

# Governo e planejamento em democracias progressivas: desafios para a América Latina<sup>1</sup>

Ronaldo Coutinho Garcia<sup>2</sup> ronaldo.garcia@ipea.gov.br

Em meados de 2013, tivemos a rica experiência de discutirmos com servidores públicos de diversos países ibero-americanos os desafios de governar as respectivas sociedades nacionais, em progressiva democratização, rumo ao desenvolvimento. Ao longo de nossas conversas e reflexões, estabeleceu-se o consenso de que se tratava de uma das mais ambiciosas tarefas que podemos nos propor. Também se generalizou entre nós o entendimento de ser essa a aspiração maior de nossos povos. Constatamos, todavia, que muitas das dificuldades para realizá-la advêm de uma trajetória histórica recente marcada por aspectos perversos. Temos, portanto, uma tarefa magnificada: reconstruir capacidade de planejar estrategicamente o desenvolvimento nacional, atendendo os democráticos reclamos dos cidadãos, mas partindo de uma base longa e intensamente solapada.

## **Antecedentes nefastos**

Há dezessete anos, no I Congresso Interamericano do CLAD sobre Reforma da Administração Pública (7-9 de novembro de 1996, no Rio de Janeiro, Brasil), o eminente professor Yeheskel Dror<sup>3</sup> afirmava: *“a América Latina é uma grande decepção. Há 50 anos era muito esperado que a América Latina fosse o próximo continente a ‘decolar’, com a Ásia setentrional não sendo nem mencionada entre os candidatos para o desenvolvimento econômico. Mas a realidade desapontou as expectativas: a Ásia setentrional tornou-se uma das áreas de mais rápido crescimento que o mundo jamais viu, enquanto a América Latina na principal área estagnada. É verdade que alguns países da região conheceram sinais recentes de progresso. Contudo, estes podem ser nada mais do que flutuações,*

- 1 Resumo de aulas para o Curso Internacional “Planejamento Estratégico Governamental em Contexto Democrático: lições da América Latina”, ENAP/EIAPP, Brasília, julho de 2013. Texto modificado em outubro de 2015.
- 2 O aqui exposto é de responsabilidade exclusiva do autor. ronaldo.garcia@ipea.gov.br
- 3 Dror, Y. Melhorando capacidades para governar na América Latina. I Congresso Interamericano do CLAD sobre Reforma da Administração Pública, 7-9 de novembro de 1996, Rio de Janeiro, Brasil.

*com certos desapontamentos seguidos de esperanças injustificadas, como sempre aconteceu no passado.”*

Um julgamento duro, mas não injusto. Vivíamos, então, sob o império da ideologia neoliberal, sob os ditames do Consenso de Washington, que apregoavam o Estado Mínimo, a impossibilidade de um projeto nacional de desenvolvimento, a existência de um único caminho a ser trilhado, por nós latino-americanos, para alcançarmos o crescimento sustentado, o bem-estar social e integrarmos-nos felizes e realizados no mundo globalizado. Não nos diziam, é claro, que uns globalizavam (eles, os do centro hegemônico) e outros eram globalizados (nós, a periferia que às vezes tentava deixar de ser).

Esse ideário, organizado pelas potências anglo-saxônicas, foi imposto aos países da região em uma difusão mesclada com imposição por parte dos organismos multilaterais, como o Banco Mundial e o FMI. Os principais e mais prestigiados centros acadêmicos anglo-americanos jogaram papel decisivo em tal processo, pois davam aparência “científica” às formulações político-ideológicas, produziam os manuais, os modelos, os instrumentos operacionais e as recomendações técnicas para levá-las à prática. E, principalmente, formavam os professores, técnicos, dirigentes públicos dos países periféricos, os responsáveis pela implementação do receituário por parte dos nossos governos nacionais.

As consequências da implantação dessa estratégia são conhecidas: os problemas socioeconômicos dos nossos países se agravaram, foram reduzidos os seus potenciais e destruídos poderosos instrumentos de promoção do desenvolvimento nacional.<sup>4</sup> As manifestações concretas podem ser encontradas na acelerada degradação do aparato estatal e brutal redução das capacidades de governo, na abertura comercial abrupta, na privatização predatória e corrompida das empresas estatais, na demissão do governo central de inúmeras atribuições essenciais (mediante descentralização para os outros níveis de governo despreparados para assumir os encargos resultantes), na submissão às pressões dos países centrais para o ingresso em organizações e tratados por eles concebidos para beneficiá-los<sup>5</sup>, no baixo crescimento econômico, nas crises cambiais sucessivas, no aumento das vulnerabilidades em diversas dimensões, no dilaceramento do tecido social, entre muitas outras.

Em paralelo a esse processo devastador, ocorre outro que irá reforçá-lo e potenciá-lo. O desmoronamento do socialismo real na Europa, em particular na União Soviética, mesmo com as suas muitas mazelas reveladas, eliminou alternativas programáticas, encurtou o horizonte utópico, desmobilizou grande parte das elaborações emancipatórias, desorganizou e rebaixou o debate teórico e político-cultural sobre as possibilidades de desenvolvimento na periferia. A concentração unipolar, em escala mundial, do poder econômico e científico-tecnológico, militar, político e ideológico, conferiu grande velocidade à onda neoliberal (o thatcher-reaganismo com verniz acadêmico).

4 Seja aqui lembrado que esse processo foi antecedido pelo acelerado endividamento dos países da periferia, iniciado com a crise do petróleo, incentivado pela elevada liquidez internacional dos anos 1970, e tornado dramático com a elevação abrupta dos juros americanos entre 1979 e 1982.

5 OMC, Acordos de Basileia, Propriedade Intelectual etc.

O neoliberalismo engendrou o pensamento e o caminho únicos em quase toda a nossa sofrida Latino América. Eles haviam sido precedidos e foram reforçados pelo avanço das formas simplistas e alienantes de se pensar e explicar o mundo. Ignorando ou fazendo ignorar os problemas complexos, pois exigem saberes que não são encontrados nas disciplinas acadêmicas e menos ainda em seus subconjuntos, nos quais se multiplicam os especialistas. As formas simplistas e alienadoras do mundo real radicalizaram na criação de especialidades. Ora, é sabido que *“os problemas essenciais nunca são parcelados (...) e a cultura científica e técnica disciplinar parcela, desune e compartimenta os saberes, tornando cada vez mais difícil sua contextualização (...). O recorte das disciplinas impossibilita apreender o que está ‘tecido junto’, o sentido original do termo, o complexo. O conhecimento especializado é uma forma particular de abstração”*<sup>6</sup>. No entanto, o que mais se fez foi aprofundar a impossibilidade de se pensar globalmente, de lidar com os problemas complexos referentes aos processos de desenvolvimento nacional.<sup>7</sup>

Tudo se resumia à economia, à estabilização monetária, à política fiscal contracionista, às promessas do comércio livre, à desregulação, às intermináveis reformas. A abertura das fronteiras nacionais seria um fenômeno avassalador e inexorável, sob o qual os estados nacionais perderiam poder e capacidades, já que os espaços da nacionalidade passariam a ser mais virtuais do que delimitadores de soberania. O mercado deificado distribuiria a felicidade e a prosperidade a todos os crentes, reduziria as desigualdades, eliminaria o atraso e acabaria com as crises cíclicas do capitalismo.<sup>8</sup> Prometeram o nirvana e entregaram crises, desespero, miséria, impotência nacional etc.

*Eppur si muove!* As sucessivas crises conhecidas, em diferentes momentos e por várias razões, pelos países da região, colocaram sob fortes dúvidas aquela orientação política vigente. Abriram-se, então, espaços para questionamentos profundos e para que propostas alternativas se apresentassem e ganhassem viabilidade eleitoral em alguns países importantes da América Latina.

Novas coalizões políticas, situadas entre a centro-esquerda e a esquerda dos espectros partidários nacionais, começaram a chegar ao poder entre o final do século passado e o começo da primeira década dos anos 2000. Traziam consigo o compromisso centrado em um novo tipo de desenvolvimento, com a redução das desigualdades sociais, um crescimento material sustentado e mais equitativo, o aprofundamento democrático, a soberania nacional, a sustentabilidade ambiental, a integração regional. O progressivo fortalecimento desse programa fez com que fosse absorvido (mesmo que parcialmente), inclusive por coalizões de centro-direita governantes em alguns países.

6 Morin, E. Os Sete Saberes Necessários à Educação do Futuro. São Paulo: Cortez/Ed. UNESCO, 2000.

7 A especialização segmentadora começa a ser reconhecida, no próprio ambiente acadêmico, como um processo que leva a uma redução dos horizontes intelectuais, e tanto mais quanto mais precoce se der. Castro Santos, L. A. Os Significados da Saúde: uma leitura de Aubrey Lewis- Physis. *Revista Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, 8(1), 1998.

8 Ver, por exemplo, Tavares, M<sup>a</sup> da Conceição e Fiori, J. Luis. (Des) Ajuste Global e Modernização Conservadora. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1993.

Em todos os casos tratavam-se de projetos ambiciosos que requeriam governos competentes e organizados para levá-los a cabo, estruturas administrativas compatíveis em quantidade e qualidade, bases legais adequadas e instituições apropriadas, apoio popular amplo e continuamente renovado. Resumidamente, há de se estar preparado para enfrentar os complexos problemas impostos pelos processos de mudança social em larga escala.

## **Anos 2000: democracia em ampliação, governos mais progressistas e a retomada (?) do planejamento**

Empreender as transformações socioeconômicas que superassem a triste herança das décadas perdidas de 1980 e 1990 impunha que se reconhecesse a necessidade do planejamento estratégico público. Isso é confirmado, inclusive, pelos países que, em cada tempo, se tornaram líderes. Eles não o conseguiram por acaso, tinham um projeto e o levaram adiante. E fizeram isso com planejamento sofisticado e direção estratégica segura. Mostraram que planejamento é inerente ao processo de governar e um dos seus instrumentos mais essenciais. Evidenciaram que não se governa (vale dizer: não se coloca em movimento um abrangente projeto de transformação nacional) sob o domínio da improvisação, não se constroem nações soberanas sem um plano estratégico socialmente legitimado e sem um aparato governamental com potente capacidade de planejar e coordenar.<sup>9</sup>

Na segunda metade do século passado, muitos países da região organizaram consideráveis sistemas nacionais de planejamento. Para tanto, contaram com os ensinamentos proporcionados pelos sucessos dos planos quinquenais soviéticos, com o planejamento adotado pelos EUA durante a Segunda Grande Guerra e o que guiou a exitosa reconstrução europeia-japonesa e, em particular os avanços teórico-metodológicos e o apoio técnico da Cepal. Na latinoamérica praticava-se, então, uma modalidade de planejamento normativo que se mostrou efetiva, dado que as nossas realidades socioeconômicas podiam ser consideradas de baixa complexidade relativa e, na maioria dos países, predominavam ambientes pouco ou nada democráticos. Entendia-se que a industrialização traria o desenvolvimento e resolveria os problemas nacionais.

Cinquenta anos depois, as condições sócio-político-econômicas serão muito diferentes. As transformações acontecidas desde aquela época produziram notáveis diferenças: sociedades mais urbanizadas e heterogêneas, com enorme diversidade de interesses, valores e aspirações; economias mais diversificadas e com segmentos sequer imaginados há mais ou menos uma década; a vida política cada vez mais pautada pelos princípios democráticos, com uma cidadania cada vez mais ativa e a

9 Ver, por exemplo: LANDES, David. *The unbound Prometheus*. New York: Cambridge Univ. Press, 1969; CHANG, Ha-Joon. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Editora UNESP, 2003; VOGEL, Erza. *O Japão como primeira potência*. Brasília: Ed. UnB, 1982; SANTOS FILHO, Otaviano C. - *Processos de industrialização tardia: o “paradigma” da Coreia do Sul*. Campinas: UNICAMP/M, 1991. Tese de Doutorado, entre outros.

afirmação progressiva do estado de direito; comunicações mais céleres; maior exposição ao contexto internacional; entre outras tantas.

Conduzir projetos de transformação social (ou seja, governar) em realidades de alta complexidade e em ambiente democrático exige teorias, métodos e técnicas de planejamento e de governo muito distintas das do passado. A continuidade da própria democracia exige que os governos entreguem o que prometem, que operem competentemente. E os métodos convencionais não possibilitam tanto. Os governos e seus sistemas de planejamento e direção estratégica têm que se tornar mais sofisticados para poderem ser eficazes.

Nem todos os governantes de nossa região entenderam essas exigências e continuam a não dar a devida prioridade à organização de sistemas de planejamento e direção estratégica condizentes. Em muitos países existem ministérios (ou equivalente) de planejamento que não dispõem de poderes, mecanismos, corpo técnico-burocrático qualificado etc. para realizar a necessária tarefa. Quando muito, cuidam de um orçamento convencional, administram bancos de projetos, negociam com organismos multilaterais. Não merecem a denominação que pomposamente lhes atribuem os governantes.

Em alguns casos, isso decorre do fato de esses dirigentes terem projetos pouco ambiciosos, quase sempre atrelados aos interesses das forças dominantes da globalização. Em outros, o corpo dirigente padece de déficits cognitivos sobre a natureza do processo de governar sociedades complexas e, dessa forma, não constrói a institucionalidade estatal criadora das capacidades necessárias para operar sob fortes incertezas, mudanças rápidas, tempo célere, multiplicidade de interesses e de conflitos, poder compartilhado, interações internacionais delicadas, entre outras características exigidas de *expertises*, conhecimentos abrangentes não departamentalizados, métodos e técnicas adequados, organizações efetivas. Assim, contentam-se com a improvisação, com a normatização imprópria e ineficaz, com os modestos projetos tornados viáveis sem muito esforço, com a atribuição de culpa aos “outros”, consolando-se no autoengano de que trabalham muito ou que a máquina administrativa é emperrada e não funciona a contento (por não ter sido por eles reformada para constituir os aparatos requeridos).

## Um método de planejamento governamental para os novos tempos

Para fazer frente a tais situações, Carlos Matus<sup>10</sup> avaliou criticamente a sua própria experiência como planejador (Ilpes/Cepal, assessoramento a inúmeros países, ministro do Planejamento do Chile durante o Governo Allende), encarando realisticamente os processos de governar, principalmente devido ao fracasso dos governantes imbuídos de altos propósitos e portadores de generosos programas de transformação nacional. A partir de agudas reflexões, realizadas entre os anos 1970 e 1990, concebeu um novo marco teórico referencial, novos conceitos e novos métodos e técnicas. Surgiu, assim, uma poderosa síntese que juntava de modo consistente, sinérgica e operacionalmente conhecimentos advindos da filosofia, história, sociologia, psicologia, da ciência política e das ciências militares, da matemática, linguística, economia, administração, cibernética, entre outras: o planejamento estratégico situacional<sup>11</sup>.

Falando sobre a adoção do sistema de planejamento estratégico situacional pelo governo da Venezuela (agosto de 1984) Matus realiza um contraponto entre o planejamento normativo e o PES e conclui que “é certo que o planejamento normativo tradicional não foi muito frutífero nem muito eficaz. Fazendo uma ironia, podemos dizer que o pior que nos pode ocorrer com o planejamento situacional é superior ao melhor que até agora tem conseguido o planejamento normativo.”<sup>12</sup>

Matus entende o processo de governar como um jogo social dinâmico e complexo, cuja complexidade decorre da existência de atores sociais criativos (não meros agentes com comportamento previsível), com diferentes interesses e na presença de conflitos variados. O jogo é jogado por múltiplos atores, com recursos diversos e sob regras próprias de cada jogo. Os atores podem ser uma força social organizada, instituições, personalidades que controlam centros de recursos de poder, estes, por sua vez, de diversos tipos e naturezas. Caracterizam-se por possuírem um projeto, controlarem

10 “Latinoamérica ha producido importantísimos aportes para el desarrollo de la planificación como instrumento de gobierno y, en particular, Carlos Matus (1931-1998) se destaca como uno de los principales artífices de lo que puede denominarse la escuela latinoamericana de planificación estratégica. Los aportes de Matus hacen centro en la necesidad de crear un nuevo tipo de ciencias: las ciencias y técnicas de gobierno, pensando así a la planificación no como un instrumento de debate intelectual sino como un poderoso medio para gobernar. Ante ello, previene insistentemente sobre la necesidad de aunar la ciencia con la política, para superar el tecnocratismo o la improvisación que caracterizan a los gobiernos de nuestros países. Pensar en conformar una ciencia para la acción y que la política se fundamente en una teoría de la acción es su principal contribución.” In: *Salud Colectiva*, vol. 3, nº 1, enero-abril, 2007, pag. 81-91. Universidad Nacional de Lanús, Argentina ( disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=73130107>).

11 MATUS, C. - **Planificación de situaciones**. México: Fondo de Cultura Económica, 1980; **Estrategia y plan**. México: Siglo Veintiuno, 1981; **Política y plan**. Caracas: IVEPLAN (Instituto Venezolano de Planificación), 1984; **“O plano como aposta”**. São Paulo em Perspectiva, 1991; 5:28-42; **Política, planejamento e governo**. Brasília: IPEA, 1993; **Reingeniería Pública**. Caracas: Fundación Altadir, 1994; **Adeus, Senhor Presidente**. São Paulo: Fundap, 1996; **Chimpanzé, Maquiavel e Ghandi**. São Paulo, Fundap, 1996; **Los 3 cinturones de gobierno**. Caracas: Fundación Altadir, 1997. **O Líder sem Estado-Maior**. São Paulo: Fundap, 2000; **Teoria do jogo social**. São Paulo: Fundap, 2005. Uma exposição didática é encontrada em Huerta, Franco – **El Método PES: entrevista a Carlos Matus**. Quito, CEREB-Fund. ALTADIR, 1993 (edição brasileira: Huerta, Franco -**Entrevista com Carlos Matus: o Método PES**. São Paulo: Fundap, 1996.)

12 Matus, C. – **Planificación, Libertad y Conflicto: fundamentos de la reforma del sistema de planificación en Venezuela**. Caracas, Ediciones IVEPLAN, enero de 1985. (citação traduzida por R.C.Garcia).

um recurso relevante para o jogo e deterem capacidade de produzir fatos no jogo social. Os recursos mobilizados pelos atores para participar de um jogo social são, então, de vários tipos: econômicos, políticos, organizacionais, comunicacionais, conhecimento/informação ou quaisquer outros pertinentes à natureza de cada jogo. Um determinado jogo social, dado o seu âmbito e suas características, será exigente em um determinado recurso crítico, ainda que não dispense o aporte secundário de outros. Por exemplo:

- aprovar uma lei (recursos políticos);
- construir uma hidrelétrica (de conhecimento, comunicacionais, econômicos);
- realizar uma campanha de vacinação (recursos organizacionais e informações);
- transformar o hidrogênio em combustível automotivo (conhecimento);
- mobilizar setores sociais determinados (políticos e comunicacionais).

Na perspectiva do jogo social, governar é, fundamentalmente, enfrentar problemas sociais, presentes ou potenciais; aproveitar oportunidades; manter conquistas sociais. Ou seja, é conduzir processos de transformação (o jogo) mediante ações, para as quais são demandados recursos específicos ou uma adequada combinação deles.

O enfrentamento de problemas e o aproveitamento de oportunidades tornam-se jogos sociais, porque os distintos atores sociais envolvidos em cada um deles têm visões e interesses diferentes sobre quais sejam as melhores soluções a serem construídas ou os objetivos a serem perseguidos.

Ter um atuante sistema de planejamento estratégico, como um dos principais instrumentos para governar, vem do fato de que planejar não é fazer plano. Mas, sim, fazer o plano vigente, ou pôr o plano em ação durante o desenrolar dos diversos jogos em que se envolve um governo. Para tanto é necessário construir e legitimar sócio-politicamente uma coerente visão de futuro que oriente o estabelecimento da situação-objetivo para o final do lapso temporal do plano/período de governo. E é preciso ter condições de se fazer uma aposta fundamentada no momento de agir. O tempo da ação é sempre o presente. Planejar passa a ser o cálculo que precede e preside a ação; ou colocar conhecimento e informação a serviço da decisão sobre como, com quem, onde e quando agir para realizar os objetivos maiores do plano. O planejamento é um processo incessante e contínuo, no qual constantemente, em cada nova situação criada pelo agir anterior, se repetem o cálculo, a ação, a avaliação de resultados e a correção de rumos. O plano feito no passado estará sempre sendo refeito para se ajustar às circunstâncias.

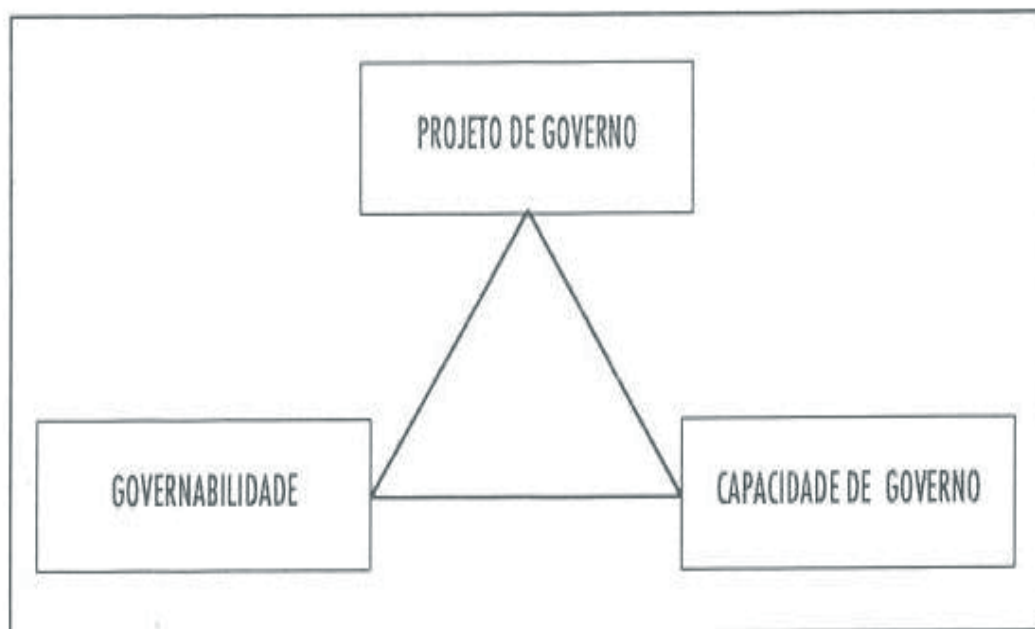
A pretensão do Planejamento Estratégico Situacional (PES) é a de oferecer elementos para se acercar da complexa realidade social das democracias contemporâneas. Orienta-se por uma perspectiva globalizante, sabendo ser inevitável a adoção de reduções heurísticamente pragmáticas, mas evitando as amputações de dimensões cruciais e a desconsideração de variáveis críticas. Lida com as

incertezas mediante a construção criativa de cenários pertinentes, a simulação histórica, a técnica do jogo, o estudo de atores, entre outras técnicas.

O PES deve ser visto como uma *obra aberta* que demanda aos militantes das mais diversas áreas do conhecimento aportes para aumentar a potência analítica da Teoria do Jogo Social e para expandir e aprofundar as capacidades teórico-metodológicas da Explicação Situacional de problemas complexos, para penetrar nas entranhas dos processos decisórios em situações conflitivas, para conceber métodos e técnicas cada vez mais sofisticados de programação e de monitoramento, para robustecer os estudos de futuro e a elaboração de cenários prospectivos, para fazer com que o pensamento estratégico seja algo ensinado e estimulado em nossos sistemas educacionais, entre muitas outras demandas postas para o desenvolvimento do PES. Uma obra aberta em constante ampliação, incorporando agregações e inovações como requisito mesmo para a aproximação contínua à realidade social em complexificação progressiva.

O PES pode ser resumido como o sistema que suporta o agir (do dirigente) no presente com direcionalidade e rumo à situação-objetivo. Para governar com êxito (realizar o que prometeu) é necessário conseguir, permanentemente, o manejo equilibrado de três variáveis-chave: **o projeto de governo, a capacidade de governar e a governabilidade**, que compõem o que Matus chamou de Triângulo de Governo (\*).

### Triângulo de Governo



(\*) Carlos Matus - *Política, Planejamento e Governo*. Brasília: IPEA, 1993.



**Projeto de governo** é definido como o conteúdo propositivo do programa, que um governante e seu partido (ou coalizão) se comprometem a realizar. **Capacidade de governo** pode ser entendida como a interação/integração da capacidade individual do governante e de sua equipe (capacidade intelectual, firmeza ideológica, experiência, conhecimentos instrumentais) com as capacidades institucionais (a organização do aparato técnico-administrativo, as informações disponíveis, os métodos de planejamento utilizados, o sistema de capacitação técnico-político, entre outros). E por **governabilidade** entende-se o maior ou menor controle de recursos (políticos, econômicos, cognitivos, organizativos etc.) necessários para realizar os objetivos pretendidos e enfrentar os problemas que se apresentem. Em um sistema de poder compartilhado, os recursos não detidos pelo dirigente estarão sob o controle de outros atores sociais, que poderão ser aliados, opositores ou indiferentes aos projetos do governante.

Assim definidos, percebe-se que essas três vértices inter-relacionam-se continuamente, influenciando-se mutuamente, como pode ser visualizado na figura acima – o Triângulo de Governo. Quem tem capacidade de governo seleciona problemas (o projeto) com base em acurada análise, estabelece objetivos com precisão e viabilidade inicial, construindo governabilidade progressiva. Um projeto de governo mal desenhado reflete baixa capacidade de governo, que, por sua vez, pode conduzir à redução dos recursos sob o controle do governante (que irão para o controle de outros atores sociais). Elevada capacidade de governo permite a realização do projeto de governo, trazendo consigo um acúmulo de recursos de poder (governabilidade), e possibilitando a implementação de transformações mais avançadas, ou seja, a ampliação do projeto de governo.

Governar exige, portanto, o competente e eficaz uso de diferentes recursos escassos (econômicos, políticos, organizacionais, de informação, de conhecimento, de comunicação, de tempo etc.), mas não igualmente escassos ao mesmo tempo e nem igualmente necessários nas mesmas porções, para enfrentar os vários problemas que se apresentam, buscando solucioná-los na perspectiva adotada no projeto de governo. E isso requer conhecimento, equipes, informações, esquemas apropriados de coordenação e gestão, de articulação e negociação sociopolítica e de tomada e prestação de contas, entre outros.

O PES concebe o processo de planejar organizado em quatro **momentos** e não em etapas lineares e sequenciais, como era característico do planejamento normativo:

M1 = MOMENTO EXPLICATIVO (foi, é, tende a ser)

M2 = MOMENTO NORMATIVO-PRESCRITIVO (deve ser)

M3 = MOMENTO ESTRATÉGICO (pode ser do deve ser)

M4 = MOMENTO TÁTICO OPERACIONAL (fazer, avaliar, recalcular e fazer)

Esses momentos se realizam em uma espiral ascendente de forma entrelaçada, mas sob a dominância de um deles. Por exemplo: no M1 o dominante é a explicação da realidade situacional, mas nela estarão também presentes as ideias do que deve ser, se pode ser e de sua operacionalidade. Quando

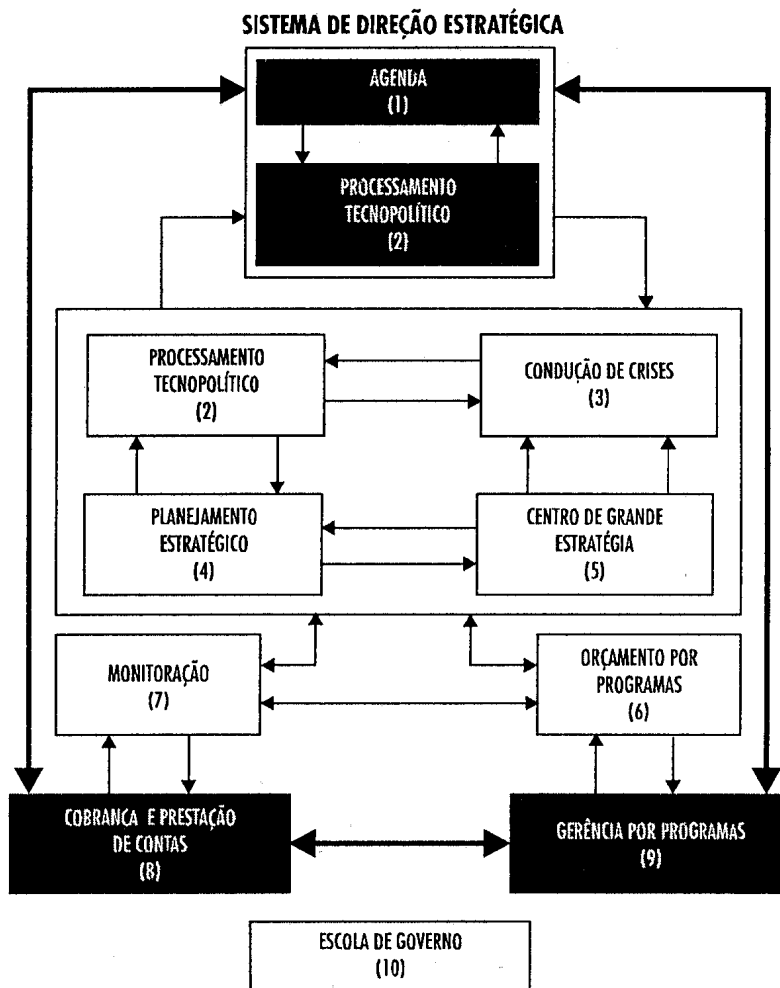
se desenha o plano (M2), se avalia a viabilidade (M3), e se testa a força explicativa de M1 e a capacidade de executar as ações concebidas (M4), e assim sucessivamente, podendo-se voltar a um dos momentos a qualquer tempo, sem ordem pré-estabelecida, desde que reconhecida a necessidade de melhorar o conteúdo apresentado naquele momento específico.

A implementação de qualquer plano situacional demanda o que Matus<sup>13</sup> chamou de sistema de direção estratégica. “Um conjunto de dispositivos que estruturam *práticas de trabalho* em uma organização, levando à eficiência, à eficácia, à reflexão, à criatividade, à responsabilidade, à apreciação situacional imediata e à visão direcional a longo prazo”<sup>14</sup>. São diversos subsistemas, cada qual responsável por cuidar de dimensões cruciais, constitutivas da complexidade de se tentar conduzir o jogo social para fins específicos - a situação-objetivo apontada como desejável pelo plano. A figura abaixo<sup>15</sup> permite uma visualização do conjunto.

13 Principalmente em Matus, C. - *Adeus, Senhor Presidente*. São Paulo: Fundap, 1996 e *O Líder sem Estado-Maior*. São Paulo: Fundap, 2000.

14 Matus, C. - *Adeus, Senhor Presidente*. São Paulo: Fundap, 1996, pag.317.

15 Matus, C. - *Adeus, Senhor Presidente*. São Paulo: Fundap, 1996, página 319.



Na **agenda** o trabalho é o de fazer a alocação eficaz do recurso mais escasso, o tempo do dirigente, e controlar o seu foco de atenção, fazendo-o concentrar-se no que é importante. O **processamento tecnopolítico** cuida de sistematizar as propostas para enfrentar problemas no dia a dia, última instância antes da tomada de decisão, carregando o peso principal da mediação entre conhecimento e ação (na entrada e na saída do gabinete decisório). O **planejamento estratégico** é voltado para o processamento tecnopolítico de um conjunto selecionado de problemas, tem o seu centro junto ao Gabinete do dirigente e setoriais espalhados pela estrutura de execução das ações. O marco geral do plano é proporcionado pela análise situacional, sempre atualizada, do macroproblema. O subsistema de **condução de crises** oferece métodos especiais para operar nas emergências, quando decisões críticas devem ser adotadas em tempo acelerado (sala de situação).

A **cobrança e prestação de contas** joga papel decisivo na luta entre responsabilidade e irresponsabilidade: “se ninguém é responsável por nada, se ninguém tem que prestar contas a alguém sobre sua

eficiência e eficácia, se ninguém cobra o desempenho de ninguém, então: a agenda não terá quem a defenda da improvisação e dos casos de urgências; a gerência não terá recursos para vencer a força da rotina; e qualquer sistema que vise a elevar a qualidade da gestão será supérfluo, será rejeitado como implante incompatível... Exige o cumprimento dos compromissos assumidos e declarados de forma válida. Estabelece os momentos, procedimentos, e critérios de avaliação com que serão exigidas e prestadas as contas".<sup>16</sup> O subsistema de **orçamento por programa** formaliza a alocação de recursos orçamentário-financeiros para os módulos de ação planejados (operações e ações) com os quais se pretende superar as causas do problema objeto do programa. A **gerência por operações** responde pela conversão das diretrizes e propostas gerais de intervenção em ações concretas. É quem se apresenta perante a população que demanda serviços e obras. Os gerentes obedecem a regras e critérios superiores, mas devem planejar operacionalmente com liberdade e criatividade. O subsistema de **monitoramento** é o painel que permite verificar o movimento situacional, os efeitos das ações de intervenção e correção. Proporciona informações muito seletivas em tempo eficaz.

O **centro de grande estratégia** é uma unidade de estudos prospectivos, que pensa criativamente opções direcionais a um prazo muito longo (50-100 anos). Busca detectar as grandes encruzilhadas que marcam a História, as rupturas que reorientam o desenrolar das sociedades. Imaginam futuros alternativos possíveis de modo a orientar o planejamento de médio/longo prazo na construção do futuro desejado. A **escola de governo** é um centro de formação em alta direção para o corpo dirigente e também forma os assessores tecnopolíticos como um profissional diferenciado, que consegue integrar conhecimento técnico especializado, pensamento estratégico e capacidade de análise e formulação política. É o principal mediador entre o mundo da ciência e da técnica e o mundo da direção política.

## Conclusões parciais

Os governos dos países da região ainda não adotam sistema de planejamento e direção estratégicos que os habilitem a enfrentar os complexos problemas que as suas realidades lhes impõem. O acima apresentado é uma amostra ultra reduzida do que está disponível para a ampliação da capacidade de governar. As nações desenvolvidas, cada uma ao seu modo, construíram os seus sistemas de planejamento e direção estratégicos. E isso ajuda a explicar o porquê de serem desenvolvidas.

O desafio de aumentar a capacidade de governar está sendo posto cotidianamente aos mais altos dirigentes das nações latino-americanas, sem que o reconheçam. Os custos de ignorá-lo tornam-se crescentes, como atestam as seguidas frustrações por não conseguirem realizar o que se propõem ou prometem. As manifestações de insatisfação popular, às vezes violentas, são apenas uma parte

16 Idem, pag.318.

do custo por não buscarem maior grau de amadurecimento e institucionalização da função de planejamento governamental como função indelegável de Estado, visando, por sua vez, ao incremento das suas respectivas capacidades para governar. A democracia é cada vez mais exigente com os governantes. Eles têm que aprender a governar melhor, sob o risco de colocarem em xeque a própria democracia.