

Boletim Gaúcho de Geografia

<http://seer.ufrgs.br/bgg>

NOTAS SOBRE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL: OS AGENTES SOCIAIS COMO AGENTES POLÍTICOS

Miriam De Toni, Iván Gerardo Peyré Tartaruga

Boletim Gaúcho de Geografia, 27: 55-59, dez., 2001.

Versão online disponível em:

<http://seer.ufrgs.br/bgg/article/view/38424/24695>

Publicado por

Associação dos Geógrafos Brasileiros



Portal de Periódicos
UFRGS

UNIVERSIDADE FEDERAL
DO RIO GRANDE DO SUL

Informações Adicionais

Email: portoalegre@agb.org.br

Políticas: <http://seer.ufrgs.br/bgg/about/editorialPolicies#openAccessPolicy>

Submissão: <http://seer.ufrgs.br/bgg/about/submissions#onlineSubmissions>

Diretrizes: <http://seer.ufrgs.br/bgg/about/submissions#authorGuidelines>

Data de publicação - dez., 2001.

Associação Brasileira de Geógrafos, Seção Porto Alegre, Porto Alegre, RS, Brasil

NOTAS SOBRE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL: OS AGENTES SOCIAIS COMO AGENTES POLÍTICOS*

Miriam De Toni**

Iván Gerardo Peyré Tartaruga***

O Planejamento Estratégico Situacional (PES) é um método e uma teoria do Planejamento Estratégico Público; concebido para servir dirigentes públicos; seu tema são os problemas públicos; é aplicável principalmente para os casos de condução de situações de conflito e a órgãos cujo centro do jogo não seja o mercado, mas o jogo político, econômico e social.

Inicialmente, o método PES caracteriza-se como uma proposta *integradora* das dimensões técnica e política, criando uma razão tecnopolítica. Esta razão está baseada no diálogo entre técnicos e políticos para a elaboração de objetivos e de ações do governo. "É necessário juntar a ação técnica com suas consequências políticas e a ação política com suas consequências técnicas" (HUERTAS, 1997, p. 69). Em termos de sua elaboração, o planejamento é o resultado de uma mediação entre conhecimento e ação. Em suas primeiras etapas há que se valer de "teorias e métodos para *acumular conhecimentos* antes de agir: identificação e seleção de problemas, explicação situacional dos mesmos, planos por problemas com cenários, planos de contingência, análise de confiabilidade do plano e análise estratégica." (ibid., p. 103). Após, parte-se para a ação, com o suporte do plano, e seus resultados ante o olho crítico da população. Neste método a eficácia do governo é

* - Trabalho realizado sob a orientação do Prof. Dr. José Vicente Tavares dos Santos, ministrante da disciplina Sociologia da Planificação e da Cidadania do Programa de Pós-graduação em Sociologia da UFRGS.

** - Socióloga, técnica da Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (FEE). Doutoranda no Programa de Pós-graduação em Sociologia da UFRGS. E-mail: miriam@fee.tche.br

*** - Geógrafo. Mestrando no Programa de Pós-graduação em Geografia da UFRGS e bolsista da CAPES. E-mail: ivan.peyre@zipmail.com.br

BOLETIM GAÚCHO DE GEOGRAFIA	PORTO ALEGRE	Nº 27	P. 55-59	DEZ. 2001
--------------------------------	--------------	-------	----------	-----------

analisada de dois ângulos: da eficácia formal ou técnica, no qual consideram-se as teorias científicas vigentes, e da eficácia material ou política, que parte da escassez de poder dos políticos, principalmente em regimes democráticos. Esses critérios de eficácia são aplicados na avaliação do balanço global do governo, que consiste do balanço de gestão política (demandas políticas da população), do balanço macroeconômico (resultados econômicos) e do balanço de intercâmbio de problemas (problemas específicos valorizados pela população – habitação, saúde, etc.). O bom governante deve “equilibrar” estes três tipos de balanço no sentido de compensar um balanço negativo numa área com o balanço positivo de outra, até o primeiro retornar a positividade. Desta forma, evitam-se a barbárie tecnocrática, que expressa uma falta de cuidado do balanço de gestão política; a barbárie política, descuido do balanço macroeconômico e típica do populismo; e a barbárie gerencial, constituída pelas duas anteriores. Estas colocações demonstram a presença do princípio de conjunção no PES, isto é, os problemas que o governo enfrenta são tomados em seus vários aspectos – na complexidade¹.

O planejamento moderno é capaz de lidar com as surpresas; o extremo da incerteza; também implica aprender com os erros, não pagar várias vezes pelo mesmo erro. Mesmo supondo que o planejamento fosse impossível, seus possíveis substitutos – a improvisação, a simples experiência, a intuição e a arte pura – que podem ser complementos do planejamento, encontram pela frente o mesmo futuro incerto e nebuloso que o planejamento deve enfrentar.

Convém refletir sobre o termo *conflito* na sociedade para compreendermos a base lógica do PES e, também, outra feição da complexidade. O conflito, de modo geral, é produzido pela diferença de opiniões entre os homens. Com efeito, cada indivíduo tem uma visão ou leitura particular da realidade e, portanto, uma interpretação diferente de um outro indivíduo. A diferenciação de interpretações é resultado da *situação* de cada indivíduo – renda, escolaridade, história individual – e, até mesmo, das propriedades biológicas de cada pessoa². Da mesma forma, esta argumentação é válida para coletividades representativas – partidos políticos, organizações sindicais, igrejas, organizações territoriais, entre outros. Daí decorre a conclusão de que os conflitos sociais somente podem ser abordados através da compreensão dos diversos pontos de vista, ou realidades, das coletividades envolvidas. O planejador ou governante, que segue o PES, tem como atitude constante o diálogo com os outros para a explicação da realidade, contrariamente ao planejamento tradicional que se caracteriza pelo monólogo. Percebemos, também, que o PES é extremamente oportuno para as democracias, normalmente muito

¹ Estas considerações sobre conjunção e complexidade são semelhantes aos princípios do *pensamento complexo* de Edgar MORIN (2000).

² Cf. Maturana (1994).

conflituosas, pois numa democracia nenhum ator – personalidade ou coletividade – possui poder absoluto.

Além disso, inerente ao PES há a convicção de que todos os indivíduos e coletividades em uma sociedade são responsáveis pelas circunstâncias que determinam a realidade social. Por toda esta argumentação, quanto aos conflitos e ao papel dos atores sociais, percebe-se que através do planejamento situacional a análise dos problemas realiza-se de forma descentralizada; ou seja, não a partir das considerações exclusivas de um único ator, mas de todos os atores envolvidos no problema, ou pelo menos o maior número possível. Conforme Matus, o conceito de situação é chave para entender o outro, o que não significa dar-lhe razão, nem ceder. Significa "agora conheço a chave com a qual ele lê a sua realidade e a minha ... explicar a realidade significa diferenciar entre explicações" (HUERTAS, p. 31). Assim, a consideração da opinião dos diversos atores pelo planejador resultaria, por uma lado, numa visualização privilegiada da situação – ou melhor das situações – que providenciaria um extenso rol de possibilidades de abordagem dos problemas, por outro, no desenvolvimento da pessoa quanto ao conhecimento de sua realidade social e, conseqüentemente, ao autoconhecimento – suas funções e importância na realidade compartilhada com outras pessoas³.

Fazendo uma avaliação crítica da situação do planejamento na América Latina, Matus refere que os políticos preferem a improvisação, desvalorizando o planejamento. Tal situação teria três componentes básicos: 1) o contexto institucional de baixa responsabilidade (ninguém cobra de ninguém). "Um sistema organizacional de baixa responsabilidade é um sistema de mediocridade ultraestável, que não tem estímulos para elevar sua qualidade nem aceita as imposições da modernização" (ibid., p. 115); 2) a facilidade da improvisação: ela é muito democrática, todo ser humano inteligente a possui, não requer treinamento nem conhecimentos especiais; já, o planejamento exige conhecimento especializado; e 3) as fraquezas do planejamento tradicional: este, ao contrário da improvisação, que é flexível e adaptável, é oportuna, variada e situacional, tende a ser muito artificial (determinista) para atores (os políticos) acostumados a lidar com a incerteza e as surpresas, demora muito tempo para ser produzido e tem suas fontes de informação concentradas em gabinetes. Além disso, o reformador é também produto desse sistema de baixa capacidade de governo, o que limita sua capacidade de reformar.

Dados esses fatores da realidade latino-americana, Matus acredita ser quase impossível modernizar o aparelho público latino-americano. Propõe, para esse fim, uma estratégia de reforma vertical progressiva, selecionando instituição por instituição, para criar um sistema de alta responsabilidade em um departamento

³ O que facilitaria, por exemplo, a assimilação de sacrifícios por parte dos diversos atores para o cumprimento de medidas duras a estes para a solução de problemas (Matus, 1996).

que se constitua na primeira ilha de modernidade. Acredita que reformas horizontais, de relações intersistêmicas, são muito fortes e geram maior resistência à mudança. "Reformar sistema por sistema é como arar no mar. Quando se inicia a reforma do sistema seguinte, o sistema reformado anteriormente já se degradou" (ibid., p. 119). Por fim, há que reformar os reformadores, pois a alta direção impõe um teto à qualidade da reforma.

Na construção de condições para a implantação do planejamento moderno, Matus atribui papel importante à universidade, como locus para o exame e o debate em profundidade das ferramentas de governo. Reconhece, todavia, que "a universidade está de costas voltadas para as ferramentas de governo" (ibid., p. 134); que nesse campo predomina a confusão – toma-se Escolas de Administração Pública por Escolas de Governo; que estamos muito atrasados nesse campo, o que induz à imitação externa, sem avaliação criteriosa; que o problema não é de qualidade mas de omissão – as ciências e técnicas de governo são ignoradas, embora reconheça-se que a universidade melhorou muito no campo das ciências naturais e das profissões tradicionais.

Questionamentos

1) O problema das desigualdades deliberativas – a) Desigual capacidade e possibilidade para participar da vida política, cujas causas estariam na injusta distribuição de posições, recursos e oportunidades econômicas, desigual distribuição do conhecimento, da informação e da capacidade cognitiva, gerando diferentes capacidades e recursos simbólicos, manifestos em uma pobreza e impotência política e comunicativa para determinados grupos de indivíduos. Como se revela isso na prática cotidiana das experiências de participação democrática e quais suas consequências? Que estratégias utilizar para neutralizar a pobreza política, que tende a se reproduzir a si mesma na deliberação? b) Estilos discursivos (aceitos/rejeitados): o discurso envolve poder, há uma imposição pública de determinados estilos de comunicação política. Nesse aspecto, Iris Young critica o debate associado apenas a argumentos críticos e formas discursivas "racionalis" e profissionais (Habermas), que constituiriam um padrão proveniente de uma matriz cultural específica, que privilegia certos grupos e indivíduos (pautas masculinas, de predomínio branco e de setores médios e altos da sociedade). Identificar objetividade com calma, opor razão a paixão, mente a corpo, deixaria em desvantagem muitas pessoas – mulheres, minorias raciais, etc. – que tenderiam a um tipo de discurso mais exaltado, outra modulação da voz, mais gestos e exteriorização de emoções; teriam que "provar" serem merecedores de respeito, ante outros grupos cuja respeitabilidade já é culturalmente legitimada.

2) Qual o papel dos meios de comunicação no processo de discussão pública? Como ampliar os direitos de acesso, para incrementar o pluralismo na mídia,

em uma estrutura predominantemente mercantil, a qual impõe a agenda de temas que devem merecer a atenção pública, cumprindo um papel decisivo na seleção daquilo que o público percebe como relevante? Quais os efeitos desse fator nas possibilidades de criação de um debate público aberto e democrático?

3) No período mais recente, percebe-se a proliferação de experiências de participação democrática, uma ampliação de espaços públicos para deliberação democrática, uma maior visibilidade a esse tipo de ações e de movimentos (estudos e análises de experiências, fóruns mundiais - veja-se o Fórum Social Mundial programado para jan./2001, em Porto Alegre). No entanto, percebe-se que, ao mesmo tempo, aumentam a pobreza, a exclusão social, a violência em suas várias facetas, a insegurança, como repercussões de uma globalização capitalista hegemônica associada a um projeto político de cunho neoliberal. Dado esse contexto, poderia se questionar: como enraizar e fazer perdurar esse tipo de experiências para que os impactos positivos e ganhos alcançados não se percam? Quais as possibilidades de transferência de experiências democráticas para outros espaços, com culturas diferentes? Que avaliações podem ser feitas, a partir de casos concretos, das possibilidades e limites de ações dessa natureza para contra-arrestar os impactos negativos dos processos em curso sobre as populações? Nesse sentido, em que medida está sendo, ou deve ser discutida a necessidade de um vínculo mais explícito entre tais ações com análises críticas da sociedade capitalista? Como pensar, ou quais as possibilidades de uma democracia deliberativa, sem imaginar uma transformação radical das estruturas econômicas? Quais as possibilidades e limites dessas experiências se erigirem como ações coletivas na construção de novas sociabilidades, contra-hegemônicas (Boaventura de S. SANTOS, 2000)?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- HUERTAS, Franco. Entrevista com Carlos Matus - o método PES. São Paulo, Fundap, 1997.
- KLIKSBERG, B. *Seis tesis no convencionales sobre participación*. Rev. de Estudios Sociales, Bogotá, Facultad de Ciencias Sociales, Uniandes, ago. 1999.
- MATURANA, R. H. *Emociones y lenguaje en educación y política*. Santiago de Chile, CED Ediciones Pedagógicas Chilenas, S. A., 1994.
- MATUS, Carlos. *Política, planificación y gobierno*. Caracas, Fundación Altadir, 1987.
- _____. *Adeus, senhor presidente: governantes governados*. São Paulo, FUNDAP, 1996.
- _____. *Adiós señor presidente*. Santiago de Chile, LOM, 1998.
- MORIN, Edgar. *Ciência com consciência*. 4. ed. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2000.
- SANTOS, Boaventura de S. *A crítica da razão indolente - contra o desperdício da experiência*. São Paulo, Cortez, 2000.
- VITULLO, Gabriel E. O desafio da construção de um modelo democrático deliberativo. *Sociologias - Sociedade Civil e Estado Social*, Porto Alegre, PPGS/UFRGS, ano 2, n. 3, p. 186-231, jan.-jun. 2000.