

“O governo refere-se à ação prática, e se ela pretende ser eficaz, o processo de governo e o processo de planejamento devem coincidir, no presente, como um cálculo que precede e preside a ação.”

Carlos Matus

O chileno Carlos Matus dirigiu a Divisão de Assessoria do Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico e Social - ILPES em seu país. Posteriormente, foi Ministro da Economia durante o governo Allende e presidiu o Banco Central do Chile. Com o advento da ditadura militar foi preso e exilado, exercendo ulteriormente a função de presidente da Fundação Altadir - Alta Direção, na Venezuela.

A proposta teórico-metodológica de Carlos Matus começou a ser esboçada no início dos anos 70, período em que iniciou o questionamento quanto à planificação normativa do planejamento econômico-social. Assim, Matus passou à reflexão acerca de como viabilizar um projeto de governo, muito embora refira que o planejamento pode ser utilizado por todos os atores sociais.

Com a queda do governo de Allende, Matus passou a se dedicar à compreensão do que deu errado naquela gestão e tornou-se um defensor intransigente da necessidade de que dirigentes políticos, estejam eles em posições de governo, partidos, sindicatos, organizações (públicas ou privadas), ampliem sua capacidade de governo utilizando por instrumento de trabalho todo um conjunto de conhecimentos que denomina planejamento moderno e que tem por produto principal o Planejamento Estratégico Situacional- PES.

Entre as elaborações existentes para o enfoque estratégico, o PES tem balizado no Brasil, experiências de planejamento, em virtude de conter um corpo teórico e de apresentar um método que, apesar de complexo, é bem articulado e potente. O núcleo principal deste é constituído por problemas e pelas operações realizadas para seu enfrentamento, cuja explicitação é feita mediante uma estrutura modular de plano.

Matus afirma que a necessidade de planejar traz em si, em primeiro lugar, o reconhecimento de que queremos governar nosso futuro em direção satisfatória, ou seja, queremos mudanças em determinada situação e continua:

“Se planejar é sinônimo de conduzir conscientemente, não existirá então alternativa ao planejamento. Ou planejamos ou somos escravos da circunstância. Negar o planejamento é negar a possibilidade de escolher o futuro, é aceitá-lo seja ele qual for.” (Matus, 1996:14)

No entanto, não se optando pelo planejamento, está-se buscando a alternativa oposta ao plano que é a *“... a improvisação ou a resignação ...”* (Matus, 1996:16). O autor diz que o planejamento *“... é o cálculo que precede e preside a ação”* (Matus, 1996:17). Definindo o planejamento como:

“... o cálculo situacional sistemático que relaciona o presente com o futuro e o conhecimento com a ação. A reflexão imediatista, tecnocrática e parcial não é planejamento, e tampouco é planejamento a reflexão que se isola da ação e torna-se uma mera pesquisa sobre o futuro.” (Matus, 1996:19)

Para os sindicatos, o planejamento deve ser uma ferramenta potente e de utilidade prática, auxiliando os dirigentes a resolver problemas. Precisa constituir-se como processo interativo que envolve vários sujeitos, necessitando de um cálculo estratégico, de natureza política, segundo a proposta do PES.

O Enfoque Normativo x O Enfoque Situacional

O enfoque normativo funda-se nos princípios do planejamento econômico, salientando a eficiência na utilização dos recursos.

Matus destaca que nesta concepção, a postura do planejador não considera que existam outros atores sociais capazes de planejar e produzir ações estratégicas. Este planejador que planeja detém todo o poder e a única escassez existente diz respeito aos recursos econômicos, permitindo que o critério de eficácia se restrinja ao econômico, o que também direciona seu cálculo.

O conceito de **Situação**, termo que dá nome ao PES, é trabalhado por Matus a partir da fenomenologia da percepção, segundo a qual dentro do mesmo cenário podem-se ter várias percepções diferentes, conforme a apreciação de cada sujeito que desenvolve uma explicação situacional decorrente de sua posição na realidade. Sendo assim, reconhece-se a impossibilidade de a explicação de um ator ser completa uma vez que não é a única e não ser objetiva, porque estará condicionada pelos interesses, visões de mundo, crenças e ideologias de cada ator social.

A situação é que dará significado à ação do o ator social que planeja, conhecer as possibilidades e restrições tanto em relação a si mesmo como a outros atores. Para Matus, entender a explicação do outro não significa aceitá-la. O entendimento é imprescindível, porque sem ele não é possível definir estratégias.

Faz-se indispensável que se defina claramente quem está explicando, ou seja, quem é ou quem são os atores que se responsabilizam pelo planejamento, podendo-se ter clareza a respeito da governabilidade destes para o enfrentamento dos problemas. Matus define problema como *"... a formalização para um ator de uma discrepância entre a realidade constatada ou simulada e uma norma de referência que ele aceita ou cria"*. (Matus, 1996:580).

Diferentemente do planejamento tradicional que se concentra em setores, o planejamento estratégico tem seu centro de ação nos problemas, que podem ser considerados uma oportunidade para desencadear soluções que gerarão novas políticas.

Processar um problema, implica em um esforço para que sua explicação seja totalizante, abordando-o político, econômica, ideológica e culturalmente, construindo a rede causal dos problemas elencados. A situação explicada desta forma permite, dentro do **Fluxograma Situacional**, a indicação de **nós críticos**, tidos como os pontos de maior sensibilidade para a mudança e que serão o alvo das ações para enfrentar o problema.

São quatro os momentos do método e didaticamente, o autor inicia pelo momento explicativo, deixando claro que todos os momentos comportam os demais:

1. Momento Explicativo: explicação de como a realidade é para os outros e para nós.

Nesse momento listam-se os problemas, procede-se a sua seleção segundo o valor dos mesmos para o ator que planeja. Segue-se ao seu processamento, utilizando o Fluxograma Situacional para a explicação sistêmica dos problemas, com a compreensão de que uns são conseqüências de outros e, então, selecionam-se os nós críticos. Este momento nunca cessa, devendo ser permanentemente atualizado em função das mudanças que podem ocorrer na realidade.

Nesse momento do planejamento, é preciso ir além da usual e mera listagem de problemas. O que se espera é o desenvolvimento de uma explicação destes problemas e o seu valor, ou seja, sua importância para o projeto de cada ator.

Os problemas a enfrentar são os que prosseguirão no plano, mas isso não significa que os não selecionados estejam descartados. Eles constituirão o Arquivo de Problemas, pois, conforme muda a realidade, podem passar a fazer parte do plano.

2. Momento Normativo: explicação dos fundamentos do delineamento das propostas de ações e operações que "devem ser" efetuadas para resolver cada problema, com base na definição de onde se quer chegar.

O Momento Normativo constitui-se como um cálculo aproximado dos resultados e é, portanto, uma grande aposta. Sendo assim, Matus alerta para a necessidade de fundamentar as apostas no cálculo de contextos possíveis em que o plano pode ocorrer, baseando-se o planejador mais nas técnicas de previsão do que nas de predição, tentando preparar-se para as incertezas e surpresas.

Estes contextos possíveis são chamados **cenários**, os quais podem ser explicitados em um cenário otimista, um cenário central e um cenário pessimista, onde cada um demarca as condições e pressupostos de ocorrência do plano, visando sua explicitação e esclarecendo possibilidades e dificuldades a serem consideradas na sua implementação, bem como as necessárias acomodações do plano às circunstâncias.

Definidos os prováveis cenários, devem ser estabelecidas as operações para os problemas dentro de cada um. Isso permite que, a partir da constante avaliação da situação, seja possível localizar-se em determinado cenário e optar pelas operações mais condizentes à busca da situação objetivo, ou seja, aquela que se quer alcançar.

O princípio básico no Planejamento Situacional é que o plano se expresse em operações ou módulos de ação, garantindo continuidade metodológica desde as linhas gerais até os requisitos práticos. Desta forma, refletirá com clareza os compromissos de ação que assume o ator que planeja e assina o plano. Além disso, o plano também possibilita visualizar os responsáveis pelas propostas nele contidas.

O Planejamento Situacional considera o plano como um conjunto de compromissos que devem ser claramente definidos em termos de Recursos, Produtos e Resultados, de Tempo e Responsabilidades diferente de um conjunto de diretrizes e recomendações genéricas. A estratégica está fundada em idéias e recomendações, mas concretiza-se em operações, sendo o plano situacional um conjunto de operações para uma forma concreta de produção.

Cada operação deve estruturar-se como uma relação entre **recursos, produtos e resultados** a serem precisados quantitativa e qualitativamente, o que facilita a orçamentação do plano. **No entanto, é preciso salientar que nem toda operação necessita apenas de recursos econômicos, pois os recursos exigidos, muitas vezes, também são outros, como os políticos, os organizacionais ou os de conhecimento.**

Uma operação inevitavelmente necessita de acompanhamento, controle e avaliação. Sendo assim, cada operação deverá preencher os seguintes requisitos: ter um responsável por ela, definir os meios necessários a serem utilizados e os resultados a que se propõe em relação ao problema a enfrentar, exigir a aplicação dos recursos previstos e, ainda, precisar o tempo necessário para o alcance dos resultados.

3. Momento Estratégico: explicação das dificuldades para a construção da viabilidade do plano. Neste momento analisar-se-á a viabilidade política do plano, considerando oponentes e aliados em relação às operações propostas no momento anterior, articulando o "deve ser" com o "pode ser" no propósito de formular estratégias que possibilitem incorporar viabilidade ao plano.

Para Matus, o conceito de estratégia tem duas conotações: uma se refere ao que é importante fazer para chegar ao objetivo pretendido, e a outra, relaciona-se ao modo com que se deve agir para com o outro a fim de obter sua colaboração ou vencer sua resistência e atingir a situação objetivo.

O poder não pertence a um único ator e sendo compartilhado, o planejamento requer agora a sistematização do cálculo político, o que envolve conflitos e construção de consensos.

A análise de viabilidade de uma operação parte da análise de motivação dos atores que controlam certos recursos de poder exigidos para tornar realizável aquela operação. A motivação é a combinação dos interesses e valores daqueles atores, traduzindo-se na intensidade alta, média ou baixa com que eles apoiam ou rejeitam determinada operação. O ator que planeja saberá se a operação é consensual ou conflitiva a partir da análise da motivação.

Se a operação for conflitiva, é necessário que a construção de sua viabilidade seja feita através da concepção de estratégias de cooperação (negociações para acordar vias de cooperação), cooptação (quando um ator ganha a adesão de outros atores para a sua própria posição) ou conflito (visa diminuir a força do ator com interesses contrários).

Os três momentos descritos até aqui, servem, segundo o autor, para que a equipe de governo acumule conhecimentos que lhe dêem oportunidade de ação sobre a realidade, o que ocorrerá no quarto momento.

4. Momento Tático-Operacional: explica como se dá a execução de nossas decisões.

Nele ocorre a ação, tendo o plano como suporte, adaptado às circunstâncias do momento, em um processo contínuo, sem rupturas. Isso vai exigir um recálculo do plano que deverá perpassar os três momentos anteriores e a ação praticada, visando reavaliar o proposto em cada um deles e suas necessárias readaptações à realidade que muda constantemente.

Esse é o momento em que se verifica o domínio do plano sobre a improvisação ou dessa sobre o plano. Por esta razão, o momento em que o plano começa a ser implementado é o momento da mediação entre o conhecimento e a ação. Para prosseguir com o plano e poder atuar, é imprescindível que se avalie a situação na conjuntura:

“A resolução de problemas e operações é a forma de correção mútua entre plano e realidade, ajustando-se um ao outro conforme as circunstâncias e mediante decisões e ações concretas.” (Matus, 1996:487).

A **constante avaliação** da situação para efetuar possíveis correções é característica de organismos bem gerenciados, em que **os recursos servem a objetivos precisos**. Isso exige, portanto, um **Sistema de Direção Estratégica**, que se define como o planejamento no dia a dia, evidenciando as necessidades mais importantes em termos de decisão.

O Sistema de Direção Estratégica ocorre como planejamento diário e, no cálculo presente, não há distinção entre planejamento e direção estratégica. O funcionamento eficaz de um governo que pretende validar seus planos com fatos exige, como requisito organizacional prático, um sistema que atrele um **plano modular** com um **orçamento por programas** e uma **gerência por operações** que se constitui como um sistema triangular, chamado pelo autor de **Triângulo de Ferro**.

Porém, *“... nada disto é possível se o jogo institucional for de baixa responsabilidade, não existir gerência criativa por operações e o dirigente não prestar contas nem souber exigi-las de seus executivos.”* (Matus, 1991:42). A essência do PES reside na mediação entre o conhecimento e a ação, e o plano elaborado por este método está constantemente em reelaboração, mas sempre em condições de dar suporte ao dirigente.

A partir desta explanação, resulta explícito que o ato de planejar é bastante complexo, no entanto, ao expor alguns dos embasamentos teóricos do PES, nossa intenção foi colocar em evidência que a construção de um plano não consiste em mera improvisação, nem em um cálculo assistemático, imediatista, mas sim em uma ação reflexiva e responsável frente ao objeto planejado.

Diante de tal papel é preciso que sua elaboração seja conduzida de forma a valorizar determinados elementos: a elaboração participativa, a adequada identificação de problemas existentes, a definições das operações para enfrentá-los, os responsáveis pelas operações, a coerência nos objetivos e metas a serem atingidos, a definição dos recursos necessários, o cronograma de execução e o estabelecimento de um sistema de acompanhamento constante que possibilite reformulações, quando necessárias.

Bibliografia

- HUERTAS, F. *Entrevista com Matus*. São Paulo: FUNDAP, 1996.
MATUS, C. *Estratégias políticas*. São Paulo: FUNDAP, 1996.
MATUS, C. *O Método PES: roteiro de análise teórica*. São Paulo: FUNDAP, 1997b.
MATUS, C. *Teoría de la producción y el juego social*. Isla Negra: Altadir, 1998.
MATUS, C. *El líder sin Estado Mayor*. La Paz: Altadir, 1997a.

Liliana Aparecida de Lima – Psicóloga, Professora da PUC-Campinas, Mestre em Desenvolvimento Humano e Educação pela UNICAMP, diretora do SINPRO - Campinas e da APROPUCC - Campinas

Viviana Aparecida de Lima – Enfermeira, Professora da PUC-Campinas, Doutora em Saúde Coletiva pela UNICAMP, diretora do SINPRO - Campinas e Presidente da APROPUCC – Campinas.