fundamentos e consigo identificar alguns deles no trabalho desenvolvido junto aos municípios.

Dois (02) consultores responderam que conhecem o método PES e que já participaram de capacitações sobre seus fundamentos, enquanto os outros dois (02) consultores responderam que conhecem o método PES, que estão se aprofundando sobre seus fundamentos e que conseguem identificar alguns deles no trabalho desenvolvido junto aos municípios da pesquisa. A Figura 8 sintetiza os resultados da questão.

Figura 8 – Nível de proximidade com o Método PES, segundo os consultores



Fonte: Elaborado pela autora, 2025.

Carlos Matus levou aproximadamente dez anos para elaborar o método PES, desenvolvendo a metodologia nos anos 70 e utilizando como base a análise das situações reais e da complexidade do contexto social e político em que estava inserido. Para um profissional que pretende utilizar o Método PES, é fundamental que algumas abordagens sejam priorizadas, dada a profundidade do método, ou seja, é possível utilizá-lo enfatizando alguns de seus princípios.

A Figura 8 demonstra que todos os consultores do Programa de Apoio à Gestão Pública já tiveram, em algum momento, contato com o método PES. O nível de proximidade e conhecimento difere entre um profissional e outro, o que está relacionado com o tempo de atuação dentro da empresa de consultoria, considerando que o método de trabalho passou por modificações durante os anos, buscando adequar-se às necessidades dos territórios atendidos. Há, entre os consultores que participaram da pesquisa, profissionais que assistiram ao nascimento da proposta, assim como consultores que integraram à equipe há menos tempo.

4.1.3 Respostas dos Participantes sobre o Planejamento Estratégico Situacional (parte 3)

As perguntas 11 a 15 foram elaboradas no formato de questões abertas, permitindo maior discricionariedade dos respondentes. Conforme esclarecido no Capítulo 3, no que compete ao método adotado, a construção dos questionários observou as fases do planejamento estratégico situacional levantadas da literatura, comparando-as com as etapas utilizadas pelo Programa de Apoio à Gestão Pública, desenvolvido pela empresa Interação Urbana Ltda.

Segundo Gil (1999), a codificação de respostas é mais complexa nas questões abertas; para tanto, as respostas foram categorizadas e agrupadas por afinidade, bem como tratadas de forma agregada, de maneira que nenhuma resposta individual fosse identificada.

Após a apresentação das respostas categorizadas e agrupadas por afinidade, elas foram analisadas à luz do referencial teórico utilizado nos Capítulos 1 e 2, identificando-se pontos de convergência e de divergência entre o método e a teoria.

A pergunta 11, voltada aos agentes públicos, **“qual o nível de proximidade com o Método PES?”**, obteve respostas variadas, porém um (01) participante respondeu que sua proximidade com o referido método é dada de forma constante. Os demais consideram que possuem um nível de proximidade relativo, fomentado especialmente através da metodologia adotada pela consultoria durante o planejamento.

Na pergunta 11, feita aos consultores, **“entre os fundamentos preconizados pelo método PES, quais você identifica no Programa de Apoio à Gestão Pública, desenvolvido nos municípios da pesquisa?”** foram identificadas as seguintes respostas: Triângulo de

Governo (citado uma vez); Plano de Ação (citado duas vezes); Planejamento por Momentos (citado três vezes); Variáveis Controláveis e não Controláveis (citado uma vez); Sala de Situações (citado uma vez) e Capacidade de Improvisação (citado uma vez).

A fim de facilitar a compreensão acerca dos fundamentos identificados pelos consultores, com base no que foi abordado no Capítulo 2 sobre o Método PES, a Tabela 19 contém uma breve descrição sobre cada um deles.

Tabela 19 – Fundamentos do Método PES identificados pelos consultores e suas respectivas descrições

Fundamentos	Descrição
Triângulo de Governo	Abordagem criada por Matus (1991) para apresentar as três variáveis básicas do ato de governar: o Plano de Governo (ações necessárias à gestão para o alcance dos objetivos); governabilidade do sistema (relação de variáveis que impactam a gestão e que dependem do capital político dos dirigentes) e a capacidade de governo (meios e recursos necessários à realização do plano).
Plano de Ação	Para Matus (1993), o plano de ação é uma parte essencial do PES; uma ferramenta dinâmica que deve ser adaptada conforme as mudanças no contexto e na situação, uma vez que não lida somente com problemas técnicos, mas deve considerar também as variáveis políticas.
Planejamento por Momentos	Matus considera que o planejamento é dividido em quatro momentos principais: o momento explicativo, o normativo, o estratégico e o tático-operacional (HUERTAS, 1995).
Variáveis Controláveis e Não Controláveis	De Tony (2021) menciona que o futuro na gestão pública sempre é incerto, não existindo a hipótese de governabilidade absoluta sobre sistemas sociais. Assim, há sempre um componente imponderável no planejamento (variantes incontroláveis), que devem ser enfrentadas através de habilidades institucionais capazes de diminuir a vulnerabilidade do plano.
Sala de Situações	Estratégia abordada por Matus para situações em que os gestores estão diante de problemas complexos, que

	demandam aportes de conhecimento/tecnologia oriundos de diferentes campos de saberes e práticas para compreendê-los e também para traçar estratégias eficazes para sua superação e/ou acompanhamento (HUERTAS, 1995).
Capacidade de improvisação enquanto ação estratégica	Matus esclarece que a facilidade de improvisação é algo óbvio, enquanto o planejamento implica uma mudança no estilo de fazer política e de governo. Assim, ele reconhece que em contextos complexos e imprevisíveis, pode ser necessário ajustar as ações e estratégias conforme os acontecimentos, desde que esse ajuste seja baseado em uma compreensão sólida da situação e não em respostas precipitadas ou sem reflexão. (HUERTAS, 1995).

Fonte: Elaborado pela autora, 2025.

Nota-se que os consultores possuem clareza quanto a alguns fundamentos do método PES, especialmente àqueles que são mais facilmente relacionados aos momentos do trabalho junto aos municípios. Cabe frisar que o planejamento por momentos foi contemplado em três respostas diferentes.

Ao citar variáveis controláveis e não controláveis, um dos respondentes contextualizou os desastres naturais e os eventos que impactam a saúde da população como variáveis não controláveis que demandam a flexibilidade do plano e que podem causar grande impacto no planejamento.

A questão 12 aplicada, aos agentes públicos, buscou entender se eles **consideram importante capacitar os demais servidores sobre o método PES**. A resposta “sim” foi unânime, porém apenas dois (02) participantes justificaram suas respostas. Eles entendem que o método considera a possibilidade de replanejamento conforme a situação, tornando-se flexível às necessidades. Também foi mencionado que o método PES pode contribuir efetivamente nos processos de responsabilização, prestação de contas, controle, fiscalização e transparência na gestão, aspectos estes abordados nos Capítulos 1 e 2.

A questão 12, aplicada aos consultores, buscou compreender se **o método PES pode ser adaptado para atender às necessidades específicas de cada município**, sendo unânime a resposta “sim”. Os consultores citaram que consideram o método adaptável e flexível, situando os diversos servidores em um contexto mais amplo de governo. Também foi citado

que a questão fundamental do método é a sua adaptabilidade, permitindo sua aplicação em municípios com realidades opostas.

Diante das respostas obtidas com a questão 12, observa-se que todos os participantes consideram que a flexibilidade e adaptabilidade do planejamento são diferenciais do Método PES, sendo este um aspecto identificado positivamente.

A questão 13, destinada tanto para agentes públicos quanto para consultores, **“o PES pode melhorar a integração nas diferentes áreas da Gestão Pública?”**, foi respondida afirmativamente por todos os participantes, surgindo muitas contribuições a respeito do tema, considerando que a resposta permitia a justificativa livre de cada participante:

- Os momentos do planejamento e de monitoramento das ações são importantes espaços para discussão e debates entre as equipes;
- A comunicação frente a variáveis controláveis e não controláveis é destaque do método utilizado;
- O método permite que cada participante que o integra conheça o que se espera em sua esfera de ação e o quanto ela influencia as demais, tornando-se benéfica para todos os envolvidos;
- O momento do monitoramento proporciona a integração de diversas áreas quando realizado por eixos (realização de reuniões que integrem diversas pastas), como exemplo assistência social, saúde, educação);
- O método promove a proximidade de quem planeja e de quem executa;
- O método PES contribui para o desenvolvimento de ações articuladas, para o envolvimento de um maior número de servidores no processo e de diferentes políticas públicas.

Analisando-se criticamente as repostas dos participantes, fica evidente que para todos eles a aplicação do Método PES é uma oportunidade de diálogo entre as áreas que integram a gestão, promovendo a proximidade entre planejadores e executores. Apesar do olhar positivo sobre o trabalho, é possível perceber que a despeito da proximidade mencionada em todas as respostas, ainda há uma separação entre aquele que planeja, daquele que executa.

Na proposta de Matus (1991), o objetivo do método é que todos os atores envolvidos no planejamento sejam possibilitados a dar a sua explicação para determinada situação ou realidade, participando ativamente do planejamento.

No enfoque de Matus, o ator está inserido em uma realidade concreta onde existem outros atores, inclusive oponentes, que também planejam. Assim, no enfoque situacional, o planejamento é realizado por atores que têm interesses específicos, explicações diferentes da realidade, e cada perspectiva estará marcada, condicionada, limitada pela inserção particular de cada ator (MATUS, 1991, apud AZEVEDO, 1992, p.130).

Também é válido pontuar que apesar das respostas positivas sobre a aproximação que o método PES pode propiciar, a realidade experienciada pelos participantes demonstrou que, no cotidiano de trabalho, a prática ainda se distancia da teoria. Na questão 7, por exemplo, a centralização do planejamento em uma pessoa ou grupo foi citada por cinco participantes como o maior desafio no desenvolvimento do trabalho, assim como na questão 10, aplicada aos agentes públicos da pasta de Assistência Social, na qual dois participantes responderam que o Programa de Apoio à Gestão Pública fica restrito ao Secretário e/ou a algumas pessoas da área.

Assim, a resposta afirmativa de todos os participantes demonstra muito mais um desejo de integração entre as áreas que compõem a administração pública municipal, do que propriamente a realidade vivenciada. Compreender a realidade através de visões diferentes e admitir várias explicações para um mesmo problema é um dos pontos centrais do PES, mas para que seja viabilizado, o conceito de análise situacional deve ser de fato incorporado ao trabalho cotidiano.

Na questão 14, os agentes públicos foram questionados sobre **“o que Matus denomina de Triângulo de Governo e quais das variáveis eles consideram centrais para o sucesso do planejamento”**. Três (03) participantes entendem que a governabilidade do sistema (grau de dificuldade da proposta, sua aceitação ou negação) é a variável mais importante do Triângulo de Governo. Dessa questão, surgiram as seguintes contribuições:

- A capacidade de governo (administrativa e operacional) para condução das propostas é central para o planejamento, pois envolve o manejo de recursos e a habilidade de superar os obstáculos e as adversidades que surgem durante a execução das políticas; é o que possibilita que a política pública seja viabilizada com sucesso;
- A governabilidade trata de um conjunto de condições que permeia o governo e influencia o exercício do poder e a realização de políticas públicas. Quando o governo trabalha sobre as dificuldades relacionadas à sua proposta, também consegue trabalhar a viabilidade das ações e obter uma melhor aplicação dos recursos;
- A governabilidade do sistema é importante, pois se houver engajamento da alta administração, os obstáculos podem ser superados, por mais complexos que sejam;

- A governabilidade do sistema é crucial, pois mesmo que um programa de governo seja bem estruturado e exista capacidade de gestão, se as propostas não forem aceitas ou se houver forte resistência, sua implementação se torna inviável. A aceitação social e política de uma proposta pode determinar o suporte necessário para sua execução, a mobilização dos recursos e os seus aliados.

Observa-se que a “Governabilidade do Sistema” é entendida pelos agentes públicos como uma variável mais importante que o “Plano/Projeto de Governo” e, também, mais importante que a “Capacidade de Governo”, sendo que essa variável precisa tanto do manejo político do governante, como de sua capacidade de lidar com os problemas e com as circunstâncias que não são controláveis em uma gestão.

Para Matus (1991), as variáveis do Triângulo de Governo são interdependentes e podem mudar de importância no decorrer do jogo social, conforme o sucesso ou fracasso dos jogadores diante das transformações da realidade; portanto, não haveria uma variável mais ou menos importante na concepção do autor.

É compreensível, porém, que a governabilidade tenha adquirido uma posição de destaque nas observações dos participantes, uma vez que é no centro de governo que se promovem os arranjos políticos-administrativos, a concretização do programa de governo e dos objetivos relacionados ao PEG. O centro de governo ou alta gestão “ocupa um lugar onde se enfrentam os desafios de coordenação, orientação estratégica e coordenação governamental” (DE TONY, 2021, p. 19).

A questão 14, voltada aos consultores, buscou compreender se **“a avaliação de resultados (balanço do Programa de Governo) é importante para medir o impacto do método”**. Todos os participantes responderam afirmativamente, sendo possível obter as seguintes contribuições:

- A avaliação de resultados auxilia na comprovação se o planejamento ajudou no cumprimento das metas;
- É a avaliação de resultados que, de fato, mensura se houve assertividade nos momentos explicativo, normativo, estratégico e tático-operacional;
- Efetuar periodicamente o balanço do Programa de Governo permite que as áreas avaliem se as ações estão caminhando para o objetivo pretendido;
- O balanço do Programa de Governo é uma evidência do resultado do trabalho com a utilização do método PES.

As frases supracitadas foram contribuições dos respondentes da pesquisa sobre o balanço de governo, o que não significa que apenas com o método PES seja possível cumprir um Programa de Governo.

A convergência e similaridade das respostas evidenciam a necessidade do monitoramento permanente do plano, bem como do balanço ao final de cada ciclo. Nesse contexto, o Programa de Apoio à Gestão Pública realiza os monitoramentos junto às áreas com frequência bimestral, assim como as reuniões de governança. Ao final de cada ciclo (ano de gestão) é feito o balanço do Plano de Governo, apontando as metas alcançadas, os destaques e os nós críticos.

Nesses encontros, os secretários municipais são convidados a apresentarem seus planejamentos e o andamento de cada ação pactuada. Participam, também, a alta gestão da Prefeitura, bem como técnicos das diferentes áreas, em menor escala.

Ao todo, foram realizados quatro balanços de governo nos municípios de Imbaú e Telêmaco Borba durante os anos de 2021 a 2024; em todos eles houve a participação dos secretários municipais de Assistência Social e, ao menos, um técnico que atua no trabalho de ponta.

Caminhando para a finalização dos questionários, na pergunta 15, elaborada aos agentes públicos, buscou-se compreender seu **entendimento sobre o balanço do Programa de Governo e sua importância para medir o impacto do método**, assim como feito aos consultores na questão anterior, obtendo-se as seguintes contribuições:

- A avaliação de resultados permite medir o impacto do método quanto à transparência e prestação de contas, sua eficácia, promovendo o aprendizado e a melhoria contínua dos processos;
- O balanço de governo permite identificar se as metas e objetivos do Programa de Governo foram atingidos, bem como as eventuais falhas e desvios em seu cumprimento;
- Permite o levantamento de indicadores, a fim de mensurar o desempenho das ações e aferir os resultados alcançados.

A questão 15, feita aos consultores, procurou identificar qual a opinião deles a respeito da **importância de capacitar os servidores públicos em relação ao método PES**. Todos os consultores responderam positivamente no sentido da capacitação, obtendo-se as seguintes contribuições:

- O não entendimento do processo provoca desinteresse, descrédito e desconfiança;
- Além de capacitações continuadas é preciso manter os processos enquanto ações formativas;
- O planejamento não pode ser visto como mero processo burocrático e de gaveta, sendo necessário envolver os líderes para que o planejamento seja executado e para que entendam a sua importância;
- O envolvimento e engajamento com o método permite que todos sejam corresponsáveis pelo sucesso ou fracasso da ação;
- A insegurança e desconhecimento dos responsáveis pelo planejamento engessam o processo e o tornam ineficaz;
- Quanto maior o conhecimento, melhor e mais efetiva é a participação;
- Todos os servidores devem entender o método para que tenham autonomia no monitoramento dos seus planos.

Diante das respostas obtidas, nota-se que mais uma vez o envolvimento de um maior número de atores no planejamento aparece como estratégia fundamental para o sucesso do planejamento e reflete um anseio dos participantes da pesquisa. Segundo De Tony (2021):

A prática do planejamento estratégico governamental, suas funções e características, suas demandas e complexidade, na solução dos grandes problemas nacionais e na relação entre Estado e sociedade, não depende somente de um ato de vontade do dirigente ou das elites políticas. A ação planejada, seja vista como imperativo constitucional, seja como função pública ou competência transversal do servidor, resulta também de um processo histórico, condicionado por estruturas mais ou menos rígidas que incentivam mudanças incrementais e progressivas (DE TONY, 2021, p.117).

A proposta de Matus, corporificada no PES, emerge como uma alternativa de gestão estratégica no aparato público, abrangendo relações de cooperação e conflito, mas também construtoras de possibilidades coletivas.

Ao analisar os resultados obtidos, foi possível encontrar as principais similaridades entre o Programa de Apoio à Gestão Pública e o método desenvolvido por Matus, destacando-se:

- Adoção da análise situacional em lugar do tradicional diagnóstico, sendo este um aspecto determinante no PES, uma vez que explica a realidade vivenciada, considerando as diferentes percepções dos servidores. Cabe mencionar que a alteração da nomenclatura “diagnóstico” ocorreu recentemente na consultoria, porém o conceito adotado é bem próximo do utilizado por Matus, sendo realizada uma “fotografia” de cada área da administração pública;

- Construção da “Matriz de Viabilidade”, ferramenta que afere a possibilidade de êxito do projeto de governo, a partir de sua governabilidade e capacidade. Essas três dimensões, Programa de Governo, Capacidade de Governo e Governabilidade do Sistema, trabalhadas com a matriz de viabilidade, são interdependentes entre si e compõem o chamado “Triângulo de Governo”, teoria importante da obra de Matus (1991). Conforme exposto no trabalho, a matriz de viabilidade” foi apresentada aos municípios de Imbaú e Telêmaco Borba, porém não houve sua aplicação prática durante o período estudado;
- Identificação dos quatro momentos do planejamento. O primeiro momento, denominado “explicativo” coincide com a análise situacional realizada no início da gestão; o segundo momento, identificado como “normativo”, foi identificado na etapa de elaboração do plano de ação, sendo este um momento muito valorizado pelo Programa de Apoio à Gestão Pública (a construção do plano para os quatro anos de mandato ocorreu presencialmente com a participação de todas as Secretarias que compõem a estrutura da Prefeitura, gestores e técnicos, bem como do núcleo central do governo); o terceiro momento, chamado de “estratégico”, é assegurado pelo detalhamento de cada ação planejada em subações, especificando-se cada passo para sua implementação, bem como os prazos e os responsáveis (uso do sistema eletrônico MonitoraPlan); o momento “tático-operacional” coincide com os monitoramentos realizados pelos consultores, secretários e servidores, assegurando o acompanhamento do plano de ação, a repactuação de prazos, a identificação de problemas e possíveis soluções;
- A construção de cenários no âmbito do PES propõe que os atores sociais analisem todo o contexto antes da elaboração do plano. Aqui também é possível constatar similaridades com o método adotado no Programa de Apoio à Gestão Pública, uma vez que os consultores buscam constantemente projetar possíveis cenários, de acordo com o que é apresentado pelos gestores e secretários nos monitoramentos e reuniões;
- A integração entre técnica e política é um elemento que Carlos Matus identificava como crucial para um bom dirigente público. Do ponto de vista desta pesquisa, esta característica do PES está presente em todas as etapas do trabalho, pois há uma preocupação constante da consultoria em propiciar momentos de integração entre as diferentes áreas e hierarquias que compõem a administração.

Apresentadas as similaridades, é importante elencar também os desafios encontrados na aplicação do método. Neste aspecto, o envolvimento dos servidores de diferentes níveis hierárquicos se configurou como o principal deles.

Matus (1993) criticava duramente a prática do setorialismo, reforçando em seus estudos a importância do envolvimento dos diversos atores no planejamento. Ele defendia que no serviço público não poderia ser empregado o planejamento por etapas, tradicionalmente utilizado na esfera privada. Para o autor, o planejamento deveria ser dividido em módulos, que permitissem a contribuição coletiva. Apesar dos esforços dos consultores para o envolvimento de um maior número de servidores nas etapas do trabalho, especialmente no planejamento e nos monitoramentos, ainda há uma lacuna nesta participação.

Também é necessário pontuar que o método PES prevê a realização da chamada “sala de situações” como uma estratégia para que diferentes atores da administração possam se expressar sobre os problemas enfrentados e apresentar possíveis soluções, viabilizando que o planejamento seja elaborado também pelo ponto de vista dos seus executores. Nesse sentido, as “reuniões de governança” se assemelham com a estratégia proposta por Matus (1993), sendo realizadas após cada ciclo de monitoramento pelos coordenadores do Programa com o núcleo central do governo.

Apesar de algumas semelhanças, a “sala de situações” poderia ser uma ferramenta adotada de modo mais efetivo pela consultoria, e, após a solidificação do método, a administração poderia seguir com a técnica de forma independente, inserindo-a na agenda de compromissos do governo.

A partir do comparativo estabelecido entre a metodologia de trabalho adotada pela empresa Interação Urbana LTDA, no apoio aos municípios contemplados pela pesquisa, e o Planejamento Estratégico Situacional (PES), bem como das evidências obtidas por meio dos questionários aplicados, delineia-se o produto final desta investigação. A aplicabilidade do método à realidade municipal, sobretudo em municípios de pequeno e médio porte, como os analisados, revela-se por meio de sua adaptabilidade e da demonstração de que o ato de planejar é viável, ainda que desafiador.

Com base nos resultados empíricos alcançados, observa-se que o gestor público, ao iniciar sua atuação com uma análise situacional que considere a perspectiva de todos os servidores envolvidos, desde a alta gestão até os técnicos da linha de frente, poderá, a partir do conjunto de informações coletadas e tendo como referência seu Programa de Governo, implantar um planejamento de curto e médio prazo que responda de forma mais adequada às demandas da sociedade.

Nessa abordagem, a inclusão dos servidores como protagonistas do processo é fundamental, especialmente diante da constatação de que a centralização do planejamento em um único agente ou grupo constitui um obstáculo significativo.

Ademais, o trabalho permite ao gestor refletir sobre os impactos negativos provocados pela rotatividade das equipes e pela insuficiência de profissionais nos equipamentos públicos.

O monitoramento contínuo das ações, apontado nesta pesquisa como um aspecto de destaque, aliado à promoção de uma política permanente de capacitação e formação continuada dos servidores, não apenas contribui para uma gestão mais sensível às necessidades e problemas locais, como também favorece o aprimoramento de ferramentas e práticas administrativas pelos atores envolvidos.

A otimização dos recursos públicos, a resposta eficaz às demandas sociais e a promoção de uma gestão eficiente e transparente também dependem da garantia de instrumentos de controle social e da efetiva participação popular. Nesse sentido, o bom governante é aquele que demonstra atenção às problemáticas locais e possui capacidade estratégica para lidar com as variáveis e incertezas inerentes a uma realidade em constante transformação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A modernização da administração pública, através da chamada Reforma do Estado, teve expressiva contribuição para a criação de um sistema administrativo mais dinâmico e responsivo às demandas da sociedade. Adotada em vários países do mundo como Reino Unido, Nova Zelândia, Estados Unidos e Singapura, as reformas remodelaram as práticas do setor público, em diferentes proporções e direcionamentos ao longo do tempo.

O modelo de administração pública burocrática, adotado a partir do século XIX, em substituição às configurações patrimonialistas, instituiu o controle hierárquico e o formalismo sobre os procedimentos administrativos do Estado, característica presente até os dias atuais.

No final do século XXI, a estrutura administrativa estatal passou a ser alicerçada pelas reformas neoliberais, que introduziram mecanismos de mercado no aparato estatal e enfatizaram a participação do setor privado nas decisões, sob influência de organizações internacionais.

O movimento da Nova Gestão Pública (*New Public Management*), iniciado em 1980 nos Estados Unidos, ganhou força em vários outros países na década seguinte. No Brasil, foi introduzido a partir de 1995 com a proposta de uma administração pública gerencial, que inspirada na iniciativa privada, buscava a redução de gastos e a obtenção de resultados. Da chamada Nova Gestão Pública surgiram novas formas organizacionais, como a *New Public Governance*, que introduziu ideias de participação dos cidadãos nas decisões do Estado.

O conceito de estratégia ganhou, inicialmente, atenção das grandes empresas privadas, expandindo-se para o serviço público brasileiro também na década de 1990. Ao ser adaptado às necessidades do aparato público, o Planejamento Estratégico Governamental (PEG), por sua vez, sofreu um empobrecimento de sua efetividade, considerando que as ferramentas metodológicas utilizadas nas relações privadas não apresentam a mesma eficácia no serviço público.

As práticas estatais, conduzidas pelos servidores públicos, são categoricamente distintas das relações adotadas no setor privado, especialmente no que se refere à legalidade dos processos que regem a execução das ações. Ainda assim, destaca-se que em muitos países a experiência com o PEG foi exitosa, reduzindo a burocracia, agregando tecnologias e instaurando mecanismos de *accountability*.

O PEG, adaptado às novas demandas do serviço público, foi modulado pela disponibilização e facilidade de acesso à informação e na responsabilidade do governo ao

reportar o uso do dinheiro público, agregando conceitos de governança, sustentabilidade e participação social.

Apesar dos desafios para implementação do PEG, experiências exitosas, como o Programa de Metas, instituído na Prefeitura de São Paulo, possibilitam ao cidadão o conhecimento das prioridades de governo, fortalecendo o debate acerca do controle social e da transparência governamental, como uma garantia institucional da democracia.

Pode-se dizer que o principal gargalo para o estabelecimento do PEG é a diferença entre o que é projetado e o que realmente é produzido no cotidiano do serviço público, diante da burocratização excessiva, o enrijecimento jurídico e a imprevisibilidade fiscal.

Foi na busca por uma metodologia que correspondesse às demandas inerentes da administração pública que surgiu o Planejamento Estratégico Situacional (PES), o qual, diferenciando-se do planejamento tradicional, adota ferramentas flexíveis para lidar com os problemas complexos da sociedade. O método PES foi e continua sendo adotado e adaptado por diferentes esferas do setor público, sendo possível encontrar iniciativas em órgãos governamentais, autarquias, movimentos e organizações de pequena, média e grande magnitude.

Esta pesquisa foi originada com a proposta de analisar uma dessas iniciativas. O Programa de Apoio à Gestão Pública, fruto da parceria entre a Empresa Klabin S.A e a consultoria Interação Urbana LTDA, utilizou o PES como método norteador do trabalho. A pesquisa realizada teve como recorte o planejamento realizado nas Secretarias Municipais de Assistência Social dos municípios paranaenses de Imbaú e Telêmaco Borba.

A partir da análise das ferramentas teórico-metodológicas e técnico-operativas utilizadas para o desenvolvimento do Programa, bem como na análise dos questionários mistos respondidos pelos participantes, foi possível obter não somente informações sobre as possibilidades de aplicação do método, mas, principalmente, conhecer algumas dificuldades que os gestores enfrentaram nesse caminho.

A metodologia adotada no Programa de Apoio à Gestão Pública utiliza diversos elementos do método PES, porém, foram observadas adaptações em consonância com as características do trabalho. A principal delas é o tempo da consultoria junto aos municípios, o que inviabilizaria a adoção de uma metodologia muito complexa e, ao mesmo tempo, acessível a todos os envolvidos.

Outro ponto importante é que a aplicação do PES, por intermédio de uma consultoria, difere de sua aplicação direta pela administração pública, sendo o Programa de Apoio à Gestão

Pública uma introdução da rotina de planejamento junto aos municípios, auxiliando-os a pensar e organizar o cotidiano, de modo a cumprir seus programas de governo.

Os resultados dos questionários trouxeram elementos importantes sobre o tema, considerando que seus respondentes possuem vasta experiência no serviço público municipal e já vivenciaram diferentes momentos dentro de uma administração. Metade deles, entretanto, declarou pouca afinidade com processos de planejamento, o que demonstra que este ainda não foi incorporado como uma prática de gestão nas prefeituras.

Conforme explorado no Capítulo 4, dentre os desafios que podem afetar o engajamento do servidor público no planejamento, o mais impactante é a sua centralização em uma única pessoa ou grupo, ocorrendo quase sempre de forma verticalizada e sem a participação daqueles que executam de fato as tarefas. Neste ponto, a descentralização se configura como um processo necessário para uma rotina administrativa planejada.

Entre tantas contribuições possíveis do planejamento para a administração pública, ganhou destaque o orçamento público e sua expressiva relação com o planejamento estratégico. De acordo com os participantes, o PEG possibilita a adoção de estratégias para o equilíbrio das contas públicas e a redução do desperdício de recursos.

Entre as soluções apresentadas para o aprimoramento do PEG, os respondentes enfatizaram a sua relação com o estabelecimento de uma política de educação permanente e de formação continuada dos servidores sobre o tema.

Especificamente sobre o Programa de Apoio à Gestão Pública, o maior impacto obtido com o trabalho foi o monitoramento contínuo do Programa de Governo e suas prioridades. Considerando que outrora foi apontado por alguns respondentes uma limitada experiência em processos de planejamento, a realização dos monitoramentos pode ter facilitado o acompanhamento das ações, o diálogo entre os técnicos e os gestores, bem como o cumprimento dos prazos.

Na intenção de identificar os nós críticos na execução do planejamento, o quadro de recursos humanos escasso foi identificado pelos servidores que atuam na política pública de Assistência Social como o principal nó crítico observado. O número insuficiente de profissionais no serviço público afeta diretamente a qualidade dos serviços prestados à população. O desequilíbrio entre o número de servidores e a proporção do aparelho estatal, a aposentadoria de profissionais sem substituição, a terceirização em detrimento da realização de concursos públicos, bem como a dificuldade em conciliar gastos com pessoal e o orçamento são alguns dos fatores que podem ter influenciado neste resultado.

Em relação as ferramentas e técnicas utilizadas pela empresa de consultoria, aferiu-se que os monitoramentos periódicos das ações são muito valorizados e efetivos para a implementação do planejamento estratégico nos municípios, inclusive, eles foram destacados em duas questões, o que reforça a sua importância.

No que se refere ao envolvimento das Secretarias Municipais de Assistência Social com o Programa de Apoio à Gestão Pública, não houve um consenso nas respostas, o que indica que a participação das equipes é díspar entre os municípios da pesquisa. A principal dificuldade fica no baixo envolvimento das equipes, uma vez que mesmo quando há a participação, quase sempre são os profissionais que atuam em proximidade com a gestão.

A pesquisa também demonstrou que todos os consultores já tiveram contato com o método PES, embora o nível de proximidade e conhecimento seja distinto entre os profissionais. Já os servidores das Secretarias de Assistência Social apontaram que conheceram a metodologia através da consultoria, o que por si só já valida a iniciativa.

Outro aspecto importante observado nas respostas dos questionários é que a adaptabilidade do método PES às necessidades específicas de cada município é tida como um diferencial do método, tornando-o mais adequado ao serviço público. Observou-se uma expectativa dos respondentes da pesquisa quanto à capacidade que o método PES possui em integrar diferentes áreas da gestão pública, promovendo a proximidade entre elas e o desenvolvimento de ações articuladas.

Apesar da visão otimista observada nas questões abertas, o diálogo e a proximidade que podem ser obtidos com a aplicação do método PES na administração pública, se encontra mais na teoria do que na prática observada, o que foi demonstrado em vários momentos da pesquisa.

A fim de medir o impacto do planejamento nos municípios da pesquisa, o Programa de Apoio à Gestão Pública realiza uma avaliação final em cada ano da gestão. Em relação ao balanço de governo, todos os consultores o consideram um momento relevante para mensurar a assertividade do método. Apesar de indicar se o caminho percorrido pelo Programa está gerando bons frutos e incrementando o processo de planejamento das áreas, é preciso ter cautela para não dar a impressão de que somente por meio do PES é possível cumprir um Programa de Governo.

Embora o PES seja um importante balizador para a implementação da cultura do planejamento na administração pública, ele não representa a única metodologia possível, além de ser um método denso e complexo. Por outro lado, ao se mostrar adaptável à realidade dos equipamentos públicos, o PES se tornou um referencial.

A análise e interpretação dos questionários, relacionando-os com a apreciação do trabalho desenvolvido no Programa de Apoio à Gestão Pública, buscou prover de significado o conjunto de informações obtidas, de modo reflexivo e crítico.

Considerando a vasta obra desenvolvida por Matus, a pesquisa se restringiu a abordar os conceitos predominantes sobre o PES e encontrar as similaridades deste com o método aplicado pela consultoria, nos referidos municípios. Para além de uma simples busca de semelhanças e divergências, foi possível elencar os principais desafios para a implantação do planejamento estratégico na esfera pública municipal, e, ao mesmo tempo, mensurar os pontos de melhoria.

Considerando especificamente as Secretarias Municipais de Assistência Social de Imbaú e Telêmaco Borba, foi possível observar que o monitoramento contínuo do Programa de Governo e das ações planejadas favoreceu o olhar das equipes para o planejamento, promovendo reflexões acerca da implementação de uma formação continuada sobre o tema para os servidores.

As iniciativas de planejamento estratégico em âmbito global são de difícil mensuração, variando entre períodos e o modo como foram conduzidas. Apesar dos inúmeros desafios para implementação do planejamento na cultura do serviço público, fortemente burocrática e enriquecida, é possível identificar ao longo dos anos o fortalecimento de setores estratégicos do governo, ganhos no equilíbrio orçamentário e a introdução de mecanismos de tecnologia, transparência e controle social, sendo que este último ainda se desenvolve timidamente.

Entre sucessos e fracassos, a medição de resultados em prol de melhorias para a administração pública é o caminho para a promoção de mudanças significativas na prestação de serviços à sociedade.

REFERÊNCIAS

ABREU, A. Bergamini de. Novas reflexões sobre a evolução da teoria administrativa: os quatro momentos cruciais no desenvolvimento da teoria organizacional. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 4, p. 39-52, 1982. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/11307>. Acesso em: 11 mar. 2024.

ANGELIS, Cristiano Trindade de. A emergência da reforma do Estado brasileiro: a governança compartilhada e o modelo do novo serviço público. In: **Repositório do Conhecimento do IPEA**, Brasília, n. 45, jul. 2015. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6639/1/PPP_n45_Emerg%c3%aancia.pdf. Acesso em: 2 fev. 2024.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6023**: informação e documentação: referências: elaboração. Rio de Janeiro: ABNT, 2018.

AZEVEDO, Creuza da Silva. Planejamento e Gerência no Enfoque Estratégico Situacional de Carlos Matus. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 129-133, abr./jun. 1992. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/9dDkwLwZcYHdBjXNMGZfrqJ/>. Acesso em: 2 fev. 2024.

BELCHIOR, Miriam. **A aplicação do Planejamento Estratégico Situacional em governos locais**: os casos de Santo André e São José dos Campos. 1999. Dissertação (Mestrado em Administração) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 1999.

BOGDAN, R. C.; BIKLEN, S. K. **Investigação qualitativa em educação**: uma introdução à teoria e aos métodos. Porto: Porto Editora, 1994.

BRASIL. Conselho Nacional de Saúde. Resolução n.º 510, de 7 de abril de 2016. Dispõe sobre as diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 24 maio 2016. Disponível em: <https://conselho.saude.gov.br/resolucoes/2016/Reso510.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2023.

_____. Decreto n.º 9.991, de 28 de agosto de 2019. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 29 ago. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9991.htm. Acesso em: 2 abr. 2025.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Educação Permanente do SUAS**. 1. ed. Brasília: MDS, 2013. 57 p.

_____. Presidência da República. Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 1 maio 2024.

_____. Senado Federal. **Veja os principais pontos da reforma administrativa proposta pelo governo**. Agência Senado, Brasília, 8 set. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/09/08/veja-os-principais-pontos-da-reforma-administrativa-proposta-pelo-governo>. Acesso em: 27 jul. 2024.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2018.

_____. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, ano 47, v. 120, n. 1, jan./abr. 1996.

_____. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista de Economia Política**, v. 17, n. 3, p. 343-357, jul/set 1997.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; MOTTA, Fernando C. P. **Introdução à organização burocrática**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 2004.

BRITES, Elise Eleonore de; LOURENÇO, Luana Bezerra dos Santos. Centros de Governo: a força motriz para a efetiva governança no Brasil. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 27, n. 6907, 30 maio 2022. ISSN 1518-4862. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/98229>. Acesso em: 13 abr. 2024.

BRULON, Vanessa; OHAYON, Pierre; ROSENBERG, Gerson. A reforma gerencial brasileira em questão: contribuições para um projeto em construção. **Revista do Serviço Público**, Brasília, p. 265-284, set. 2012. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/99>. Acesso em: 13 abr. 2024.

CARDOSO JR., José Celso; SANTOS, Eugênio A. Vilela dos. Planejamento governamental e aparato burocrático no governo brasileiro: disjuntivas críticas e baixo desempenho institucional – questões para uma agenda de pesquisa e intervenção. In: PIRES, R. R. C.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea; Enap, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8616/1/Planejamento%20governamental.pdf>. Acesso em: 01 maio 2024.

CARMO, Marianna de Aguiar Estevam do. Os desafios da descentralização. In: **VII Jornada Internacional de Políticas Públicas**, Universidade Federal do Maranhão – UFMA, Maranhão, 2015. Disponível em: <https://www.joinpp.ufma.br>. Acesso em: 10 out. 2024.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; SILVA, Mauro Santos (org.). **Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2020.

CAVALCANTI, Maria Clara. História do Brasil. **Portal Mundo Educação**. Disponível em: <https://mundoeducacao.uol.com.br/historiadobrasil>. Acesso em: 10 abr. 2023.

COHN, Amélia. As políticas sociais no governo FHC. **Tempo Social**, São Paulo, USP, v. 11, n. 2, p. 183-197, out. 1999.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 1007-1028, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000500003>. Acesso em: 12 jan. 2024.

COSTA, Gilberto. Governo Federal prepara reforma administrativa. **Agência Brasil**, Brasília, 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2024-10/governo-federal-prepara-reforma-administrativa>. Acesso em: 27 out. 2024.

DEMO, Pedro. **Pesquisa: princípio científico e educativo**. 11. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

DE FARIA, José Ricardo Vargas; DE FARIA, José Henrique. A concepção de Estado e a Administração Pública no Brasil no âmbito do Plano Diretor de Reforma do Estado. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 9, n. 3, p. 140-147, 2017.

DEININGER, L. S. C. et al. A sala de situação da dengue como ferramenta de gestão em saúde. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 100, p. 107-116, jan./mar. 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.5935/0103-104.20140013>. Acesso em: 04 jan. 2025.

DE PAULA, Ana Paula Paes. Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social. **RAE – Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, mar. 2005.

DE TONI, Jackson. Em busca do planejamento governamental do século XXI. In: **Reflexões para Ibero-América: Planejamento Estratégico**. Brasília: UNAP, 2009. 105 p.

_____. **Reflexões sobre o planejamento estratégico no setor público**. Brasília: ENAP, 2021. 154 p. ISSN 0104-7078.

DINIZ, Eli. **Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil nos anos 90**. Rio de Janeiro: CNPq; FAPERJ; INCT/PPED; Ideia D, 2016. p. 47-72.

FAUSTO, Boris. **História concisa do Brasil**. São Paulo: Edusp, 2013.

FELICÍSSIMO, José Roberto. Os impasses da descentralização político-administrativa na democratização do Brasil. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 32, n. 2, p. 19-27, 1992.

FERRÃO, João. **O ordenamento do território como política pública**. São Paulo: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.

FILGUEIRAS, Fernando. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 122-140, jan./fev. 2018.

FILHO, Edmundo Escrivão; MIGLIATO, Antônio Luiz Tonissi. **Metodologias do planejamento estratégico empresarial e do situacional: deficiências, comparações e contribuições**. São Paulo: USP, 2004.

GASPARDO, Murilo; FERREIRA, Mauro. Inovação institucional e democracia participativa: mapeamento legislativo da Emenda do Programa de Metas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, jan./fev. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/L9Kw5dyJ5xQPwCPYwzwBn9g/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 20 nov. 2023.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

HUERTAS, Franco. **Entrevista com Matus: O Método PES**. São Paulo: FUNDAP, 1995.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Brasileiro de 2022**. Brasília: IBGE Cidades, 2024. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/telemaco-borba/panorama>. Acesso em: 21 abr. 2024.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies**. Boston: Little, Brown, 2011.

_____. Juntando as coisas. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (org.). **Políticas públicas: coletânea**. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública, 2006. p. 225-245.

KLABIN. Projeto Puma II. 2022. Disponível em: <https://klabin.com.br/nossa-essencia/sobre-a-klabin>. Acesso em: 13 ago. 2022.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1991.

LANÇA, Daniel. **Governança Municipal: 20 cases de sucesso da nova gestão pública nas cidades brasileiras**. 1 ed. Belo Horizonte: IDDE, 2017.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **REPOCS - Revista Pós Ciências Sociais**, v. 9, n. 18, jul./dez. 2012.

Disponível em:

<https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1331/1048>. Acesso em: 21 mar. 2024.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick; HALPERN, Charlotte. As abordagens a partir dos instrumentos da ação pública. In: OLIVEIRA, Osmany Porto de; HASSENTEUFEL, Patrick (org.). **Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos**. Brasília: Enap, 2021. p. 31-59. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6338/1/1_Osmany%20Porto%20de%20Oliveira_Sociologia%20política_9969.pdf. Acesso em: 23 mar. 2024.

LINHARES, J. E; HUMENHUK, H. **Ferramentas de Controle Social da Administração Pública: o que a sociedade espera da informação pública?** Santa Catarina: Secretaria de Estado da Educação – SED, 2014. Disponível em: <http://www.ensinosuperior.com.sed.sc.gov.br/wp-content/uploads/2014/04/joaoeduardolinhares.pdf>. Acesso em: 27 out. 2024.

LOBO, Thereza. Descentralização: uma alternativa de mudança. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, p. 14-24, 1988. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/9444>. Acesso em: 20 set. 2024.

MATUS, Carlos. **Adeus, Senhor Presidente: governantes governados**. São Paulo: FUNDAP, 1996.

_____. **O líder sem Estado-Maior**. São Paulo: FUNDAP, 2000.

_____. O plano como aposta. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 5, n. 4, 1991.

_____. **Política, planejamento e governo**. Brasília: IPEA, 1993.

_____. **Teoria do jogo social**. São Paulo: FUNDAP, 2005.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Teoria, método e criatividade**. 14. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

MOTTA, Paulo Roberto. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. esp., p. 87-96, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/d33SdZpN88VVwx6xyZWd4N/>. Acesso em: 02 ago. 2024.

PAGNUSSAT, J. Arranjos institucionais, carreiras públicas e a capacidade de planejamento do estado brasileiro. In: CARDOSO JR., José Celso (org.). **Planejamento Brasil século XXI: inovação institucional e refundação administrativa**. Brasília: IPEA, 2015. 399 p. (Pensamento estratégico, planejamento governamental & desenvolvimento no Brasil contemporâneo; livro 4). Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5253/1/Planejamento %20 Brasil%20s%c3%a9culo%20XXI.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5253/1/Planejamento%20Brasil%20s%C3%A9culo%20XXI.pdf). Acesso em: 10 abr. 2024

PARREIRA, Fábio José. et al. **Metodologia da pesquisa científica**. 1. ed. Santa Maria, RS: UFSM, NTE, 2018.

PINHO, Carlos Eduardo Santos. **Planejamento estratégico governamental no Brasil: autoritarismo e democracia (1930-2016)**. Curitiba: Editora Appris, 2020.

PINHO, José Antônio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, dez. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/g3xgtqkwFJS93RSnHFTsPDN/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 abr. 2024.

POLLIT, C.; BOUCKAERT, G. **Public management reform: a comparative analysis**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

RIBEIRO, A. V. P. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologias e práticas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

PRADO, Luciane Santos. **Política de Capacitação da Universidade Federal de Alagoas: uma análise da percepção dos técnicos-administrativos, visando uma proposta pela Gestão por Competência**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2019. 116 p. RIVERA, Francisco Javier Uribe. **Agir comunicativo e planejamento social: uma crítica ao enfoque estratégico**. 20. ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1995.

SALTO, Felipe. O que é a reforma administrativa? O que ela muda para servidores públicos? **UOL Economia Explica**, Brasília, ago. 2021. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2021/08/19/reforma-administrativa-pec-32.htm>. Acesso em: 25 jul. 2024.

SAMPAIO, Cristiane. Reforma administrativa: sindicatos rejeitam volta da pauta sinalizada por Lira. **Brasil de Fato**, Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2023/07/29/reforma-administrativa-sindicatos-rejeitam-volta-da-pauta-sinalizada-por-lira>. Acesso em: 25 jul. 2024.

SANTANA, R.M.; TAHARA, A.T.S. Planejamento normativo e estratégico. In: **Planejamento em enfermagem**: aplicação do processo de enfermagem na prática administrativa [online]. Ilhéus: Editus, 2008, p. 23-25. ISBN 978-85-7455-529-4. Disponível em: <https://doi.org/10.7476/9788574555294.0005>. Acesso em: 12 abr. 2024.

SERAFIM, Milena Pavan; DIAS, Rafael de Brito. Análise de Política: uma revisão da literatura. **Cadernos Gestão Social**, Rio Grande do Sul, v. 3, n. 1, jan./jun. 2012. ISSN 1982-5447. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br>. Acesso em: 12 abr. 2024.

SciELO. Guia de citação de dados de pesquisa [online]. SciELO, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br>. Acesso em: 21 jul. 2023.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da Administração Pública. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009. ISSN 0034-7612. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rap/a/ptr6WM63xtBV_pfvK9SxJ4DM/?format=pdf&lang. Acesso em: 05 mar. 2024.

SOUSA, José Raul de; SANTOS, Simone Cabra Marinho dos. Análise de conteúdo em pesquisa qualitativa: modo de pensar e de fazer. **Pesquisa e Debate em Educação**, Juiz de Fora, v. 10, n. 2, p. 1396-1416, jul./dez. 2020. ISSN 2237-9444. Disponível em: <https://doi.org/10.34019/2237-9444.2020.v10.31559>. Acesso em: 29 dez. 2024.

TCE-SP. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Manual de Planejamento Público**, 2021. São Paulo, SP, 2021. 143 p. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual%20de%20Planejamento%20Pu%CC%81blico%20%28vf-200121%29%20%281%29.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2025.

TROTTMANN, Paula; CORRÊA, Victor. **Planejamento estratégico orientado ao setor público**. São Paulo: Editora Senac, 2019.

URBANA, Interação. Planejamento Estratégico de Governo, 2022. Disponível em: <https://interacaourbana.com.br/gestao-publica-e-municipal/planejamento-estrategico-de-governo/#.YwvuYHbMLDc>. Acesso em: 21 ago. 2022.

XIMENES, Júlia Maurmann. **Reflexões sobre o conteúdo do Estado Democrático de Direito**. Disponível em: <https://campanhanaweb.com.br/acsmce-antigo/wp-content/uploads/2012/10/ESTADO-DE-DIREITO-E-ESTADO-DEMOCR%C3%81TICO-DE-DIREIT.pdf>. Acesso em: 27 out. 2024.

APÊNDICE I

MODELO DE QUESTIONÁRIO DE PESQUISA ACADÊMICA – (CONSULTOR)

O presente questionário integra a pesquisa acadêmica: **“O Planejamento Estratégico Situacional como Instrumento de Gestão: uma análise do Programa de Apoio à Gestão Pública desenvolvido nas Secretarias Municipais de Assistência Social de Imbaú e Telêmaco Borba-PR”**.

As respostas nele obtidas serão utilizadas para apresentação de Dissertação de Mestrado Profissional da discente Paula Martins Pimenta, sob orientação da Profa. Dra. Ana Elisa Périco, observando os princípios éticos da pesquisa científica e seguindo procedimentos de sigilo e discrição, conforme esclarecido previamente no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).

Trata-se de questionário misto, contendo a combinação de 10 (dez) perguntas fechadas, contendo quatro alternativas cada e 05 (cinco) perguntas abertas, estruturado em três partes: (i) o planejamento na esfera pública, (ii) o Programa de Apoio à Gestão Pública, (iii) o Planejamento Estratégico Situacional – Método PES.

O objetivo do questionário é explorar o conceito de Planejamento Estratégico Situacional, conhecendo a experiência individual do(a) participante com o processo de planejamento, garantindo-se o anonimato nas respostas. As informações obtidas serão utilizadas, exclusivamente, para a elaboração da pesquisa, não gerando quaisquer danos ou prejuízos aos seus participantes.

PARTE 1 – O PLANEJAMENTO NA ESFERA PÚBLICA

O planejamento público objetiva aumentar a eficácia e a eficiência da gestão, alinhando os recursos disponíveis com as metas propostas e as demandas da sociedade.

1. Qual o seu tempo de experiência no serviço público municipal, seja como servidor de carreira, comissionado ou gestor?

- () Até 05 anos de experiência
- () De 05 a 10 anos de experiência
- () De 10 a 15 anos de experiência
- () Mais de 15 anos de experiência

2. Com base na sua experiência de trabalho, qual o nível de afinidade que os agentes públicos possuem com processos de planejamento?

- () Nenhuma afinidade (quase não participam do planejamento)
- () Pouca afinidade (experiências pontuais, sem continuidade nos processos)
- () Média afinidade (participam de alguns processos e conhecem alguns métodos)
- () Muita afinidade (é comum a adoção de metodologias de planejamento, com monitoramento e avaliação)

3. Na sua percepção, quais eventos mais afetam o engajamento do servidor no processo de planejamento governamental? (escala de prioridade, sendo 4 para o item que mais afeta o engajamento e 1 para o item que menos afeta o engajamento)

- () Ausência de capacitação: nos processos de formação, o tema do planejamento governamental não é abordado ou é tratado de forma superficial.
- () Excesso de burocracia na esfera pública: o planejamento governamental não é efetivo e os monitoramentos e avaliações são tidos como expedientes formais e burocráticos.
- () Fragmentação do planejamento: os responsáveis pelo planejamento não são os responsáveis por sua execução, o plano é fragmentado em etapas, ocorrendo a sobreposição de funções.
- () Centralização do planejamento: o processo de elaboração do plano é verticalizado, não havendo participação efetiva dos grupos afetados por seus impactos.

4. Na sua opinião, qual a principal contribuição do planejamento estratégico governamental para um município? (escala de prioridade, sendo 4 para o item de maior contribuição e 1 para o item de menor contribuição)

- () Possibilita a adoção de estratégias para equilibrar as contas públicas, reduzir o desperdício de recursos e facilitar a execução do orçamento.
- () Garante maior eficiência e eficácia para a gestão, evitando sobreposição de funções e otimizando o trabalho.
- () Melhora a prestação de serviços públicos para a sociedade, conferindo transparência às ações.
- () Garante maior profundidade aos debates acerca do Programa de Governo, a viabilidade das propostas e estratégias para a execução das mesmas.

5. Quais seriam as principais soluções para aprimorar o planejamento estratégico governamental na esfera pública municipal? (escala de prioridade, sendo 4 para a solução mais efetiva e 1 para a solução menos efetiva)

- () Adotar práticas de *accountability*⁹ e monitoramento de resultados em todos os níveis hierárquicos da administração pública.
- () Favorecer a atuação dos organismos de controle social no processo de planejamento governamental, ampliando a participação da sociedade e aproximando-a dos debates acerca da utilização dos recursos públicos.
- () Estabelecer uma política de educação permanente e formação continuada sobre o planejamento estratégico governamental, envolvendo um maior número de servidores no processo.
- () Aprimorar a capacidade estratégica do centro de governo, possibilitando melhorias nas relações institucionais.

PARTE 2 – O PROGRAMA DE APOIO À GESTÃO PÚBLICA

O Programa de Apoio à Gestão Pública, implantado pela Empresa Interação Urbana LTDA com o apoio da Empresa Klabin S/A, utiliza o planejamento estratégico como instrumento para a qualificação da administração municipal, a gestão equilibrada dos recursos e o monitoramento dos compromissos assumidos no Plano de Governo.

6. Tratando-se especificamente do recorte da pesquisa, ou seja, dos municípios de Telêmaco Borba-PR e Imbaú-PR (independentemente se você atua nos dois territórios ou com um deles) assinale as alternativas que melhor definem os impactos obtidos com o Programa (escala de prioridade, sendo 4 para o item de maior impacto e 1 para o item de menor impacto):

- () Monitoramento contínuo do Programa de Governo e suas prioridades.
- () Aproximação entre o centro de governo e os gestores das áreas.
- () Confecção de planos de ação condizentes com a realidade orçamentária.
- () Organização e racionalização dos processos de trabalho.

⁹Accountability é um termo utilizado pelos gestores públicos como sinônimo de responsabilização, prestação de contas, controle, fiscalização e transparência (SPINOZA, R.M.; 2012).

7. Ainda em relação aos municípios da pesquisa, quais os principais desafios identificados por você no desenvolvimento do trabalho? (escala de prioridade, sendo 4 para o maior desafio e 1 para o menor desafio).

- () Centralização do planejamento em uma única pessoa e/ou grupo.
- () Rotatividade permanente das equipes que participam do planejamento.
- () Descompasso entre os planos de ação (metas) e o orçamento.
- () Fragilidade do planejamento/plano de ação, o qual não atende às demandas das áreas.

8. Qual o principal problema (nó crítico) apontado pelos(as) secretários(as) e servidores(as) para a execução das ações planejadas? (assinalar apenas uma alternativa)

- () Insuficiência de recursos públicos para cumprimento da agenda de prioridades.
- () Quadro de recursos humanos escasso para o atendimento das demandas, dificuldades no processo de contratação de novos profissionais e rotatividade das equipes.
- () Entraves nos procedimentos administrativos (licitações, compras, contratações) e procedimentos fortemente burocratizados.
- () Estrutura da administração pública municipal fortemente hierárquica e “departamentalizada”, dificultando o diálogo entre as áreas.

9. No seu ponto de vista, dentre as ferramentas, mecanismos e técnicas utilizadas pela Empresa Interação Urbana LTDA na operacionalização do Programa de Apoio à Gestão Pública, qual é mais efetiva para os municípios da pesquisa?

- () O apoio presencial na elaboração do planejamento estratégico de governo (atividade anual), realizado com o núcleo central do governo, os secretários e os técnicos das áreas.
- () O monitoramento periódico das ações planejadas, estabelecendo-se as prioridades, recursos, prazos e responsáveis por cada uma delas.
- () A disponibilização do Sistema Eletrônico MonitoraPlan, que permite aos gestores o acompanhamento em tempo real das ações planejadas.
- () As reuniões de governança realizadas pela coordenação com o núcleo central do governo, visando a avaliação permanente do planejamento estratégico e o apoio na tomada de decisões.

10. A metodologia de trabalho utilizada pelo Programa de Apoio à Gestão Pública, operacionalizado pela Empresa Interação Urbana LTDA, adota muitos elementos do

Planejamento Estratégico Situacional – PES. Enquanto consultor(a), qual o seu nível de proximidade com o referido método?

- () Conheço o Método PES, mas não me aprofundei em seus fundamentos.
- () Conheço o Método PES e já participei de capacitações/oficinas sobre seus fundamentos.
- () Conheço o Método PES, venho me aprofundando sobre seus fundamentos, mas ainda não consigo identificá-los no trabalho desenvolvido junto aos municípios.
- () Conheço o Método PES, venho me aprofundando sobre seus fundamentos e consigo identificar alguns deles no trabalho desenvolvido junto aos municípios.

PARTE 3 – O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL – PES

O Método PES surgiu na década de 1970, através de estudos desenvolvidos pelo economista chileno Carlos Matus. O PES busca a eficácia da gestão pública, admitindo que planejamento não pode ser apenas uma prerrogativa do Estado, mas também de toda a sociedade que dele faz parte.

11. Entre os fundamentos preconizados pelo Método PES, quais você identifica no Programa de Apoio à Gestão Pública desenvolvido nos municípios da pesquisa?

(Ex.: análise do Triângulo de Governo; plano de ação; conceito de estratégia, situação e estratégia situacional; matriz de viabilidade, sala de situações; planejamento por momentos (explicativo, normativo, estratégico e tático-operacional); conceito de cenário, entre outros).

12. Você acredita que o método PES pode ser adaptado para atender às necessidades específicas de cada município? () Sim () Não. Justifique sua resposta:

13. Em sua opinião, o método PES pode melhorar a comunicação e a integração entre as áreas da gestão pública municipal? () Sim () Não. Justifique sua resposta:

14. Você acha que a avaliação de resultados (balanço do Programa de Governo) é importante para medir o impacto do método? () Sim () Não. Justifique sua resposta:

15. Você considera importante capacitar os servidores públicos dos municípios da pesquisa sobre o método PES? () Sim () Não. Justifique sua resposta:

APÊNDICE II

QUESTIONÁRIO DE PESQUISA ACADÊMICA – (AGENTE PÚBLICO)

O presente questionário integra a pesquisa acadêmica: **“O Planejamento Estratégico Situacional como Instrumento de Gestão: uma análise do Programa de Apoio à Gestão Pública desenvolvido nas Secretarias Municipais de Assistência Social de Imbaú e Telêmaco Borba-PR”**.

As respostas nele obtidas serão utilizadas para apresentação de Dissertação de Mestrado Profissional da discente Paula Martins Pimenta, sob orientação da Profa. Dra. Ana Elisa Périco, observando os princípios éticos da pesquisa científica e seguindo procedimentos de sigilo e discrição, conforme esclarecido previamente no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).

Trata-se de questionário misto, contendo a combinação de 10 (dez) perguntas fechadas, contendo quatro alternativas cada e 05 (cinco) perguntas abertas, estruturado em três partes: (i) o planejamento na esfera pública, (ii) o Programa de Apoio à Gestão Pública, (iii) o Planejamento Estratégico Situacional – Método PES.

O objetivo do questionário é explorar o conceito de Planejamento Estratégico Situacional, conhecendo a experiência individual do(a) participante com o processo de planejamento, garantindo-se o anonimato nas respostas. As informações obtidas serão utilizadas, exclusivamente, para a elaboração da pesquisa, não gerando quaisquer danos ou prejuízos aos seus participantes.

PARTE 1 – O PLANEJAMENTO NA ESFERA PÚBLICA

O planejamento público objetiva aumentar a eficácia e a eficiência da gestão, alinhando os recursos disponíveis com as metas propostas e as demandas da sociedade.

1. Qual o seu tempo de experiência no serviço público municipal, seja como servidor de carreira, comissionado ou gestor?

- () Até 05 anos de experiência
- () De 05 a 10 anos de experiência
- () De 10 a 15 anos de experiência
- () Mais de 15 anos de experiência

2. Com base na sua experiência de trabalho, qual o nível de afinidade que os agentes públicos possuem com processos de planejamento?

- () Nenhuma afinidade (quase não participam do planejamento)
- () Pouca afinidade (experiências pontuais, sem continuidade nos processos)
- () Média afinidade (participam de alguns processos e conhecem alguns métodos)
- () Muita afinidade (é comum a adoção de metodologias de planejamento, com monitoramento e avaliação)

3. Na sua percepção, quais eventos mais afetam o engajamento do servidor no processo de planejamento governamental? (escala de prioridade, sendo 4 para o item que mais afeta o engajamento e 1 para o item que menos afeta o engajamento)

- () Ausência de capacitação: nos processos de formação, o tema do planejamento governamental não é abordado ou é tratado de forma superficial.
- () Excesso de burocracia na esfera pública: o planejamento governamental não é efetivo e os monitoramentos e avaliações são tidos como expedientes formais e burocráticos.
- () Fragmentação do planejamento: os responsáveis pelo planejamento não são os responsáveis por sua execução, o plano é fragmentado em etapas, ocorrendo a sobreposição de funções.
- () Centralização do planejamento: o processo de elaboração do plano é verticalizado, não havendo participação efetiva dos grupos afetados por seus impactos.

4. Na sua opinião, qual a principal contribuição do planejamento estratégico governamental para um município? (escala de prioridade, sendo 4 para o item de maior contribuição e 1 para o item de menor contribuição)

- () Possibilita a adoção de estratégias para equilibrar as contas públicas, reduzir o desperdício de recursos e facilitar a execução do orçamento.
- () Garante maior eficiência e eficácia para a gestão, evitando sobreposição de funções e otimizando o trabalho.
- () Melhora a prestação de serviços públicos para a sociedade, conferindo transparência às ações.
- () Garante maior profundidade aos debates acerca do Programa de Governo, a viabilidade das propostas e estratégias para a execução das mesmas.

5. Quais seriam as principais soluções para aprimorar o planejamento estratégico governamental na esfera pública municipal? (escala de prioridade, sendo 4 para a solução mais efetiva e 1 para a solução menos efetiva)

- () Adotar práticas de *accountability*¹⁰ e monitoramento de resultados em todos os níveis hierárquicos da administração pública.
- () Favorecer a atuação dos organismos de controle social no processo de planejamento governamental, ampliando a participação da sociedade e aproximando-a dos debates acerca da utilização dos recursos públicos.
- () Estabelecer uma política de educação permanente e formação continuada sobre o planejamento estratégico governamental, envolvendo um maior número de servidores no processo.
- () Aprimorar a capacidade estratégica do centro de governo, possibilitando melhorias nas relações institucionais.

PARTE 2 – O PROGRAMA DE APOIO À GESTÃO PÚBLICA

O Programa de Apoio à Gestão Pública, implantado pela Empresa Interação Urbana LTDA com o apoio da Empresa Klabin S/A, utiliza o planejamento estratégico como instrumento para a qualificação da administração municipal, a gestão equilibrada dos recursos e o monitoramento dos compromissos assumidos no Plano de Governo.

6. Tratando-se especificamente do município em que você trabalha, assinale as alternativas que melhor definem os impactos obtidos com o Programa (escala de prioridade, sendo 4 para o item de maior impacto e 1 para o item de menor impacto):

- () Monitoramento contínuo do Programa de Governo e suas prioridades.
- () Aproximação entre o centro de governo e os gestores das áreas.
- () Confecção de planos de ação condizentes com a realidade orçamentária.
- () Organização e racionalização dos processos de trabalho.

¹⁰Accountability é um termo utilizado pelos gestores públicos como sinônimo de responsabilização, prestação de contas, controle, fiscalização e transparência (SPINOZA, R.M.; 2012).

7. Ainda em relação ao seu município de atuação, quais os principais desafios identificados por você no processo de planejamento? (escala de prioridade, sendo 4 para o maior desafio e 1 para o menor desafio).

- () Centralização do planejamento em uma única pessoa e/ou grupo.
- () Rotatividade permanente das equipes que participam do planejamento.
- () Descompasso entre os planos de ação (metas) e o orçamento.
- () Fragilidade do planejamento/plano de ação, o qual não atende às demandas das áreas.

8. Voltando-se especificamente para a sua área de atuação, ou seja, a política pública de Assistência Social. Qual o principal problema (nó crítico) observado por você para a execução das ações planejadas? (assinalar apenas uma alternativa)

- () Insuficiência de recursos públicos para cumprimento da agenda de prioridades.
- () Quadro de recursos humanos escasso para o atendimento das demandas, dificuldades no processo de contratação de novos profissionais e rotatividade das equipes.
- () Entraves nos procedimentos administrativos (licitações, compras, contratações) e procedimentos fortemente burocratizados.
- () Estrutura da administração pública municipal fortemente hierárquica e “departamentalizada”, dificultando o diálogo entre as áreas.

9. No seu ponto de vista, dentre as ferramentas, mecanismos e técnicas utilizadas pela Empresa Interação Urbana LTDA na operacionalização do Programa de Apoio à Gestão Pública, qual é mais efetiva?

- () O apoio presencial na elaboração do planejamento estratégico de governo (atividade anual), realizado com o núcleo central do governo, os secretários e os técnicos das áreas.
- () O monitoramento periódico das ações planejadas, estabelecendo-se as prioridades, recursos, prazos e responsáveis por cada uma delas.
- () A disponibilização do Sistema Eletrônico MonitoraPlan, que permite aos gestores o acompanhamento em tempo real das ações planejadas.
- () As reuniões de governança realizadas pela coordenação com o núcleo central do governo, visando a avaliação permanente do planejamento estratégico e o apoio na tomada de decisões.

10. Como você avalia o envolvimento da Secretaria Municipal de Assistência Social com o Programa de Apoio à Gestão Pública? (assinalar apenas uma alternativa).

- () O Programa de Apoio à Gestão Pública e, consequentemente, o planejamento estratégico, fica restrito ao(a) Secretário(a) da pasta.
- () A maioria dos profissionais da pasta desconhecem os objetivos do Programa, tornando o processo de planejamento restrito à algumas pessoas.
- () O(a) gestor(a) da pasta e os profissionais que participam do planejamento compartilham a metodologia de trabalho e os compromissos assumidos com os demais membros da equipe.
- () Toda a equipe conhece o Programa e participa do processo de planejamento.

PARTE 3 – O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL – PES

O Método PES surgiu na década de 1970, através de estudos desenvolvidos pelo economista chileno Carlos Matus. O PES busca a eficácia da gestão pública, admitindo que planejamento não pode ser apenas uma prerrogativa do Estado, mas também de toda a sociedade que dele faz parte.

11. A metodologia de trabalho utilizada pelo Programa de Apoio à Gestão Pública, operacionalizada pela Empresa Interação Urbana LTDA, adota elementos do Planejamento Estratégico Situacional - PES. Enquanto agente público, qual o seu nível de proximidade com o referido método?

12. Você considera importante capacitar os servidores públicos sobre o método PES?

() Sim () Não. Justifique sua resposta:

13. Matus, idealizador do PES, defendia que as decisões de um planejamento são de responsabilidade daquele que o conduz, ou seja, “planeja quem faz”. Diante dessa afirmação, você concorda que o PES pode melhorar a integração entre as diferentes áreas da gestão pública municipal? () Sim () Não. Justifique sua resposta:

14. O método PES foi dividido em três eixos, denominados de “Triângulo de Governo”. O primeiro eixo é caracterizado pelo programa de governo, o segundo analisa a capacidade de governo (manejo para conduzir e superar adversidades), e o terceiro trabalha com a governabilidade do sistema (grau de dificuldade da proposta, sua aceitação ou negação).

Qual desses eixos você considera central para o sucesso do planejamento? Justifique sua resposta:

15. Você acha que a avaliação de resultados (balanço do Programa de Governo) é importante para medir o impacto do método? () Sim () Não. Justifique sua resposta.