

RAQUEL GARCIA GONÇALVES

**MODELOS EMERGENTES DE PLANEJAMENTO:
ELABORAÇÃO E DIFUSÃO**
Um estudo do Planejamento Estratégico Situacional

IPPUR – UFRJ
2005

Raquel Garcia Gonçalves

**MODELOS EMERGENTES DE PLANEJAMENTO:
ELABORAÇÃO E DIFUSÃO**
Um estudo do Planejamento Estratégico Situacional

Tese apresentada ao Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutor em Planejamento Urbano e Regional.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Bernardo Vainer

Doutor em Desenvolvimento Econômico e
Social / Universidade de Paris I

Rio de Janeiro

2005

Ficha Catalográfica

Raquel Garcia Gonçalves

“Modelos emergentes de planejamento: elaboração e difusão. Um estudo do Planejamento Estratégico Situacional”.

Tese apresentada ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como requisito parcial à obtenção do grau de Doutor em Planejamento Urbano e Regional.

Aprovada em 06 de junho de 2005 por:

Prof. Dr. Carlos Bernardo Vainer

(Doutor em Desenvolvimento Econômico e Social / Universidade de Paris I)

Prof. Dr. Geraldo Magela Costa

(Doutor em Estudos Urbanos / LSE – Universidade de Londres)

Prof. Dr. Luiz César de Queiroz Ribeiro

(Doutor em Planejamento Urbano / USP)

Prof. Dr. Pedro de Novais Lima Júnior

(Doutor em Planejamento Urbano e Regional / IPPUR - UFRJ)

Prof. Dr. Glauco Bienenstein

(Doutor em Planejamento Urbano e Regional / IPPUR - UFRJ)

*Para o Ricardo,
com amor.*

AGRADECIMENTOS

Muitas pessoas contribuíram para a realização deste trabalho. Algumas delas foram especialmente importantes, as quais dedico meu apreço e meus sinceros agradecimentos.

Primeiramente, agradeço ao Professor Carlos Vainer pelas oportunidades: de tê-lo como orientador, de desfrutar de seus ensinamentos e brilhantismo e de poder conviver com um ser humano de tamanha capacidade e grandeza. Qualquer expressão de gratidão seria insuficiente diante de minha admiração e do reconhecimento de que, após conhecê-lo, meu olhar sobre o mundo se modificou. Agradeço também aos demais professores, funcionários e colegas do IPPUR / UFRJ pela indispensável ajuda.

Aos Professores Pedro de Novais e Luciana Lago, agradeço as sugestões e os comentários oferecidos no momento de minha qualificação.

Não poderia deixar de mencionar o nome do Professor Geraldo Magela Costa, cuja colaboração foi determinante para impulsionar a minha escolha pela vida acadêmica. Obrigada sempre!

Às pessoas que contribuíram e demonstraram total boa vontade, mesmo antes de me conhecerem, e que foram peças fundamentais no desenrolar do trabalho: Ronaldo Coutinho Garcia, Luiz Sérgio Gomes da Silva, Luiz Parreiras, Geraldo Magela da Trindade, Edmo da Cunha Pereira, Aristogiton Moura e Miriam Chaves.

Aos amigos Luciana Sofia e Thiago, pelo carinho e acolhida em Brasília.

À minha família: minhas irmãs e cunhados pelo incentivo, meus sobrinhos, pela alegria, e, principalmente, aos meus pais, base de tudo, pelo apoio incondicional.

Agradeço, por fim, de forma muito especial, ao Ricardo, pela paciência, carinho, força e compreensão, sem o qual, certamente, este curso de doutorado e este trabalho não teriam acontecido. Qualquer tentativa de verbalizar minha gratidão e o meu reconhecimento seria em vão.

O modelo é por definição aquele em que não há nada a modificar, aquele que funciona com perfeição; ao passo que a realidade, vemos bem que ela não funciona e que se esfrangalha por todos os lados; portanto, resta apenas obrigá-la a adquirir a forma do modelo, por bem ou por mal (CALVINO, 1995: 98).

RESUMO

A crise do planejamento instaurada a partir da década de 1970, as mudanças históricas ocorridas no Brasil nos anos de 1980, a força da ideologia neoliberal e das idéias de globalização, em nível mundial, e a atuação de consultores constituem elementos importantes para o entendimento dos processos de difusão e legitimação de paradigmas que passam a reorientar as pesquisas na área urbana, assim como as práticas de planejamento.

A partir desses elementos, o presente trabalho apresenta uma reflexão sobre a idéia da propagação de inovações, procurando entender a emergência e a disseminação de modelos de planejamento no Brasil, na atualidade. Ao estudar diretamente o Planejamento Estratégico Situacional (PES) e seus atributos, buscar-se-á estabelecer conexões entre o contexto histórico vivenciado no país e a propagação de novas idéias, assim como desvendar as relações operantes no processo de elaboração e de difusão dos paradigmas emergentes.

ABSTRACT

The planning crisis which started in the 1970's, the historical changes that happened in Brazil during the 80's, the neoliberal ideology forces from the globalization ideas, in a worldwide basis, and the performance of consultants, are important elements for the comprehension of the diffused processes and the legitimated paradigms that got to reorient the urban researches, as much as the planning practices.

From these mentioned elements, the proposed study presents a reflection about the idea of innovation propagation, trying to understand the emergency and the spread of planning models in Brazil nowadays. While studying directly the Situational Strategic Planning (PES) and its attributes, we will try to establish the connections between the historical context lived by the country and the propagation of new ideas, as so to reveal the operating relations involved in the elaboration and application processes of the emerged paradigms.

SUMÁRIO

	Página
INTRODUÇÃO	13
Capítulo 1- FRAGMENTAÇÃO DOS CONTEXTOS DE PLANEJAMENTO	18
1.1- As origens da crise do planejamento	18
1.2- Constituição de 1988: a questão urbana no foco da cena	32
1.3- Novo contexto, emergência de idéias, novas estratégias	39
1.4- Reflexões sobre a fragmentação dos contextos de planejamento	49
Capítulo 2- PLANEJAMENTOS ESTRATÉGICOS: DA GUERRA, DAS EMPRESAS, DAS LOCALIDADES	52
2.1- Planejamento Estratégico: da guerra para as empresas	52
2.2- Planejamento Estratégico: da guerra e das empresas para o setor público	73
2.3- O Planejamento Estratégico Urbano – modelo catalão: das empresas para as cidades	80
Capítulo 3- O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL	91
3.1- O Planejamento Estratégico Situacional: da guerra para o setor público	91
3.2- A trajetória de Carlos Matus	92
3.3- O Planejamento Estratégico Situacional: as idéias de Carlos Matus	98
3.3.1- Fundamentação do método	98
3.3.2- O conceito de situação e de estratégia	108
3.3.3- O Planejamento Estratégico Situacional: o método	113

3.3.4- Distinções entre o Planejamento Normativo e o Planejamento Estratégico Situacional	116
3.3.5- O triângulo de governo	123
3.3.6- Os momentos de planejamento	124
3.3.7- Os subsistemas da direção estratégica	130
3.3.8- Características gerais do Planejamento Estratégico Situacional	132
3.3.9- O Planejamento Estratégico Corporativo e o Planejamento Estratégico Situacional	134
3.4- Reflexões sobre os planejamentos estratégicos	135
Capítulo 4- A DIFUSÃO COMO ESTRATÉGIA	140
4.1- A difusão espacial de inovações	140
4.2- O Planejamento Estratégico Situacional: a trajetória de um modelo	150
4.2.1- O início de uma trajetória	151
4.2.2- O avanço da metodologia no movimento sindical	156
4.2.3- O avanço da metodologia nas prefeituras municipais	158
4.2.4- A diversificação da difusão: o PES em campos diversos	164
4.2.5- Os fatores atrativos da metodologia PES	166
4.2.6- O mercado de consultoria	167
4.2.7- Êxitos e limites do trabalho de difusão	170
4.3- Reflexões sobre a difusão espacial do método PES	173
CONSIDERAÇÕES FINAIS	176
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	189
ANEXO	198

INTRODUÇÃO

A elaboração recente de algumas idéias situadas no campo do planejamento, assim como a propagação das mesmas no Brasil podem ser entendidas como parte das mudanças históricas por que passam as estruturas sócio-econômicas e políticas. A década de 1980, momento marcado pela crise de confiança nos paradigmas tradicionais de gestão do país, pela remodelação do quadro político nacional, pelas mudanças acarretadas pela Constituição de 1988 e por seus desdobramentos, apresenta-se extremamente favorável à afirmação de novos modelos.

Somam-se a esse quadro a força da ideologia neoliberal e das idéias de globalização, em nível mundial, a atuação de consultores e órgãos diversos e as formas de divulgação dos novos modelos que emergem. Tudo isso contribui para a formação de um ambiente propício para a elaboração e legitimação de instrumentos que passam a reorientar as pesquisas na área urbana, assim como as práticas de planejamento.

O fato é que esses instrumentos, produzidos e amplamente divulgados por agências e órgãos diversos, vêm sendo incorporados, como grande inovação, em um número crescente de cidades. De um lado, observa-se o grande engajamento de consultores e instituições na difusão de conceitos e métodos, que apresentam, além de análises e propostas, verdadeiras receitas para a aplicação dos modelos. De outro lado, é notório o número crescente de Prefeituras que, no Brasil e na América Latina, vem contratando os serviços de consultoria ou utilizando os ensinamentos difundidos a respeito, sobretudo, do Planejamento Estratégico.

Emergência e difusão de concepções, modelos e práticas de planejamento, no Brasil: eis o foco principal desta pesquisa¹. Ao estudar diretamente o Planejamento Estratégico Situacional (PES) e seus atributos, buscar-se-á estabelecer conexões entre o contexto histórico vivenciado no país e a propagação de novas idéias, assim como desvendar as relações operantes no processo de elaboração e de difusão dos paradigmas emergentes.

Muito embora a preocupação inicial esteja voltada para a difusão de modelos de planejamento no Brasil, enfocando principalmente o nível municipal, será preciso recorrer a escalas mais amplas, já que o método PES, abordado na pesquisa, teve o início de sua elaboração e desenvolvimento na Venezuela e é também utilizado em outros países e difundido por agências e órgãos estrangeiros. Dessa forma, o trabalho, que ora se apresenta, caminha em direção a um dos temas centrais do processo de globalização, relativo à trans-escalaridade dos processos, ou seja, entende-se que uma das marcas da globalização é a multiplicação e a reconfiguração das relações inter-escalares².

Ressalta-se que a necessidade de se introduzir a noção de tempo nos estudos espaciais, justifica o interesse pela difusão espacial de inovações. Se as inovações tratadas causarem, de alguma maneira, interferências e modificações sócio-espaciais, o que é um fato quando se trata de modelos de planejamento, torna-se maior a importância da análise. Assim, o estudo da emergência e da difusão de métodos de planejamento estreitaria as relações entre tempo e espaço e, ainda, ampliaria a reflexão acerca dos processos sócio-político-espaciais.

¹ Esta pesquisa é parte de um esforço mais amplo desenvolvido no âmbito do Projeto Territórios, Planejamento e Competição, do ETTERN – Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza, coordenado pelo Professor Carlos Bernardo Vainer. Perseguindo questões semelhantes a respeito de concepções e difusão de modelos competitivos de planejamento pode-se citar, dentre outros membros do ETTERN, os nomes de Pedro de Novais Lima Júnior, Fernanda Sánchez e Fabrício Leal Oliveira.

² Pode-se, aqui, citar Vainer (2001) quando, concordando com Swyngedouw (1997), coloca a dialética inter-escalar como elemento central da contemporaneidade.

Em síntese, buscar-se-á através da pesquisa investigar:

1. As condições políticas, econômicas e sociais em que emergem novos modelos de planejamento, enfocando mais especificamente a década de 1980 até os dias de hoje.

A definição do contexto histórico mostra-se de fundamental importância por se entender que a recente emergência de propostas de planejamento é parte das mudanças por que passam as estruturas sócio-econômicas e políticas.

2. A forma como se dá o processo de elaboração de modelos de planejamento.

O planejamento estratégico competitivo³ trabalha no âmbito de um saber gerencial, importando das técnicas de guerra ou de empresas para as instituições governamentais, buscando substituir os modelos vigentes.

Uma das metas da pesquisa é investigar o processo de elaboração de modelos de planejamento, considerando a influência do contexto histórico e entendendo que as técnicas utilizadas na constituição de modelos acabam propiciando e/ou facilitando a sua própria divulgação e legitimação.

3. Os atores sociais interessados em defender um determinado modelo.

Deve-se reconhecer a relevância de alguns atores sociais que apóiam políticas, planos e projetos governamentais e que atuam na divulgação de novos modelos de planejamento.

³ Como planejamento estratégico competitivo designamos alguns modelos de planejamento amplamente difundidos na atualidade, entre eles o Planejamento Estratégico Urbano, modelo “catalão”, e o Planejamento Estratégico Situacional. De acordo com Vainer, “não há como desconhecer a centralidade da idéia de *competição entre cidades* no projeto teórico e político do planejamento estratégico urbano. É a constatação da competição entre cidades que autoriza a transposição do modelo estratégico do mundo das empresas para o universo urbano (...)” (2000: 99). Os Capítulos 2 e 3 desta tese abordarão o tema de forma mais detalhada e elucidarão as idéias centrais dos modelos acima mencionados.

Almeja-se analisar o papel dos atores sociais envolvidos no processo de difusão de modelos de planejamento, investigando seus interesses.

4. A condução do processo de valorização e as formas de difusão de regras e modelos de planejamento.

A força dos modelos de planejamento que emergem na atualidade pode ser relacionada, em grande medida, com as formas de divulgação dessas idéias e com a rede formada por consultores, órgãos diversos e “líderes de opinião” que, através da atuação conjunta, embora nem sempre ou não necessariamente concertada, conseguem instaurar e legitimar concepções que venham a reorientar as práticas na área urbana.

5. A difusão espacial de inovações.

Um levantamento de elementos teórico-conceituais sobre a propagação de inovações deverá sustentar a análise das práticas de difusão de modelos de planejamento no Brasil, na atualidade.

De forma geral, buscar-se-á desvendar as relações que operam no processo de difusão e elaboração de modelos de planejamento, assim como os interesses envolvidos nesses processos. Importante ressaltar que o estudo do Planejamento Estratégico Situacional servirá como ilustração e suporte para a análise pretendida.

Para que sejam alcançados esses objetivos, inicialmente, procurar-se-á traçar um breve histórico do planejamento no Brasil, partindo da década de 1930 até a atualidade. Dessa forma, o Capítulo 1 apresenta o contexto no qual se instala a crise do planejamento, as mudanças ocorridas na década de 1980 e o quadro contemporâneo, marcado pelas idéias neoliberais e pelas

reestruturações políticas, econômicas e sociais. O objetivo maior é relacionar a fragmentação dos contextos de planejamento e a emergência e consolidação de novos modelos de planejamento.

Em seguida, o Capítulo 2 apresenta e discute as idéias de estratégia e planejamento estratégico, buscando analisar a transposição desses conceitos e propostas do âmbito militar para as empresas e, posteriormente, para o setor público e as localidades.

Dando seqüência às idéias anteriormente discutidas, o Capítulo 3 apresenta as propostas do Planejamento Estratégico Situacional, resgatando a trajetória de Carlos Matus e os principais conceitos e características da metodologia PES.

O Capítulo 4, ao levantar elementos teórico-conceituais sobre a difusão espacial de inovações, constrói a base de sustentação para a discussão das especificidades da propagação do Planejamento Estratégico Situacional no Brasil, que são apresentadas em seguida, ainda no mesmo capítulo.

Por fim, tecem-se as Considerações Finais com o objetivo de relacionar melhor os capítulos anteriormente desenvolvidos, ampliar as reflexões sobre o tema investigado e contribuir, de forma geral, para o entendimento do processo evolutivo do fenômeno de difusão espacial de modelos de planejamento.

Capítulo 1- FRAGMENTAÇÃO DOS CONTEXTOS DE PLANEJAMENTO

O presente capítulo busca elaborar um breve histórico do planejamento no Brasil, partindo da década de 1930 até a atualidade. Pretende-se apresentar o contexto no qual se instala a crise do planejamento, as mudanças ocorridas na década de 1980 e o quadro contemporâneo, marcado pelas idéias neoliberais e pelas reestruturações políticas, econômicas e sociais. O objetivo maior é relacionar a fragmentação dos contextos de planejamento e a emergência e consolidação de novos modelos de planejamento.

1.1- AS ORIGENS DA CRISE DO PLANEJAMENTO

A ruptura, ocasionada pela Revolução de 1930, com o Estado tipicamente oligárquico brasileiro assinala o impulso para a reestruturação das relações entre o Estado que se instala, propriamente burguês, e a sociedade⁴. Começa-se a criar, a partir desse momento, as condições para a conformação de um novo sistema em termos políticos, econômicos, sociais e culturais, que representasse os conteúdos e interesses da burguesia emergente. Destaca-se, contudo, que,

⁴ Na visão de Octávio Ianni, “é o próprio Estado oligárquico que se rompe internamente, pela impossibilidade de acomodarem-se as tensões e conciliarem-se os contrários liberados pela crise política e econômica mundial e interna” (IANNI, 1977: 19). Segundo o autor, uma série de problemas estruturais e conjunturais se avolumavam antes da década de 1930, entre os quais: inúmeras crises na cafeicultura, que representava o principal setor da economia do país; o surgimento de grupos com interesses distintos aos dos setores vinculados à cafeicultura; a Depressão Econômica Mundial de 1929-33, que provocou graves efeitos na cafeicultura e, conseqüentemente, no sistema político-econômico brasileiro, ao conduzir a uma maior conscientização dos limites de uma economia voltada para o mercado externo; entre outros.

geralmente, as realizações governamentais⁵, nesse sentido, resultavam de situações críticas e de problemas práticos que surgiam no decorrer do processo político e de alterações econômicas, não envolvendo estudos prévios, de caráter global e sistemático (IANNI, 1977).

Com a complexidade crescente das relações sócio-político-econômicas, a atuação do Estado tornava-se cada vez mais acentuada, através de medidas intervencionistas. Apesar de medidas dessa natureza já serem adotadas por governantes brasileiros em décadas anteriores a 1930⁶, será a partir de então que o pensamento governamental voltar-se-á para questões como:

a crescente interferência estatal nas decisões sobre assuntos econômico-financeiros; a adoção e a elaboração da política econômica governamental planejada; o papel do poder público na criação de condições (financeiras, técnicas, jurídicas, etc.) para a expansão e a diversificação do setor privado da economia do País; as novas exigências econômicas da defesa nacional (IANNI, 1977: 43).

Tais questões conduziram, sobretudo a partir da Segunda Guerra Mundial (1939-45), à incorporação pelo poder público brasileiro da técnica de planejamento, enquanto instrumento de política econômica estatal, na busca de maior racionalidade na “organização das informações, análise de problemas, tomada de decisões e controle da execução de políticas econômico-financeiras” (IANNI, 1977: 43).

De fato, a Segunda Guerra colocou o Brasil diante de novos problemas⁷, conduzindo o país a uma situação de crise econômica e política, na qual mostrava-se necessária a atuação do

⁵ De 1930 a 1945 Getúlio Vargas esteve à frente do governo brasileiro, retornando em 1951 e permanecendo até 1954.

⁶ “Nessa linha de atuação, foram postas em prática, com maior ou menor sucesso, as seguintes políticas governamentais: plano de recuperação econômico-financeira, do Governo Campos Salles (1898-1902), conduzido por seu Ministro da Fazenda, Joaquim Murinho; plano de defesa e valorização do café, segundo os termos do Convênio de Taubaté (1906), formulado pelos governos dos Estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo; vários planos de obras contra as secas, realizados principalmente pelos governos federais, desde o princípio do século vinte; legislação trabalhista, para disciplinar, controlar e reprimir as reivindicações econômicas, sociais e políticas do nascente proletariado” (IANNI, 1977: 44).

⁷ Tais problemas relacionam-se à queda das exportações de produtos agrícolas devido ao isolamento dos mercados externos; à escassez dos produtos importados (carvão, máquinas metais, etc.); ao crescimento da demanda de

Estado, ou seja, a situação de crise associada às transformações da sociedade urbana, marcadas pela expansão do setor terciário, pela industrialização, com conseqüente aumento da classe média, do proletariado e da burguesia industrial levou a uma maior preocupação com o planejamento e à intervenção estatal. Dessa forma, “pouco a pouco criaram-se novas condições para a formação e o desenvolvimento de uma espécie de tecnoestrutura estatal no Brasil” (IANNI, 1977: 50).

De acordo com Ianni, as origens da ideologia e da prática do planejamento governamental brasileiro envolveram:

Uma combinação privilegiada de condições (economia de guerra, perspectivas de desenvolvimento industrial, problemas de defesa nacional, reestruturação do poder político e do Estado, nova constelação de classes sociais) que transformou a linguagem e a técnica do planejamento em um componente dinâmico do sistema político-administrativo. Ou melhor, a linguagem e a técnica do planejamento foram incorporadas de forma desigual e fragmentária, segundo as possibilidades apresentadas pelo sistema político-administrativo e os interesses predominantes do setor privado da Economia (IANNI, 1977: 57).

A partir de 1945, com o Golpe de Estado que depôs Getúlio Vargas, iniciou-se um processo de dismantelamento das estruturas que então se identificavam com a ditadura do Estado Novo e com a figura do presidente Vargas⁸. Foram eliminados os órgãos estatais ligados ao intervencionismo e criadas as condições para a entrada de capital estrangeiro no país. Pode-se dizer que “a política econômica governamental dos anos 1945-50 serviu principalmente aos interesses mais imediatos da empresa privada, nacional e estrangeira” (IANNI, 1977: 84).

O compromisso fundamental com a ‘livre iniciativa’ e contra a modalidade anterior de intervencionismo estatal na economia aparece em quase todas as principais atuações e diretrizes do Governo Dutra. Dizemos intencionalmente

material bélico; ao agravamento da situação econômica e social dos assalariados urbanos, em conseqüência do aumento inflacionário provocado pelo crescimento das despesas governamentais e pelo acúmulo de divisas provenientes das exportações de suprimentos de guerra para os Estados Unidos e Inglaterra (IANNI, 1977).

⁸ “... a Constituição ditatorial de 1937 foi substituída pela Constituição democrática de 1946, elaborada por uma Assembléia Constituinte” (IANNI, 1977: 75).

‘modalidade anterior de intervencionismo estatal’, porque nos anos 1946-50 o poder público continuou a desempenhar papéis decisivos na economia do país⁹. Ocorre que a direção dessa atividade se havia alterado, alterando-se, em conseqüência, também os instrumentos e os conteúdos ideológicos. Mesmo a omissão do poder público, quando houve, ela pode ter sido uma omissão deliberada, com sentido (IANNI, 1977: 84).

O papel do Estado também pode ser notado por sua atuação na área de planejamento urbano¹⁰. Até a década de 1950, essa atuação pautava-se, em grande medida, no discurso higienista e urbanístico advindo dos países centrais e produzidos, com maior intensidade, no final do século XIX¹¹. As principais idéias apoiavam-se nas categorias do funcionalismo taylorista, segundo o modelo de linha de montagem fordista, com toda a racionalidade, funcionalidade, regularidade e produtos padronizados presentes em tais processos (VAINER, 2000) e apresentavam as seguintes características:

⁹ Pode-se citar algumas atuações do governo Dutra diante de problemas que surgiam, entre as quais: as ações relativas à política cambial, a elaboração do Plano SALTE e a Missão Abbink, com a particularidade de ter sido constituída pelos governos dos Estados Unidos e Brasil. De fato, “são famosas as missões americanas de 1942, chefiadas por Edward Taub; de 1943 conhecida como Missão Cooke. Ambas vieram ao Brasil para elaborar um plano decenal de investimentos (...). Em 1948, veio ao Brasil outra missão americana chefiada por John Abbink, mas a diferença é que desta vez formou-se uma Comissão Conjunta Brasil-USA. Havia, portanto, uma contrapartida de técnicos brasileiros. A idéia de comissões mistas parece que vingou. Tanto que o mesmo aconteceu no triênio 51/53, a partir do acordo Brasil-USA de 1950, quando se formou uma missão específica para dar assistência técnica à preparação de projetos para pedidos de empréstimos a organismos internacionais e estudar os pontos de estrangulamento da economia brasileira” (STEINBERGER, 1976: 16). Deve-se destacar que, ainda em 1948, começou a funcionar em Santiago, no Chile, a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL).

¹⁰ “O papel desempenhado pelo governo central como indutor da urbanização a partir da Revolução de 1930 e sua acentuação nas décadas seguintes, em especial com o apoio à expansão do setor industrial e à modernização da agricultura, vêm sendo assinalados nas análises sobre o impacto crescente da urbanização no processo de configuração do espaço brasileiro” (BERNARDES, 1986: 84).

¹¹ A partir do final do século XVIII e, sobretudo, dos primeiros decênios do século XIX, os efeitos da revolução industrial, dos progressos técnicos e da revolução demográfica se tornaram cada vez mais notáveis. Uma grande transformação na distribuição da população pelo território vai surgir como uma das conseqüências das transformações econômicas, alterando significativamente o equilíbrio, até então existente, entre cidade e campo e gerando inúmeras tensões e carências (higiênicas, de novos locais de fixação, entre outras). É nesse quadro que começam a ocorrer os primeiros questionamentos a respeito da organização do espaço urbano. Diversas propostas vão surgir negando a cidade grande ou, em contraponto, exaltando a necessidade de uma cidade cada vez mais atual, eficiente e moderna. Já nessa época, na grande maioria dos casos, a preocupação com a “desordem” e a crença em modelos e padronizações do espaço urbano demonstravam a busca de uma nova ordem e de uma racionalidade contrária à espontaneidade das estruturas urbanas. Segundo Monte-Mor (1980: 12), “diversas correntes se formaram sob diferentes enfoques, mas sempre partindo do princípio de que a industrialização gerou uma desordem social e urbana à qual deveria ser imposta uma nova ordenação espacial. Tendo em vista a necessidade de ‘ordenar o espaço’, surgiram modelos diversos (...)”. Pode-se destacar, dentre esses modelos, a chamada corrente “progressista ou racionalista”, à qual pertencem Le Corbusier, Gropius, entre outros, que tiveram notável influência sobre o urbanismo brasileiro.

a. Concepção organicista na formulação do diagnóstico. A categoria meio natural e social organiza um discurso condenatório da realidade e sustenta a formulação da cidade ideal.

b. Embelezamento, monumentalidade e controle social sobre o uso do espaço orientando a intervenção. Grandes operações de renovação/construção e normatização das práticas sociais.

Essas características do padrão irão sofrer no Brasil uma transformação, não nas suas categorias básicas, mas na finalidade da sua utilização. Desde o início do século, as 'idéias-força' da nacionalidade e da modernização impõem-se à reflexão sobre o social. Isso significa que o discurso da higiene e da funcionalidade guarda assim muito mais um caráter modernizador e afirmador da nacionalidade emergente que propriamente de controle social. Ou melhor, o controle social é um dos elementos da modernização e da constituição da nação. Trata-se, aí, de reproduzir idéias, práticas e morfologias urbanas que sintetizam a modernidade, tal como ela se expressa nos países 'civilizados' (RIBEIRO e CARDOSO, 1996: 58).

Destaca-se que o caráter universalista e a uniformidade presentes nas formas arquitetônicas e nos planos urbanos de larga escala demonstravam, dentre outras coisas, a negação da diversidade e o temor e a preocupação com o que se considerava desorganizado e irracional.

O caráter universal e purista atribuído à forma e a aceitação de um homem tipo universal permite uma padronização do urbanismo em todo o mundo. Assim, um plano para uma cidade latino-americana, européia ou africana poderiam ser iguais, visto que as necessidades básicas dos homens são as mesmas, e se regem pelos princípios fundamentais de estética e eficácia (MONTE-MOR, 1980: 16).

O retorno do presidente Vargas ao poder, em 1951¹², marca uma nova forma de atuação governamental. O sistema político do país apresentava-se mais complexo e a sociedade havia passado por grandes alterações, sobretudo devido ao crescimento do setor industrial, do setor terciário e dos principais centros urbanos. Como resultado dessa diferenciação social, econômica, política e espacial surgiam novos problemas. Tudo isso levou o poder público a engajar-se, novamente, de forma mais ampla e direta, no sistema econômico.

O conjunto de atividades governamentais nos anos 1951-54 revela que o poder público foi levado a criar mais algumas condições infra-estruturais e institucionais para a aceleração do desenvolvimento industrial do País. Não só

¹² Getúlio Vargas volta ao poder em 1951 e nele permanece até a sua deposição e suicídio em 1954.

criaram-se órgãos destinados a favorecer o desenvolvimento econômico, mas também realizaram-se estudos técnico-científicos sobre os problemas econômicos brasileiros. Além disso, aprofundou-se o debate técnico e político sobre as perspectivas abertas à expansão da economia nacional. Mais que isso, ampliou-se a discussão a propósito do planejamento econômico e da adoção de políticas econômicas planejadas por parte do governo e dos setores governamentais. Devido à convergência das experiências brasileiras de coordenação e planejamento de diretrizes econômicas governamentais, por um lado, e o debate latino-americano liderado pela CEPAL, por outro, a problemática da planificação econômica estatal passou a ser discutida também no Congresso Nacional, nas universidades, em livros, em artigos de jornais, revistas e em reuniões promovidas por partidos políticos. Essa foi a época em que se criaram novos órgãos governamentais, com a finalidade específica de impulsionar a industrialização e a resolução de problemas econômico-financeiros e administrativos (IANNI, 1977: 116).

O estímulo à industrialização e a incorporação da ideologia e da prática do planejamento pelo poder público marcam, então, esse momento histórico brasileiro, com destaque, nos anos de 1952-53, para a criação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE) e do Petróleo Brasileiro S. A. (Petrobrás). “Assim, não foi por mero acaso que o BNDE e a CEPAL constituíram, em 1953, um grupo de economistas para realizar um diagnóstico global sobre a economia do País e propor um programa de desenvolvimento” (IANNI, 1977: 130).

Com a posse de Juscelino Kubitschek como presidente do Brasil, em 1956, foram aprofundadas as relações entre o Estado, a economia e o planejamento.

Pouco a pouco, *planejamento e desenvolvimento econômico* passaram a ser conceitos associados, tanto para governantes, empresários e técnicos como para boa parte da opinião pública. Além disso, membros do governo, economistas, técnicos e administradores procuraram difundir a concepção de que o planejamento era uma técnica neutra; uma técnica que se aplicaria indiferentemente, em qualquer regime econômico, em diferentes fases do processo do desenvolvimento. Dizia-se que a planificação experimentada em países socialistas era apenas uma das possibilidades de aplicação da técnica; que esta se havia aplicado também nos países capitalistas industrializados, para organizar as economias de guerra e, também, para acelerar a reconstrução econômica no pós-guerra (IANNI, 1977: 146).

Deve-se destacar, contudo, que o poder público brasileiro já acumulava alguma experiência sobre política econômica planejada e que a CEPAL, desde 1948, vinha discutindo questões relativas ao desenvolvimento interno dos países da América Latina, à modernização político-administrativa, à substituição de importações e ao planejamento, entre outras, o que colaborou para a configuração do governo de Juscelino Kubitschek e de seu Programa de Metas¹³.

As metas do programa de Kubitschek abrangiam os setores de energia, transportes, alimentação e indústria de base. Contudo, “talvez se possa dizer que a criação da indústria automobilística e a construção de Brasília transformaram-se nos símbolos do Governo Kubitschek e, ao mesmo tempo, do ‘novo Brasil’” (IANNI, 1977: 155). Ainda de acordo com Ianni:

Ao desenvolver-se ainda mais o modo de produção capitalista no Brasil (como parte do sistema capitalista mundial), desenvolveram-se tanto as relações de produção como o conjunto da estrutura social. Principalmente nos centros urbanos e industriais mais importantes do País, desenvolveu-se bastante a estrutura de classes sociais, com suas implicações políticas e culturais. A própria cultura, em sentido amplo, transformou-se de modo notável, pelo desenvolvimento de novas formas de pensar e novas possibilidades de ação. Pode-se mesmo dizer que durante o Governo Juscelino Kubitschek de Oliveira a *cidade* conquistou uma segunda vitória sobre o *campo*, no sentido de que o poder público passou, em maior escala, às mãos da burguesia industrial. De fato, nesses anos, a ‘cultura da cidade’, enquanto sistema de valores, padrões de comportamento e modos de pensar peculiares às relações de produção geradas com a produção industrial e a expansão do setor terciário, passou a exercer uma influência ainda maior nos debates políticos, científicos e artísticos realizados nos centros dominantes do País. A partir dos anos 1956-60, já não era mais possível reviver – a não ser como anacronismo – a ideologia da ‘vocação agrária’ do Brasil¹⁴. A *indústria*, como categoria econômica, política e cultural

¹³ “O Governo Kubitschek foi marcado por quatro realizações importantes, ainda que de sucesso desigual: o Programa de Metas, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), a Operação Pan-Americana (OPA) e Brasília. (...) Pode-se dizer que o Programa de Metas visava a transformar a estrutura econômica do País, pela criação da indústria de base e a reformulação das condições reais de interdependência com o capitalismo mundial” (IANNI, 1977: 150).

¹⁴ Em 1940, o Brasil possuía 68,8% de sua população no campo. Situação essa invertida em 1980. Calcula-se que, entre 1960 e 1980, cerca de 30 milhões de pessoas saíram da área rural em direção à áreas urbanas e que a

passara a dominar o pensamento e a atividade dos governantes, e das classes sociais dos centros urbanos grandes e médios (IANNI, 1977: 172).

Nesse sentido, a fase desenvolvimentista brasileira, que pode ser traduzida, sobretudo, pela expansão acelerada do desenvolvimento industrial e dos transportes rodoviários, marcou, segundo Lysia Bernardes (1986), o agravamento de inúmeras disfunções atuais do sistema urbano nacional¹⁵. A autora ressalta que: “era amplamente aceito, desde os anos do governo JK (embora alguns setores técnico-acadêmicos ousassem contra isso se rebelar), que um desenvolvimento industrial continuado iria induzir ou mesmo forçar a solução para tais questões e que o equilíbrio seria alcançado” (BERNARDES, 1986: 87). Já para Ianni, tanto Vargas como Kubitschek possuíam a “convicção de que a industrialização acelerada seria a única solução para o progresso econômico-social do País”¹⁶ (IANNI, 1977: 181). Da mesma forma, para Ribeiro e Cardoso, “assume-se que a constituição da nacionalidade deixa, definitivamente, de ser buscada numa ‘essência rural’ para ser valorizada uma perspectiva industrializante e modernizadora, vista como a ‘redenção’ do país, fórmula para a superação do atraso, etc”¹⁷ (RIBEIRO e CARDOSO, 1996: 67).

participação da população urbana no total populacional passou de 45% em 1960 para 67% em 1980 (BAENINGER, 1992).

¹⁵Várias interpretações tentam explicar toda essa trajetória do desenvolvimento e de suas inerentes distorções sociais e econômicas. Pode-se chamar a atenção para o que foi intitulado de “fordismo periférico”. Tal expressão procura traduzir essa trajetória, interpretando que: “a industrialização baseada na substituição de importações implantou modernas forças de produção sem relações sociais que lhe fossem compatíveis” (STORPER, 1990: 123). O que se constata é que houve uma inserção de indústrias altamente produtivas com uma falta de acompanhamento e crescimento de renda para sustentar a expansão contínua dos produtos. Assim, verifica-se um “fordismo incompleto”. Para um maior aprofundamento no assunto ver Storper (1990).

¹⁶ “Note-se, entretanto, que o conceito de industrialização, para Juscelino Kubitschek de Oliveira, não continha a idéia de autonomia. Para Getúlio Vargas (...) toda a problemática do desenvolvimento econômico (e a industrialização, em particular) estava ligada à idéia de emancipação econômica nacional. No pensamento de Kubitschek, todavia, esta idéia não aparece, ou é simplesmente secundária. Talvez se possa dizer que para Kubitschek industrialização e independência econômica nacional seriam duas entidades distintas” (IANNI, 1977: 183).

¹⁷ Destaca-se que a concepção das classes dominantes sobre a cidade, até então entendida como uma espécie de “apêndice” de um grande país rural, começa a ser alterada a partir do governo JK, momento também em que as migrações para os centros urbanos deixam de ser vistas como um grave problema e passam a ser encaradas como algo positivo, como um sinal de progresso.

O tempo, as experiências vividas e seus efeitos reais, contudo, vão demonstrar aos países latino-americanos que um maior ritmo de crescimento e desenvolvimento não seria suficiente para torná-los menos “dependentes” em relação aos países centrais¹⁸ e nem para a eliminar seus inúmeros problemas econômicos e sociais.

Sobretudo a partir do período de substituição de importações brasileiro, a expansão industrial e o conseqüente processo de urbanização e concentração populacional vão ser responsáveis por profundas modificações quantitativas e qualitativas na estrutura espacial, demográfica e social do país, assim como pelo surgimento ou agravamento de desequilíbrios e problemas urbanos. E é nesse contexto de transformação das grandes cidades brasileiras que o planejamento urbano e as propostas urbanísticas ganham força¹⁹.

Destaca-se que, no período desenvolvimentista, sobretudo a partir da década de 1950, a questão urbana passa a ser entendida como um problema de desenvolvimento econômico. “Trata-se não mais de criar a cidade ideal, mas de gerir com eficiência a cidade existente, eliminando-se os focos de ‘distorção’, oriundos de ‘disfuncionalidades’ do crescimento econômico” (RIBEIRO e CARDOSO, 1996: 68). Como principais características das idéias de planejamento urbano que se intensificam no Brasil, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial, pode-se citar:

- a. Concepção desenvolvimentista na formulação do diagnóstico. A categoria racionalidade organiza um discurso produtor dos ‘problemas urbanos’ (transformação tecnocrática da questão social) como disfunções do crescimento,

¹⁸ As esperanças depositadas no processo de substituição de importações não se concretizaram com a intensidade e com os efeitos esperados. Dentre outros problemas, somente pequena parte da população que deixou o campo em direção à cidade encontrou ocupação industrial, o que acentuou a marginalidade e os problemas sociais e de infraestrutura urbana. Ver Matus (1984).

¹⁹ “Entendia-se por planejamento urbano o conjunto das ações de ordenação espacial das atividades urbanas que, não podendo ser realizadas ou sequer orientadas pelo mercado, tinham de ser assumidas pelo Estado, tanto na sua concepção quanto na sua implementação” (DEÁK, CSABA & SCHIFFER, 1999: 13).

e organiza um conjunto de medidas que se pretende consistente, traduzindo a idéia de plano. A conceituação de cidade é ultrapassada pela idéia de ‘urbano’ e de ‘urbanização’, onde se pensam os ‘problemas urbanos’ numa escala regional ou nacional. Formulam-se então os conceitos de rede urbana, hierarquias urbanas, sistemas de cidades.

b. O objetivo da intervenção passa a ser o próprio poder, na medida em que as causas dos ‘problemas urbanos’ são: (i) os entraves políticos da gestão pública da cidade, e (ii) as insuficiências do desenvolvimento econômico. A modernização e a centralização administrativas são os objetivos fundamentais da ação das políticas urbanas. O plano e o processo de planejamento cumprem um papel de ordenadores e racionalizadores da ação pública sobre as cidades. A política urbana é centralizada e constrói-se a idéia de um sistema nacional de planejamento (RIBEIRO e CARDOSO, 1996: 68-69).

O desenvolvimento da economia brasileira, contudo, acabou acentuando desigualdades, desequilíbrios e tensões. “Tornava-se evidente a necessidade de reformas institucionais mais ou menos profundas, (...) a fim de que o sistema político-econômico pudesse recompor-se em novo nível, conforme as possibilidades abertas pela intensa industrialização, o êxodo rural e a ampla urbanização”²⁰ (IANNI, 1977: 195). Pode-se dizer que no período de 1961 a 1964²¹, após a saída de Juscelino Kubitschek da presidência, alguns problemas, tanto no âmbito político, como nos âmbitos econômico e social, gerados, sobretudo, pela forma de

²⁰ No governo de João Goulart, observa-se a tentativa de praticar uma política econômica planejada com a elaboração do Plano Trienal que “exprimiu a convergência das experiências práticas dos diversos governos brasileiros anteriores e dos debates técnicos e teóricos realizados por economistas brasileiros e latino-americanos, principalmente no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL)” (IANNI, 1977: 205). “Pode-se dizer que o Plano Trienal correspondeu à primeira tentativa de planificação global e globalizante. E podemos acrescentar que esse Plano resultou da convergência positiva de condições políticas e econômicas internas e externas. Entretanto, o Plano Trienal não pôde ser executado porque então se aprofundava com rapidez o divórcio entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. O Legislativo, por um lado, estava muito mais comprometido com a sociedade agrária; isto é, com a economia primária exportadora. Além disso, tendia a possuir uma visão muito mais retórica e fragmentária dos problemas econômicos, monetários, cambiais e fiscais do País. O Executivo, por seu lado, estava muito mais comprometido com a sociedade industrial e financeira. Era composto de políticos, administradores, técnicos e economistas de mentalidade mais ‘urbana’, informada pelo pensamento técnico-científico produzido no âmbito da industrialização” (IANNI, 1977: 214).

²¹ “Após o término do mandato presidencial de Juscelino Kubitschek de Oliveira, exerceram a Presidência da República: Jânio Quadros, de 31 de janeiro a 25 de agosto de 1961; Ranieri Mazzilli, de 25 de agosto a 7 de outubro de 1961; e João Goulart, de 7 de outubro de 1961 a 1 de abril de 1964. Em abril desse ano, assumiu a Presidência o Mal. Humberto de Alencar Castello Branco” (IANNI, 1977: 191).

desenvolvimento econômico recorrente no Brasil²², manifestaram-se e tornaram-se mais evidentes.

A crise política e econômica que caracterizou os Governos de Jânio Quadros e João Goulart (1961-64) apresentava três facetas particularmente importantes. Em primeiro lugar, ela exprimia o agravamento dos antagonismos entre diferentes estratégias ou opções políticas de desenvolvimento. Em segundo lugar, ela exprimia o aprofundamento dos antagonismos entre os poderes da República, em especial o Executivo e o Legislativo. E, em terceiro lugar, à medida que se estendia e aprofundava a crise político-econômica, politizavam-se ainda mais as populações urbanas e rurais, acentuando-se as contradições entre as classes sociais (IANNI, 1977: 217).

Somam-se a tudo isso as contradições e os dilemas urbanos evidenciados nas questões referentes à precariedade da infra-estrutura em geral, à poluição ambiental, às péssimas condições de transporte e habitação, ao aumento da marginalidade, à escassez de moradias, ao aumento das construções clandestinas e de favelas, da especulação imobiliária e da pressão sobre o sistema político.

A partir da instalação do regime militar em 1964, observa-se o fortalecimento do Poder Executivo, a interferência crescente do poder público em praticamente todos os setores do sistema econômico nacional e a expansão da tecnoestrutura estatal, consubstanciada na grande elaboração de planos, programas, criação de órgãos públicos e de fundos de financiamento.

... à medida que cresceu a importância do Estado, para o conjunto do sistema econômico, cresceram também as exigências relacionadas com a coleta de informações, a sistematização de dados, a análise de problemas, a formulação de

²² “A história da política econômica governamental brasileira, desde 1930, indica que esta oscilou entre duas tendências principais. Uma dessas tendências, que pode ser denominada *estratégia de desenvolvimento nacionalista*, predominou nos anos 1930-45, 1951-54 e 1961-64. Ela continha, como pressuposto implícito e explícito, o projeto de um *capitalismo nacional*, como uma única alternativa para o progresso econômico e social. Note-se que o projeto de capitalismo nacional deveria implicar na crescente nacionalização dos centros de decisão sobre assuntos econômicos; e continha o pressuposto de uma hegemonia possível, principalmente nas relações com os países da América Latina e da África. A outra, que pode ser chamada *estratégia de desenvolvimento dependente*, predominou nos anos 1946-50, 1955-60 e 1964-70. Ela continha, como pressuposto implícito e explícito, o projeto de um *capitalismo dependente*, como única alternativa para o progresso econômico e social. Note-se que o projeto de capitalismo dependente implicava no reconhecimento das conveniências e exigências da interdependência das nações capitalistas, sob a hegemonia dos Estados Unidos” (IANNI, 1977: 307-308).

previsões, a tomada de decisões, o controle da execução, e a avaliação dos resultados particulares e gerais dos planos, programas e projetos. Isto é, à medida que crescia a importância relativa e absoluta da participação do Estado na economia, havia uma contínua incorporação de conselheiros, assessores, técnicos, engenheiros, estatísticos, economistas nos órgãos de formulação, execução e controle da política econômica governamental. Pouco a pouco, formou-se uma dependência muito especial do Poder Executivo, com os característicos de uma nova estrutura burocrática. (...) as pessoas que compunham essa *tecnoestrutura estatal* passaram a representar uma dimensão nova e importante do Poder Executivo. Assim, a hipertrofia crescente do Executivo (em detrimento do Legislativo) caminha de par em par com a crescente importância do grupo que compõe essa nova estrutura burocrática (IANNI, 1977: 311-312).

De acordo com Ianni, a idéia de “reforma urbana” é substituída, nesse momento, pelo programa habitacional, “por meio do qual se procurou fazer face à carência de habitações nas cidades e à urgência de criar-se uma ‘frente de trabalho’” (IANNI, 1977: 232). Surgem, nesse sentido, o BNH (Banco Nacional de Habitação) e o SERFHAU²³ (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo) indicando o início de uma nova fase da política habitacional²⁴. Indicou, também, a “renovada” preocupação do governo emergente de tentar garantir legitimidade junto às massas²⁵ e conter as mobilizações e agitações dos setores populares²⁶.

Com o tempo, porém, principalmente devido ao afastamento do “perigo populista” (presente sobretudo no período pré-1964), essa “inspiração” de caráter político e social (com

²³ Com a criação do BNH, “foram rapidamente dados os passos iniciais para a institucionalização do planejamento urbano no Brasil, através de mecanismos assumidos pela esfera federal de governo. Os recursos financeiros seriam provenientes do FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, criado pela lei nº 5.107 de 13 de setembro de 1966. No mesmo ano, o decreto nº 59.917, de 30 de dezembro, instituiu o SNPLI – Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado, e criou o FIPLAN – Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado, com recursos do FGTS, denominado SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, seu gestor e órgão coordenador central do sistema. Em janeiro de 1967, o decreto-lei nº 200 criou o Ministério do Interior, ao qual foram vinculados o SERFHAU e o BNH, sendo reafirmadas suas funções” (MONTE-MOR, 1980: 31).

²⁴ A Fundação da Casa Popular, criada em 1946, foi extinta nesta época. Para informações detalhadas a respeito da Fundação da Casa Popular, do BNH e do SERFHAU, ver Azevedo e Andrade (1981) e Monte-Mor (1980).

²⁵ Azevedo e Andrade sugerem como hipótese que, “a partir de 1964, os períodos de maiores investimentos habitacionais para as classes de baixa renda são aqueles em que o governo procura uma base mais ampla de legitimação política, através de respaldo popular” (AZEVEDO e ANDRADE, 1981: 108).

²⁶ É importante destacar, contudo, que: “o fato de, por uma parte, a política habitacional emergir com o propósito de contribuir para ‘estabilidade social’ ou para criar ‘aliados da ordem’ não quer dizer que tenham sido estes os únicos efeitos perseguidos. A geração de novos empregos, a mobilização da construção civil para atenuar a crise econômica

implícita conotação de controle, tipicamente autoritário) foi se perdendo e se esvaziando. Graves distorções foram sendo geradas ao longo da trajetória do BNH e os objetivos sociais acabaram deixados de lado em detrimento de grupos de maior rendimento e da predominante mentalidade financeira e da ideologia empresarial. Assim, contraditoriamente, terminou por acentuar as desigualdades sociais. Nas palavras de Monte-Mor:

(...) não apenas o problema habitacional não foi solucionado onde era mais crítico – a habitação popular, pois descobriu-se que a população pobre brasileira não tem renda para ter casas – como tampouco foram equacionados os problemas urbanos trazidos à luz quase como decorrência da política habitacional. Na verdade, ao contrário, a atuação do BNH veio apenas agravar dois problemas fundamentais das grandes cidades brasileiras: a supervalorização da terra urbana (e imóveis) gerando (e sendo gerada pela) especulação imobiliária, e o seu corolário, o processo de expansão periférica das cidades, de densidade rarefeita e ‘marginal’ ao processo urbanizador (1980: 34).

Sem a intenção de um maior aprofundamento na análise dos serviços, programas, órgãos públicos, planos e demais políticas urbanas do período militar²⁷, é importante destacar, resumidamente, que, durante este período, a atividade de planejamento (ao menos se for considerada a intensa elaboração de planos, mesmo que esses tenham ficado nas “estantes e gavetas”) teve um grande desenvolvimento no Brasil. Tal constatação permite sugerir que o “caos urbano” (de ontem e de hoje), se é que ele existe, dificilmente pode ser atribuído à falta de planejamento. A título de exemplificação pode-se citar os inúmeros Planos Municipais (Planos Diretores, Planos de Desenvolvimento Local Integrado, Plano Municipal de Desenvolvimento, que são algumas das denominações dadas a esses planos) elaborados, sobretudo nos anos 70. De acordo com Maricato,

... durante o regime militar, o planejamento urbano conheceu seu período de maior desenvolvimento que se inicia com a elaboração da PNDU – Política

e as vantagens táticas de sua utilização para sanar crises localizadas tiveram bastante peso na concepção da política e foram, desde o início, percebidos como um dos seus papéis principais (...)” (AZEVEDO e ANDRADE, 1981).

²⁷ Para um maior aprofundamento no assunto ver Monte-Mor (1980); Azevedo e Andrade (1981); Bernardes (1986); Maricato (2000).

Nacional de Desenvolvimento Urbano, integrante do II PND – Plano Nacional de Desenvolvimento, de 1973 (Maricato, 2000: 127). Dois órgãos federais se tornaram implementadores dessa proposta: a SAREM – Secretaria de Articulação entre Estados e Municípios e o SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. A primeira controlava o Fundo de Participação dos Municípios e a segunda o Fundo de Financiamento ao Planejamento. Mais adiante foi criada a Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas, organismo que visava incorporar as regiões metropolitanas, criadas pela Lei Complementar 14 de 1974, ao sistema de planejamento urbano e municipal. A CNPU controlou o FNDU – Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano e o FNTU – Fundo Nacional de Transporte Urbano, transferido posteriormente para a abrangência da EBTU (Empresa Brasileira de Transporte Urbano) (MARICATO, 2000: 139).

Vale ainda lembrar, o caráter autoritário e centralista do governo federal, nesse momento da história brasileira, e a redução significativa da autonomia tanto dos estados quanto dos municípios, o que, por si só, representavam limitações e dificuldades à atuação dos diversos órgãos e programas criados, assim como contribuíam para uma grande falta de coordenação das diversas ações propostas.

Além disso, Villaça (1999) acrescenta que a questão ideológica prevalece no planejamento urbano brasileiro: é como se os planos valessem por si mesmos, e não pelos resultados alcançados, gerando uma espécie de autonomização dos mesmos. Essas idéias são compartilhadas por Maricato:

Uma quantidade inédita de Planos Diretores foi elaborada no período [de 1964 até os anos 1980]. Escritórios técnicos de consultoria e planejamento se multiplicaram. Alibi ou convicção positivista, o planejamento foi tomado como solução para o ‘caos urbano’ e o ‘crescimento descontrolado’. Essas idéias dissimulavam os conflitos e os reais motores desse ‘caos’. A maior parte desses planos foi elaborada por especialistas pouco engajados na realidade sociocultural local. A população não foi ouvida e, freqüentemente, nem mesmo os técnicos municipais (MARICATO, 2000: 139).

Contudo, apesar de alguns ganhos e resultados, as experiências frustradas, a inutilidade da maioria dos planos elaborados e a ambiciosa crença e esperança de que o planejamento, por si só, resolveria todas as inúmeras questões e dilemas sócio-econômico-

espaciais, foram contribuindo para a consolidação da idéia de que as propostas e as políticas, até então adotadas, se mostravam inadequadas e incapazes de resolver os problemas e suprir as necessidades da população que se encontrava à margem do modelo de crescimento econômico e urbano que se desenvolvia no Brasil.

É nesse contexto, esboçado em linhas gerais, que começa a se processar a transformação/fragmentação dos contextos de planejamento e a conseqüente crise do aparelho planejador nacional²⁸, estruturado nos anos setenta, ancorado no modelo racionalista-tecnocrático-autoritário²⁹.

1.2- CONSTITUIÇÃO DE 1988: A QUESTÃO URBANA NO FOCO DA CENA

No final da década de 70 e mais especificamente nos anos 80, o regime político e o modelo econômico brasileiro atravessam uma forte crise, fruto da redemocratização, da degradação dos serviços públicos, entre outros fatores. O reflexo na área do planejamento urbano vai ser imediato e pode ser notado através da perda de capacidade de intervenção urbana do Estado; da desorganização administrativa; da incapacidade de atender às necessidades da

²⁸ “Num movimento progressivo, mas quase ininterrupto, assistiu-se ao longo dos anos 80 à desmontagem de expressivos segmentos do extraordinário aparato de planejamento que, montado na década anterior, tinha a cidade como objeto e campo de intervenção. Assim é que se manifesta a insolvência do Sistema Financeiro de Habitação, fecha-se o Banco Nacional de Habitação, desativam-se as instâncias metropolitanas de planejamento. A história administrativa da *questão urbana* é, por si, expressiva: originalmente competência do Ministério do Interior, foi deslocada para um novo Ministério do Desenvolvimento Urbano, que se transformou em Ministério da Habitação e Urbanismo, que foi finalmente extinto, passando a *questão habitacional*, último resíduo, à esfera de uma tradicional instituição bancária – a Caixa Econômica Federal” (VAINER e SMOLKA, 1991: 21).

população, com grande paralisia dos investimentos em equipamentos e serviços públicos urbanos e deterioração dos já implantados; da notável crise interna do padrão autoritário-tecnocrático-racionalista de planejamento (VAINER e SMOLKA, 1991).

A crise brasileira instala-se nos anos 80, quando o ‘choque dos juros’ atinge de frente o Estado brasileiro, patrocinador principal do ‘crescimento em meio à crise’, promovido nos anos 70. A dívida externa havia mais do que quadruplicado, passando dos US\$ 12 bi para US\$ 54 bi, no período Geisel, e seu principal tomador – o setor público – é que vai receber o impacto principal do ‘choque dos juros’. Os encargos dessa dívida explodem e instala-se a crise financeira do setor público brasileiro. Crise, aliás, que só tendeu a se agravar, na década seguinte (DE ARAÚJO, 2000: 12).

Acrescentem-se, ao quadro acima exposto, as mobilizações políticas que pretendiam acelerar o processo de transição democrática, além das várias manifestações que tinham a cidade como campo de luta e reivindicação. Para Vainer e Smolka:

Seria simplista e mecânico associar a emergência e generalização dos chamados movimentos sociais urbanos à degradação das condições de vida. Talvez seja mais adequado afirmar que esses movimentos contribuíram (e seguem contribuindo), mais que qualquer exercício técnico ou acadêmico, para dar visibilidade a certas irracionalidades, expor carências novas e antigas (1991: 22).

É nesse sentido que, na década de 1980, setores da sociedade brasileira se envolvem, de forma inédita, em um grande movimento centrado, sobretudo, na idéia de “direitos urbanos”. Tal movimento, intitulado “Movimento Nacional pela Reforma Urbana, terminou por influenciar a nova Constituição Federal, as Leis Orgânicas Municipais e Constituições Estaduais, assim como muitos novos Planos Diretores” (MARICATO, 1997b: 15).

Foi em meio às discussões, que ocorreram antes e durante o processo constituinte, que surgiu um grande debate em torno da necessidade de uma reforma urbana, resgatando uma

²⁹ Expressão utilizada por Vainer.

antiga bandeira³⁰ e levando ao ressurgimento das esperanças e crenças no planejamento. Deve-se ressaltar a importância da participação de movimentos sociais e associações de classe no processo de elaboração da Constituição Federal que pode ser considerada (ao menos pelos avanços obtidos e pela mobilização popular alcançada) como um marco e um passo notório para a redemocratização do país. Como destaca Costa:

A reforma urbana não aparece como a panacéia contra todos os males, porém visa a atacar os problemas urbanos a partir da priorização de dois princípios fundamentais no trato da questão urbana, quais sejam: estabelecer a prevalência da função social da propriedade e a gestão democrática da cidade. Como? Criando mecanismos que garantam à população a manutenção de direitos já adquiridos e a participação no estabelecimento de prioridades, bem como permitam ao poder público penalizar a especulação imobiliária pelo uso improdutivo do solo e dispor de áreas urbanas de forma que uma mais justa ocupação do espaço possa ser obtida (1988: 890).

Entre os pressupostos teóricos que balizam o projeto da reforma urbana, destacam-se, com efeito, a gestão democrática da cidade, visando à ampliação do espaço de exercício da cidadania e à maior eficiência/eficácia da atuação governamental; o fortalecimento da regulação pública do uso do solo urbano, com a criação de novos instrumentos de política pública³¹ que garantam, sobretudo, o cumprimento da função social da propriedade; e a inversão de prioridades com o intuito de valorização e atendimento das necessidades coletivas (RIBEIRO, 1994).

Os processos participativos ganham vulto, a partir de então, e o tema da participação começa a se destacar nas pautas dos debates e documentos oficiais, merecendo menção as iniciativas no sentido de implantar o denominado “planejamento participativo”.

³⁰ Em 1963, setores organizados da sociedade, liderados por arquitetos e outros profissionais ligados à questão urbana, “ousaram elaborar uma proposta modernizadora e democrática para as cidades no Brasil. A proposta de Reforma Urbana foi lançada no Congresso do IAB – Instituto de Arquitetos do Brasil, que teve lugar naquele ano em Petrópolis. Ela previa o controle sobre a propriedade da terra. Mas como as demais propostas de reformas de base elaboradas pela sociedade, no período, teve o destino dado pela solução da equação representada pelas forças que disputavam a condução do futuro do país” (MARICATO, 2000: 144).

³¹ Entre esses instrumentos enumeram-se: o imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo, a desapropriação com pagamentos em títulos, a outorga onerosa do direito de construir (solo criado), o usucapião

O fato é que, após muitas discussões, avanços e retrocessos no desenvolver da elaboração constitucional, algumas propostas do “Movimento Nacional pela Reforma Urbana”³² foram incorporadas ao resultado final do processo constituinte, a Constituição de 1988, em um capítulo dedicado à política urbana (o que pode ser considerado um avanço, já que as Constituições, até então existentes, praticamente não tratavam de questões urbanas). Dentre os principais pontos abordados nesse capítulo podemos destacar a obrigatoriedade dos Planos Diretores³³ para as cidades com mais de 20.000 habitantes e a limitação ao exercício do direito de propriedade, a partir do momento em que estabelece que ela deve cumprir sua função social³⁴.

Dessa maneira, o texto constitucional delega maiores competências para os municípios, que, ao menos teoricamente, passam a ter uma participação mais expressiva nos recursos financeiros gerados por uma nova tributação (Reforma Tributária), assim como poderes mais amplos para a formulação de princípios legais e elaboração de Planos Diretores que garantam, sobretudo, o cumprimento da “função social da propriedade”.

Vale lembrar que o modelo de desenvolvimento praticado desde os anos 50, no Brasil, baseava-se, sobretudo, na idéia de que o crescimento econômico e a modernização trariam

especial de imóvel urbano, entre outros. A Lei Federal número 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, instituindo os instrumentos acima citados.

³² Sobre a proposta final do movimento (Emenda Popular pela Reforma Urbana), o desenrolar do processo constituinte e mais detalhes sobre o assunto ver Cardoso (1997).

³³ “A exigência de elaboração de Planos Diretores para as cidades com mais de 20 mil habitantes surpreendeu o conjunto dos integrantes do Movimento Nacional de Reforma Urbana, em primeiro lugar, por tratar-se da recuperação de um instrumento de planejamento urbano largamente utilizado na década de 70 com procedimentos de conteúdo tecnocrático e autoritário. Em segundo lugar, porque a exigência de um Plano Diretor surgiu de debates no interior da Comissão de Sistematização, não tendo sido proposta anteriormente nem pela Subcomissão da Questão Urbana, nem pela Emenda popular e nem pelo lobby do capital imobiliário” (GUIMARÃES, 1997: 22).

³⁴ “Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§1º – O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de 20.000 habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§2º – A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988).

como conseqüência a redução das desigualdades sociais e regionais. Em trinta anos, houve, de fato, a emergência de uma complexa sociedade urbano-industrial³⁵; contudo, a agudização dos problemas sociais urbanos e da segregação são apenas indícios da derrocada dessa concepção de desenvolvimento, o que poderia conduzir, segundo Vainer e Smolka (1991: 25), a um outro modelo “em que o dinamismo será conferido pelo econômico liberado de travas, e o social será administrado compensatoriamente pelo Estado”.

Diretamente relacionada à legitimação dos movimentos sociais urbanos, à revitalização da vida política nas cidades e ao processo de redemocratização em geral, observa-se uma busca pela alteração das formas de elaboração dos planos. Maricato (1997) comenta que, durante muito tempo (sobretudo na década de 70), os Planos Diretores foram elaborados de forma tecnocrática por especialistas (funcionários públicos especializados, agentes imobiliários, vereadores), enquanto o cidadão comum, o maior interessado, não tinha acesso ao processo de elaboração. Esse pode ser apontado como um dos motivos da ineficácia de tais planos, juntamente com o pouco comprometimento das gestões urbanas efetivamente praticadas. Assim, coloca Maricato:

Entre lei e gestão da cidade há uma grande distância; a mesma distância que separa a atividade intelectual alienada dos processos reais e conflituosos que determinam a produção e a apropriação do espaço e a ação mais pragmática que termina por privatizar a esfera pública. Trata-se da tradicional distância entre o discurso e a prática (1997b: 14).

³⁵ “Enquanto os anos 70 marcam a entrada no atual “ciclo de baixa” da dinâmica econômica mundial; no Brasil, a crise é mais recente. O governo Geisel, nos anos 70, com um ousado programa de investimentos públicos, financiado, em grande parte, com o endividamento externo, conseguiu manter a economia do País crescendo a uma taxa média anual excepcional (cerca de 7%). Megaprojetos, como a hidrelétrica de Itaipu, o Grande Carajás, entre muitos outros, estimularam a produção no setor privado e promoveram uma ‘fuga para a frente’ em meio à crise mundial. Assim, o Brasil chega ao final da década de 70 como a oitava maior e mais diversificada base industrial do mundo. Para completar o longo ciclo expansivo que vivia desde os anos 50, o Estado desenvolvimentista brasileiro foi levado a atuar até a exaustão, no período pós-primeiro choque do petróleo” (DE ARAÚJO, 2000).

Cabe ressaltar que, se por um lado, a descentralização administrativa e a maior autonomia financeira municipal, propiciadas pela Constituição de 1988, conferiram aos governos locais maiores competências (sobretudo para planejar e executar suas ações); por outro lado, esses mesmos governos devem arcar também com maiores responsabilidades diante dos problemas e desafios existentes e que surgem e se acumulam a cada momento. Várias opções de programas e instrumentos têm-se apresentado nesta atual realidade e cabe ao município criar oportunidades e traçar o seu próprio caminho, porém tendo consciência sobretudo dos perigos e riscos dessa maior autonomia que pode levar à perda ou restrição de “solidariedades regionais”, isolamento exagerado das cidades, entre outros³⁶.

Vainer e Smolka acrescentam que o reconhecimento dos inúmeros atores sociais e o condicionamento da elaboração e da execução dos planos pelo forte jogo de interesses presente na vida política local são fatores que conferem maiores complexidades e dificuldades às administrações públicas municipais.

Embora a Constituição tenha atribuído ao poder local o controle do uso do solo, decisões e projetos estaduais e nacionais (às vezes internacionais) com enorme impacto sobre a vida local encontram municipalidades inteiramente desprovidas de efetivos instrumentos políticos e real força de barganha face a grandes agências nacionais ou grandes empresas. E como não bastasse, a persistente fragilidade econômico-financeira dos municípios – amenizada, mas nem por isso resolvida pela Constituição – os tem levado a se engajarem em concorrências literalmente autofágicas para atrair investimentos em troca de vantagens locais e fiscais (VAINER e SMOLKA, 1991: 29).

Além disso, o simples estabelecimento da obrigatoriedade de execução de Planos Diretores para os municípios com mais de 20.000 habitantes, não significa (nem nunca significou) a resolução dos incontáveis problemas urbanos de nossas cidades³⁷. Mais uma vez,

³⁶ Ver Nabuco (1995).

³⁷ Um bom exemplo é a cidade de São Paulo. Nas palavras de Maricato (2000: 140): “a proposta de Plano Diretor apresentada pela gestão Maluf (1993/96) e posteriormente pela gestão Pitta (1997) para a cidade de São Paulo ignorou a cidade ilegal (mais de 50% dos moradores do município que estão em favelas, loteamentos ilegais e

deve-se ter em mente que as cidades são o que são e estão como estão, não por falta de planejamento. A se comprovar pelos planos elaborados no período militar³⁸. No rol dos grandes vilões do “caos urbano”, poderíamos citar, rapidamente, a especulação imobiliária, a aplicação discriminatória da lei, o favorecimento de pequenos interesses localizados, a distância entre discurso e prática, entre outros. Maricato acrescenta:

Embora indispensáveis, instrumentos jurídicos adequados ou mudanças administrativas são insuficientes para reverter um quadro de miséria social, segregação espacial, predação ao meio ambiente, privatização de parcela do lucro imobiliário, e corrupção nas obras públicas e no controle urbanístico. Nenhum instrumento tem a eficácia da participação democrática que encontra um espaço mais propício ao nível do poder municipal e das propostas locais de urbanização específica (favelas, loteamentos irregulares, áreas de conflito fundiário e ambiental, áreas deterioradas de ocupação antiga, etc...) (MARICATO, 1994: 322).

Importante comentar que, após o momento de auge dos movimentos sociais e da participação popular, após a grande visibilidade pública alcançada e os ganhos e resultados obtidos, observa-se uma diminuição da intensidade das lutas urbanas, encontrando as organizações populares e vicinais notável dificuldade para manter os níveis de mobilização atingidos anteriormente³⁹.

cortiços) e ignorou também a relação entre circulação e uso do solo. Sem falar dos aspectos que não são exclusivamente urbanísticos: comércio informal, segurança, pobreza, saúde, educação... Para uma cidade que apresenta congestionamentos que somam, freqüentemente, mais de 200 km, a Secretaria do Planejamento apresentou simplesmente um projeto de lei para flexibilizar a lei de zoneamento (aumentar o potencial construtivo e portanto adensar a ocupação do solo) em grande parte do território da ‘cidade do mercado imobiliário legal’. A isto se deu o nome de Plano Diretor de São Paulo. Mas é preciso reconhecer que os excluídos estavam lá, na introdução e justificativa do projeto de lei.” Devemos salientar que tal proposta foi impedida até mesmo de ser enviada para a Câmara Municipal.

³⁸ “Para fortalecer a idéia da construção ideológica do plano como salvação dos males urbanos, Villaça argumenta que, ao agravamento dos problemas sociais, ‘a classe dominante responde com... plano diretor’. Essa foi a resposta, da ditadura aos problemas urbanos. Essa foi a resposta, na Constituição de 1988, ao aguçamento dos movimentos urbanos e entidades sociais que haviam rejeitado a proposta de plano diretor na proposta de Iniciativa Popular Constitucional de Reforma Urbana, apresentada por seis entidades nacionais e subscrita por mais de 130.000 eleitores” (MARICATO, 2000: 174).

³⁹ “Ainda que a relativa expressão desse movimento <da Reforma Urbana> se faça sentir nos dias de hoje (por exemplo, com a aprovação do Estatuto da Cidade), Ribeiro observa que a agenda reformista, voltada para a questão de justiça social e democracia perde prestígio à medida que passa a se impor uma nova elaboração da questão urbana – explicada como resultante de um desajustamento entre a cidade e a economia global – e dos modos de enfrentá-la” (LIMA JÚNIOR, 2003: 6).

Por fim, pode-se concluir que o desgaste do padrão de desenvolvimento baseado na combinação de crescimento e desigualdade, a crise do planejamento tradicional, calcado nas idéias tecnocráticas e autoritárias e as contundentes críticas a esse modelo conduziram a uma busca, tanto no meio acadêmico, como nos movimentos sociais urbanos e nos quadros técnicos, por atributos que dessem corpo a um padrão alternativo. Democracia, participação, descentralização e fortalecimento do poder local, competência e eficácia técnica, estariam entre esses parâmetros perseguidos e passam a ser palavras de ordem nos novos discursos e propostas que surgem.

1.3- NOVO CONTEXTO, EMERGÊNCIA DE IDÉIAS, NOVAS ESTRATÉGIAS

Ao novo quadro político instalado na década de 80 e, especificamente, às mudanças acarretadas pela Constituição de 1988, somam-se as significativas alterações da organização espacial e da estrutura social, no final do século XX, expressando as novas realidades políticas, econômicas e ideológicas da cidade contemporânea.

Essas novas realidades ganham terreno, em nível global, sobretudo a partir da primeira grande recessão do pós-guerra (de 1973 a 1975), e, desde então, uma grande reestruturação da distribuição geográfica das atividades e da dinâmica política, econômica e social vem ocorrendo.

Uma das mudanças significativas diz respeito aos novos padrões de localização adotados pelas indústrias⁴⁰ e atividades econômicas de modo geral, juntamente com as tendências de desconcentração urbana populacional, demonstrando, dentre outras coisas, a saturação de grandes metrópoles, com suas limitações, deficiências e incapacidade de atender a inúmeras e diferenciadas demandas sociais. Segundo Diniz & Crocco:

Nos países de industrialização recente, após um histórico processo de concentração industrial em um número limitado de cidades ou metrópoles dominantes, vêm ocorrendo nas últimas décadas o enfraquecimento dos processos de polarização, com a emergência de áreas industriais e rápido crescimento em cidades de porte médio ou pequeno (1996: 78).

Em se tratando especificamente do caso brasileiro, vários fatores podem ser mencionados como colaboradores para a descentralização (tanto em termos de emprego como no valor da produção da indústria) e crescimento industrial de outras áreas⁴¹, tais como: as políticas de desenvolvimento federal para as regiões, com incentivos fiscais e outros (apesar de que a política dos estados com melhores recursos tenha contrariado a política federal); a busca de recursos naturais em novas regiões; as deseconomias de aglomeração na Área Metropolitana de São Paulo, com surgimento de economias de aglomeração em outros centros urbanos; a unificação do mercado, com crescente melhoria da infra-estrutura (criação de economias de urbanização), principalmente de transporte e comunicações; entre outros fatores (DINIZ, 1993).

Considerem-se igualmente as profundas alterações tecnológicas, a abertura externa, a criação do MERCOSUL, a mudança no papel do Estado e a diminuição da importância dos

⁴⁰ Um dos fatos marcantes e notáveis, a respeito da mudança na distribuição da produção industrial, é o relativo declínio da elevada participação da Área Metropolitana de São Paulo, o que fundamenta a hipótese da ocorrência de um processo de desconcentração ou, como é chamado por alguns autores, de polarização reversa. Ver Diniz (1993) e Diniz & Crocco (1996).

⁴¹ “(...) embora a produção do País ainda apresentasse uma padrão de localização fortemente concentrado, em 1990 a concentração era menor que nos anos 70. Entre 1970 e 1990, o Sudeste cai de 65% para 60% seu peso no PIB brasileiro, enquanto o Sul permanece estável, respondendo por cerca de 17% da produção nacional. Mas o Nordeste,

recursos naturais. Esses fatores compõem um amplo conjunto associado ao advento da produção flexível (ou regime “pós-fordista”) na década de 70 e demonstram o alcance (no Brasil) das idéias de globalização ou das “condições pós-modernas”⁴² que se instalaram desde então.

Resultante da reconfiguração da economia, mas também da geopolítica mundial conseqüente ao desmoronamento do bloco soviético e do socialismo real, assiste-se a uma redistribuição das atividades produtivas e ao surgimento de novas hierarquias urbanas e territoriais. Este novo contexto é tomado como argumento para justificar a atribuição de um novo papel para as cidades. As grandes questões urbanas que, durante considerável período, concentravam-se em temas como equipamentos de consumo coletivo, crescimento acelerado e desordenado das metrópoles, especulação imobiliária, habitação, movimentos sociais urbanos, vêm sendo reinterpretadas, baseadas no novo quadro que se instala. Agora, vistas como plataformas produtivas e vetores econômicos, as cidades são pensadas, sobretudo, a partir da construção e reprodução de vantagens competitivas e das estratégias de desenvolvimento local capazes de assegurar-lhes uma posição favorável no espaço da competição interurbana. Nesta nova elaboração da questão urbana, as relações global-local estariam conduzindo as localidades à adoção de políticas e práticas que prometem assegurar a sua inserção no mundo globalizado.

Qualquer que seja (...) o esquema explicativo do longo descenso da economia mundial, o fato é que, com o fim da Era do Crescimento, o planejamento urbano, destinado por definição a discipliná-lo, simplesmente perdeu seu caráter de evidência e cifra da racionalidade moderna, tornando-se o alvo predileto da ofensiva liberal-conservadora, politicamente vitoriosa a partir de 1979/80 (ARANTES, 2000: 21).

Norte e Centro-Oeste ganham importância relativa (essas três regiões, juntas, passam de 18% para 23% sua participação no PIB do Brasil” (DE ARAÚJO, 2000: 13).

⁴²Toma-se aqui emprestado o título do livro “Condição Pós-Moderna”, de David Harvey (1994), no qual o autor procura determinar o significado do termo “pós-modernidade”, examinando ainda, paralelamente, as proposições da “modernidade”.

Segundo Otília Arantes, os efeitos da chamada globalização sobre as políticas urbanas não devem ser desprezados. “Algo que os urbanistas estratégicos, ao contrário, não só não ignoram, mas hão de transformar num dado essencial nos cálculos sobre como tornar uma cidade competitiva” (ARANTES, 2000: 20).

As intervenções relacionadas às comunicações ou outras atividades conectadas com a economia globalizada (informações, qualidade de serviços públicos, cultura, acessibilidade) vêm ganhando espaço no contexto contemporâneo, sendo, na maioria das vezes, intervenções pontuais (o que demonstra a menor ênfase dada aos planos gerais) e de caráter monumental ou simbólico - grandes obras visíveis que podem se transformar em espetáculo. Observa-se que as políticas urbanas deveriam, de acordo com as atuais propostas, posicionar a cidade da melhor forma possível para aproveitar as oportunidades, identificar e promover os principais atrativos, usar de forma mais efetiva os recursos, incentivar a construção de consenso. Também de acordo com Arantes:

Embora se saiba que as cidades modernas sempre estiveram associadas à divisão social do trabalho e à acumulação capitalista, que a exploração da propriedade do solo não seja um fato novo, e que haja (...) uma relação direta entre a configuração espacial urbana e a produção ou reprodução do capital, (...) há algo de novo a registrar nessa fase do capitalismo em que as cidades passaram elas mesmas a ser geridas e consumidas como mercadorias (ARANTES, 2000: 26).

Percebe-se que a visão de mundo que se impõe, na contemporaneidade, reveste-se com uma espécie de racionalização econômica e a lógica do mercado passa a dominar consciências e a permear os novos discursos que surgem. Um arsenal de palavras-chave e/ou idéias-força, a começar pela tão falada globalização, crença instaurada que, por muitas vezes, atua como justificativa para pensamentos e atitudes, e outras como crescimento máximo, produtividade e competitividade aparecem, em tempos recentes, como pano de fundo de um contexto onde o reino empresarial/comercial é praticamente imposto aos mais diversos campos

discursivos, ganhando força também nas atuações práticas que se referem ao espaço de forma geral.

Essas atuais questões remetem à força da ideologia neoliberal que, segundo Bourdieu (1998: 58), se apóia em “uma espécie de neodarwinismo social: são ‘os melhores e os mais brilhantes’, como se diz em Harvard, que triunfam”. Ressaltar as vantagens competitivas de um local, nesse sentido, seria uma das estratégias utilizadas para a obtenção do sucesso.

Da mesma forma, pode-se enxergar como pano de fundo para as idéias de competitividade interurbana, tão divulgadas em tempos recentes, o discurso dominante segundo o qual a chamada globalização e a visão neoliberal aparecem revestidas da “aparência da inevitabilidade” (BOURDIEU, 1998).

Ouve-se dizer por toda a parte, o dia inteiro – aí reside a força desse discurso dominante – que não há nada a opor à visão neoliberal, que ela consegue se apresentar como evidente, como desprovida de qualquer alternativa. Se ela comporta essa espécie de banalidade, é porque há todo um trabalho de doutrinação simbólica do qual participam passivamente os jornalistas ou os simples cidadãos e, sobretudo, ativamente, um certo número de intelectuais (BOURDIEU, 1998: 42).

Assim, apesar de algumas forças se insurgirem contra o pensamento dominante⁴³ e hegemônico, a idéia do fatalismo neoliberal e do mito da mundialização passam a impregnar a maioria dos discursos, tanto dos seus promotores, como de políticos, jornalistas e cidadãos comuns que, formando uma espécie de rede de solidariedade, colaboram para a massiva divulgação e/ou imposição de um certo economicismo, calcado na primazia das forças

⁴³ Boaventura de Souza Santos, em seu livro “Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa” (2003), defende a idéia de que: “esta forma de globalização, apesar de hegemônica, não é a única, e de fato tem sido crescentemente confrontada por uma outra forma de globalização, uma globalização alternativa, contra-hegemônica, constituída pelo conjunto de iniciativas, movimentos e organizações que, através de vínculos, redes e alianças locais/globais, lutam contra a globalização neoliberal mobilizados pela aspiração de um mundo melhor, mais justo e mais pacífico que julgam possível e ao qual sentem ter direito” (2003: 31).

produtivas, na anulação do político e no abandono do social. A competitividade e a produtividade passam a ser vistas como o único meio para se alcançar o sucesso⁴⁴.

Amplie-se a perspectiva oferecida pelas idéias acima expostas e, principalmente, pelo processo de globalização em curso, e considerem-se o processo de transformação/fragmentação dos contextos de planejamento e a conseqüente crise do aparelho planejador nacional, estruturado nos anos setenta, sob a égide do modelo racionalista-tecnocrático-autoritário: tem-se um ambiente propício para a elaboração e legitimação de paradigmas que passam a reorientar as pesquisas na área urbana, assim como as práticas de planejamento. De fato, além de atingir as relações sociais, econômicas, políticas e culturais e atuar na redefinição de escalas, reconfigurando o significado do espaço de forma geral, a chamada globalização atinge o cerne dos processos de elaboração e legitimação de paradigmas que direcionam as pesquisas na área de estudos urbanos e regionais e as práticas de planejamento (VAINER, 2001).

Num momento marcado pela força da ideologia neoliberal, em que imperam a sedução, mais que a dominação, as leis do mercado, do lucro máximo e da eficiência econômica, são adaptados conceitos e técnicas inspiradas no âmbito empresarial para que sejam aplicados no setor público e, mais especificamente, nas cidades. Por muitas vezes, as estratégias de desenvolvimento local são colocadas como o único caminho possível de sobrevivência e sucesso dentro da chamada nova economia, marcada pelo “empresariamento urbano”⁴⁵. E se, de acordo com esses paradigmas, a globalização e o neoliberalismo revestem-se da aparência da

⁴⁴ A idéia de sucesso, em se tratando de cidades, deve ser relativizada. Vainer, por exemplo, entende que “ali onde a mercantilização do espaço público está sendo contestada, ali onde os cidadãos investidos de cidadania politizam o cotidiano e quotidianizam a política, através de um permanente processo de reconstrução e reapropriação dos espaços públicos, estão despontando os primeiros elementos de uma alternativa que, por não estar ainda modelada e consolidada, nem por isso é menos promissora” (2000: 101).

⁴⁵ O termo “empresariamento urbano” encontra-se em: HARVEY, D. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação urbana no capitalismo tardio. *Espaço & Debates*, n. 39, ano XVI. São Paulo: NERU, 1996. pp. 48-64.

“inevitabilidade”, da mesma forma essas estratégias para o desenvolvimento das localidades também são colocadas como algo inevitável.

Os instrumentos de planejamento mais divulgados, na atualidade, acabam, assim, por atuarem como verdadeiros “sistemas simbólicos”, ou seja,

(...) cumprem a sua função política de instrumentos de imposição ou de legitimação da dominação, que contribuem para assegurar a dominação de uma classe sobre outra (violência simbólica) dando o reforço da sua própria força às relações de forças que as fundamentam e contribuindo assim, segundo a expressão de Weber, para a ‘domesticação dos dominados’ (BOURDIEU, 2001: 11).

Destaque-se ainda que é a partir do final dos anos 80 que agências estrangeiras – multilaterais ou não – passam a atuar, de forma mais intensa, como protagonistas no estabelecimento de diretrizes relativas às questões urbanas e regionais brasileiras, apoiando e/ou induzindo a adoção de práticas institucionais que expressem concepções e objetivos específicos do planejamento.

A esses fatos, pode-se associar ainda o enfraquecimento do Estado que vem, paulatinamente, retirando-se de vários setores da vida social anteriormente de sua responsabilidade. O discurso público de estímulo ao interesse privado juntamente com as idéias-força daqueles que pregam a redefinição do tamanho e do papel do Estado e empenham-se para “o reinado absoluto do mercado e do consumidor, substituto comercial do cidadão, (assaltaram) o Estado: (fizeram) do bem público um bem privado, da coisa pública, da República, uma coisa sua”(BOURDIEU: 1998: 38). Ao processo de regressão do Estado em nível mundial, soma-se a crise do aparelho planejador nacional, como já comentado anteriormente.

É nos marcos dessa problemática que emergem novos modelos de planejamento, alternativos ao padrão considerado tradicional. Dentre os instrumentos divulgados envolvidos no

mesmo contexto de competitividade intermunicipal e as novas práticas realizadas, interessa aqui, de forma especial, o Planejamento Estratégico de Cidades, baseado principalmente no modelo “catalão”, e o Planejamento Estratégico Situacional, inspirado nos trabalhos de Carlos Matus.

Ressalta-se que a expressiva divulgação desses modelos através, sobretudo, da ação combinada de agências internacionais e de consultores, e a consequente utilização por parte dos governos de inúmeras cidades das propostas mais difundidas na atualidade, conduzem a atentar para o fato de

a força de um discurso depender menos das suas propriedades intrínsecas do que da força mobilizadora que ele exerce, quer dizer, ao menos em parte, do grau em que ele é reconhecido por um grupo numeroso e poderoso que se reconhece nele e de que ele exprime os interesses (em forma mais ou menos transfigurada e irreconhecível) (BOURDIEU, 2001: 183).

A força das propostas e modelos de planejamento que emergem na contemporaneidade, em grande parte, pode ser relacionada com as formas de divulgação dessas idéias calcadas na valorização de um discurso baseado no binômio “utilização do modelo – obtenção de sucesso” e, ao mesmo tempo, essa força pode ser conectada com a rede formada por consultores e órgãos diversos que, através da atuação conjunta, conseguem instaurar e legitimar concepções e técnicas que venham a reorientar as práticas na área urbana. Ainda, de acordo com Bourdieu:

A força das idéias (de um porta-voz) mede-se, não como no terreno da ciência, pelo seu valor de verdade (mesmo que elas devam uma parte de sua força à sua capacidade para convencer que ele detém a verdade), mas sim pela força de mobilização que elas encerram, quer dizer, pela força do grupo que as reconhece, nem que seja pelo silêncio ou pela ausência de desmentido, e que pode manifestar recolhendo as suas vozes ou reunindo-as no espaço (2001: 185).

Considerando as observações anteriores, não há como desconhecer que as promessas presentes nos discursos dos planejamentos estratégicos exercem um grande poder de

convencimento. Nesse ponto, fica clara a importância da definição do contexto histórico em que se situa a emergência das atuais propostas, isto é, a emergência de algumas recentes idéias situadas no campo do planejamento é parte das mudanças históricas por que passam as estruturas sócio-econômicas e políticas. Constituem, assim, parte de um processo maior em que se disputam concepções do que seja a cidade; em que se busca uma redefinição das relações inter-escalares, assim como dos sujeitos sociais e políticos e de suas relações com o território.

Vale mencionar que um momento de crise dos padrões de planejamento propicia um aumento da capacidade de fazer crer na veracidade dessas idéias que surgem. Recorre-se, aqui, a Choay (2000: 07) e constata-se que “o que é expressão de desordem chama sua antítese, a ordem...” E é essa a grande promessa dos planos estratégicos: retomar a força do planejamento, substituir a desordem pela ordem, a crise pelo desenvolvimento. É nesse sentido que alguns dos principais idealizadores⁴⁶ desses novos instrumentos afirmam que a crise ou a decadência não é do planejamento em si. O problema estaria na falta de capacidade de adequar o planejamento aos novos espaços urbanos, de concebê-lo de uma maneira distinta da tradicional.

O fato é que esses instrumentos, produzidos e amplamente divulgados por agências e centros internacionais, vêm sendo incorporados como grande inovação por um número crescente de cidades.

De um lado, observa-se o grande engajamento de consultores e instituições multilaterais na difusão de conceitos e métodos, que apresentam, além de análises e propostas, verdadeiras receitas para a aplicação dos modelos.

⁴⁶ Entre esses autores podemos citar Matus (1993) e Castells & Borja (1997).

De outro lado, é notório o número crescente de Prefeituras que, no Brasil e na América Latina, vêm contratando os serviços de consultoria ou utilizando os ensinamentos difundidos a respeito, sobretudo, do Planejamento Estratégico de Cidades. Importante destacar que vários são os autores, planejadores e consultores internacionais que vêm aplicando conceitos e modelos semelhantes, envolvidos no contexto de crescente competitividade intermunicipal – merece destaque, neste ponto, o chamado Planejamento Estratégico Situacional (PES), proposto pelos trabalhos de Carlos Matus, amplamente divulgado e praticado por governos municipais, órgãos governamentais e ONGs⁴⁷ e que interessa a esta pesquisa de forma mais direta.

Ressalta-se, por fim, que a importação de propostas, modelos e instrumentos de planejamento de outros países, há muito tempo, é fato comum na nossa história. Críticas e questionamentos não faltam⁴⁸, mas a influência marca, ainda, os dias de hoje. Elaborados em universos econômicos, políticos e culturais diferentes, essas concepções não são, obviamente, neutras, na medida em que estruturam relações e representam, de determinada maneira, uma realidade sócio-espacial, projetando um modo de enfrentamento que, na verdade, constitui receita única para realidades completamente diversas (VAINER, 2001).

⁴⁷ Entre as cidades brasileiras, que utilizam ou já utilizaram as propostas de Carlos Matus, podemos exemplificar com Betim (MG), Ipatinga (MG), Santos (SP), Piracicaba (SP), Campinas (SP), Porto Alegre (RS), Rio Branco (AC), Natal (RN), Marabá (PA), Parauapebas (PA), Belém (PA), entre outras. Além dessas cidades, várias são as Secretarias, Fundações, Institutos, Governos e outras entidades governamentais ou privadas adeptas do Método PES.

⁴⁸ Para maior aprofundamento no tema ver: Maricato (1997a, 1997b, 2000); Monte-Mor (1980).

1.4- REFLEXÕES SOBRE A FRAGMENTAÇÃO DOS CONTEXTOS DE PLANEJAMENTO

Na busca de entendimento sobre a emergência e difusão de modelos de planejamento, e mais especificamente do método PES, constata-se, inicialmente, que a década de 80 parece extremamente favorável à afirmação de novas idéias no Brasil.

Primeiramente, o país passa pela conscientização da falência do modelo até então implementado, tanto considerando o nível sócio-econômico e político, como suas conseqüências mais imediatas para as questões urbanas. De um lado, torna-se óbvia a associação do período de crescimento econômico com o acúmulo de desigualdades e mazelas sociais. De outro lado, a crise fiscal apresenta reflexos sobre as possibilidades de ação do Estado que passa a cortar gastos na tentativa de reequilibrar as contas públicas, levando a uma gradativa paralisia do setor público. As políticas sociais sofrerão, com efeito, crescente deterioração e limites serão impostos também à implementação de políticas de desenvolvimento econômico.

O Estado passa a ser alvo de acusações referentes à corrupção, à elitização, à sua ineficiência e desorganização. A tecnocracia e o autoritarismo, conformadores do aparelho administrativo nacional no período militar, completariam o que seria um ambiente propício para insatisfações em vários níveis.

As manifestações eclodem e ganham destaque através dos movimentos sociais urbanos. O Movimento Nacional pela Reforma Urbana pode ser apontado como uma das mais

importantes expressões de mobilização e conquistas rumo à redemocratização do país e a Constituição de 1988 seria o grande marco desse processo de transição.

O trato das questões urbanas ganha destaque juntamente com as cidades que, com competências e autonomia acrescidas, encontram-se frente a uma situação complexa e ávidas por soluções e alternativas inovadoras. Deve-se ainda considerar as vitórias nas eleições municipais pós-1988 de coalizões políticas ditas “reformistas e progressistas”, em algumas das mais importantes cidades brasileiras. Mudam-se as responsabilidades municipais e, muitas vezes, também os quadros políticos.

Este aumento das responsabilidades locais é resultado quer de transferências institucionais de competência, quer ainda da difusão de novas práticas acionadas pelos novos problemas, procedimentos por vezes experimentais de início, mas progressivamente estabilizados (GUERRA, 2003: 344).

Diante de todas as mudanças, compreende-se que tenham se multiplicado as críticas a tudo que representava o passado. Assim, a revalorização do saber popular surge como crítica ao saber técnico e a idéia de participação e gestão se sobrepõe à definição de planos e políticas nacionais e globais. Além desses, outros atributos passam a ser valorizados, tais como democracia, descentralização, fortalecimento do poder local, eficiência e eficácia organizacional, administrativa e operacional – passando a balizar os novos discursos e expressando, com frequência, estratégias de convencimento em relação às novas idéias propostas. Ou seja, a utilização maciça desses termos acaba inculcando valor ao discurso, independentemente da concretização prática dos termos citados.

O contexto exposto já seria suficientemente fértil para a emergência e consolidação de novos modelos. Mas o quadro se completa com a força da ideologia neoliberal, das idéias de globalização e da reestruturação da dinâmica política, econômica e social que vêm acontecendo,

em nível mundial. Questões como desenvolvimento local, competitividade inter-urbana, empresariamento urbano, crescimento máximo e produtividade passam a sustentar os discursos hegemônicos, ganhando força também nas atuações práticas que se referem ao espaço de forma geral.

No Brasil, os municípios ganham novas competências, e com elas lhes é igualmente atribuída, quase imposta, a “tarefa” de se tornarem competitivos e de se enquadrarem à mundialização da economia, sob a pena de insucesso e fracasso.

Assim, diante das pressões sofridas e/ou aceitas, diante da remodelação do quadro político nacional, das mudanças acarretadas pela Constituição de 1988 e de seus desdobramentos, os dirigentes locais passam a buscar novos padrões de planejamento que, se possível, reúnam idéias de democracia, participação, eficácia administrativa, competitividade e produtividade. A essas “necessidades” ou anseios que os modelos que se oferecerão como alternativa ao padrão tradicional de planejamento prometem atender. Entre eles, em lugar de destaque, o Planejamento Estratégico Situacional – PES.

Após discutir o contexto de emergência de novos modelos de planejamento no Brasil, tratar-se-á, no capítulo seguinte, da discussão sobre as origens conceituais e metodológicas das propostas que interessam mais especificamente a este trabalho: os planejamentos estratégicos.

Capítulo 2- PLANEJAMENTOS ESTRATÉGICOS: DA GUERRA, DAS EMPRESAS, DAS LOCALIDADES

Neste capítulo serão discutidas as idéias de estratégia e planejamento estratégico, buscando entender a transposição de seus conceitos e propostas do âmbito militar para as empresas e, posteriormente, para o setor público e as localidades.

2.1- PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO: DA GUERRA PARA AS EMPRESAS

A estratégia, inicialmente, foi utilizada como técnica no meio militar. Nas palavras de Lopes:

A estratégia como disciplina provém dos gregos que a definiam como um conjunto de manobras, ou um esquema utilizado para obter vantagens sobre um inimigo em combate. O seu caráter extensivo a distinguiu da tática que se referia a ações específicas limitadas. Assim, a sua origem vem da ação militar em tempos de guerra (LOPES, 1998: 75).

É na China, contudo, que surge um dos mais conhecidos e influentes livros de estratégia – *A Arte da Guerra*⁴⁹ (escrito por volta de 400 a.C.) – que, ainda nos dias de hoje, vem

⁴⁹ *A Arte da Guerra* foi compilado há mais de dois mil anos por um “misterioso guerreiro-filósofo chinês”. “O primeiro capítulo de *A Arte da Guerra* é dedicado à importância da estratégia. Como o clássico *I Ching* afirma: ‘O líder planeja no início, antes de começar a agir’, e ‘o líder avalia os problemas e os previne’” (CLEARY, Thomas, tradutor para a língua inglesa, em Introdução do livro *A Arte da Guerra*).

sendo estudado por políticos e executivos, da mesma forma que o fizeram líderes e estrategistas militares por mais de vinte séculos.

Como um estudo da anatomia de organizações em conflito, *A Arte da Guerra* se aplica à competição e ao conflito em geral, em todos os níveis, desde o interpessoal até o internacional. Sua meta é a invencibilidade, a vitória sem luta e a força inexpugnável pela compreensão da física, da política e da psicologia do conflito (CLEARY, Thomas, tradutor para a língua inglesa, em Prefácio do livro *A Arte da Guerra*).

Os registros de Sun Tzu tratam da seleção de estratégias ótimas, a partir de determinadas posições no contexto de batalhas militares. Enfatizam a importância das informações a respeito do inimigo e do local da batalha e relacionam, de forma direta, a probabilidade de vitória com a elaboração de cálculos bem feitos.

Quando tua estratégia é profunda e de grande alcance, o que obtém com tuas avaliações é muito, e assim podes vencer antes mesmo de lutar. Quando o teu senso estratégico é superficial e míope, o que obtém com tuas estimativas é pouco, de modo que perdes antes mesmo de lutar. Muita estratégia sobrepõe-se a pouca estratégia, e por isso os que não têm nenhuma estratégia só podem ser derrotados. Daí dizer-se que os guerreiros vitoriosos vencem primeiro e só depois vão para a guerra, ao passo que guerreiros derrotados antes vão para a guerra e daí tentam vencer (TZU, Sun, 1998: 66).

O trabalho do oficial prussiano von Clausewitz, escrito no século XVIII, também é ainda influente na atualidade. Em seu livro *Da Guerra*⁵⁰, aborda temas como a criação de estratégias, ataque e defesa, manobras e operações, habilidade e determinação. Segundo Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000),

Clausewitz procurou substituir a visão estabelecida de estratégia militar por um conjunto de princípios flexíveis para reger o pensamento a respeito de guerra. Enquanto seus predecessores viam a estratégia como uma atividade de resolução de problemas, ele afirmava (...) que ela era ilimitada e criativa, devido às tensões e contradições inerentes à guerra como atividade humana e social. Contudo, ela também exigia organização em uma situação cheia de caos e confusão. A estratégia busca moldar o futuro; porém, as intenções podem ser frustradas pelo acaso e pela ignorância – por aquilo que Clausewitz chamava de ‘atrito’. Para fazer com que a estratégia aconteça, é preciso reunir uma organização com uma

⁵⁰ O livro, originalmente, foi escrito em alemão sob o título *Vom Kriege*.

cadeia formal de comando, na qual as ordens são executadas sem questionamento (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000:72).

Por volta dos anos 60, a idéia de estratégia foi adaptada do âmbito militar para as corporações e empresas⁵¹, passando a ser, segundo Mintzberg (1994), a partir dessa década, uma verdadeira obsessão nas corporações americanas e no governo americano com o PPBS (Planing Programming Budgeting System). No clássico *Strategy and Structure, Chapters in the History of the Industrial Enterprise*, publicado em 1962, o autor Alfred D. Chandler Jr. reorientava o perfil industrial analisando as estruturas existentes⁵² (CAVALCANTI, 2001).

A partir de então, o termo estratégia passa a ser utilizado com freqüência no campo da administração de empresas, ocorrendo que “a estratégia como disciplina ganha relevância, curiosamente, a partir do que hoje pode ser considerado um seu instrumento, o planejamento estratégico” (MEIRELLES e GONÇALVES, 2001: 21).

Para Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000), a palavra estratégia apresenta uma série de definições. Grande parte dos livros sobre o tema apresenta o termo como planos da alta administração que conduzam a resultados condizentes com as missões e objetivos da organização. Já em muitas situações práticas a estratégia acaba se concretizando como um padrão, ou seja, um comportamento consistente ao longo do tempo. Assim, para os autores acima, ambos os conceitos parecem válidos: “as organizações desenvolvem planos para seu futuro e também extraem padrões de seu passado. Podemos chamar uma de estratégia *pretendida* e a outra de estratégia *realizada*” (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000: 18). Além dessas, os

⁵¹ “Tem havido uma tendência geral de considerar que o início dessa literatura se deu em meados dos anos 60, talvez antes, pois há um artigo de William Newman de 1951, mas os escritos sobre estratégia militar vão muito mais longe...” (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000:24).

⁵² Sobre essa obra de Chandler Jr., Cavalcanti comenta: “esse amplo estudo histórico da Estratégia Empresarial até os anos 60 afirma que, por volta de 1948, estavam concluídas as mudanças empreendidas durante os anos 20 nos USA, consolidando-se os deveres do Conselho de Administração (*Board*), reorganizando-se os comitês de coordenação e

autores ainda acrescentam as estratégias *deliberadas* que seriam as intenções plenamente realizadas, as estratégias *irrealizadas* e as estratégias *emergentes* entendidas como um padrão realizado que não era expressamente pretendido⁵³.

Outros autores definem estratégia como uma posição, enfatizando a importância da localização de alguns produtos em determinados mercados, ou ainda como uma perspectiva, isto é, o modo como uma organização age. Segundo Porter,

Estratégia é criar uma posição exclusiva e valiosa, envolvendo um diferente conjunto de atividades. Se houvesse apenas uma única posição ideal, não haveria necessidade de estratégia. As empresas enfrentariam um imperativo simples – ganhar a corrida para descobrir e se apropriar da posição única. A essência do posicionamento estratégico consiste em escolher atividades diferentes daquelas dos rivais (PORTER, 1996: 63).

Ao lado das idéias de plano, padrão, posição e perspectiva há uma quinta definição. A estratégia poderia ser definida como um truque, ou “‘manobra’ específica para enganar um oponente ou concorrente” (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000: 20).

Mintzberg (1994) e Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000) consideram a existência de dez escolas de pensamento sobre formação estratégica^{54 55}. A primeira é intitulada Escola do *Design* e representa a visão mais influente sobre o tema, sendo os seus conceitos amplamente utilizados nos cursos sobre estratégia e nas práticas de administração. A origem dessa escola encontra-se nos livros *Leadership in Administration*, de Philip Selznick, em 1957, e *Strategy and*

se clarificando as linhas de autoridade em três níveis administrativos: estratégico, tático e operacional” (CAVALCANTI, 2001: 14).

⁵³ “A estratégia deliberada focaliza o *controle* – certificando-se de que as intenções gerenciais são realizadas em ação – ao passo que a estratégia emergente focaliza o *aprendizado* – vir a entender através da execução de ações regidas pelas intenções” (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000:143).

⁵⁴ “Simbieda lista 4 escolas (1994, p. 5-6); Kaufman e Jacobs, com base em outros autores, referem-se a 5 estilos principais (1996); Bryson refere-se a “seis escolas de pensamento ou modelos de planejamento estratégico” (1988, p.23), ao passo que a taxonomia proposta por Mintzberg conta com 10 escolas” (LIMA JÚNIOR, 2003: 45).

⁵⁵ Mintzberg (1994) no livro *The rise and the fall of strategic planning*, e Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000) no livro *Safári de Estratégia*, apresentam uma bem elaborada e completa análise sobre as principais idéias no campo do

Structure, de Alfred D. Chandler, em 1962. O impulso da Escola do *Design*, contudo, é possibilitado pelo grupo de Administração Geral da Harvard Business School com a publicação do seu livro-texto básico, *Business Policy: Text and Cases*⁵⁶, em 1965, por Learned, Christensen, Andrews e Guth (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000).

“Em sua versão mais simples, a escola do *design* propõe um modelo de formulação de estratégia que busca atingir uma *adequação* entre as capacidades internas e as possibilidades externas” (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000: 28). Esse modelo consubstancia-se na famosa análise SWOT – avaliação dos pontos fortes (*Strengths*) e dos pontos fracos (*Weaknesses*) internos de uma organização à luz do ambiente externo, entendido como composto de oportunidades (*Opportunities*) e ameaças (*Threats*).

Na visão de Mintzberg (1994) e de Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000), baseados nos propositores da Escola do *Design*, algumas premissas se destacam na caracterização dessa escola de pensamento. Primeiramente, a formação da estratégia deve ser um processo deliberado e a ação deve fluir da razão. Em segundo lugar, o estrategista é entendido como o executivo principal (ou a alta administração) de uma organização, sendo de sua responsabilidade todas as decisões importantes e o controle das mesmas⁵⁷. Como terceira e quarta características têm-se que o modelo da formação de estratégia deve ser mantido simples e informal e que as estratégias

planejamento estratégico, motivo pelo qual serão utilizados, neste capítulo, como base para a descrição e entendimento do planejamento estratégico empresarial.

⁵⁶ “... o grupo de Harvard perseguiu sua própria estratégia, pois existe uma clara adequação entre a visão de formação de estratégia que ele vem promovendo há várias décadas e a sua pedagogia de ensino através do estudo de casos” (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000:29).

⁵⁷ “Em um artigo sobre as deficiências da organização militar tradicional, Feld (1959) notou a acentuada distinção que é feita entre os oficiais na retaguarda, que possuem poder para formular planos e dirigir sua execução, e as tropas nas frentes de combate que, apesar da sua experiência direta, podem somente implementar os planos que lhes são dados. Isto ‘se baseia na suposição de que a posição dos oficiais serve para mantê-los informados a respeito de que está acontecendo com o exército como um todo... a qual é apoiada pela estrutura hierárquica da organização militar’” (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000:39).

devem ser únicas. Entende-se aqui que as estratégias devem partir de um processo de *design* individual. Percebe-se, assim, que “a escola do *design* pouco diz a respeito do conteúdo das estratégias em si, mas concentra-se no processo pelo qual elas devem ser desenvolvidas” (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000: 33). A quinta premissa é baseada na idéia da estratégia como perspectiva, como a grande concepção pronta para ser implementada. Outras premissas apontam que as estratégias devem ser explícitas e simples e que só devem ser implementadas depois de totalmente formuladas. “Em conformidade com as noções clássicas de racionalidade – diagnóstico seguido por prescrição e depois ação – a escola do *design* faz uma separação clara entre pensamento e ação” (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000: 34).

Sem deixar de considerar as importantes contribuições dessa escola, especialmente no que diz respeito à relação estabelecida entre oportunidades externas e capacidade interna das organizações como base para a formulação de estratégias, Mintzberg (1994) e Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000) apontam possíveis falhas:

Se o modelo da escola do *design* encorajou líderes a simplificar em excesso a estratégia, se lhes deu a impressão de que ‘você me dá uma sinopse e eu lhe dou uma estratégia’, se ela negou a formação da estratégia como um longo, sutil e difícil processo de aprendizado, se ela encorajou os executivos a separar pensamento de ação, permanecendo em suas salas em vez de ir às fábricas e conhecendo clientes, que é onde as verdadeiras informações podem ter de ser cavadas, então ela pode ser a causa de alguns dos sérios problemas enfrentados por muitas organizações de hoje (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000:39).

A segunda, entre as dez escolas de pensamento sobre formação estratégica apontadas por Mintzberg (1994) e por Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000), é denominada por esses autores como Escola de Planejamento. Surge ao mesmo tempo em que a Escola de *Design*, tendo como obra principal o livro *Corporate Strategy*, de H. Igor Ansoff, publicado em 1965. Ressalta-se que,

As mensagens centrais da escola de planejamento sintonizavam perfeitamente com toda a tendência em ensino de Administração e com a prática empresarial e governamental: procedimento formal, treinamento formal, análise formal, muitos números. (...) O problema foi que, em termos quantitativos, esta literatura de planejamento estratégico cresceu de forma acentuada, mas em termos qualitativos, muito pouco. (...) Para muitos autores, o planejamento tornou-se não apenas uma abordagem à formação de estratégia, mas uma virtual religião, a ser pregada com o fervor de missionários (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000:44).

A Escola de Planejamento é bastante semelhante à Escola do *Design*. Apresenta, contudo, como principais diferenças, uma fase executiva altamente formal e, além disso, atribui a concepção dos planos estratégicos aos planejadores e não mais ao executivo principal que, entretanto, atuaria na aprovação dos mesmos. Nesse sentido, na Escola de Planejamento as estratégias devem resultar de um processo controlado de planejamento formal, apoiado tecnicamente. Desse processo surgem as estratégias que devem ser explicitadas para posterior implementação. Destaca-se ainda que o executivo principal é responsável por todo o processo, mas na prática a execução fica a cargo dos planejadores⁵⁸ (MINTZBERG, 1994; MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000).

A ênfase na decomposição e na formalização significava que as atividades mais operacionais recebiam a atenção – em especial (...) programação e orçamentação. Em comparação, quase nada era dito a respeito da criação de estratégias. Em consequência disso, o planejamento *estratégico* muitas vezes reduzia-se a um ‘jogo de números’ de controle de desempenho que pouco tinha a ver com estratégia (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000:51).

⁵⁸ As técnicas de planejamento de cenários e de controle estratégico podem ser enquadradas na Escola de Planejamento. Cenários “são histórias construídas sobre o que pode acontecer no futuro. A sua construção deve ser planejada, mas não com o propósito de previsão do futuro e sim como uma procura das diferentes forças que podem manipular esse futuro. (...) Assim, permite que a organização passe a ter maiores possibilidades de ser ágil e desempenhar-se com êxito nos eventos vindouros. (...) A Técnica de análise de cenários já vem percorrendo um longo caminho e antecede à década dos anos 50. Tem-se conhecimento de que ela era usada pelos militares na Segunda Guerra Mundial, os quais construíam cenários para visualizar o sucesso das investidas que teriam de fazer na execução de suas ordens de ataque” (SALAZAR, 2001: 130-131). No método de controle estratégico, “a responsabilidade pela estratégia fica com a divisão, mas as estratégias devem ser aprovadas pela direção central. (...) Uma vez que a direção central aprove um plano e um orçamento (...), ela monitora o desempenho dos negócios em relação a marcos estratégicos, tais como participação de mercado e orçamento” (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000:53). Para Mintzberg, Ahlstrand e Lampel, “grande parte daquilo que tem sido chamado de planejamento estratégico é, na realidade, controle estratégico” (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000:53).

Mintzberg (1994) e Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000), baseados nas principais características dessa escola de pensamento sobre formação estratégica, apontam algumas críticas⁵⁹, sobretudo relacionadas ao alto grau de formalização, ao excessivo controle estratégico confundido com o planejamento em si, à separação entre formulação e implementação e entre estratégias e operações, e à necessidade de previsibilidade e estabilidade durante e depois da formação da estratégia.

O fracasso do planejamento estratégico é o fracasso da formalização – de sistemas para executar essas tarefas melhor que seres humanos de carne e sangue. É o fracasso da previsão para prever discontinuidades, da institucionalização para prover inovações, dos dados factuais como substitutos dos intangíveis, de programações apertadas para responder aos fatores dinâmicos. Os sistemas formais certamente podem processar mais informações, pelo menos factuais, consolidá-las, agregá-las, movimentá-las. Mas eles não podem *internalizá-las, compreendê-las, sintetizá-las* (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000:62).

No ano de 1980, a publicação do livro *Competitive Strategy*, de Michael Porter, acrescentou novas idéias ao pensamento estratégico, apresentando uma metodologia para a análise de indústrias e da concorrência⁶⁰. Enfatizando a importância do conteúdo das estratégias e não apenas do processo de formulação, a obra de Porter chamou a atenção de acadêmicos e consultores⁶¹. Surge, então, a Escola de Posicionamento⁶² (MINTZBERG, 1994; MINTZBERG,

⁵⁹ “Queremos deixar claro que nossa crítica não é ao planejamento, mas sim ao planejamento *estratégico* – a idéia de que a estratégia pode ser desenvolvida em um processo estruturado e formalizado. (O planejamento em si tem outras funções úteis nas organizações)” (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000:57).

⁶⁰ “No essencial, a obra porteriana consiste em extensões de um artigo de base publicado na *Harvard Business Review*: ‘How competitive forces shape strategy’ (março/abril 1979). Encontramos nesse texto o núcleo da teoria porteriana que se desenvolverá em futuras importantes publicações: *Competitive strategy: techniques for analyzing industries and competitors*, em 1980; *Competitive advantage: creating and sustaining superior performance*, em 1985; *Competitive advantage of nations*, em 1990, entre outros. Porter é, desde então, apresentado como o mentor dos desenvolvimentos recentes em estratégia das organizações (da (...) escola do posicionamento estratégico)” (AKTOUF, 2002: 44).

⁶¹ “O porterismo tornou-se mais do que uma simples teoria, ou um decálogo de normas para o uso de gerentes que querem crer-se estratégicos. Seu modelo analítico passou a ser um molde generalizado de concepção e de análise, uma visão de mundo, uma ideologia plena e inteira. Porter é qualificado sistematicamente como o mentor dos especialistas em estratégia. Ele é ainda o autor mais citado, nos dez últimos anos, nas publicações de administração e de economia” (AKTOUF, 2002: 44).

⁶² “Para que a escola de posicionamento focalize, de fato, a seleção de estratégias específicas como posições tangíveis em contextos competitivos, ela precisa ser reconhecida como sendo muito mais antiga que outra forma se

AHLSTRAND e LAMPEL, 2000). Segundo Mañas (2001), “o posicionamento estratégico tem para Porter uma essência básica, que é a escolha das atividades que sejam diferentes das dos concorrentes. Isto garante o que se chama de diferencial de competitividade – **a vantagem competitiva**” (MAÑAS, 2001: 48).

Na Escola de Posicionamento⁶³, as estratégias são posições genéricas, selecionadas através de cálculos analíticos. Desse processo, formam-se estratégias desenvolvidas para serem implementadas, considerando-se um mercado altamente competitivo. Para Porter (1989, 1996), há três principais estratégias genéricas para se alcançar uma vantagem competitiva: “liderança de custo, diferenciação e enfoque”. Nota-se que,

Como nas outras duas escolas prescritivas, a formação de estratégia continuou a ser vista como um processo controlado e consciente, que produzia estratégias deliberadas completamente desenvolvidas, a serem tornadas explícitas antes da sua implementação formal. Mas aqui, o processo se concentrava mais nos cálculos – para ser específico, na seleção de posições estratégicas genéricas, ao invés de no desenvolvimento de perspectivas estratégicas integradas e incomuns (como na escola do *design*) ou na especificação de conjuntos coordenados de planos (como na escola de planejamento). A noção de que estratégia precede a estrutura também foi mantida nesta escola. (...) O processo continuou semelhante àquele da escola de planejamento em sua formalidade, particularmente nos estágios de avaliação externa, com Porter (1980) sendo especialmente detalhista a respeito das etapas pelas quais a análise competitiva e

poderia supor. Na verdade, ela é de longe a escola mais antiga de formação de estratégia, uma vez que os primeiros registros escritos sobre estratégia, que datam de mais de dois mil anos, tratavam da seleção de estratégias ótimas para posições específicas no contexto de batalhas militares. Esses escritos codificavam e expressavam a sabedoria do senso comum, a respeito das condições ideais para se atacar um inimigo e defender a própria posição” (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000:57). Pode-se citar aqui Sun Tzu e Von Clausewitz mencionados no início deste capítulo.

⁶³ “A escola de posicionamento tem uma considerável dívida intelectual com a teoria econômica (...). Mais recentemente, pesquisadores de estratégia têm procurado tirar proveito de outra área que tem-se popularizado em economia, chamada teoria dos jogos. Essa teoria, desenvolvida por von Neumann e Morgenstern (1947), foi originalmente aplicada à análise do equilíbrio nuclear entre as superpotências durante a guerra fria. Na economia, a teoria dos jogos tem sido usada para examinar a concorrência e a cooperação dentro de pequenos grupos de empresas. A partir daí, era um pequeno passo até a estratégia. (...) ela [a teoria dos jogos] examina de forma sistemática várias permutações e combinações de condições que podem alterar a situação. Infelizmente, a maior parte das questões estratégicas da vida real dá origem a grandes números de possibilidades. Raramente existe aquilo que os teóricos de jogos chamam de ‘estratégia dominante’, preferível a todas as outras. Assim, a abordagem não deve ser de resolver questões estratégicas, mas sim de ajudar a ordenar o pensamento estratégico, provendo especialmente um conjunto de conceitos para ajudar a compreender as dinâmicas manobras estratégicas contra os concorrentes” (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000: 88-89).

da indústria deveria ser feita (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000: 69).

O modelo de Porter, em um de seus mais comentados e utilizados pontos, identifica cinco forças competitivas que influenciam a concorrência e determinam a rentabilidade de uma indústria, quais sejam: “ameaça de novos entrantes, poder de negociação dos fornecedores, poder de negociação dos compradores, ameaça de serviços ou produtos substitutos, rivalidade entre empresas existentes” (PORTER, 1989: 4)⁶⁴.

Mintzberg (1994) e Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000), destacam que a Escola de Posicionamento atendia muito bem aos interesses dos consultores que, muitas vezes, chegavam sem um prévio conhecimento de um determinado negócio, analisavam os dados, selecionavam um conjunto de estratégias genéricas, redigiam um relatório, “enviavam uma fatura” e estava concluído o serviço. Assim, nas décadas de 1970 e 1980 surgiram verdadeiras “boutiques de estratégias”⁶⁵.

As críticas a essa escola partem das mesmas críticas às escolas anteriormente citadas (*Design* e Planejamento). Nesse sentido, considera-se mais o foco limitado e estreito dessa abordagem do que o erro propriamente dito. Para Mintzberg, Ahlstrand e Lampel, o foco da Escola de Posicionamento:

é orientado para o econômico e, em especial, o quantificável, em oposição ao social e político, ou mesmo ao econômico não-quantificável. Assim, até mesmo a seleção de estratégias pode ser tendenciosa, porque as estratégias de liderança em custo geralmente contam com mais dados factuais para corroborá-las do que, digamos, as estratégias de diferenciação pela qualidade (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000:90).

⁶⁴ Para maiores detalhes ver Porter (1989 e 1996), Mintzberg (1994) e Mintzberg, Ahlstrand e Lampel, (2000).

⁶⁵ “Antes de surgirem essas boutiques de estratégias, poucas firmas de consultoria concentravam-se em estratégia. (...) O Boston Consulting Group (BCG) mudou tudo isso, com duas técnicas em particular: a *matriz de crescimento-participação* e a *curva de experiência*. E, a seguir, veio o PIMS, com sua base de dados à venda. Aqui, como no caso do BCG, a base era empírica, mas a tendência era imperativa: encontrar a ‘melhor maneira’” (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000:76).

Critica-se ainda, entre outras coisas, o excesso de cálculos, proposto por essa escola, que pode impedir o aprendizado e a criatividade, ou seja, o estrategista ao lidar com números, cálculos e relatórios, muitas vezes, permanece distante do mundo tangível. Além de que, “com os planejadores isolados nos escritórios centrais enviando relatórios aos altos dirigentes, todos os restantes são desprezados como meros implementadores” (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000: 92).

Para Aktouf (2002), autor que desenvolve uma linha de pensamento crítico à abordagem estratégica proposta por Michael Porter,

o porterismo preconiza uma competitividade generalizada e uma corrida às vantagens competitivas, que não são complementares, equilibradas, visando um bem estar social recíproco, inscritas na duração, na preocupação de uma homogeneidade. Ao contrário são egoístas, imediatistas, com um estado de espírito definitivamente belicoso. Porter fala de afrontamentos, mesmo nas zonas ditas de livre comércio (AKTOUF, 2002: 46).

Além disso, segundo o mesmo autor,

Porter postula, implicitamente, como todos os economistas ortodoxos, que a acumulação e a produção de riquezas podem ser infinitas, e que a organização da sociedade que a acompanha – capitalista, definitivamente dominada pelas finanças, industrializada e neoliberal – é um constante progresso que cabe ser generalizado a todos, para a felicidade de todos (AKTOUF, 2002: 46).

A quarta escola de pensamento sobre formação estratégica identificada por Mintzberg (1994) e Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000) é denominada de Escola Empreendedora⁶⁶. Essa escola, como a Escola do *Design*, focaliza o processo de formação de estratégia em um único líder. Enfatiza, contudo, a sua intuição, sabedoria e critério, ou seja, entende a formação da

⁶⁶ Pode-se dizer que a Escola Empreendedora tem sua origem na economia. Ressalta-se que na teoria econômica neoclássica o empreendedor tem um importante papel. “Havia, entretanto, economistas que consideravam esta visão estreita do empreendedor uma grande falha da Economia. Karl Marx, estranhamente, foi um deles. Ele elogiava os empreendedores como agentes de mudanças econômicas e tecnológicas, mas criticava fortemente seu impacto sobre a sociedade em geral. A figura seminal que colocou o empreendedor em proeminência no pensamento econômico foi Joseph Schumpeter” (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000:101).

estratégia como um processo visionário de um líder forte. “O conceito mais central dessa escola é a *visão*: uma representação mental de estratégia, criada ou ao menos expressa na cabeça do líder. Essa visão serve como inspiração e também como um senso daquilo que precisa ser feito – uma idéia guia...” (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000: 98).

Ressalta-se que o foco das organizações empreendedoras encontra-se nas oportunidades, sendo os problemas secundários. A estratégia seria uma perspectiva na mente de um líder, uma visão do futuro organizacional. Esse mesmo líder seria responsável pelo controle de sua implementação, possuindo ampla liberdade de manobra, o que torna a estratégia empreendedora tanto deliberada quanto emergente (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000).

Para Mintzberg, Ahlstrand e Lampel,

Sob o espírito empreendedor, as decisões vitais ligadas à estratégia e às operações estão centralizadas na sala do executivo principal. Essa centralização pode assegurar que a resposta estratégica reflète o pleno conhecimento das operações. Ela também encoraja a flexibilidade e a adaptabilidade: apenas uma pessoa precisa tomar a iniciativa. Por outro lado, o chefe pode ficar tão preso a detalhes operacionais que perde de vista considerações estratégicas. Ou, por outro lado, o líder pode acabar nas nuvens, enamorado por uma visão que perdeu suas raízes. Então as operações mais rotineiras poderão enfraquecer por falta de atenção, acabando por afundar toda a organização. Ambos os problemas ocorrem freqüentemente em situações empreendedoras (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000:112).

A quinta abordagem sobre formação de estratégia estudada por Mintzberg (1994) e Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000) é intitulada de Escola Cognitiva. Essa escola vem chamando cada vez mais a atenção de pesquisadores, principalmente a partir dos últimos quinze anos, encontrando-se ainda em processo de evolução.

Para os propositores dessa escola, a formação de estratégia é um processo cognitivo e as estratégias surgem como perspectivas que estruturam o modo pelo qual as pessoas lidam com informações que vêm do ambiente.

Essas informações (de acordo com a ala ‘objetiva’ desta escola) fluem através de todos os tipos de filtros deturpadores, antes de serem decodificadas pelos mapas cognitivos, ou (de acordo com a ala ‘subjativa’) são meramente interpretações de um mundo que existe somente em termos de como é percebido. Em outras palavras, o mundo visto pode ser modelado, pode ser emoldurado e pode ser construído (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000:131).

Mintzberg, Ahlstrand e Lampel, entretanto, acreditam que,

Acima de tudo, a escola cognitiva diz-nos que precisamos compreender a mente humana, assim como o cérebro humano, para compreender a formação de estratégia. Mas isso pode ter implicações mais importantes para a psicologia cognitiva como fornecedora de teoria do que para a administração estratégica como sua consumidora (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000:132).

O livro *Strategies for Change: Logical Incrementalism*, de Brian Quinn, publicado em 1980, assinala a consolidação de uma outra escola: a Escola de Aprendizado. A grande questão que a permeia baseia-se em como as estratégias se formam nas organizações e não como elas são formuladas.

Os pesquisadores simpatizantes da abordagem de aprendizado descobriram que, quando ocorria um redimensionamento estratégico importante, este raramente se originava de um esforço formal de planejamento, e de fato, muitas vezes nem mesmo das salas de alta administração. Em vez disso, as estratégias se deviam a uma variedade de pequenas ações e decisões tomadas por todos os tipos de pessoas diferentes (algumas vezes de forma acidental ou por sorte, sem nenhuma consideração quanto às suas conseqüências estratégicas). Tomadas em conjunto ao longo do tempo, essas pequenas mudanças freqüentemente produziam grandes mudanças de direção (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000:135).

Já na década de 1960, um livro de Charles Lindblom⁶⁷ descrevia a geração de políticas públicas como um processo “fragmentado”, que envolvia muitos agentes que pouco

⁶⁷ BRAYBROOKE, D., LINDBLOM, C. E. 1963. *A Strategy of Decision*. New York: Free Press.

eram orientados por uma autoridade central. As decisões, na verdade, eram tomadas à margem, “mais para resolver problemas do que para explorar oportunidades, com pouca consideração por metas definitivas ou mesmo por conexões entre decisões diferentes” (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000: 136).

Na Escola de Aprendizado a formação de estratégia é entendida como um processo de aprendizado ao longo do tempo, em que formulação e implementação são indistinguíveis. O líder deve aprender, mas considera-se a existência de muitos estrategistas em potencial nas organizações. Sendo assim, o sistema coletivo também aprende e as iniciativas estratégicas partem daqueles que têm capacidade e recursos para poder aprender⁶⁸ (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000).

Assim, o papel da liderança passa a ser de não preconceber estratégias deliberadas, mas de gerenciar o processo de aprendizado estratégico, pelo qual novas estratégias podem emergir. Portanto, a administração estratégica envolve a elaboração das relações sutis entre pensamento e ação, controle e aprendizado, estabilidade e mudança.

Dessa forma, as estratégias aparecem primeiro como padrões do passado; mais tarde, talvez, como planos para o futuro e, finalmente, como perspectiva para guiar o comportamento geral (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000:156).

Os comentadores citados anteriormente ressaltam que a ênfase excessiva na aprendizagem pode prejudicar uma organização, destruindo estratégias coerentes e viáveis que já funcionavam anteriormente às novas idéias e recomendam que a aprendizagem deve ocorrer concomitantemente com o andamento das estratégias testadas. Além disso, acrescentam, a aprendizagem pode ser dispendiosa, tanto com relação aos custos, como em relação ao tempo. Esse fato se expressaria nas inúmeras reuniões que precisam ser realizadas, nos investimentos em falsas iniciativas, nas tentativas de convencer os membros de uma organização sobre os

benefícios de uma iniciativa frente à outra. “Os gerentes devem focalizar sua aprendizagem; eles precisam saber ‘sobre *o que* aprender?’ Uma organização que realmente aprende também se preocupa com a aprendizagem desnecessária” (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000: 170).

A sétima escola de formação de estratégia identificada por Mintzberg (1994) e Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000) é conhecida como Escola de Poder.

A escola de aprendizado, em especial nas obras de Quinn e Lindblom, já introduziu poder e política na discussão, em comparação com as quatro primeiras escolas, as quais os ignoram. A escola de poder abre o jogo e caracteriza a formação de estratégia como um processo aberto de influência, enfatizando o uso de poder e política para negociar estratégias favoráveis a determinados interesses (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000:174).

Apesar de, na prática, poder e política sempre permearem as organizações e os seus processos de formulação de estratégias, o reconhecimento formal e literal desse fato acontece somente no final da década de 1970⁶⁹.

Destacam-se dois ramos dessa escola. O primeiro lida com o jogo político dentro de uma organização, focalizando os conflitos de seus agentes internos e é chamado de *poder micro*. O segundo ramo, denominado de *poder macro*, é relativo ao uso do poder pela organização, focalizando as ações de conflito ou cooperação da organização em seu interesse próprio, isto é, refletindo a relação de uma organização com seu ambiente (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000).

⁶⁸ Algumas obras mais recentes ampliam a questão do aprendizado através de novas abordagens. Ver, por exemplo, Nonaka e Takeuchi (1997), onde se discute a “criação de conhecimento” nas empresas. Ver também Hamel e Prahalad (1995), que consideram a administração estratégica como um processo de “aprendizado coletivo”.

⁶⁹ “... surgiram algumas publicações no final dos anos 70 (como o texto de MacMillan [1978] *Strategy Formulation: Political Concepts*; o estudo de Sarrazin [1975, 1977-78] do lado político do planejamento; e os trabalhos de Pettigrew [1977] e Bower e Davis [1979] sobre a formulação de estratégia como processo político). Contudo, quando acrescentamos a isto o trabalho associado da ciência política sobre a formulação de política pública, a literatura desta escola torna-se bastante grande” (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000:175).

A Escola de Poder entende a formulação estratégica como um processo de negociação entre indivíduos e grupos, ou seja, como algo que envolve poder (tanto macro como micro) e política.

O poder micro vê a formação de estratégia como a interação, através de persuasão, barganha e, às vezes, confronto direto, na forma de jogos políticos, entre interesses estreitos e coalizões inconstantes, em que nenhum predomina por um período significativo.

O poder macro vê a organização como promovendo seu próprio bem-estar por controle ou cooperação com outras organizações, através do uso de manobras estratégicas bem como de estratégias coletivas em várias espécies de redes e alianças (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000:191).

Para Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000), é necessário observar que o poder, como propõe essa escola, não deve ser o único elemento a ser considerado na formação de estratégia. Contudo, ao introduzir termos como “coalizão”, “jogos políticos” e “estratégia coletiva” e ao demonstrar a importância da política na promoção de mudanças estratégicas, a Escola de Poder deixa sua marca e contribuição à administração estratégica.

Como oitava escola de pensamento sobre formação estratégica, Mintzberg (1994) e Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000) indicam a Escola Cultural. Comparando-a com a Escola de Poder colocam,

Analogamente, a literatura daquela que chamamos de escola cultural – formação de estratégia como um processo enraizado na força social da cultura – espelha a escola de poder. Enquanto uma lida com a influência de políticas internas na promoção de mudanças estratégicas, a outra preocupa-se em grande parte com a influência da cultura na manutenção da estabilidade estratégica e, em alguns casos, resistindo ativamente às mudanças estratégicas (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000:194).

Assim, na Escola Cultural o processo de formação estratégica é baseado nas crenças e interpretações comuns dos indivíduos de uma organização e parte da interação desses indivíduos. Nesse sentido, organizações com culturas diferentes possuiriam interpretações diversas sobre um mesmo ambiente. A estratégia “assume a forma de uma perspectiva (...) enraizada em intenções

coletivas (não necessariamente explicadas) e refletidas nos padrões pelos quais os recursos ou capacidades da organização são protegidos e usados para sua vantagem competitiva” (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000: 196).

Embora Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000) tenham críticas a essa escola, principalmente relativas à ênfase na tradição e consenso, ao entendimento das mudanças como algo complexo e à tendência conseqüente à estagnação organizacional, esses autores ressaltam também as contribuições da Escola Cultural,

Em comparação com o conflito incoerente da política, ela [Escola Cultural] oferece o consenso integrado de ideologia. Contra o individualismo das escolas do *design*, cognitiva e empreendedora, ela traz a importante dimensão coletivista de processo social, assegurando um lugar para o estilo organizacional ao lado do estilo pessoal e questionando a tendência popular de se dividir tudo em partes desconexas – ‘agentes’ como partes de ‘portfólios’ – em favor da criação de perspectivas integradas. Em comparação com as tendências sem preocupações históricas das escolas de planejamento e posicionamento – mudar de estratégia como se muda de roupa – ela embute a estratégia na rica tapeçaria da história de uma organização. Nesta escola, a formação de estratégia torna-se a administração da cognição coletiva – uma idéia criticamente importante, embora difícil de administrar (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000:207).

Uma outra abordagem sobre formação de estratégica é intitulada de Escola Ambiental⁷⁰. Nela o ambiente é o principal ator no processo de geração de estratégia, sendo entendido como um conjunto de forças gerais às quais a organização deve reagir para não ser “eliminada”. “A liderança, assim como a organização, torna-se subordinada ao ambiente externo. De fato, à medida que nos movíamos através das várias escolas, o poder do estrategista central gradualmente diminuiu” (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000: 210). Enfatizam,

⁷⁰ “A escola ambiental provém da assim chamada ‘teoria da contingência’, a qual descrevia as relações entre determinadas dimensões do ambiente e atributos específicos da organização – por exemplo, quanto mais estável o ambiente externo, mais formalizada a estrutura interna. Mais tarde, essas idéias foram estendidas à geração de estratégia – por exemplo, quais ambientes estáveis favoreciam mais planejamento. Então surgiu um grupo de teóricos de organização que se autodenominavam ‘ecologistas de população’, postulando que as condições externas forçavam as organizações para determinados nichos: a organização fazia o que seu ambiente mandava ou era ‘eliminada’” (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000: 211).

entretanto, que em todas as escolas anteriormente citadas, a figura do estrategista permaneceu fundamental – seja esse um indivíduo (como na Escola do *Design*) ou a coletividade (como na Escola Cultural).

As principais críticas a essa escola apontam que o “imperativo ambiental” acaba por eliminar qualquer opção estratégica real da organização. Além disso, os comentadores destacam que as dimensões ambientais são tratadas de forma excessivamente vaga pela Escola Ambiental e consideram que o ambiente pode não ser completamente hostil ou generoso (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000).

A última das dez escolas de pensamento sobre formação de estratégia abordada por Mintzberg (1994) e Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000) é a que designam de Escola de Configuração. Essa escola trata, basicamente, de configurações como estados organizacionais ou contextuais e de transformações como o processo de geração estratégica.

Para os propositores da Escola de Configuração⁷¹,

Na maior parte das vezes, uma organização pode ser descrita em termos de algum tipo de configuração estável de suas características: para um período distinguível de tempo, ela adota uma determinada forma de estrutura adequada a um determinado tipo de contexto, o que faz com que ela se engaje em determinados comportamentos que dão origem a um determinado conjunto de estratégias.

Esses períodos de estabilidade são ocasionalmente interrompidos por algum processo de transformação – um salto quântico para outra configuração.

(...) A chave para a administração estratégica é sustentar a estabilidade ou, no mínimo, mudanças estratégicas adaptáveis a maior parte do tempo, mas reconhecer periodicamente a necessidade de transformação e ser capaz de gerenciar esses processos de ruptura sem destruir a organização (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000:224).

⁷¹ “A chegada de Pradip Khandwalla à Faculdade de Administração da McGill University, no início dos anos 70, estimulou o interesse pela abordagem da configuração naquela escola” (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000:225). Outros autores importantes para a consolidação da Escola de Configuração são: Danny Miller e Andrew Pettigrew.

A principal crítica⁷² à abordagem da configuração recai sobre a idéia de que as organizações ou são estáticas ou estão mudando rapidamente. Para os críticos, as mudanças, em geral, são graduais e incrementais⁷³. Ao mesmo tempo, entendem que a descrição por configuração acaba gerando uma simplificação excessiva e uma distorção da realidade.

Através das dez escolas de planejamento estratégico, citadas e comentadas anteriormente, percebe-se, de forma sintética, a trajetória da administração estratégica empresarial. Todas as escolas tratam de um mesmo processo, mas cada uma a sua maneira. A literatura e a prática em questão ganham impulso nos anos 1960, crescendo vigorosamente nas décadas de 1970 e 80 e apresentando várias frentes nos anos 1990. O campo encontra-se, atualmente, dinâmico, sendo que as primeiras escolas deram origem a outras, bem mais complexas e com novas variáveis. Nos dias de hoje, é cada vez mais aceito que,

Todo processo de estratégia precisa combinar vários aspectos das diferentes escolas. Será que alguém pode imaginar a geração de estratégia em qualquer organização séria sem aspectos mentais e sociais, sem as demandas do ambiente, a energia da liderança e as forças da organização, sem concessões entre o incremental e o revolucionário? E será que qualquer processo estratégico pode ser seguido de forma realista como puramente deliberado ou puramente emergente? Negar o aprendizado é tão tolo quanto negar o controle (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000:270).

Apresenta-se, a seguir, um quadro com um panorama geral de algumas dimensões das dez escolas abordadas sobre formação estratégica, extraído e adaptado de Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000: 259-264).

⁷² O principal autor crítico a Escola de Configuração é Lex Donaldson. Para maiores detalhes ver Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000).

⁷³ “A literatura popular sobre transformação trata, na verdade, de mudanças planejadas e conduzidas – em outras palavras, mudanças ‘gerenciadas’, seja formalmente, através de procedimentos, ou menos formalmente por um líder (...). Seus defensores podem argumentar que as mudanças precisam ser gerenciadas nas organizações; mas nos perguntamos se grande parte disso não tem a ver com os egos dos executivos e os honorários dos consultores” (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000:247).

AS DEZ ESCOLAS DE PENSAMENTO SOBRE FORMAÇÃO DE ESTRATÉGIA – ALGUMAS DIMENSÕES					
Escola	Design	Planejamento	Posicionamento	Empreendedora	Cognitiva
Fontes	Selznick, 1957 (e obras anteriores, por exemplo, Newman) e depois Andrews, 1965.	Ansoff, 1965.	Obra de Purdue (Schendel, Hatten), meados dos anos 70; depois Porter, 1980 e 1985.	Schumpeter, 1950; Cole, 1959, outros em economia.	Simon, 1947, 1957, March e Simon, 1958.
Disciplina-Base	Nenhuma (arquitetura como metáfora).	Ligações com engenharia, planejamento urbano, teoria de sistemas e cibernética.	Economia (organização industrial), história militar.	Nenhuma, embora os escritos iniciais sejam de economistas.	Psicologia (cognitiva).
Defensores	Professores de estudo de casos (em especial de Harvard), estudiosos de liderança, em particular na América.	Executivos ‘profissionais’, MBAs, <i>experts</i> de assessoria, consultores de governo; especialmente na França e na América.	Como na Escola de Planejamento, em especial assessores analíticos, boutiques de consultoria e autores militares, em particular na América.	Imprensa de negócios, individualistas românticos, pequenos empresários em toda parte.	Apóstolos de sistemas de informação, puristas filosóficos, pessoas com inclinação psicológica.
Palavras-chave	Congruência/encaixe, competência distintiva, SWOT, formulação/implementação.	Programação, orçamentação, cenários.	Estratégia genérica, grupo estratégico, análise competitiva, <i>portfólio</i> , curva de experiência.	Golpe ousado, visão, critério.	Mapa, quadro, conceito, esquema, percepção, interpretação, racionalidade, estilo.

Fonte: MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL (2000: 259-264).

AS DEZ ESCOLAS DE PENSAMENTO SOBRE FORMAÇÃO DE ESTRATÉGIA – ALGUMAS DIMENSÕES (Continuação)					
Escola	Aprendizado	Poder	Cultural	Ambiental	Configuração
Fontes	Lindblom, 1959, 1968; Cyert e March, 1963; Weick, 1969; Quinn, 1980; Prahalad e Hamel, início dos anos 90.	Allison, 1971 (micro); Pfeffer e Salancik, 1978; Astley, 1984 (macro).	Rhenman e Normann, final dos anos 60 na Suécia; nenhuma fonte óbvia em outra parte.	Hannan e Freeman, 1977; teóricos de contingência (p. Ex., Pugh <i>et al.</i> , final dos anos 60).	Chandler, 1962; grupo de McGill (Mintzberg, Miller, etc., final dos anos 70; Miles e Snow, 1978).
Disciplina-Base	Nenhuma (talvez ligações periféricas com a teoria do aprendizado em psicologia e educação); teoria do caos em matemática.	Ciência política.	Antropologia.	Biologia, Sociologia Política.	História.
Defensores	Pessoas inclinadas para a experimentação, ambigüidade, adaptabilidade, em especial no Japão e Escandinávia.	Pessoas que gostam de poder, política e conspiração; especialmente na França.	Pessoas inclinadas para o social, o espiritual, o coletivo; em especial no Japão e Escandinávia.	Ecologistas populacionais, alguns teóricos de organização, separadores positivistas em geral; nos países anglo-saxônicos.	Agregadores e integradores em geral, bem como agentes de mudança, configuração talvez mais popular na Holanda e Alemanha, transformação nos EUA.
Palavras-chave	Incrementalismo, estratégia, fazer sentido, espírito empreendedor, aventura, defensor, competência essencial.	Barganha, conflito, coalizão, interessados, jogo político, estratégia coletiva, rede, aliança.	Valores, crenças, mitos, cultura, ideologia, simbolismo.	Adaptação, evolução, contingência, seleção, complexidade, nicho.	Configuração, arquétipo, período, estágio, ciclo de vida, transformação, revolução, reformulação, revitalização.

Fonte: MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL (2000: 259-264).

2.2- PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO: DA GUERRA E DAS EMPRESAS PARA O SETOR PÚBLICO

Se por volta dos anos 60, as idéias de estratégia e planejamento estratégico foram importadas do âmbito militar para as corporações e empresas, no final dos anos 70, passaram a ser utilizadas em cidades norte-americanas e européias, e mais recentemente no Brasil e outros países periféricos, tanto na América Latina quanto na Ásia e África.

O contexto atual, caracterizado pela reconfiguração da economia e da geopolítica mundial, é utilizado na justificativa da atribuição de um novo papel a ser desempenhado pelas cidades. Nesse sentido, se a racionalização econômica e a lógica do mercado permeiam os discursos que surgem e a visão de mundo que se impõe, em tempos recentes, essas idéias acabam por atingir também as atuações práticas que se referem ao espaço de forma geral⁷⁴.

Numa época em que o reino empresarial/comercial impera, as técnicas e conceitos utilizados no âmbito das corporações são adaptados para que sejam aplicados no setor público. Emergem, assim, modelos de planejamento para a esfera pública advindos do âmbito privado, alternativos ao padrão considerado tradicional. Destaca-se, aqui, o planejamento estratégico urbano.

Para Lima Júnior,

A indicação do ambiente de mudanças e da incerteza, característica do mundo contemporâneo, permite identificar o poder público com a direção da empresa privada e a cidade com esta, sem enfrentar a questão da similitude entre as duas. Supõe-se que, submetidos a uma mesma situação, as práticas adotadas em

⁷⁴ Essas idéias são discutidas no Capítulo 1, item 1.3, deste trabalho.

ambos os setores serão similares, em outras palavras, que há uma relação unívoca e sem mediações entre o contexto experimentado e o instrumental a ser utilizado para enfrentá-lo. Bryson e Einsweiler, por exemplo, dizem que, confrontados com mudanças drásticas, os administradores públicos são levados a pensar como os da iniciativa privada... (LIMA JÚNIOR, 2003:63).

Há, assim uma transferência de conceitos e modelos de um setor para o outro (do privado para o público), sendo essa transposição alimentada pela crença de que o mundo mudou e apresenta-se caracterizado por grande incerteza. Essas mudanças e incertezas contemporâneas justificariam a utilização de novas abordagens, independentemente do setor a ser tratado. O planejamento estratégico é, então, apresentado como o método mais adequado para o enfrentamento do atual contexto, sendo muitas vezes colocado como o único caminho possível para a obtenção de sucesso dentro da chamada nova economia. “A lógica é circular: a descrição do contexto (de mudanças e incertezas) e a prescrição para sua superação (a abordagem estratégica) se sustentam mutuamente, sendo indissociáveis” (LIMA JÚNIOR, 2003: 62).

Autores, anteriormente envolvidos estritamente com as empresas e indústrias, começam a ampliar suas áreas de atuação, envolvendo-se também com questões voltadas para o setor público. Pode-se destacar, aqui, Michael Porter, que, no início da década de 1980, interessava-se por estudos sobre as estratégias competitivas industriais e, já em meados da mesma década, passa a tratar também da competição entre lugares e da competitividade dos lugares⁷⁵. Igualmente merece menção Philip Kotler, que, utilizando seu renome e experiência em

⁷⁵ “O primeiro sucesso editorial de Porter deu-se em 1980, quando lançou o *Competitive Strategy: Techniques for Analysing Industries and Competitors – best-seller*, atualmente com quase 60 reimpressões em inglês e com tradução para 19 idiomas. A preocupação do autor era a empresa individual, pensada em relação a seu ramo industrial. O envolvimento dele com o setor público se iniciou após 1983, quando de sua participação, durante o governo Reagan, na Comissão Presidencial sobre Competitividade Industrial (*President’s Commission on Industrial Competitiveness*), da qual presidiu o Comitê de Estratégia (*Strategy Committee*). A partir dessa experiência é que surgiu *The Competitive Advantage of Nations* que trata da competição entre lugares, ou melhor, da ‘*explicação do papel desempenhado pelo ambiente econômico, pelas instituições e pelas políticas de uma nação no êxito competitivo de suas empresas [...]*’ (Porter, 1989, p.2)” (LIMA JÚNIOR, 2003: 49).

estratégias de marketing empresarial, elabora uma metodologia a ser aplicada ao setor público (cidades, regiões, estados e países)⁷⁶.

Para Porter, diante da competição global crescente, os países vêm se tornando mais importantes, estando a competitividade de um país diretamente dependente da capacidade de sua indústria de inovar e melhorar. Além disso, para se alcançar a prosperidade de uma nação torna-se fundamental a criação de um ambiente de negócios e de instituições de apoio que possibilitem a essa mesma nação “usar e atualizar produtivamente seus fatores de produção” (PORTER, 1989b, 1996). “A competitividade nacional se transformou numa das preocupações centrais do governo e da indústria em todos os países. (...) Embora a noção de empresa competitiva seja nítida, a idéia de país competitivo ainda é obscura” (PORTER, 1996: 170).

Nesse sentido, o autor comenta que algumas pessoas entendem a competitividade nacional como um fenômeno macroeconômico. Para outras, essa competitividade está relacionada à mão-de-obra barata e abundante. Há ainda os que estabelecem relações entre a competitividade nacional e a abundância de recursos naturais, ou aqueles que vêem as políticas governamentais como indutoras da competição entre nações. Por último, o autor cita alguns indivíduos que vêem na diferença das práticas gerenciais a explicação para a competitividade nacional (PORTER, 1989b, 1996). Para Porter, contudo, apesar de todas essas visões possuírem traços verdadeiros, nenhuma consegue abarcar a amplitude e a complexidade do tema, concluindo que,

O único conceito significativo de competitividade no nível nacional é a *produtividade*. O principal objetivo de um país consiste em proporcionar um padrão de vida elevado e crescente para os cidadãos. A capacidade para tanto depende da produtividade com que o trabalho e o capital atuam. Produtividade é

⁷⁶ Pode-se citar os seguintes livros de Philip Kotler nessa linha: *Marketing Público* (1994, em autoria com Haider e Rein) e *O Marketing das Nações: uma abordagem estratégica para construir as riquezas nacionais* (1997).

o valor da produção de uma unidade de trabalho ou de capital. Depende tanto da qualidade e das características dos produtos (que determinam o seu preço) como da eficiência com que são produzidos. A produtividade é o principal determinante do padrão de vida de longo prazo do país: é a causa primordial da renda per capita nacional. A produtividade dos recursos humanos determina o salário dos empregados, a do capital estabelece o retorno gerado para seus detentores (PORTER, 1996:172).

Kotler, Haider e Rein desenvolvem seus trabalhos em linha semelhante à de Porter. Para eles, diante de vários problemas, crises e desafios enfrentados, na atualidade, as localidades devem “portar-se como qualquer negócio voltado para o mercado, tornando-se ‘produtos’ atraentes, melhorando sua base industrial e divulgando suas qualidades especiais mais eficientemente aos seus mercados-alvo” (KOTLER, HAIDER e REIN, 1994, orelha do livro).

Percebe-se, aqui, a transposição das idéias, conceitos e termos utilizados, originalmente, nas empresas para os lugares. Para os autores, assim como para Porter, na nova economia mundial, “todas as localidades precisam concorrer com outras para obter vantagens econômicas. (...) Aqueles que não conseguem fazer uma boa promoção de si mesmos correm o risco da estagnação econômica e do declínio” (KOTLER, HAIDER e REIN, 1994: 11). De acordo com essas idéias, é como se a concorrência e a promoção se mostrassem inevitáveis para o sucesso e a prosperidade local.

Utilizando-se dos métodos oriundos das corporações e, mais especificamente, da técnica de “SWOT”, Kotler, Haider e Rein propõem e defendem uma abordagem que denominam *Planejamento Estratégico de Marketing* para ser aplicada em uma localidade (aldeias, cidades, regiões, países). Essa proposta abrangeria quatro principais atividades:

- Elaborar a mistura (o ‘mix’) correta das atrações e dos serviços da comunidade.
- Estabelecer incentivos atraentes para os atuais e possíveis compradores e usuários de seus bens e serviços.
- Fornecer produtos e serviços locais de uma maneira eficiente e acessível.

- Promover os valores e a imagem do local de uma maneira que os possíveis usuários conscientizem-se realmente das vantagens diferenciadas dele (KOTLER, HAIDER e REIN, 1994: 20).

Mesmo admitindo que o marketing público, ao utilizar métodos de planejamento comuns no âmbito das organizações comerciais, simplifica bastante muitos problemas de se administrar entidades tão complexas quanto cidades, regiões ou países, Kotler elabora, no livro *O Marketing das Nações*, uma metodologia que pretende ser aplicável nos países para avaliar as condições iniciais, as oportunidades, os pontos fracos e fortes e os melhores caminhos a serem seguidos para se alcançar o progresso ou a revitalização econômica.

Se o foco aqui fosse uma empresa e não uma nação, chamaríamos tal metodologia de *gerenciamento estratégico de mercado*. Gostaríamos de assumir a perspectiva de que uma nação pode funcionar como uma empresa e, como tal, pode-se beneficiar da adoção de uma abordagem estratégica de gerenciamento do mercado. Não se pode, entretanto, esquecer que a complexidade cultural e política em se governar uma nação é muito maior (KOTLER, 1997: 11).

Para alguns autores, entretanto, há bastante tempo, o conceito “política pública” tem significado para o setor público o que o conceito “estratégia” significa para o setor privado (MINTZBERG e JORGENSEN, 1995).

Ambos sectores consideran que es una guía, un plano conjunto de directrices intencionadas para influir sobre ciertas decisiones o actos en particular en el futuro (MINTZBERG e JORGENSEN, 1995:27). [Além disso], tanto en el sector público como en el privado, el modelo predominante ha sido muy racional, esto es, que las políticas o estrategias se forman consciente y, sobre todo, analíticamente, se hacen explicitas y después se aplican de manera formal. Si la política pública o las estrategias son un plan deliberado, entonces se deduce que el proceso mediante el cual se formulan debe ser muy racional. La esencia del modelo resultante es que el conocimiento debe preceder al acto. En la administración, esto se ha institucionalizado como la dicotomía entre ‘formulación’ y ‘aplicación’: primero se concibe o, al menos, se elige la estrategia y después empieza su aplicación. El sector público lleva más allá esta distinción, con su separación entre ‘política pública’ y la ‘administración’, formalizada en la división del trabajo entre los políticos electos y los servidores públicos designados (MINTZBERG e JORGENSEN, 1995:27-28).

Mintzberg e Jorgensen ressaltam que é possível perceber, recentemente, algumas tentativas de descentralização e ampliação de responsabilidade de departamentos governamentais por seus atos, envolvendo-os no processo de formulação de políticas, atividade anteriormente concentrada nos agentes centrais. Os autores acreditam, porém, que essa aparente flexibilidade acaba conduzindo, contraditoriamente, a uma maior centralização em alguns departamentos, em função da necessidade de um planejamento constante que demonstre e articule as intenções departamentais. De acordo com as idéias de estratégias emergentes, a descentralização não se traduziria pela transferência de poder a poucas pessoas dos altos escalões dos departamentos governamentais “sino la difusión del poder, en ocasiones hacia lo más profundo de esos departamentos, a la gente que tiene el conocimiento necesario para responder a las necesidades particulares” (MINTZBERG e JORGENSEN, 1995: 46). Assim,

... lo que parecen ser algunos principios muy razonables de la democracia liberal en realidad entran en conflicto con algunas necesidades muy importantes de la sociedad contemporánea. (...) No solo se debe permitir que los administradores administren, sino que se debe permitir que todos los actores bien informados piensen y, así, influyan en las estrategias que en realidad se ejecutan, pues no basta que nuestras instituciones públicas sean democráticas formalmente; también deben ser responsables informalmente (MINTZBERG e JORGENSEN, 1995:46).

Outros autores demonstram suas preocupações com relação à transposição de modelos entre o setor privado e público, entendendo que essa transferência pode não ser tão simples como, muitas vezes, apresentada. Para Aktouf, os objetivos dos estados ou nações não podem ser reduzidos “às pesquisas de vantagens, de ganhos, de aproveitamento (tudo isso podendo ser reunido como eficiência) concebidos em termos de indicadores de rentabilidade econômica, de concorrência...” (AKTOUF, 2002: 48). Ao analisar os trabalhos de Porter, esse autor comenta de forma crítica,

Fazendo do planeta um vasto campo de batalha pela infinita competitividade, sob a única obrigação de maximização de lucros e dividendos de firmas colocadas como a finalidade histórica das nações, Porter simplesmente nos conduz a submeter a macroeconomia a uma dependência da microeconomia e as políticas nacionais das decisões empresariais! O tratamento da economia é concebido somente em curto prazo e em agravamento exponencial de desequilíbrios, já desastrosos, entre norte e sul e entre os próprios fatores de produção (capital, trabalho e natureza) (AKTOUF, 2002:52).

Segundo Lima Júnior, as principais diferenças entre a aplicação do modelo estratégico no setor privado e no setor público são apontadas por Bouinot e Bermils.

Para Bouinot e Bermils, estas diferenças concentram-se em três aspectos. Primeiramente, na tradição cultural nacional, que se imporá na escolha ou aceitação social dos instrumentos de gestão de um modo particularmente mais intenso no setor público do que no privado. Em segundo lugar, na maneira como cada setor lida com o *espaço urbano*: para as empresas o *espaço* é um meio, fator de produção e fonte de vantagem competitiva; para o poder público, ele é o próprio objeto da ação. Finalmente, a diferença entre o setor privado e o público reside também no fato de que o critério de decisão na empresa responde à questão da *eficácia*, enquanto no poder público deve também nortear-se pelo critério de *equidade social* (1995, p. 13-14). A participação de diferentes atores e interesses no processo decisório dificulta o consenso em torno de objetivos, necessário para dar lugar à postura pragmática típica da noção de estratégia no setor privado: *a utilização dos meios disponíveis para, nas condições encontradas, alcançarem-se determinados objetivos* (LIMA JÚNIOR, 2003: 59).

Serão apresentados, a seguir, dois modelos que explicitam a transposição das idéias do planejamento estratégico para o setor público. Primeiramente, faz-se uma breve revisão das idéias e críticas sobre o Planejamento Estratégico Urbano, modelo catalão, e, posteriormente, em um capítulo à parte, apresenta-se, de forma mais detalhada, o Planejamento Estratégico Situacional, foco direto desta pesquisa.

2.3- O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO URBANO – MODELO CATALÃO: DAS EMPRESAS PARA AS CIDADES

Um dos modelos de planejamento mais divulgado, comentado e utilizado, na atualidade, no qual é possível perceber a transferência das idéias empresariais para o setor público é o Planejamento Estratégico Urbano – modelo catalão. Como “catalães”, designamos alguns autores que, através de consultorias ou da produção de textos, vêm divulgando a experiência de Barcelona⁷⁷ e as “vantagens” do modelo de planejamento adotado naquela cidade dos anos 90 em seguida. Dentre esses autores, os de maior influência na América Latina e no Brasil certamente são Jordi Borja e Manuel Castells (VAINER, 2000).

O Planejamento Estratégico Urbano⁷⁸ – modelo catalão, surge a partir de uma adaptação da base do modelo de planejamento estratégico oriundo do setor privado para o setor público. O processo, tal qual foi concebido e modelado, utiliza como instrumento básico a conhecida análise “SWOT”: *Strenghts* (pontos fortes), *Weaknesses* (pontos fracos), *Opportunities* (oportunidades) *and Threats* (ameaças) (KOTLER, HAIDER e REIN, 1994; KAUFMAN e JACOBS, 1997). Esse procedimento, adaptado para as cidades, mimetiza de maneira perfeita o

⁷⁷ Um dos casos mais significativos de utilização de estratégias de desenvolvimento, baseadas no planejamento estratégico, é a cidade de Barcelona. Essa cidade teve como marco os Jogos Olímpicos de 1992, embora, em 1986, as transformações, sobretudo urbanísticas, já fossem uma realidade local. Houve um grande investimento nas áreas de infra-estrutura relacionadas à mobilidade e comunicações e em grandes obras geralmente pontuais e ligadas à criação de novos espaços ou revitalização de espaços antigos. “A força da experiência de reestruturação urbana de Barcelona, viabilizada pelos Jogos Olímpicos de 1992, transformou a cidade em paradigma, apresentada como modelo a ser seguido pelas cidades que procuram uma inserção competitiva na nova ordem econômica” (SÁNCHEZ, 1999: 121).

⁷⁸ A importância de uma sucinta explicação sobre o Planejamento Estratégico – modelo catalão, reside no fato de existirem algumas confusões sobre suas diferenciações em relação ao Planejamento Estratégico Situacional, foco deste trabalho, que devem ser esclarecidas. As idéias do Planejamento Estratégico Situacional serão discutidas em seguida.

que recomendam os teóricos do planejamento estratégico empresarial: trata-se, assim, de identificar os pontos fortes⁷⁹ (que devem ser potencializados) e os pontos fracos (que devem ser minimizados). Além dessas características internas de uma cidade, prescreve-se a necessidade de identificar as principais oportunidades⁸⁰ e ameaças⁸¹ presentes no ambiente externo à localidade. Com isso, determinam-se as metas e os objetivos a serem atingidos e traçam-se as ações estratégicas e os projetos prioritários necessários para que os resultados desejados sejam alcançados. Percebe-se, assim, a imediata e direta filiação do modelo catalão à chamada Escola do *Design* de formação estratégica, cujo impulso foi possibilitado pelo grupo de Administração Geral da Harvard Business School.

Nesse sentido, a elaboração do plano estratégico deve partir de um diagnóstico (identificação das oportunidades e ameaças externas e das fortalezas e fraquezas internas à localidade). A partir daí, deve ser definido o processo de construção da cidade desejada, com indicação do objetivo central (explicação, de forma resumida, do modelo de cidade desejada, ou seja, da missão a ser cumprida) e estratégias a serem desenvolvidas através dos objetivos, ações e projetos. Assim, o plano estratégico seria constituído pelo objetivo central (missão), estratégias, objetivos, ações e projetos.

É possível perceber que a análise “SWOT”, aplicada às cidades, está diretamente relacionada à idéia de vantagens competitivas de municipalidades. Se as empresas buscam com esse instrumento, sobretudo, a conquista de novos mercados, as cidades passam a buscar,

⁷⁹ “Embora um local possa ter um ponto forte importante (isto é, uma determinada competência especial), este não representa necessariamente uma vantagem competitiva. Em primeiro lugar, ele pode ser um atributo sem importância alguma para o mercado-alvo. Em segundo lugar, mesmo se for importante, os concorrentes podem tê-lo no mesmo nível. O que é fundamental, nesse caso, é o local ter uma força relativa maior no atributo importante para um grupo-alvo” (KOTLER, HAIDER e REIN, 1994: 92).

⁸⁰ “A oportunidade é uma arena para ações na qual o local tem uma chance bastante razoável de obter uma vantagem competitiva” (KOTLER, HAIDER e REIN, 1994: 93).

principalmente, a manutenção e expansão de investimentos privados e a inserção na chamada nova economia, marcada pela crescente competitividade interurbana e pelo neoliberalismo. De acordo com esses princípios e segundo os “defensores” do planejamento estratégico, tal instrumento “deve ser adotado pelos governos locais em razão de estarem as cidades submetidas às mesmas condições e desafios que as empresas” (VAINER, 2000: 76).

Nos modelos propostos de planejamento estratégico corporativo adaptado para as administrações públicas é comum a ênfase dada ao “novo papel” que deve ser desempenhado pelas cidades, assim como o entendimento da competição entre localidades como algo inevitável para a sobrevivência das mesmas no mundo globalizado.

Os especialistas e consultores espanhóis (catalães) Manuel Castells e Jordi Borja (1996, 1997), que se destacam na divulgação e apoio ao Planejamento Estratégico Urbano, consideram a cidade contemporânea como um ator político de protagonismo inegável, devendo assumir novas competências, funções e seu papel central de forma dinâmica e inovadora. De acordo com essas considerações são enfáticos ao ressaltar que:

As grandes cidades devem responder a cinco tipos de objetivos: nova base econômica, infra-estrutura urbana, qualidade de vida, integração social e governabilidade. Somente gerando uma capacidade de resposta a estes propósitos poderão, por um lado, ser competitivas para o exterior e inserir-se nos espaços econômicos globais, por outro, dar garantias à sua população de um mínimo de bem-estar para que a convivência democrática possa se consolidar (CASTELLS e BORJA, 1996: 155).

Esses mesmos autores acreditam que para alcançar esses objetivos é necessário um “projeto de cidade” ou um projeto de transformação urbana que geralmente surge devido à sensação de crise (crise essa que aparece como um provável reflexo da globalização econômica).

⁸¹ Ameaças são “um desafio imposto por uma tendência ou acontecimento desfavorável no ambiente, que levariam, na falta de uma atitude objetiva, à erosão das condições do local” (KOTLER, HAIDER e REIN, 1994: 94).

Argumentam que esse “projeto” deve contar com a parceria entre os atores urbanos, públicos e privados e com uma liderança local personalizada (a figura do prefeito pode ser decisiva). Ainda destacam a importância do consenso público que resulte num “patriotismo de cidade” para o desenvolvimento local e o sucesso dos planos estratégicos.

Partindo dessas premissas, Castells e Borja afirmam que o projeto de transformação urbana gerado pelo planejamento estratégico surge como uma somatória de três principais fatores:

- a) a sensação de crise aguda pela conscientização da globalização da economia;
- b) a negociação entre os atores urbanos, públicos e privados, e a geração de liderança local (política e cívica);
- c) a vontade conjunta e o consenso público para que a cidade dê um salto adiante, tanto do ponto de vista físico como econômico, social e cultural (CASTELLS E BORJA, 1996: 156).

É como se a globalização econômica e a maior competição entre cidades conduzissem a uma “consciência de crise” do modelo de produção. E as cidades, “obrigadas” a prestarem mais atenção ao “clima de negócios” e a adquirirem uma postura mais agressiva diante da competição por recursos, oportunidades de inserção no mercado mundial e mais empregos, deveriam buscar uma forma de se planejar que fosse diferente da forma “tradicional” e capaz de contribuir para a superação dessa crise.

Segundo os “catalães”, essa tarefa poderia ser assumida pelo Planejamento Estratégico. Assim, a cooperação público-privada, a geração de uma liderança local “forte”, a promoção da cidade e a formação de consensos, apresentam-se como a base deste planejamento competitivo e a “receita” mais propagada nos últimos tempos.

A eficácia dos planos estratégicos vai depender, de acordo com Castells e Borja (1996), de uma conjugação de múltiplos pontos relevantes. Em primeiro lugar, para ser eficaz,

deve mobilizar atores urbanos, públicos e privados, e concretizar-se em ações e medidas que sejam implementadas de imediato. Isso pode colaborar na geração de “confiança entre os agentes que o promovem” e na construção de “um consenso público que derive numa cultura cívica e num patriotismo de cidade. Esta será a principal força de um plano estratégico” (CASTELLS e BORJA, 1996: 158).

Em segundo lugar, o plano deve possibilitar a construção e/ou modificação da imagem que a cidade tem de si mesma e transmite para o exterior. Seria uma resposta à “sensação de crise”, através da promoção interna e externa do local, com um grande empreendimento de comunicação, de marketing e de mobilização dos cidadãos. Castells e Borja (1997) colocam que deve ser realizado um diagnóstico, no qual devem ser considerados os pontos críticos, os obstáculos e as potencialidades, as demandas sociais e a dinâmica em curso e através desse diagnóstico, deve-se determinar a situação inicial, os “cenários possíveis” e a situação desejável, o que possibilita a definição das ações (objetivos, linhas ou estratégias a se desenvolverem e projetos concretos) a se empreenderem a fim de se atingir o objetivo do plano.

Um outro ponto relevante refere-se à realização de uma grande reforma política-administrativa, com questionamentos a respeito das competências e organização do governo local, necessidade de que sua imagem e presença sejam marcantes e positivas internacionalmente, criação de mecanismos que possibilitem um bom relacionamento entre o governante e outras administrações municipais e que levem a um consenso entre os cidadãos. Isso demonstra a importância da iniciativa política e do papel do prefeito para o sucesso do plano.

Vainer (2000), um dos autores que desenvolveu uma crítica sistemática das idéias propostas pelos defensores do Planejamento Estratégico Urbano, entende que a adoção do

planejamento competitivo expressa a completa subordinação aos interesses e lógicas do mercado. Assim, comportamento empresarial, competitividade e produtividade urbanas se impõem. Como consequência,

... o planejamento estratégico urbano e seu 'patriotismo de cidade' desembocam claramente num projeto de eliminação da esfera política local, transformada em espaço do exercício de um projeto empresarial encarnado por uma liderança personalizada e carismática. Transfigurando-a em mercadoria, em empresa ou em pátria, definitivamente a estratégia conduz à destruição da cidade como espaço da política, como lugar de construção da cidadania. A reivindicação de poder para as comunidades e coletividades locais, conquistada numa luta travada em nome do autogoverno, se consuma como abdicação em favor de chefes carismáticos que encarnam o projeto empresarial. A cidade conquistou parte dos recursos políticos antes concentrados no poder central, mas não realizou o sonho do autogoverno (VAINER, 2000: 98).

Já os consultores espanhóis consideram que se uma cidade quer se articular à economia global deve contar com alguns "requisitos indispensáveis", a saber: um bom sistema de informações e telecomunicações, facilidade de mobilidade e acessibilidade, geração e reconversão de centralidades, qualidade dos serviços para a produção, qualificação de seu mercado de trabalho, disposição de infra-estrutura tecnológica, além de ter bons hotéis e aeroporto internacional, segurança adequada, entre outros.

Destaca-se que essa proposta de diagnóstico, identificando os pontos críticos, os obstáculos e as potencialidades, considerada, por muitas vezes, como "inovação catalã", nada mais é que a reprodução da chamada análise "SWOT" transposta do âmbito empresarial para o setor público. Além disso, se os atributos acima mencionados são "requisitos indispensáveis", independentemente do local onde esteja sendo feito o plano, em outras palavras, se independentemente do diagnóstico, as metas já estão praticamente preestabelecidas, tal procedimento parece perder o sentido. Parece haver aqui uma tentativa de universalização de

valores e necessidades em cidades que vivenciam questões e demandas totalmente diferenciadas (VAINER, 2000).

Compans comenta que, com base na mesma lógica do marketing empresarial, as cidades, adaptando-se às novas estratégias de desenvolvimento e promoção, procuram diagnosticar suas potencialidades, avaliar a demanda das empresas ou setores-alvo e construir uma imagem positiva para ser divulgada. Essa imagem deve ser promovida por meio de propagandas e publicidade e também de realização de feiras e exposições, da recuperação de centros históricos, melhorias da infra-estrutura de comunicação, entre outros. Porém, a autora acredita que:

Todas as estratégias de atração de empresas e investimentos, orientadas a responder antecipadamente aos requisitos de produtividade e competitividade das firmas são socialmente segregadoras. Elas se traduzem em inversões volumosas de recursos públicos, provisão de equipamentos urbanos e operações imobiliárias destinadas apenas a certos tipos de usuários, aos executivos das grandes empresas e às novas camadas profissionais 'estratégicas do terciário avançado' (COMPANS, 1999: 112).

Sánchez acrescenta que os planos estratégicos atuam como verdadeiras fábricas de imagens, que são criadas ou modificadas para a obtenção de consenso político e para a projeção das cidades no exterior. Assim, a utilização de estratégias de marketing torna-se de fundamental importância para a divulgação e promoção dos produtos considerados principais (turismo, cultura, etc.) e das imagens construídas. “As cidades passam a ser cada vez mais tratadas como produtos para serem vendidos e o marketing é utilizado como fundamental instrumento para aumentar a capacidade de atração do ‘produto cidade’” (SÁNCHEZ, 1999: 118).

Sánchez também questiona a criação de imagens urbanas que deformam a realidade e apresentam apenas as grandes obras (espetáculos) resultantes de intervenções públicas e privadas, assim como a transformação da cidade em sujeito, omitindo muitos dos atores sociais que

conferem vida às cidades. Para a autora, o “consenso social”, alcançado por esses “projetos de cidade”, esconde um cidadão passivo e alienado diante da imagem-mito construída, como indica o seguinte trecho:

Verificamos que muitas vezes os cidadãos – consumidores?- têm uma atitude reverenciadora, complacente e, em última instância, passiva, em relação à cidade. O espaço é transformado em cenário onde tudo é objeto de consumo estético e contemplativo. Nesse sentido, é a cidade que está no centro da cena, a cidade tornada sujeito, que em determinadas circunstâncias transforma os próprios cidadãos em meros figurantes, atores secundários de seu roteiro (SÁNCHEZ, 1999: 126).

Contudo, de acordo com Borja & Castells (1997), o planejamento estratégico traz inúmeros benefícios, entre os quais é possível destacar os seguintes: ajuda na utilização mais efetiva dos recursos de uma localidade; possibilita um melhor posicionamento da cidade, com aproveitamento ou criação de oportunidades (o que vai depender, sobretudo, do potencial da liderança promotora do governo local); gera uma consciência de cidade, com construção de consenso; propicia uma colaboração entre os setores público e privado; age a curto prazo.

Por outro lado, Vainer sustenta que nas chamadas parcerias público-privadas, o termo “privado” evoca tão somente o interesse particular dos capitalistas, não incluindo indivíduos ou grupos “privados” em geral. Nesse caso, o discurso generalizado vem pregando e pretendendo “legitimar a apropriação direta dos instrumentos de poder público por grupos empresariais privados” (VAINER, 2000: 89).

Sánchez também sugere que os planos estratégicos e os investimentos em marketing podem ser entendidos como: “a) um resultado e uma estratégia dos processos de reestruturação urbana; b) instrumentos do ‘novo planejamento urbano’; c) instrumentos para a legitimação dos interesses das coalizões dominantes com interesses no lugar” (SÁNCHEZ, 1999: 116). Ou seja, o planejamento contribuiria para a reafirmação dos interesses de grupos dominantes.

Outro ponto que deve ser observado é que Castells e Borja, assim como os demais defensores da aplicação às cidades das “técnicas e procedimentos” do planejamento estratégico, freqüentemente sustentam seus argumentos por meio de distinções que estabelecem entre o planejamento estratégico e o que denominam “planejamento territorial convencional” (ou plano diretor). Porém, é necessário que se esclareça que o plano diretor territorial, ao qual os autores fazem referência, é mais condizente aos planos feitos anteriormente à década de 80. Sobretudo, àquela forma autoritária, centralista e tecnocrática de se planejar que vigorou no período militar e que já foi tão criticada. Nesse sentido, as experiências bem sucedidas de planejamento, no Brasil, pós-Constituição de 1988, de caráter mais democrático e participativo, parecem desconsideradas (ou omitidas) e ficam esquecidas⁸².

O quadro a seguir resume as diferenças destacadas por Castells e Borja (1997) entre o planejamento estratégico territorial e o que esses autores chamam de “plano diretor”:

⁸² Ainda sobre esse aspecto, parece haver uma lacuna ou um espaço de tempo não considerado, ou não mencionado pelos “catalães” e seus “seguidores”, digno de ser destacado. O planejamento participativo experimentado e praticado em algumas cidades brasileiras, sobretudo no período pós-1988, também aparece como uma alternativa ao planejamento tecnocrático-centralista-autoritário, podendo ser traduzido pelas tendências mais atuais de gestão democrática de cidades, que têm como símbolo principal o chamado orçamento participativo. “Santos e Avritzer mostram como, entre as diversas formas de participação que emergiram no Brasil pós-autoritário, o orçamento participativo adquiriu proeminência particular” (SANTOS, 2003: 65). Como principais características do orçamento participativo são enumeradas: “(1) participação aberta a todos os cidadãos sem nenhum status especial atribuído a qualquer organização, inclusive as comunitárias; (2) combinação de democracia direta e representativa, cuja dinâmica institucional atribui aos próprios participantes a definição das regras internas; e (3) alocação dos recursos para investimentos baseada na combinação de critérios gerais e técnicos, ou seja, compatibilização das decisões e regras estabelecidas pelos participantes com as exigências técnicas e legais da ação governamental, respeitando também os limites financeiros” (SANTOS, 2003: 66).

DIFERENÇAS ENTRE PLANO ESTRATÉGICO E PLANO DIRETOR

<i>PLANO ESTRATÉGICO TERRITORIAL</i>	<i>PLANO DIRETOR</i>
<i>Plano integral com alguns objetivos de uso do solo.</i>	<i>Ordenação do espaço urbano.</i>
<i>Prioriza projetos, mas não os localiza no Espaço.</i>	<i>Determina os usos do solo no seu conjunto e localiza com precisão os sistemas gerais e as grandes atuações públicas.</i>
<i>Baseado no consenso e na participação em todas as suas fases.</i>	<i>Responsabilidade da administração pública e participação ‘a posteriori’.</i>
<i>Utilização de análises qualitativas e de Fatores críticos.</i>	<i>Utilização de estudos territoriais e físicos.</i>
<i>Plano de compromissos e acordos entre agentes para a ação imediata ou de curto prazo.</i>	<i>Plano normativo para regulamentar a ação privada futura e possível.</i>
<i>É um plano de ação.</i>	<i>É um plano para regulamentar a ação.</i>

Fonte: CASTELLS e BORJA (1997: 212; original em espanhol).

Outra crítica, formulada por Sánchez, recai sobre as promessas e discursos acerca do planejamento estratégico e marketing de cidade⁸³ apontados e apresentados por aqueles que apóiam essas idéias, como grandes instrumentos capazes de solucionar problemas, como alternativas progressistas de caráter democrático. Para ela, é importante que se lembre que os antecedentes do planejamento estratégico são empresariais e militares, que o urbanismo e as obras monumentais são expressões de uma ideologia autoritária, que o próprio “patriotismo de cidade” é um mecanismo “verticalista” ao incutir na população o sentimento patriótico e que, inevitavelmente, “no conjunto das estratégias, algumas acabam sendo consideradas ‘mais estratégicas’ e são claramente priorizadas em detrimento de outras, à mercê da correlação de

⁸³ De modo geral, todos os “defensores” do planejamento estratégico vão destacar a importância da mídia e dos programas de marketing. E os autores Kotler, Haider & Rein (1994), vão inclusive, propor e defender, como já

forças e dos interesses em jogo na definição do que seja ‘mais’ ou ‘menos’ estratégico” (SÁNCHEZ, 1999: 122).

Vainer afirma ainda que a cidade vem sendo tratada como mercadoria (a mais complexa de todas as mercadorias) destinada a um grupo específico de compradores – o capital internacional, turistas e usuários com “recursos”:

Talvez esta seja, hoje, uma das idéias mais populares entre os neoplanejadores urbanos: a cidade é uma mercadoria a ser vendida, num mercado extremamente competitivo, em que outras cidades também estão à venda. Isto explicaria que o chamado marketing urbano se imponha cada vez mais como uma esfera específica e determinante do processo de planejamento e gestão de cidades. Ao mesmo tempo, aí encontraríamos as bases para entender o comportamento de muitos prefeitos, que mais parecem vendedores ambulantes que dirigentes políticos (VAINER, 2000: 78).

Após essa breve exposição das propostas de Planejamento Estratégico de Cidades mais expressivamente divulgadas na atualidade e das críticas e comentários referentes a esse instrumento, percebe-se a grande polêmica suscitada em torno das propostas catalãs. De um lado, encontram-se verdadeiras receitas, de cunho ideológico, que buscam, sobretudo, difundir os citados modelos de sucesso de planejamento estratégico⁸⁴; de outro lado, apresenta-se uma bem fundamentada crítica contrária a esses modelos procurando mostrar que, na prática, esses discursos vêm conduzindo à reafirmação dos interesses de grupos dominantes⁸⁵.

Completando as idéias a respeito do planejamento estratégico e suas transposições, o próximo capítulo apresentará as idéias do Planejamento Estratégico Situacional, foco direto desta pesquisa.

comentado, uma abordagem que denominam *Planejamento Estratégico de Marketing*, que também se utiliza dos métodos oriundos das corporações, que têm como símbolo principal a análise “SWOT”.

⁸⁴ O chamado “modelo de sucesso” mais difundido é a experiência de Barcelona.

⁸⁵ Importante observar que, mesmo na Catalunha e em Barcelona, é crescente o número de críticos ao modelo exportado. Pode-se citar, por exemplo, os trabalhos de Pere Lopez Sanchez.

Capítulo 3- O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL

Este capítulo pretende apresentar as propostas do Planejamento Estratégico Situacional. Resgata-se a trajetória de Carlos Matus e, em seguida, a metodologia PES, seus conceitos e características.

3.1- O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL: DA GUERRA PARA O SETOR PÚBLICO

O Planejamento Estratégico Situacional (PES) é um modelo da família dos modelos de planejamento estratégico aplicado ao setor público, que interessa direta e especialmente a essa pesquisa. O modelo foi elaborado por Carlos Matus, e apresenta-se como uma alternativa à crise do planejamento autoritário e tecnocrata. Algumas teorias econômicas e sobre estratégias de guerra permeiam o discurso do autor e dão suporte às suas idéias.

Segundo seu propositor, o Planejamento Estratégico Situacional é um método de planejamento governamental, voltado para a organização da máquina administrativa do governo, distinto do planejamento tradicional e do planejamento estratégico empresarial. Seria próprio para ser utilizado como ferramenta a serviço do dirigente político, no governo ou na oposição, permitindo o resgate do valor prático do planejamento. De acordo com Matus,

não devemos confundir o planejamento com a predição. A predição é um recurso de cálculo utilizado pelos governantes e planejadores, mas não é o único.

O planejamento situacional é semelhante a uma guerra de trincheiras contra a incerteza futura gerada pelos sistemas complexos⁸⁶ (MATUS, 1997a: 29).

A crítica ao planejamento tradicional (e encontramos aqui uma primeira convergência com os demais integrantes da mesma família) seria o pano de fundo da elaboração do PES, servindo ao mesmo tempo como sustentação e valorização do método proposto. Nesse sentido, o Planejamento Estratégico Situacional é apresentado como um modelo pautado na democracia e na descentralização, no qual o plano é fruto de criação coletiva, e a partir dessa caracterização disputa com outras escolas a sucessão do reinado do planejamento, acéfalo desde a crise do chamado planejamento tradicional.

3.2- A TRAJETÓRIA DE CARLOS MATUS

Vale destacar, inicialmente, alguns dados referentes à trajetória de Carlos Matus⁸⁷.

Carlos Matus Romo nasceu no Chile, em 1931. Formou-se, em 1955, na Escola de Economia da Universidade do Chile, tendo-se pós-graduado, em 1956, na Universidade de Harvard⁸⁸ e, em 1958, em Santiago do Chile, na CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina).

Atuou como assessor do Ministro da Fazenda, de 1957 a 1959, e como Ministro da Economia (1971-72) do Governo do Presidente Allende. Entre 1965 e 1970, como diretor da

⁸⁶ Utilizando a metáfora da guerra, Matus imagina um sistema de quatro trincheiras: a primeira seria a capacidade de predição; a segunda, a capacidade de previsão; a terceira, a capacidade de reação veloz ante a surpresa; e a última, a capacidade de aprendizagem com os erros.

⁸⁷ O Curriculum Vitae de Carlos Matus, em sua íntegra, encontra-se anexado no final deste trabalho.

⁸⁸ Matus pós-graduou-se em Harvard na área financeira, com foco em financiamento de projetos.

divisão de serviços de assessoria do Instituto Latinoamericano de Planejamento Econômico e Social (ILPES), organismo autônomo criado sob a égide da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), em Santiago do Chile, dirigiu missões na América Central, Brasil (Minas Gerais), República Dominicana, Equador, Bolívia, Peru, Colômbia, entre outros países.

En los inicios de la construcción intelectual de Carlos Matus ocurre un hecho esencial que trascenderá a lo largo de su vida: La ruptura epistemológica que comienza, hacia fines de la década de los años sesenta, respecto de la llamada planificación normativa que había aplicado y difundido durante su permanencia como Jefe de la División de Asesoría del ILPES. Producto de las primeras líneas de discontinuidad con la planificación normativa, las cuales profundizará intensamente en las siguientes obras, escribe *Estrategia y Plan*⁸⁹ (...) (ZAMBRANO, 2000, Prefácio do livro “Teoria Del Juego Social”, obra póstuma de Carlos Matus).

Em 1969, Matus publica o livro “Estrategia y Plan” no qual já elaborava suas primeiras críticas ao planejamento tradicional (normativo).

Em 1973, Matus atuou como professor universitário e como presidente do Banco Central Chileno. Após o golpe de estado no Chile (1973-1975), foi preso político nos campos de concentração da ilha Dawson e Ritoque, onde intensifica suas críticas ao planejamento tradicional e desenvolve as primeiras idéias a respeito do Planejamento Estratégico Situacional (PES). Após ser libertado, parte para o exílio, em outubro de 1975, na Venezuela, onde passa a prestar assessoria e ocupar cargos junto ao governo venezuelano.

Em 1980, publica “Planificación de Situaciones”⁹⁰, obra, em grande parte, elaborada na época de encarceramento. O avanço das idéias do método PES se dá a partir de 1978 até 1981, quando Matus conta com a colaboração de uma equipe do CENDES (Centro de Estudos do Desenvolvimento da Universidade Central da Venezuela). Em 1984 lança o documento “Política

⁸⁹ MATUS, Carlos. 1969. **Estrategia y Plan**. México DF, México: Siglo XXI Editores.

⁹⁰ MATUS, Carlos. 1980. **Planificación de situaciones**. FCE. México DF, México.

y Plan”⁹¹, texto que reelabora e estende, posteriormente, em “Política, Planificación y Gobierno”⁹², “com la adición de elementos metódicos para el desarrollo de procesos de planificación estratégica situacional, a diferencia de Planificación de Situaciones que incluye elementos de enfoque metodológico, más que de método” (ZAMBRANO, 2000, Prefácio do livro “Teoría Del Juego Social”, obra póstuma de Carlos Matus).

Em 1988, Carlos Matus cria, em Caracas, Venezuela, a Fundação ALTADIR⁹³, organismo que visa o “desenvolvimento do planejamento estratégico e das técnicas de alta direção”. A partir de então, passa a assessorar equipes de governo e planejamento, difundindo as propostas do PES em vários países, entre os quais Colômbia, Equador, Brasil e Venezuela.

Durante la década de los años noventa su intensa actividad docente para funcionarios de alto gobierno – docencia con fines prácticos: Formar equipos tecnopolíticos –, las esporádicas actividades de asesoría que aceptaba y la continuidad del contacto con la realidad de los gobiernos de América Latina le permiten captar que los problemas de la planificación en Latinoamérica requieren comprenderse en un espacio más amplio: La problemática de los sistemas, métodos y técnicas de Gobierno, frente a los cuales construye una teoría de las organizaciones públicas, y propone la Escuela de Ciencia y Técnicas de Gobierno (ZAMBRANO, 2000, Prefácio do livro “Teoría Del Juego Social”, obra póstuma de Carlos Matus).

O livro “Adios, Señor Presidente”⁹⁴, no qual o autor dá continuidade à reflexão crítica sobre o exercício de governo – cujo início se dá em “Política, Planificación y Gobierno” – é publicado em 1994. Já em 1995 publica “Chimpancé, Maquiavelo y Gandhi”⁹⁵ e em 1997 ocorre a publicação de “Los Trés Cinturones del Gobierno”⁹⁶.

⁹¹ MATUS, Carlos. 1984. **Política y Plan**. Caracas, Venezuela: IVEPLAN.

⁹² MATUS, Carlos, 1989. **Política, Planificación y Gobierno**. Caracas, Venezuela: Fundación ALTADIR – ILPES – OPS.

⁹³ ALTADIR é uma sigla para “alta direção”.

⁹⁴ MATUS, Carlos. 1994. **Adios, Señor Presidente**. Caracas, Venezuela: Fundación ALTADIR.

⁹⁵ MATUS, Carlos. 1995. **Chimpancé, Maquiavelo y Gandhi**. Caracas, Venezuela: Fondo Editorial ALTADIR.

⁹⁶ MATUS, Carlos. 1997. **Los Tres Cinturones del Gobierno**. Caracas, Venezuela: Fondo Editorial ALTADIR.

Considerando débil a formação dos governantes, Matus elabora o Projeto Escola Latinoamericana de Governo (ESCOLAG)⁹⁷.

No ano de 2000, é publicado, quase dois anos após a morte de Carlos Matus, o livro “*Teoría del Juego Social*”⁹⁸, graças, principalmente, ao empenho de sua filha Sol Maria Matus Mac-Niven e de seu amigo Kilian Zambrano.

El desarrollo de este proceso de construcción intelectual – a mediados de la década 1991/2000 – muestra la creciente expansión de una teoría de la acción social – teoría del juego social – con varios frentes de exploración y construcción cognitiva: (i) la producción social como proceso político, es decir como proceso estratégico; (ii) la teoría de las organizaciones públicas; (iii) la crítica a la teoría económica tradicional; y (iv) los sistemas de información para apoyar el ejercicio de Gobierno. Estas temáticas quedaron con niveles *diferentes* de desarrollo, no obstante todas se articulan y forman sub espacios de una teoría del juego social (ZAMBRANO, 2000, Prefácio do livro “Teoría Del Juego Social”, obra póstuma de Carlos Matus).

Em entrevista ao jornalista Franco Huertas (1996: 127), Matus, que se considerava um “progressista” preocupado com a democracia, foi questionado por, normalmente, prestar assessoria a governos que não são de partidos “de esquerda”⁹⁹. Ele respondeu que não condicionava seu trabalho (seu e da Fundação ALTADIR) a identidades ideológicas e sim a elementos éticos. Para ele, os partidos progressistas e de esquerda, que na sua opinião seriam os que mais poderiam necessitar da assessoria da Fundação ALTADIR, ignoravam-na, e comentou:

creio que lamentavelmente o dogmatismo tradicional da esquerda continua vigorando em boa parte e se expressa pelo menosprezo intelectual pelas ciências e técnicas de governo. Portanto, minhas contribuições não são, no momento,

⁹⁷ O projeto da Escola Latinoamericana de Governo (ESCOLAG) encontra-se, em sua íntegra, no livro *Teoría del Juego Social*, obra póstuma de Carlos Matus. Nesse projeto o autor desenvolve os fundamentos teóricos, os propósitos e um plano de curso para a escola. Nesse plano são listadas as disciplinas a serem ofertadas pelo curso e correspondente carga horária de cada uma delas. Carlos Matus desenvolve, ainda, as ementas explicativas de cada disciplina proposta. Para maiores detalhes ver Matus (2000: 415-446).

⁹⁸ MATUS, Carlos. 2000. **Teoría del Juego Social**. Caracas, Venezuela: Fondo Editorial ALTADIR.

⁹⁹ Entre tais governos, o jornalista destaca: governador do Estado de Zulia, na Venezuela; governadores dos Departamentos de Risaralda e de Huila, na Colômbia; prefeitos de Cartagena das Índias e de Valledupar, na Colômbia.

suficientemente valorizadas pelos partidos de esquerda que consideram que Marx é suficiente para governar (MATUS, em entrevista a Huertas, 1996: 128).

Mas Matus citou como exceção o Brasil e a República Dominicana, onde forças da esquerda solicitaram sua cooperação para treinamento. E, de fato, isso aconteceu. No final da década de 1980, a CUT, que buscava melhorias em sua organização, solicitou a Matus que auxiliasse os sindicalistas e técnicos na busca de um método que pudesse ser adaptado para a realidade e as condições da central dos trabalhadores¹⁰⁰. Um pouco mais tarde (meados de 1990), várias entidades, entre elas o DIEESE, a Escola Sindical 7 de Outubro, o Instituto Cajamar, o INAPP (Instituto Nacional de Administração e Políticas Públicas) e algumas prefeituras conquistadas pelo Partido dos Trabalhadores (Campinas, Porto Alegre, Piracicaba, Vitória, Macapá, etc.) reuniram-se em seminários a fim de buscarem alternativas que propiciassem uma maior capacidade de gestão das pessoas e instituições desses setores da sociedade. Desses seminários, originou-se o “Projeto Gestão”¹⁰¹, que desenvolvia, como uma de suas atividades, a disseminação do conhecimento sobre metodologias de planejamento, entre as quais se destacava o PES (PEREIRA, 1995).

Ainda no final da década de 1980, o CENDEC – Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico, pertencente ao IPEA (Instituto de Planejamento Econômico e Social vinculado à Secretaria de Planejamento da Presidência da República), desenvolvia uma

¹⁰⁰ As idéias sobre a difusão do PES na CUT serão desenvolvidas no Capítulo 4 desta tese.

¹⁰¹ O “Projeto Gestão” possuía as tarefas de “buscar métodos, socializá-los e adaptá-los; conhecer experiências de gestão democrática, sistematizá-las e publicá-las; capacitar equipes tecno-políticas em administrações públicas e civis; criar banco de dados das experiências, acompanhá-las e reproduzi-las.

Entre as diversas atividades desenvolvidas, várias se destinaram a disseminar o conhecimento sobre metodologias de Planejamento, entre as quais se destacaram o PES (Planejamento Estratégico Situacional), o MAPP (Método Altadir de Planejamento Popular e o ZOPP (Planejamento de Projetos Orientado por Objetivos)” (PEREIRA, 1995: 03).

discussão sobre a crise do planejamento governamental no Brasil. Nesse período, foi feito um contato com Carlos Matus¹⁰².

De fato, no prefácio à edição brasileira da obra “Política, Planejamento e Governo” (1993), Matus destaca que o Brasil foi um dos primeiros países da América do Sul a se interessar pelo Planejamento Estratégico Situacional, atribuindo, inclusive, a sigla PES ao estilo sintético dos brasileiros.

O CENDEC, órgão integrado ao IPEA, empenhou-se na renovação do planejamento tradicional a partir do final de 1988 e, deste ano até 1992, ministrei dez cursos para o IPEA/CENDEC, três cursos para a Sudene, um para o Dieese, dois para o governo de Pernambuco, um para o BNDES, um para a Fundação Nacional de Saúde, três cursos para partidos políticos, dois para a Receita Federal e um curso para a Fundap de São Paulo. Foram, no total, vinte e quatro cursos em pouco mais de quatro anos; um grande esforço de difusão (MATUS, 1993: prefácio à edição brasileira).

Atualmente, a empresa Strategia Consultores representa, no Brasil, a Fundação ALTADIR¹⁰³, que também conta com representações no Panamá, Colômbia, Chile, Bolívia, Uruguai e Argentina.

Matus faleceu em 21 de dezembro de 1998, deixando, entretanto, inúmeros seguidores e divulgadores¹⁰⁴ de suas idéias e, sobretudo, do método de Planejamento Estratégico Situacional.

¹⁰² O resultado dessa aproximação foi a elaboração de um documento chamado: Planejamento em Novos Tempos, que apresentava as linhas gerais do método do Planejamento Estratégico Situacional e um contrato para ministrar cursos de PES no CENDEC (PEREIRA, 1995).

¹⁰³ O Capítulo 4, deste trabalho, especifica melhor as atribuições da empresa Strategia Consultores.

¹⁰⁴ O INAPP (Instituto Nacional de Administração e Políticas Públicas) é uma das ONGs que trabalha, entre outras coisas, com a divulgação do PES.

3.3- O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL: AS IDÉIAS DE CARLOS MATUS

3.3.1- Fundamentação do método

Segundo Matus (2000), a capacidade de governo encontra-se em crise, em contraste com o avanço das ciências naturais e com o crescimento, em complexidade e intensidade, dos problemas sociais.

A prática cotidiana está marcada pela baixa qualidade governamental, pelo estilo primário de fazer política, pela pobreza teórica da cooperação técnica internacional e pela carência de respostas das universidades aos problemas de governo. Matus (2000) acredita que essas deficiências têm origem na separação entre política e ciência, ou seja, entre prática e teoria. Segundo ele, a condução da política é uma arte, mas há espaço para as ciências, quando se aprende a teorizar sobre a prática.

Por muitas vezes, a improvisação, o imediatismo e a incapacidade para processar “tecno-politicamente” os problemas sociais aparecem como resultado da ausência de embasamento científico nas esferas político-administrativas. Os compartimentos verticais das ciências criam barreiras entre o técnico e o político. Os problemas práticos, contudo, se diferem dos problemas das ciências. Os problemas apresentados ao dirigente que exerce uma função pública não são reconhecidos pelas ciências e transpõem as fronteiras da formação tradicional especializada por faculdades (MATUS, 2000).

A partir dessas colocações, Matus (2000) entende ser necessária uma visão “trans-departamental” e propõe a construção de uma ciência social horizontal com o intuito de reconstruir uma “teoria do governo” capaz de fundamentar os “métodos de governo”. Assim, de acordo com sua proposta, torna-se importante uma “teoria da prática” e essa teoria deve ser entendida como uma “ciência horizontal”.

É sobre a base da teoria da produção no jogo social, que sustenta o Planejamento Estratégico Situacional, que Matus propõe construir as ciências e técnicas de governo.

El método PES, Planificación Estratégica Situacional, surgió como respuesta a las complejidades anotadas. Ha tenido éxito en superar a la planificación tradicional, en exceder los límites del ámbito económico para constituirse en planificación de la acción, y en rebasar también el espacio de la mera planificación, imponiendo gradualmente sus herramientas como método de gobierno. Es decir, ha inaugurado una nueva disciplina. Ha demostrado alta eficacia en la práctica y una buena capacidad de respuesta ante los interrogantes teóricos. (...)Pero, la fortaleza del PES y su continuo enriquecimiento dependen de un desarrollo teórico más profundo, que lo defienda de las interpretaciones simplistas y mecánicas, además de las amputaciones arbitrarias generadas por la *incomprensión*. *La Teoría de la Producción en el Juego Social* persigue ese propósito: constituirse en la teoría social capaz de sustentar los métodos de gobierno y las Ciencias y Técnicas de Gobierno (MATUS, 2000: 27).

Segundo Matus (2000), a “prática social horizontal”¹⁰⁵, exercida no âmbito público, atravessa os departamentos das ciências tradicionais, produzindo problemas comuns, gerando relações entre esses departamentos e, conseqüentemente, produzindo um intercâmbio de problemas entre eles¹⁰⁶, ou seja, a ação pública acaba por gerar efeitos positivos ou negativos em relação às metas anunciadas. “Hacer política es intercambiar problemas. Un proyecto de gobierno es una propuesta de intercambio de problemas” (MATUS, 2000: 29).

¹⁰⁵ A prática social não reconhece a divisão vertical por departamentos, tal como estabelecido pelas ciências tradicionais.

¹⁰⁶ Por exemplo: uma ação no campo econômico gera efeitos políticos que devem ser avaliados e vice-versa.

O quadro a seguir enumera alguns problemas, vistos pelo autor como inerentes e comuns a qualquer atividade prática de interação humana, que exigem uma teorização, e alguns conceitos propostos pela “teoria do jogo social”, concebida por Matus, com o intuito de elevar a qualidade da prática horizontal e evitar a improvisação.

LOS DOCE PROBLEMAS DE LA PRACTICA HORIZONTAL

PROBLEMA	CONCEPTOS
1- Comprender la realidad global desde adentro, como actor participante en un juego.	ACTOR, SITUACIÓN, JUEGO SOCIAL, PRODUCCIÓN SOCIAL, ACCIÓN SOCIAL.
2- Comprender el papel del lenguaje en la acción práctica.	ACTO DE HABLA, CONVERSACIONES.
3- Identificar y analizar problemas cuasiestructurados.	MALESTAR, PAISAJE SOCIAL, PROBLEMA CUASIESTRUCTURADO.
4- Identificar posibilidades de acción.	JUEGO NEBULOSO, CREATIVIDAD, JUEGO LIBRE ABIERTO.
5- Evaluar posibilidades técnicas de acción.	EFICIENCIA Y EFICACIA TÉCNICA O DEPARTAMENTAL, VECTOR DE RECURSOS ESCASOS.
6- Evaluar viabilidad de la acción.	ESTRATEGIA, TÁCTICA, REFORMA Y REVOLUCIÓN DEL JUEGO.
7- Lidar con la incerteza y las sorpresas.	INDETERMINISMO, INCERTIDUMBRE DURA, SORPRESAS.
8- Ejercer el juicio humano para evaluar la conveniencia de las posibilidades.	JUICIO HUMANO, VALOR DE UN PROBLEMA, INTERCAMBIO DE PROBLEMAS.
9- Experimentar y ensayar para simular la realidad antes de actuar.	SIMULACIÓN HUMANA, CONFIABILIDAD DE UNA APUESTA.
10- Acompañar el impacto de la acción sobre la realidad y corregir desviaciones.	MONITOREO DE GESTIÓN.
11- Organizarse para la acción.	JUEGO MACROORGANIZATIVO, ORGANIZACIÓN.
12- Explorar el futuro para fundamentar la acción presente.	APUESTA ESTRATÉGICA, PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA, CREACIÓN DEL FUTURO.

Fonte: MATUS (2000: 35-36).

O padrão explicativo da teoria social tradicional, seguindo as ciências naturais, baseia-se em uma observação objetiva da realidade “a partir de fora”. Essa explicação assume uma relação fria entre o sujeito observador e o objeto observado, desconhecendo a complexidade da interação humana. Já a ação prática é realizada no jogo social “a partir de dentro”, através da interação entre jogadores e jogadas¹⁰⁷. “Em la acción social siempre hay una relación entre sujetos que genera una interacción entre ellos. (...) La eficacia de mi acción no es absoluta es relativa a la acción del otro” (MATUS, 2000: 40).

De forma sintética, Matus afirma que a perspectiva do cientista clássico, baseada na práxis vertical, possui como características principais: o determinismo¹⁰⁸; a desconsideração das subjetividades; a compartimentalização vertical das ciências; a explicação única da realidade através de diagnóstico; a consideração da sociedade como um objeto sem atores¹⁰⁹ ou como um sistema manipulável. Para os deterministas, o homem não tem a liberdade de criar o seu futuro. Matus (2000) entende que a rigidez dessas idéias é infensa à complexidade e nebulosidade da práxis social. Em contraponto, propõe a perspectiva do ator que protagoniza o jogo social, baseada na práxis horizontal, ou seja, propõe uma teoria da ação social.

Entendendo o jogo social como a arena onde ocorre a prática política e se exercita o governo, constata-se que ele se apresenta como um meio conflitivo, competitivo e/ou cooperativo. A perspectiva proposta pretende enfatizar a relação entre sujeitos e os problemas da interação

¹⁰⁷ “La palabra acción merece un examen. De su significado impreciso nacen muchas confusiones. Por de pronto, conviene distinguir entre la *acción instrumental*, típica de la aplicación de las ciencias naturales, que establece una relación entre *sujeto explicante* y *objeto explicado*, y la *acción social*, que implica la interacción entre dos o más sujetos o *actores* de un juego” (MATUS, 2000: 40).

¹⁰⁸ No determinismo científico, a estrutura do mundo segue leis únicas e precisas, o sistema é fechado, de modo que o futuro pode ser calculado racional e antecipadamente. Admite um só resultado possível. A certeza indeterminística define um espaço de resultados possíveis.

¹⁰⁹ A teoria do jogo social procura superar o conceito de agente e aprofundar o conceito de ator social. Para Matus (2000), um ator deve ser entendido como um produtor e um produto social. É uma “fenoestrutura social”, cujos

social; a legitimação das incertezas, da subjetividade e da criatividade; a explicação da realidade a partir da observação dos vários atores participantes do jogo; a substituição do conceito de diagnóstico pelo conceito de análise situacional¹¹⁰, a identificação de problemas sociais, que são sempre “quase-estruturados”, ou seja, relativos a um jogador, podendo, ao mesmo tempo, representar uma ameaça para alguns atores e, por outro lado, uma oportunidade para outros (MATUS, 2000).

No espaço social, assim, não haveria uma ordem determinística, sendo o lugar de um jogo aberto e criativo. Desse modo, pode o homem, com algumas restrições, criar o seu futuro, mesmo que não possa escolher as circunstâncias dessa ação criadora, ou seja, o contexto.

Matus (2000) acrescenta que a ação social é orientada e motivada por um sentido (racional ou passional) e executada mediante uma causalidade. As relações causais são independentes de nossa vontade, já as conexões de sentido representam o porquê da ação, ou seja, a vontade e o motivo dos atores; logo, para compreender a realidade, é necessário compreender tanto as causas como os sentidos. Interessam, assim, à teoria da ação social, os valores, as tradições, o juízo analítico e o juízo intuitivo, diferentemente das considerações da ação instrumental, própria das ciências naturais. Dessa forma, nas ciências sociais seria de suma importância identificar quem atua e por que atua, considerando que os resultados dependem, em parte, do ator que os produz e dos atores afetados. Dever-se-ia levar em conta que os valores e as motivações estão por trás da ação.

Matus estabelece uma diferenciação entre o chamado “cálculo paramétrico” e o “cálculo interativo”. O “cálculo paramétrico” seria o cálculo da continuidade, que estabelece uma

recursos pessoais podem ser sintetizados nos seguintes vetores: vetor de personalidade; vetor de valores; vetor de capacidades cognitivas; vetor de motivações.

projeção única sobre o futuro, não havendo criatividade, nem incerteza. Ao contrário, o “cálculo interativo” seria um conceito relevante para o entendimento da ação social, sendo um modo distinto de explorar o futuro.

El cálculo interactivo (...) asume a plenitud el concepto de acción social, como una relación entre actores en un juego, se basa en el reconocimiento del otro. (...) Como señala Clausewitz, la acción más eficaz de un actor no depende solamente de lo que cada jugador hace, sino además de la acción anterior y posterior del otro. De este modo, los jugadores pierden el control absoluto de la eficacia de sus jugadas y pasan a depender de la dialéctica del juego (MATUS, 2000: 124).

O cálculo paramétrico é válido em sistemas repetitivos que podem ser controlados por um planejamento normativo e determinista. Os processos criativos exigem um planejamento mais complexo relacionado diretamente ao cálculo interativo e sua incerteza intrínseca.

Nas situações de conflito, próprias do jogo social, a decisão tomada por um ator, com o intuito de atingir o seu objetivo, depende das decisões desconhecidas dos outros participantes do jogo. Há uma incerteza inevitável sobre o plano de ambas as partes¹¹¹. A eficácia do plano de um jogador depende do plano do outro e vice-versa. Assim, o ator social joga baseado no cálculo interativo que é próprio de sistemas abertos a muitas possibilidades, ou seja, de um sistema criativo. Na vida cotidiana há uma combinação de criatividade com incerteza. A incerteza refere-se, sobretudo, aos eventos de ocorrência possível e às probabilidades de ocorrência de tais possibilidades¹¹² (MATUS, 2000).

Importante esclarecer alguns pontos sobre a idéia de jogo, sempre presente nas obras de Matus. O jogo, segundo o autor, pode apoiar o plano de cada um. É uma técnica de simulação

¹¹⁰ Esse conceito será discutido posteriormente, no sub-item 3.3.2, deste Capítulo.

¹¹¹ “Conviene recordar que la certeza no es siempre un atributo de la mejor decisión. Una jugada incierta con resultados probables y brillantes puede ser mejor que una jugada cierta con resultados mediocres” (MATUS, 2000: 99).

social, que visa a tratar do cálculo interativo em processos criativos, não repetitivos e não regidos por leis de comportamento que permitam prever os movimentos e suas conseqüências.

La técnica de juegos o simulación humana no es una herramienta que surgió y evolucionó desde las ciencias o la teoría hacia la práctica. Por el contrario, viene desde la práctica hacia su desarrollo como técnica. Por consiguiente, su fundamento teórico es débil y su validez como experimentación social simulada no está bien probada ni fundada. Esto hace que la técnica de juegos sea, por ahora, una herramienta poderosa, pero también peligrosa para aquellos que no están conscientes de sus debilidades (MATUS, 2000: 135).

No jogo social, como em outros tipos de jogos, há competição, cooperação e conflito entre os jogadores. Entretanto, é um tipo especial de jogo. Tem algumas características comuns com os jogos desportivos, porém, segundo Matus (2000), apresenta poucas semelhanças com a Teoria dos Jogos de von Neumann y Morgenstern, já que essa teoria lida com a interação humana como se fosse um “problema bem-estruturado”, em que as possibilidades e probabilidades são conhecidas. Logo, se nos sistemas criativos, típicos dos jogos sociais, os homens lidam com problemas “quase-estruturados”¹¹³, torna-se óbvia a diferença entre os jogos matemáticos e os sociais.

O jogo da produção social tem algumas regras que Matus (2000) denomina de genoestruturas e que representam um produto social. Da mesma forma, cada ator¹¹⁴ do jogo é denominado de fenoestrutura humana que se determina por um vetor de atributos acumulados. Nesse sentido, a personalidade, os valores, as capacidades, os recursos e as motivações, que

¹¹² A possibilidade é enumerativa e qualitativa. A probabilidade é a possibilidade quantitativa da ocorrência de um evento e não existe sem referência à possibilidade. A máxima incerteza acontece quando há dúvidas sobre as possibilidades e as probabilidades.

¹¹³ “A expressão quase-estruturado significa mais ou menos estruturado, estruturado em parte ou deficientemente estruturado” (MATUS, 1993: 182).

¹¹⁴ O ator deve ser entendido como um jogador criativo, situado dentro do jogo (MATUS, 2000).

expressariam em conjunto as acumulações ou atributos acumulados de um ator, condicionam a produção das jogadas¹¹⁵. Logo, as fenoe estruturas condicionam a capacidade de produção.

O grande jogo social, segundo Matus (2000), é composto por nove jogos paralelos, mas inter-relacionados¹¹⁶, não se dividindo em compartimentos excludentes, senão em lógicas de jogo superpostas. É cumulativo e contínuo. Cada momento do jogo é uma situação, que é distinta para os diversos jogadores, ou seja, as visões são distintas sobre a evolução do jogo e sobre os problemas que o mesmo apresenta. Lida-se, constantemente, com a “incerteza dura” que é qualitativa e quantitativa, permitindo apreciar somente parcialmente as possibilidades e impedindo a fixação de probabilidades objetivas. Nesse jogo, as condições iniciais não são válidas para todos, o que o torna desigual, ao contrário dos jogos desportivos que partem de uma condição de igualdade.

Além disso, os atores do jogo social lidam com ameaças, oportunidades e problemas. As ameaças se traduzem pelo risco de perder vantagens ou conquistas já acumuladas. As possibilidades abertas pelo jogo e que podem ser aproveitadas ou não, são chamadas de oportunidades¹¹⁷. Deve-se considerar, contudo, que uma oportunidade pode ser, ao mesmo tempo, um problema e seu inverso, em outras palavras, uma oportunidade para um pode ser um problema para outro. Matus define problema como “uma discrepância entre o ser (ou a possibilidade de ser),

¹¹⁵ As jogadas, produção ou fluxos indicam as ações realizadas pelos atores (MATUS, 2000).

¹¹⁶ Os jogos que compõem o grande jogo social, segundo Matus (2000) são: o jogo político, que produz, distribui e concentra o poder político; o jogo econômico, no qual se disputa e se distribui o poder econômico; o jogo da vida cotidiana, em que se distribui a qualidade de vida e o poder comunitário; o jogo pessoal; o jogo comunicacional, no qual se realiza o apoio aos outros jogos no plano do entendimento e da comunicação entre os jogadores; o jogo macroorganizativo, cuja função é produzir a ação organizativa institucional; o jogo dos valores, que representa a consciência de todos os jogos, ou seja, o capital ético, estético e emocional sobre os quais giram os outros jogos; o jogo das ciências; o jogo da natureza, onde opera o poder da natureza.

¹¹⁷ Percebe-se, aqui, o aparecimento da mesma linguagem e, apesar da retórica sofisticada, das mesmas idéias presentes na escola do *design* de formação estratégica desenvolvidas no final da década de 1950 e início da década de 1960, cujo impulso veio de um grupo da Harvard Business School. Para maiores detalhes sobre a escola do *design*, ver o Capítulo 3, desta tese.

e o deve ser, discrepância essa que um ator encara como evitável e inaceitável”¹¹⁸ (MATUS, 1997a: 259).

Matus conclui:

A teoria do planejamento situacional é a teoria de um jogo, não no sentido matemático da teoria dos jogos, mas no sentido de kriegspiel (jogo de guerra), como assinala corretamente o professor Noel Mc Ginn, da Universidade de Harvard. (...) o problema do plano consiste em que cada força deve vencer a resistência ativa e criativa do oponente para poder alcançar sua situação-objetivo. Conseqüentemente, cada jogador deve desenhar uma estratégia e uma tática para construir a viabilidade de seu arco direcional. (...) se o processo avança na direção desejada pela força A, ele se afasta da situação-objetivo da força B. Por isso, o que é construção de viabilidade para uma força é destruição de viabilidade para seu oponente (MATUS, 1997a: 171-172).

Segundo Carlos Matus (2000), o pensamento científico avançado contemporâneo reconhece que os processos, em geral, seguem um padrão não determinístico. A partir dessa consideração, critica a teoria econômica que, para ele, está, aparentemente, fundada como uma ciência social, mas que não representa a complexidade do jogo social, tratando de sistemas fechados, através do paradigma determinista. “Si el mundo es indeterminístico como sostiene Popper, y también la teoría PES, las ciencias definidas con criterios determinísticos significarían una renuncia a comprender el mundo” (MATUS, 2000:173). Assim, o aspecto econômico é importante na prática social, mas não é tudo.

Nesse sentido, Matus sustenta que a teoria econômica se baseia nos seguintes supostos: é uma ciência vertical que impõe suas fronteiras, excluindo outras dimensões, como a

¹¹⁸ Com relação aos problemas, Matus aponta alguns elementos conceituais: “i. um problema é *relativo* à posição de um ator; ele não é definível como algo absoluto; ii. Um problema é *atual* se constitui uma discrepância entre o ‘ser’ e o ‘deve ser’ , e é *potencial* se surge se uma discrepância entre a ‘possibilidade de ser’ e o ‘deveria ser’; iii. Um problema é considerado *inaceitável* por um ator se este atribui valor ou interesse positivo à sua eliminação; iv. Um problema é *terminal* se constitui uma realidade insatisfatória de contato direto ou frontal com os atores sociais, e é *intermediário* quando tais atores são afetados por realidades das quais não têm consciência ou com as quais não têm uma relação direta; v. um problema é tido como *evitável*, isto é, como manifestação de causas identificáveis e elimináveis, se a natureza das causas indica a dificuldade de solucioná-lo” (MATUS, 1997a: 259, 260).

dimensão política; segue leis e desconsidera a criatividade; sua potência depende de sua capacidade de predição do futuro; estabelece relações do homem com as coisas e não se refere às relações entre os homens, não explorando o mundo interno humano; seu método de investigação é similar aos métodos das ciências da natureza, não considerando as diferenças entre ciências naturais e sociais (MATUS, 2000: 187).

Uma das críticas de Matus à teoria econômica recai sobre as muitas soluções inadequadas e custosas dadas aos problemas reais, fato que ele relaciona, sobretudo, à desconsideração e à falta de análise do intercâmbio de problemas com os outros departamentos das ciências, especialmente as relações com o jogo político, e à despreocupação com a teoria da ação humana e suas complexidades.

A complexidade da teoria social deve-se, em grande parte, à sua relação com os processos criativos e à consideração do mundo interno do homem. Se, de acordo com o positivismo lógico, um enunciado só é racional ou científico quando verificável na observação empírica, contraditoriamente, os juízos de valor que estão por trás da conduta humana, como conexões de sentido, não podem ser ignorados e declarados insignificantes para as ciências. “El criterio de verificación para declarar verdadera o falsa una teoría es un criterio que se refiere solo a una parcela del conocimiento humano. Los valores y las ideologías no son ni verdaderas ni falsas, pero ello no los hace menos relevantes para la práctica social que las aserciones falsables” (MATUS, 2000: 178).

Ainda que atuantes em um mesmo jogo social, os atores vivem realidades diferentes. Um problema para um pode ser um bom negócio para outro. As diferenças e desigualdades são inerentes ao jogo social, principalmente ao se considerar as relações de conflito e cooperação entre

os jogadores. Cada um está marcado por sua experiência, formação intelectual e intuitiva, pelo seu trabalho, seu status social, seus hábitos.

No es posible apreciar la realidad del juego y anticipar el cálculo de la eficacia de las jugadas sólo con el soporte de las ciencias tradicionales verticales, cuya herramienta básica es el juicio analítico departamentalizado. Es necesario desarrollar el juicio analítico horizontal de las ciencias de la acción y complementarlo con el juicio intuitivo. Esa combinación produce un juicio cuasi-racional que hemos llamado juicio tecnopolítico o razón tecnopolítica. (...) Esta argumentación no puede entenderse como una apología de la intuición. Es una argumentación en favor de no menospreciar la intuición, sobre todo en un mundo demasiado influido por los barbarismos científicos que surgen de las ciencias verticales (MATUS, 2000: 200, 201).

Diante dessas premissas, o mundo não deve ser ajustado a uma explicação teórica simples. A complexidade da realidade deve ser respeitada. Com essa intenção, Matus (2000) afirma buscar um conceito mais amplo que abra espaço para os processos criativos, negando a concepção das ciências determinísticas.

3.3.2- O conceito de situação e de estratégia

Para Matus (2000), a teoria da ação exige uma teoria das situações¹¹⁹. Ele destaca que o investigador científico, geralmente, tem como interesse a compreensão do mundo, sem relação com a ação. Além disso, sua compreensão se restringe a uma parcela da realidade, um recorte que é objeto da ciência. Desse modo, o cientista não é um ator direto da transformação social, diferentemente do dirigente político que atua no jogo em papel protagônico, não se limitando à simples observação. Contudo, por muitas vezes, seu modo de compreender para atuar carece de

¹¹⁹ “El concepto de situación tiene antecedentes ilustres. Gramsci desarrolló un análisis de las correlaciones de fuerzas y de los conceptos de estrategia, táctica y plan estratégico. (...) Podría decirse que en Gramsci el concepto de situación no está limitado a una explicación del presente sino que también es una categoría para concebir el futuro, explicar el pasado, entender la historia y construir el futuro” (MATUS, 2000: 141).

objetividade, capacidade e juízo analítico, próprios do científico. Acaba dominado pela impaciência da ação. Aqui, volta-se à questão da separação entre política e ciência.

Com base nessas idéias, algumas diferenciações são estabelecidas entre o diagnóstico e a análise situacional. O diagnóstico é impessoal, não necessitando da identificação do autor que explica. Ele vale pelo seu rigor como investigação científica, pelos méritos de sua proposta, não por quem diagnostica. A análise situacional, ao contrário, sendo uma explicação prática própria de um ator no jogo social, só tem valor pelo autor da fala. “Lo que vale de la explicación situacional es quién lo dice, aunque lo que diga tenga poco o ningún valor científico. Vale, porque tiene valor político, y quién lo dice fundamenta su acción en ese dicho” (MATUS, 2000: 142).

Assim, entende-se o diagnóstico como um monólogo que desconsidera a existência do outro e que é elaborado sem qualquer compromisso com a ação. Já a apreciação situacional é um diálogo entre atores, ou seja, há uma consideração da interação humana, tanto em casos de conflito como de cooperação e, assim, o cálculo interativo ganha destaque na tentativa de conhecer as motivações e possíveis ações do oponente. Nesse sentido, a teoria das situações procura diferenciar as explicações segundo seus autores, ao invés de se prender a uma única explicação verdadeira.

Segundo Matus (2000), as ciências tradicionais denominam de diagnóstico a explicação da realidade baseada em normas de objetividade e rigor. No planejamento normativo tradicional a palavra diagnóstico significa a explicação que fundamenta o plano. De acordo com o autor, a palavra é a mesma, mas seu uso deve ser diferenciado.

Es un trasplante indebido sin las debidas interfaces entre dos juegos distintos y paralelos: El Juego de las Ciencias y el Juego Político en el gobierno. (...) En el Juego de las Ciencias ese diagnóstico es uno y único, si pretende ser riguroso. En ese caso, sin mayor reflexión, la palabra riguroso parece sinónimo de objetivo. Pero, en el Juego Político, la fuerza o el actor que planifica está dentro del sistema planificado y éste contiene además oponentes con capacidad de explicar y planificar según sus propios intereses. Resulta evidente que pueden existir varios diagnósticos sobre una misma realidad, porque tal objetividad pura es imposible en un juego conflictivo. Esa subjetividad existe, es inevitable (...). Si el diagnóstico ignora o amputa las subjetividades, no puede ser riguroso. Un modelo teórico sólo puede y debe simplificar la realidad, pero no puede amputarla. (...) Por consiguiente, el diagnóstico no puede ser, al mismo tiempo, único, riguroso y objetivo. Aquí es donde *aparece la necesidad de la explicación situacional* (MATUS, 2000: 150).

Matus (2000) utiliza-se das idéias de pensadores como Heidegger (1927), Sartre (1943), Gadamer (1975) e, principalmente, Ortega e Gasset (1936) na elaboração do conceito de situação¹²⁰. Parte do princípio de que a teoria da ação exige uma teoria das situações e de que o “homem de ação” não é um acadêmico ou um intelectual, nem está guiado por razões científicas. Na verdade, esse mesmo homem complementaria seu “juízo analítico débil” com seu “juízo intuitivo”. Dessa forma, sua ação jamais poderia basear-se em diagnósticos (MATUS, 2000).

La capacidad de Ortega y Gasset para comprender la insuficiencia de la reflexión científica en la comprensión del mundo real es notable. Ortega destaca la razón vital, que es situacional, por encima de la razón abstracta, que podemos entenderla como una razón científica (MATUS, 2000: 143).

Matus sintetiza como segue as principais idéias de Ortega que utiliza:

- a) a situação é uma imposição ao ator social;
- b) a ação não tem significado fora da situação;
- c) explicar algo é dialogar com a situação; o diagnóstico é um monólogo;
- d) a história está presente na situação;
- e) não há ação na distância; atua-se apenas no presente (MATUS, 1997a: 208).

A partir dessas idéias, Matus conclui que se pode pensar a “dinâmica do jogo social como uma trajetória de situações” e que os jogadores podem tentar criar novas situações visando

¹²⁰ “La idea de *estar* envuelto en una situación, de *ser* y *hacer* en una situación, junto con *conocer* y explicar desde *dentro* o *desde* una situación, es una aportación de pensadores como Heidegger (El Ser y el Tiempo, 1927), Sartre (El Ser y la Nada, 1943), Gadamer (Truth and Method, 1975) y Ortega y Gasset (Historia como Sistema, 1936)” (MATUS, 2000: 142).

a alguma “situação-objetivo”. Assim, é possível “planificar situaciones, no para predecir el futuro, sino para luchar por crearlo. El hombre de acción necesita planificar situaciones” (MATUS, 2000: 146).

Em sentido amplo, o termo “situação” pode ser entendido como uma apreciação do conjunto, “como categoría integradora de los distintos aspectos y regiones de la realidad social o de una formación social em um momento determinado” (MATUS, 1981: 02); ou ainda,

Una situación es una distinción hecha por un actor en relación con su acción en el juego social. De esta forma existen muchas maneras para distinguir una situación, con sus fronteras difusas, del contexto que sólo nos interesa como tal. La situación, así definida, constituye un espacio de producción social donde nosotros jugamos un papel al igual que nuestros oponentes, y donde todo lo que allí ocurre en términos de producción social depende de nosotros y ellos, en interacción con el entorno que nos envuelve a ambos (MATUS, 2000: 149).

De forma simplificada, poderia ser dito que o conceito do termo “situacional” estaria ligado à idéia de relação entre sujeitos, ou seja, deve-se reconhecer a existência do outro e, assim, entende-se que há mais de uma explicação possível e verdadeira sobre uma mesma realidade. Para uma explicação completa dessa realidade é fundamental considerar o papel dos outros atores e procurar entender a explicação de cada um. Dessa maneira, o poder passa a ser um recurso escasso, porque o outro também tem poder e o plano passa a trabalhar e a considerar as incertezas (a realidade é mutável e as explicações dos diversos atores sociais sobre ela são diferenciadas).

Deve-se destacar que cada explicação depende de quem explica, para quem explica, de que posição explica e para quem explica (MATUS, 1993). Assim, a situação seria um espaço de produção social onde cada um desempenha um papel e onde tudo o que acontece depende de todos os jogadores, em interação com o cenário¹²¹ que os envolve.

¹²¹ O cenário deve ser entendido, aqui, simplesmente como pano de fundo da cena ou como entorno (MATUS, 1993).

A situação é a explicação da realidade, elaborada por uma força social em função da sua ação e da sua luta com outras forças sociais. Ela se refere ao ator da explicação, seus oponentes e aliados, suas ações, às ações de seus oponentes e aliados, assim como à realidade social construída no processo social. Essa realidade apresenta-se como dada num certo momento da formação social, mas é produto da luta constante por manter, reproduzir e transformar o sistema. Esta explicação situacional é alternativa ao conceito tradicional de diagnóstico (...) (MATUS, 1993: 219).

Ressalta-se que, de certa forma, toda explicação situacional é incompleta, já que seria impossível apreciar a realidade a partir dos pontos de vista de todos os jogadores relevantes. Assim, “*todo jugador explica com um cierto grado de ceguera situacional*” (MATUS, 2000: 160). Contudo, segundo Matus (1993), o diagnóstico seria ainda menos rigoroso, já que é cego à sua própria cegueira.

A partir dessas considerações, Matus enumera algumas das características que confeririam superioridade à explicação situacional. Primeiramente, é uma explicação ativa, pois é feita pelo ator envolvido na ação. É “auto-referencial”, já que se realiza para servir ao propósito definido e ao ponto de vista do ator. É “policêntrica”, porque o ator que explica deve considerar a auto-referência do outro. É uma explicação dinâmica, a partir do momento em que tenta captar a realidade como um processo mutante, relacionando-a com seu percurso histórico. É totalizante, pois compreende as várias dimensões da realidade, referindo-se a um momento do processo de produção social (MATUS, 1993: 220).

Convém, por fim, determinar o conceito de estratégia abordado por Matus em suas obras. Para o autor, o termo estratégico deve ser entendido como “*um modo de vencer num jogo dialético*” (MATUS, 1993: 193), ou seja, a estratégia refere-se ao que é importante para superar a oposição de outros jogadores no sistema social. Destaca-se, aqui, a necessidade de se preocupar com a articulação do que é importante hoje com o que será importante no futuro. De forma resumida,

Tática é o uso ou aplicação de recursos escassos, visando uma mudança situacional imediata. Estratégia é o uso ou aplicação da mudança situacional visando a alcançar a situação-objetivo. Desta forma, o encadeamento de operações táticas constrói a viabilidade da estratégia. A estratégia e a tática desenvolvem-se entre oponentes historicamente situados que, por serem atores criativos, não podem enumerar exaustivamente seus planos possíveis e, *conseqüentemente, tentam resolver um problema quase-estruturado* (MATUS, 1993: 195).

3.3.3- O Planejamento Estratégico Situacional: o método

O planejamento, segundo Matus (1993), deve ser entendido como a constante articulação da estratégia e da tática, que são elementos fundamentais em um sistema onde outros sujeitos planejam e cada um possui objetivos distintos, gerando, muitas vezes, uma relação de forças. Para alcançar uma situação-objetivo torna-se necessário vencer a resistência do oponente ou obter a sua cooperação. O plano, assim, envolveria conflito e/ou cooperação.

Partindo-se da explicação situacional, cada ator distingue e seleciona problemas numa perspectiva particular, ou seja, distinta da do outro e, então, desenvolve ações para alcançar as mudanças intencionadas. Dessa forma, no centro do plano estão os problemas e as operações para enfrentá-los. Na verdade, esse enfrentamento poderia ser entendido como um processo de intercâmbio de problemas.

Em se tratando de um jogo social, o cálculo interativo seria imprescindível, já que a eficácia da ação de um jogador depende das ações do outro. Nesse sentido, através do cálculo interativo deve-se buscar desvendar o “código operacional” do oponente, o qual passaria a conduzir os cálculos sobre a sua estratégia.

Matus (1993, 2000) entende que a simulação de cenários pode contribuir para a exploração do futuro e para o enfrentamento das inúmeras possibilidades incertas, típicas de um

processo criativo e nebuloso. A técnica de cenários é baseada na idéia de que o jogador escolhe seu plano, mas não o contexto em que deve colocá-lo em prática. Assim, o cenário poderia ser traduzido como a circunstância, como algo que se encontra fora do controle do ator, ou seja, o ator não pode escolher o cenário.

Nesse sentido, o conceito de cenário não deve ser confundido com o conceito de alternativa. A alternativa é simplesmente uma opção, algo que se pode escolher. O cenário, diferentemente, é composto não só por opções, mas também por variáveis que não são passíveis de escolha. No Planejamento Estratégico Situacional essa técnica deve ser utilizada com a função de incorporar as variáveis não controláveis ao cálculo do plano.

Algunos confunden los escenarios de planificación, que son herramienta contra la incertidumbre, con los escenarios de prospectiva, que son para explorar caminos inéditos y elegir un camino. Carentes de esa distinción, piensan que se puede elegir un escenario. Basta con pensar que ello significa elegir las circunstancias, para comprender el error. No se puede elegir un escenario de planificación, porque se compone de opciones, variantes e invariantes, y sólo podemos elegir las opciones (MATUS, 2000: 89).

Destaca-se que entre a situação-inicial e a situação-objetivo há várias trajetórias possíveis e incertas a se seguir. Diante da incerteza, surge a importância do cálculo que deve preceder e presidir a ação dos jogadores.

O cálculo sobre o futuro, na visão de Matus (1993), deve ser realizado, incessantemente, antes da atuação. Deve ser entendido, contudo, como um meio que garanta racionalidade ao cálculo sobre as decisões presentes. Importante esclarecer que o objetivo do planejamento é o presente e não o futuro. Por isso, o cálculo sobre o presente deve ser dominante no plano da ação que intenciona a mudança situacional. A idéia do autor é resgatar o “sentido prático do planejamento”, centrando a atenção no processo de governo e planejamento.

Meu plano estará sempre pronto, mas estará sempre em processo de revisão. Não haverá tempo para o “plano-livro”. Devo calcular rapidamente e com capacidade de antecipar a mudança situacional real. Esse cálculo deve ser um processo incessante e permanente de pré-alimentação do futuro e de retroalimentação do passado recente. Assim, meu plano se parece mais com a estratégia num jogo que com um desenho normativo (...) No entanto, o plano tem muito de jogo e também muito de desenho. É um jogo em que cada um de nós deve desenhar o objetivo que procura. Meu programa direcional é meu desenho. Nele, preciso minha situação-objetivo, os problemas que valoro na minha situação inicial e os projetos de ação com que os enfrentarei (MATUS, 1993: 288).

Para Matus o plano deve ser um empreendimento de criação coletiva, em que se valorize a criatividade e o compromisso (MATUS, 1993). Assim, deve ser democrático e descentralizado¹²²; contudo, algumas regras devem ser estabelecidas para assegurar a coerência global. Daí surge um dilema apontado por Matus (2000): as regras do jogo social definem espaços de liberdade e espaços de igualdade, regulando a relação entre os indivíduos e, conseqüentemente, restringindo a liberdade individual e gerando a possibilidade de desigualdade entre os jogadores, já que os mais fortes usam a liberdade produzindo desigualdades; se em um sistema democrático almeja-se o máximo grau de liberdade compartilhado para todos, entra-se em contradição com a aspiração social de igualdade. “El máximo de libertad individual es incompatible con el máximo de igualdad. La conciliación de ambos propósitos es la función más importante de las reglas de convivencia” (MATUS, 2000: 219). Geralmente, sacrifica-se algo de cada propósito (liberdade e igualdade) na regra política determinante do sistema social. Esse dilema definiria o “grande intercâmbio de problemas” que caracteriza a estrutura do jogo social.

¹²² “No es posible resolver los problemas monopolizando y centralizando su análisis. Debemos elevar masivamente la capacidad de la población para analizar sus propios problemas. Ello facilita la asimilación de las medidas adecuadas para enfrentar los problemas que exigen sacrificios. La población rechaza los sacrificios impuestos que no comprende, pero acepta los sacrificios que ella misma califica como necesarios y justos” (MATUS, 2000: 233).

3.3.4- Distinções entre o Planejamento Normativo e o Planejamento Estratégico Situacional

Para compor seu modelo de planejamento, Carlos Matus (1981, 1984, 1993, 1997a) faz inúmeras distinções entre o Planejamento Tradicional ou, como chamado por ele, Normativo, e o Planejamento Estratégico que propõe. Acredita, porém, que todo plano tem tanto um aspecto normativo quanto um aspecto estratégico que, nesse sentido, não são opostos e sim complementares. A principal crítica que faz ao planejamento tradicional é por acabar tornando-se pura norma, estabelecendo uma divisão da realidade entre os aspectos políticos e econômicos, ao apresentar um enfoque principalmente econômico, constituindo um discurso baseado no que “deve ser” sem integração e relação direta com a prática e com as ações e decisões concretas e possíveis. Assim, a norma teria sua origem no “necessário”, diferentemente do estratégico que se originaria na construção do “possível”. Contudo, ressalta-se que as mudanças no jogo que hoje parecem impossíveis só se realizam no futuro quando se faz, hoje, o que é possível. Para Matus, o procedimento normativo e o procedimento estratégico devem buscar uma convergência do “deve ser” e do “pode ser”.

Ao propor, em seu método, o cálculo interativo em situações conflituosas, típicas do jogo social, Matus questiona e critica o que chama de cálculo unilateral realizado no planejamento normativo, sem a consideração da existência de oponentes que também planejam.

Ainda com relação às críticas ao planejamento tradicional, confronta a teoria das situações e a consideração da totalidade social fundamentais para a ação, com o cálculo econômico-social que incide apenas em parcela dessa totalidade. Por fim, acrescenta:

Pode-se acusar o planejamento normativo de insinceridade, porque ele oculta a ambigüidade inconsistente de sua resposta à pergunta: caso se faça tudo o que está anunciado no plano-livro, os objetivos serão alcançados? Mais ainda, a

causa principal do não-cumprimento dos objetivos não está no não-cumprimento dos planos, mas no fato de que eles não conduzem aos objetivos que declaram (MATUS, 1997a: 563).

Segundo Matus (1981, 1982, 1993, 1997a), as estratégias de desenvolvimento, sobretudo no caso dos países menos desenvolvidos, devem propor mudanças “situacionais” significativas e, em alguns casos, transformações profundas. Essas transformações somente poderão se concretizar através de um processo de luta, que abrange desde o conflito político entre governo e oposição ou no interior de uma força social até o extremo da guerra revolucionária. E nesse caso, o planejamento normativo parece inoperante, ou seja, se pode ser válido em situações onde predomina o consenso entre as diversas forças sociais ou em situações de poder absoluto, apresenta-se incompleto e incapaz de atuar em situações de conflito. Daí a necessidade de buscar um enfoque que integre o político e o econômico como aspectos de uma totalidade “situacional”, que articule o normativo e o estratégico e que reconheça a existência de oponentes em conflito que lutam pela viabilização de projetos distintos e/ou contraditórios.

A metodologia proposta no Planejamento Estratégico Situacional é válida, de acordo com Matus (1993), quando se considera a existência desses oponentes em luta e a presença de atores não homogêneos no jogo social; quando forças sociais significativas atuam com a intenção de transformar o sistema; quando se busca mais que conquistas econômicas e percebe-se que o planejamento econômico, somente, é ineficaz, o que conduz à necessidade de integração ao planejamento político. Dessa forma, o autor aponta para a necessidade de re-valorizar a idéia de planejamento como instrumento de governo, abandonando as práticas puramente normativas e economicistas de planejamento.

A práxis a partir da qual foi inicialmente teorizado este enfoque metodológico foi a tentativa de transformação social no período de Allende no Chile; produziu-se então um tríplice divórcio entre o planejamento econômico normativo (que ficou relegado a meras fórmulas), a condução econômica (que

impôs autonomia em relação ao planejamento formal) e a condução política (que não considerou nem o planejamento formal nem as conseqüências da condução econômica). Foi esta experiência rica e frustrada que inspirou o livro *Planejamento de Situações*, enquanto enfoque de planejamento que pretende integrar estes três aspectos (MATUS, 1997a: 202).

Além disso, de acordo com esse autor, o plano estratégico está ligado à idéia de processo, que envolve discussão e análise para escolher a “direção” a se tomar a fim de se alcançar a mudança situacional desejada e para preceder e coordenar cada ação relevante. Assim, diferentemente do normativo, não se constitui em um escrito público, mas necessita de constante apoio de fluxos de informação, cálculos técnicos e políticos. Também deve contar com uma permanente avaliação que deverá adotar, como critérios de êxito, “o grau de avanço na direção correta e a economia de tempo” (MATUS, 1981).

Outro ponto destacado por Matus é que o plano normativo vem-se convertendo “más en una ‘obligación política’ ante otros que en un instrumento interno de necesidad sentida para el ordenamiento de la acción” (MATUS, 1981: 29), motivo esse apontado como um dos causadores da dissociação entre norma e prática.

Diante das diferenciações já estabelecidas, o autor conclui que o plano estratégico deve assumir o papel de:

herramienta auxiliar del proceso sistemático de análisis y discusión que precede y preside la acción. Las categorías de sus modelos no pueden ser puramente económicas ni limitarse a los aspectos medibles o cuantificables de los problemas. Necesita tratar cada problema en su especificidad, sin caer en el reduccionismo económico. Los problemas educativos, de salud, económicos, regionales, de calidad de la vida, militares y de seguridad, etc., tiene su propia especificidad, aunque naturalmente tengan un aspecto económico. Por ello, la planificación estratégica utiliza la categoría de situación, que no obliga al reduccionismo económico. Cada problema puede ser tratado en su propia e irreductible especificidad como un aspecto de la situación. Tampoco puede el enfoque estratégico ignorar la incertidumbre, desde el momento que lo político y lo económico son una unidad en la situación donde luchan oponentes. Debe en consecuencia tratar con opciones normativas y con variantes que cubran la probabilidad de lo incierto. Por eso mismo, sus trayectorias tiene que ser

flexibles. Cada actor se encuentra frente a una red de caminos posibles y ningún camino es recto sino de curso variable y zigzagueante, con avances y probables retrocesos (MATUS, 1981: 30).

Partindo dessas premissas, percebe-se que Matus faz uma proposta bastante ampla e complexa. Poderia ser dito, de forma mais simplificada, que o Planejamento Estratégico Situacional, proposto pelo autor, é uma ferramenta que busca auxiliar na organização de administrações públicas. Surge como resposta à necessidade de aumentar a capacidade de governo e à necessidade de propor fundamentos técnico-metodológicos adequados a sistemas complexos. O método baseia-se no entendimento de uma determinada realidade, com seus problemas reais e suas possíveis oportunidades, e em discussões e análises, que devem servir de apoio para a concretização de ações que conduzam a uma mudança desejada. Todo o processo deve, porém, ser flexível, principalmente por se reconhecerem as incertezas provenientes de lidar com opiniões divergentes dos diversos atores sociais e do próprio futuro.

Com essas idéias, Matus (1981, 1993) propõe uma forma de planejar que, fundamentada no conceito de situação, faça uma articulação entre o procedimento normativo e o procedimento estratégico.

Baseando-se na afirmação de que todo planejamento tem como objetivo alterar uma realidade detectada¹²³ na direção de uma meta social estabelecida, propõe levar em consideração três aspectos interrelacionados: 1) situação inicial; 2) situação-objetivo; 3) projetos. Assim, o plano parte do conhecimento de uma situação inicial que leva à determinação de uma situação-objetivo. A partir desses dois aspectos, os projetos são definidos, explorados e realizados a fim de se alterar a situação inicial e de se alcançar a situação-objetivo, que deve ser um guia ou uma

¹²³ Nota-se que “num processo social contraditório e conflitante a realidade consiste não apenas naquilo que eu creio que é, mas também naquilo que os outros crêem que é. Isto é de importância fundamental para o planejamento

referência flexível e móvel e não uma imagem rígida, podendo ser reatualizada e alterada, com vistas ao seu próprio cumprimento, sempre que se mostrar necessário (surgimento de novos problemas, inviabilidade de certas soluções, criação de novas possibilidades, etc.). Deve-se destacar, neste ponto, que o Planejamento Estratégico Situacional se identificaria com a realidade e giraria em torno de problemas. Matus aponta que no PES fala-se de “processar problemas”, o que significa:

- (1) explicar como nasce e se desenvolve o problema;
- (2) fazer planos para atacar as causas do problema mediante operações;
- (3) analisar a viabilidade política do plano ou verificar o modo de construir sua viabilidade;
- e (4) atacar o problema na prática, realizando operações planejadas (MATUS em entrevista a Huertas, 1996: 36).

Apresentam-se, a seguir, três quadros nos quais o autor estabelece uma comparação entre o procedimento normativo e o procedimento estratégico situacional.

1 - O PLANEJAMENTO E O PLANEJADOR

<i>PROCEDIMENTO NORMATIVO</i>	<i>PROCEDIMENTO ESTRATÉGICO</i>
<i>1- Planejar é estabelecer normas racionais e coerentes sobre o futuro.</i>	<i>1- Planejar é estabelecer um processo contínuo e sistemático de análise e discussão para selecionar uma “direção” que guie a mudança situacional e produzir ações que construam viabilidade, vencendo a resistência incerta e ativa dos oponentes.</i>
<i>2- Este conceito de plano tende a formalizar-se em um livro ou um documento e a criar oficinas de planejamento com características de unidades de investigação que formulam de forma muito lenta e custosa cada plano.</i>	<i>2- Este conceito de plano tende a formalizar um sistema periódico de discussão e análise que precede e preside a ação, apoiado por fluxos contínuos de informação, cálculo técnico e cálculo político. O plano está sempre sendo feito e avaliado, porém sempre há um plano.</i>
<i>3- Metas compatíveis e consistentes. Não há oponentes, não há outros planos.</i>	<i>3- Metas conflitivas. Existem oponentes que são as forças sociais em luta, cada uma com seus próprios planos.</i>
<i>4- O planejador é um técnico a serviço do político.</i>	<i>4- O planejador é parte de uma força social que planeja. Todo ator planeja; todo aquele que planeja é parte integrante de um “ator”.</i>
<i>5- O critério de êxito: cumprimento das metas no tempo planejado.</i>	<i>5- Avanço na direção correta e economia de tempo.</i>

Fonte: MATUS, Carlos (1981: 24; original em espanhol).

que elas não dependem da minha explicação situacional, mas da sua explicação” (MATUS, 1993: 211).

2 - SOBRE A METODOLOGIA

<i>PROCEDIMENTO NORMATIVO</i>	<i>PROCEDIMENTO ESTRATÉGICO</i>
<i>6- Planejamento de medidas no marco dado pelos objetivos políticos. Explicitação dos objetivos em metas.</i>	<i>6- Planejamento de objetivos e medidas, assim como do processo de criação de viabilidade às medidas e aos objetivos.</i>
<i>7- A realidade é um sistema controlável a partir de uma posição “externa” de poder do planejador. O sistema econômico-social é o objeto do planejador.</i>	<i>7- A realidade é um sistema complexo que se auto-organiza, auto-regula e auto-planeja. O planejador está no planejado e ali deve ganhar poder para ampliar o âmbito de sua ação planejada.</i>
<i>8- Separa o econômico do político. O planejamento é neutro em relação ao político.</i>	<i>8- O econômico e o político formam uma unidade. O planejamento é político, embora em alguns casos ponha ênfase no econômico.</i>
<i>9- Agentes econômicos como entes sujeitos a leis decifráveis.</i>	<i>9- Forças sociais vivas que atuam com capacidade e imaginação e surpreendem o planejador.</i>
<i>10- Cronologia rígida, cada meta tem dimensão e data.</i>	<i>10- Cronologia flexível. Critério de economia do tempo e oportunidade de ação. As metas não têm data.</i>
<i>11- Ruptura entre história (diagnóstico) e plano.</i>	<i>11- O mesmo enfoque deve ser válido para a análise do passado e o plano.</i>
<i>12- Planejamento mais pertinente à reprodução e reforma do sistema em condições de consenso ou poder total.</i>	<i>12- Planejamento mais pertinente para tratar os problemas da transformação social e as mudanças conflitivas em situações de poder “compartilhado”.</i>
<i>13- O plano é um guia público de orientação.</i>	<i>13- O plano é em parte público e em parte um guia interno de ação.</i>

Fonte: MATUS, Carlos (1981: 28; original em espanhol).

3 - AS CATEGORIAS E CARACTERÍSTICAS DE SUAS METODOLOGIAS

<i>PROCEDIMENTO NORMATIVO</i>	<i>PROCEDIMENTO ESTRATÉGICO</i>
<i>14- Sua metodologia utiliza as categorias básicas econômicas da Contabilidade Nacional que resultam mais pertinentes a aspectos econômicos: a velocidade de crescimento e o equilíbrio de balanças. A metodologia tende a ser independente da discussão política do plano.</i>	<i>14- Sua metodologia é uma ferramenta da discussão política e se baseia em categorias compreensivas de uma totalidade relevante para a ação societal. Busca evitar o reducionismo econômico por meio da categoria de situação.</i>
<i>15- Eliminação das incertezas. Se se produz A o resultado é B. Só existem opções, não variantes.</i>	<i>15- Reconhecimento das incertezas próprias de se tratar com oponentes e com o futuro. Existem opções normativas e variantes para tratar a probabilidade do incerto.</i>
<i>16- Trajetórias fixas e de curso estável que conduzam direto ao cumprimento dos objetivos.</i>	<i>16- Trajetórias flexíveis e redes de trajetórias de curso variável e zigzagueante, avanços e retrocessos.</i>

Fonte: MATUS, Carlos (1981: 30; original em espanhol).

3.3.5- O triângulo de governo

Uma idéia bastante comentada nas obras de Matus refere-se ao denominado “triângulo de governo”. Se o governo de situações mostra-se, na visão do autor, indissociável do planejamento e da gerência, é necessário ao governante um certo domínio teórico sobre os sistemas sociais. Assim,

O condutor dirige um processo para alcançar objetivos que escolhe e altera segundo as circunstâncias (seu projeto), superando os obstáculos de maneira não-passiva, mas ativamente resistente (governabilidade do sistema). E, para vencer essa resistência com sua força limitada, o condutor deve demonstrar capacidade de governo.

Governar, então, exige a constante articulação de três variáveis: a) projeto de governo; b) capacidade de governo; c) governabilidade do sistema (MATUS, 1997a: 59).

Essas variáveis formariam o triângulo de governo e são dependentes umas das outras. O projeto de governo pode ser entendido como as idéias que um ator propõe-se a realizar para atingir seus objetivos. Esse projeto é fruto das circunstâncias, do interesse do governante e de sua capacidade de governo (MATUS, 1997a).

Como governabilidade do sistema, entende-se a relação entre as variáveis que o ator controla e as que ele não controla no processo de governo. A maior governabilidade seria proporcional ao número de variáveis decisivas controladas. Logo, a governabilidade é relativa a um ator determinado, à sua capacidade de governo e às propostas do seu projeto (MATUS, 1997a).

Por fim, fechando o triângulo, a capacidade de governo “expressa-se na capacidade de direção, de gerência e de administração e controle” (MATUS, 1997a: 61). Os métodos e técnicas de planejamento teriam o papel de alterar ou melhorar a capacidade governamental.

3.3.6- Os momentos de planejamento

Há ainda outros conceitos, que devem ser tratados ao longo da produção de um plano estratégico, quais sejam: a direcionalidade, a viabilidade e a aceitabilidade. A direcionalidade encontra-se no âmbito daquilo que é necessário para que um ator possa se aproximar da situação-objetivo. Já a viabilidade situa-se no âmbito do que é possível e é um aspecto que deve ser examinado, não no momento inicial do plano e sim durante todo o processo. É a condição de realização, ou o juízo político de possibilidade. Um resultado só é alcançável se for viável. Além

disso, a construção da viabilidade deve contar com um ator ou força social que pretenda abrir caminho para um programa direcional, muitas vezes, em oposição a outros atores e aos seus objetivos. Em contrapartida, a aceitabilidade indica se o resultado viável é aceito ou não pelos participantes do jogo. Representa um juízo humano de valor (MATUS, 1981, 2000).

A partir desses conceitos, chega-se à idéia de momentos de planejamento. Para Matus (1993), o processo de planejamento pode ser visto como uma articulação dinâmica de quatro momentos repetitivos e constantes, os quais permitem abordar de forma metodológica e sistemática os instrumentos práticos de planejamento. Não devem ser entendidos, no entanto, como cortes definidos, lineares e rígidos, e sim como capazes de reafirmar a complexidade dialética da dinâmica do processo de planejamento. Logo, os momentos desenvolvem-se em cadeia contínua, porém em qualquer ordem, sendo que cada momento compreende os demais.

Esses quatro momentos são o momento explicativo, que explora a realidade com as formas verbais “foi”, “é” e “tende a ser”; o momento normativo, que se concentra no desenho de uma proposta de como “deve ser” nossa realidade e assume essa norma como um compromisso; o momento estratégico, que articula dialeticamente o “deve ser” com o “pode ser”, e o momento tático-operacional, que é o momento de “fazer” (MATUS, 1993: 292).

Assim, para o autor, torna-se fundamental no processo de planejamento uma articulação do momento explicativo, que se traduziria na avaliação situacional; do momento normativo, que representa a direcionalidade; do momento estratégico, que seria a viabilidade e do tático-operacional, entendido como o cálculo que precede e preside a ação. O objetivo é que eles constituam um sistema eficaz de tomada de decisões.

Ressalta-se que, segundo Matus, a explicação da realidade é um dos primeiros desafios enfrentados pelo planejador. Surgem várias questões, tais como: que problemas

selecionar para o plano? Qual o valor de cada problema? Quantos problemas devem ser selecionados? Assim, Matus afirma que,

Numa primeira instância, as equipes encarregadas de manter vigente a direcionalidade e o desenho do plano procuram entender a situação inicial e chegar a um acordo sobre os critérios gerais e restrições a adotar. Para os efeitos que nos interessam, a situação inicial muda sempre e é sempre a situação de hoje. Hoje é a nossa linha de partida para calcular nossa ação futura e é o único ponto no tempo em que a ação é possível. Amanhã é plano e ontem é história (MATUS, 1997a: 304).

Para determinar o valor de um problema, deve-se determinar as fronteiras entre as realidades insatisfatórias, superáveis, que permitem um intercâmbio favorável com outra realidade e que, assim, são consideradas problemas que convidam à ação e as realidades inevitáveis que deverão ser incorporadas à paisagem social, já que seria impossível lutar contra o inevitável (MATUS, 1997a). Sobre a questão dos valores dos problemas, Matus propõe o que chama de “mapa valorativo de problemas de um ator”, que seria uma espécie de esquema no qual cada ator situa os problemas de acordo com a valoração que os mesmos representam na sua visão¹²⁴.

Com relação à questão da determinação do número de problemas que devem ser selecionados no plano, Matus propõe que essa decisão parta da análise de critérios globais (relacionados à capacidade de enfrentar problemas e à eficácia de tal enfrentamento) e de critérios específicos de cada espaço de ação (buscando que o plano se consubstancie em um esforço criativo de compromisso com a ação).

Os resultados obtidos nas análises qualitativas (os problemas selecionados), valorativas (o valor atribuído a cada um dos problemas) e quantitativas (o número de problemas

selecionados) devem ser agregados em um arquivo que permita uma visão sintética do conjunto de temas problemáticos (problemas selecionados e valores que lhes foram atribuídos por cada ator). “A informação que relaciona os atores sociais com o arquivo de problemas valorados e os valores que cada ator atribui a cada problema pode ser sistematizada numa matriz: atores – problemas valorados” (MATUS, 1997a: 310). Matus explica essa matriz através de exemplos:

Cada célula da matriz indica o valor que cada ator social atribui a cada problema em seu espaço direcional. Esse valor não é constante; é um produto situacional e, portanto, altera-se com o movimento situacional e com o papel que os atores sociais desempenham na nova situação.

Atores	Problemas				
	Problema 1	Problema 2	Problema 3	---	Problema Z
Ator 1	+3	-1	+2	---	0
Ator 2	-2	0	1	---	1
Ator 3	-1	-2	1	---	+3
---	---	---	---	---	---
Ator j	+1	+2	0	---	+3

Fonte: MATUS (1997a: 311).

Nessa matriz cada célula deve ser objeto de explicação situacional, a fim de elaborarem-se estratégias e táticas para promover ou dificultar o enfrentamento dos problemas valorados (MATUS, 1997a: 310, 311).

Os processos que geram os problemas que foram destacados por um ator devem, a partir de então, ser elucidados de forma simplificada através daquilo que Matus denomina de “explicação situacional”¹²⁵, cuja expressão gráfica seria o “fluxograma situacional”¹²⁶.

¹²⁴ Por exemplo: o nível mais alto de valoração seria “3”, representando que o fato indicado é um problema para um determinado ator e o nível mais baixo seria representado pelo número “-2”, indicando o não-reconhecimento de uma realidade como problema na visão daquele ator.

¹²⁵ “... a explicação situacional dos problemas é a base para desenhar o ‘deve ser’ no momento normativo” (MATUS, 1997a: 324).

¹²⁶ Para se chegar a um acordo sobre a definição de um determinado problema, Matus propõe a utilização do chamado vetor de definição do problema (VDP). “O primeiro debate sobre o VDP permite constatar diferentes posições sobre o problema. O VDP expressa o consenso ou a divisão dos participantes em grupos com diferenças de opinião e diferentes relações práticas com o problema. Recorde-se que o VDP não é uma explicação: é o enunciado do que deve ser explicado” (MATUS, 1997a: 313).

Como toda técnica, é simplesmente uma ajuda para sistematizar o conhecimento de uma realidade. Essa ajuda é, por vezes, desnecessária para pessoas experientes e com mente bem organizada. Mas se o planejamento deve sustentar-se numa análise dos problemas que afetam a população, são necessários métodos simples para que todos compreendam a gestação e o desenvolvimento dos problemas. Naturalmente, os métodos de explicação situacional devem ser praticados com assessoria técnica de pessoas com experiência nos problemas. As pessoas que conhecem a técnica de explicação situacional, mas não conhecem os problemas não podem obter resultados úteis (MATUS, 1997a: 312).

Matus destaca, entretanto, que o plano não pode ser constituído de uma simples agregação de problemas, que, nesse sentido, devem se inter-relacionar. Com esse intuito é recomendada a construção de um “fluxograma situacional global, que reconheça a unidade da realidade como um grande problema¹²⁷” (MATUS, 1997a: 324).

Em contraposição aos problemas detectados, surge, na concepção de Matus, o momento normativo que determinaria o desenho do conteúdo propositivo do plano, ou seja, estipularia como deve ser a realidade¹²⁸.

O desenho do plano abrange diversos níveis de generalidade e especificidade. Começa com o programa (linhas e critérios), continua com o programa direcional (precisão global em nível de projetos de ação), prossegue com a desagregação do plano na matriz geral problemas-operações, passa à subdivisão do plano em subplanos (os módulos O-P), para em seguida desagregar as operações em ações e as ações em subações. Essas partições derivam da necessidade de descentralizar para que o planejamento seja criativo e democrático, embora deva-se ao mesmo tempo respeitar certos critérios de coerência global, indispensáveis para a eficácia da condução (MATUS, 1997a:336).

A ordem lógica e formal não deve ser, necessariamente, seguida, mas é importante que se busque, na visão de Matus, um equilíbrio entre os critérios de coerência global e a criatividade descentralizada.

¹²⁷ “A apreciação da situação global é a explicação do macroproblema que representa para nós a inter-relação sistêmica do conjunto de problemas selecionados para constituir o conteúdo do plano” (MATUS, 1997a: 324).

¹²⁸ “Mas o desenho normativo incide também sobre como deve ser a estratégia (M3), como deve ser a decisão e a execução do plano (M4) e como deve ser a norma que serve de referência para explicar a situação presente (M1) e selecionar os problemas. Assim, embora o centro do momento normativo seja o *deve ser* do conteúdo do plano, os outros momentos do processo de planejamento estão sempre presentes” (MATUS, 1997a: 336).

Ressalta-se que o programa, além de buscar o enfrentamento de alguns problemas, também representa uma convocação à ação¹²⁹. “Em nível político, pode ter a forma de um programa eleitoral; no nível de um dirigente, pode ser uma proposta de desenvolvimento da empresa; para um dirigente sindical, a sua plataforma de luta por novas conquistas para os trabalhadores”¹³⁰ (MATUS, 1997a:337).

A análise da viabilidade do programa direcional do plano passa, então, a ser a preocupação central do momento estratégico. Deve-se considerar tanto a viabilidade política, quanto a econômica, a tecnológica e a institucional-organizacional. O momento estratégico concentra-se, dessa forma, na análise de viabilidade¹³¹ que aponta para a dialética entre o necessário, o possível e a criação de possibilidades¹³².

Após analisar e conhecer a realidade, desenhar o futuro e definir as possibilidades de realização do plano, o planejamento deve-se converter em ação concreta. A mediação entre o conhecimento e a ação representa a tarefa do momento tático-operacional. Ressalta-se que “a ação é sempre o produto final de um cálculo, mas não necessariamente o produto final do plano

¹²⁹ Destaca-se, porém, que “o programa é formulado para que suas intenções sejam conhecidas e debatidas, permitindo-lhe ganhar adesão da base: ele não tem o objetivo de constituir um esquema rigoroso de apoio à ação” (MATUS, 1997a: 338).

¹³⁰ No Tomo II do livro *Política, Planejamento e Governo* (1997a: 340-401), Matus desenvolve um método voltado para a formulação de programas de governo. A estrutura proposta inicia-se com uma apreciação situacional do conjunto. Em seguida deve ser realizada “uma análise dos macroproblemas que conformam o contexto geral do programa (...), uma análise dos problemas de alcance nacional e das operações destinadas a enfrentá-los [e] um conjunto de programas de governos locais que constituem um compromisso de ação local, mediante operações locais complementadas com ações nacionais” (MATUS, 1997a: 345). Para a elucidação do método proposto para a elaboração de programas de governo, o autor utiliza-se de exemplos fictícios, gráficos, cálculos, matrizes e quadros diversos.

¹³¹ “A análise de viabilidade é o exame das possibilidades de um ator social de construir a viabilidade do plano a partir de uma situação concreta. A viabilidade não está determinada, ela está aberta à nossa habilidade estratégica. Mas nem todo plano é viável em qualquer circunstância. Mesmo após esgotar nossa habilidade e nossa vontade, ainda existirá o impossível” (MATUS, 1997a: 422).

¹³² “É necessário adaptar os meios e os objetivos às circunstâncias de cada situação, às vezes, ceder diante das restrições, buscar aliados, aplicar os meios a tempo e aproveitar cada oportunidade para ampliar o próprio espaço de liberdade, fazendo retroceder as restrições. Tudo isso deve ser feito sem que se perca a direcionalidade última,

formalizado. Tal divergência deve ser resolvida pelo momento tático-operacional” (MATUS, 1997a: 485).

De forma sintética, para Matus o planejamento confunde-se com o cálculo totalizante do processo de governo na ação concreta e essa ação deve buscar a solução para as seguintes questões:

O primeiro problema consiste em conhecer a realidade a partir de várias perspectivas situacionais (...).

O segundo problema tem caráter normativo e refere-se ao desenho da direcionalidade para responder às perguntas: para onde *eu* quero ir? O que devo fazer para isso? Qual a situação-objetivo que desejo?

O terceiro problema é de viabilidade, para enfrentar os desafios representados pelas restrições da realidade e pelos obstáculos colocados pelo *outro*, que se opõe ao meu plano.

O quarto problema é de operacionalidade, e refere-se à pergunta: o que devo e posso fazer hoje, e todos os dias quando forem *hoje*, para que eu avance em direção à minha situação-objetivo? (MATUS, 1996a: 562).

3.3.7- Os subsistemas da direção estratégica

Deve-se ainda considerar que a direção estratégica requer cinco subsistemas (MATUS, 1993, 1997a). O primeiro é chamado de Planejamento na Conjuntura. Seria o centro da direção estratégica e consistiria no processo de mediação entre o conhecimento e a ação, concentrando-se nos problemas e operações estratégicas. Traduzir-se-ia como o cálculo imediatamente anterior à ação.

O segundo subsistema é denominado de Gerência por Operações. Seria responsável por distribuir e descentralizar as responsabilidades de direção, resgatando os espaços de

dinamicamente eficaz; o êxito deve ser alcançado não pelo domínio da adaptação dos objetivos ao que é possível, mas pela criação de possibilidades que construam a viabilidade dos objetivos perseguidos” (MATUS, 1997a: 423).

autonomia e criatividade próprios de uma organização que lida com problemas específicos em cada nível. Teria como função principal converter os módulos do plano em módulos de gerência.

A Petição e Prestação de Contas é o terceiro subsistema proposto por Matus e poderia ser entendido como um sistema de informação sobre resultados e gestão. A principal função voltar-se-ia para a avaliação dos processos de mudança situacional, servindo como suporte para as decisões.

Como quarto subsistema encontra-se o Orçamento por Programas que poderia ser entendido como uma forma de alocação de recursos econômicos públicos por objetivos, estabelecendo a correspondência entre os módulos orçamentários e os módulos do plano.

Por último, há o subsistema de Emergência em Sala de Situações. Quando a realidade muda repentinamente, ocorrendo a tendência de perder o controle do tempo, Matus (1993) aconselha a utilização de tal subsistema. Segundo o autor, a sala é o menos importante. O fundamental são os sistemas que para lá convergem e que devem ser manejados em alta velocidade. Poderia ser visto como um local preparado para a discussão sistemática, que deve culminar em decisões, ou seja, como um suporte às decisões submetidas à grande pressão de tempo e à alta tensão situacional. Deveria dispor de uma série de conexões com sistemas de informação previamente estabelecidos.

A idéia de uma sala de situações, sala de comando ou sala de operações não é nova. O que é novo é a função que propomos que ela desempenhe no planejamento estratégico. Até agora, as salas de situações têm uma conotação militar, oriunda do conceito de sala de guerra. Mas as situações de tensão e de perigo de descontrole do tempo não ocorrem apenas no âmbito militar; é o caso de um conflito político grave, de uma situação econômica idem, de uma catástrofe natural, de uma negociação com prazo curto e fixo, de um problema de segurança interna ou de uma crise internacional. Em todas essas circunstâncias é muito importante a rapidez do processo e a frieza de cálculo para resolver os problemas com eficiência e eficácia (MATUS, 1997a: 540).

3.3.8- Características gerais do Planejamento Estratégico Situacional

Segundo Matus, o processo de Planejamento Estratégico Situacional deve cumprir algumas exigências, a saber:

- a) Integrar la dimensión política y económica del proceso social, distinguiendo las áreas de consenso y de conflicto en el plan;
- b) Constituirse en un proceso democrático que recoga realmente la demanda que emerge desde la base social;
- c) Constituirse en un proceso descentralizado que libere las capacidades para identificar problemas y soluciones en todos los niveles;
- d) Llevar la planificación hacia las instancias de gestión y operación ya que ella es la base de la práctica concreta de la planificación;
- e) Ligar permanentemente la planificación de las situaciones de coyuntura con las de situaciones perspectivas a mediano y largo plazo; y
- f) Disponer de un plan de corto y largo alcance de permanente vigencia que preceda y presida la acción de intervención y producción social (MATUS, 1981: 71).

Após essas considerações, o autor coloca que, para que se cumpram esses requisitos, é necessária uma significativa mudança nos processos de planejamento vigentes na América Latina, sobretudo porque o planejamento estratégico deve contar com um sistema interconectado de discussões, nos distintos níveis sociais, que tenha como resultado um fluxo periódico de decisões que precedam e presidam a ação e isso exige um sistema democrático e articulado de organização social.

Assim, as diversas forças sociais (a população organizada nos bairros, em sindicatos, em partidos políticos, em órgãos empresariais, etc.) devem estar em constante interação com o sistema de produção e as organizações mais formais da institucionalização pública, concluindo-se que:

Se trata de un proceso complejo que exige conciliar la coyuntura con el mediano y largo plazo, lo político con lo económico, las instancias democráticas con las instancias jerárquicas y la creatividad y la iniciativa local con la normatividad central que asegure una direccionalidad al proceso de desarrollo social (MATUS, 1981: 75).

Nesse sentido, Matus (1981, 1993) afirma que os métodos do Planejamento Estratégico Situacional, apesar de simplificarem a realidade selecionando o que seja relevante para os atores sociais, negam-se a amputá-la, procurando ajustar-se à mesma tal como ela é, sem deformá-la em seus aspectos fundamentais, como a criatividade, a subjetividade, as diversas visões e objetivos dos inúmeros atores sociais, etc. O planejamento normativo, ao contrário, eliminaria as complexidades incômodas da realidade social, tratando-a como um sistema bem-estruturado, ajustando, artificialmente, a realidade às possibilidades de solução dos métodos tradicionais das ciências. “Las principales amputaciones se refieren a lo cualitativo y creativo de los sistemas humanos y a la cosificación de los hombres como agentes económicos sujetos a comportamientos” (MATUS, 2000: 279).

De forma resumida, pode-se enumerar algumas das principais propostas do método PES, a saber: substituir os diagnósticos por explicações situacionais; criar a instância de análise por problemas; substituir o plano-livro por uma estrutura baseada na identificação das operações que devem ser realizadas para enfrentar os problemas¹³³; buscar a interação entre o planejamento político e o planejamento econômico; abordar o problema da incerteza, de forma racional, usando, dentre outros instrumentos, a técnica de cenários; elaborar um sistema de análise e acompanhamento das situações, problemas e operações que sustente a tomada de decisões conjunturais; montar um sistema de emergência para situações tensas e inesperadas (MATUS, 1993: 566).

¹³³ “A matriz problemas-operações é o núcleo normativo do plano situacional” (MATUS, 1993: 565).

3.3.9- O Planejamento Estratégico Corporativo e o Planejamento Estratégico Situacional

Em entrevista ao jornalista Franco Huertas, Matus tece alguns comentários a respeito das diferenças e semelhanças entre o PES e o planejamento estratégico empresarial aplicado às cidades ou, como chamado por ele, planejamento estratégico corporativo.

Em relação a esse último, Matus coloca que é um enfoque heterogêneo, que apresenta uma combinação de contribuições de ótima qualidade e “resíduos do mais simplório planejamento tradicional”.

O planejamento corporativo, mesmo a parte que se pode considerar como de boa qualidade, não é ferramenta adequada ao aparelho público não-empresarial, aos atores políticos e ao gestor público. (...) Dada a impraticabilidade do planejamento tradicional, há quem pense – nas universidades e nos escritórios de planejamento – que seja possível substituí-lo pelo planejamento estratégico corporativo. Dupla confusão, porque os problemas da empresa privada só em raros pontos assemelham-se aos problemas dos órgãos públicos, e há entre eles mais diferenças que semelhanças (MATUS em entrevista a Huertas, 1996: 20).

Matus ainda acrescenta, na mesma entrevista concedida a Franco Huertas:

O que o PES tem em comum com a vertente boa do planejamento estratégico corporativo é o fato de que consideramos vários atores em um jogo de conflito e cooperação. O PES porém diferencia-se do planejamento estratégico corporativo quanto ao aspecto de que, no PES, os atores são partidos políticos, governantes ou dirigentes de organizações públicas, empresariais e sindicais. O PES é um método e uma teoria do ‘Planejamento Estratégico Público’, o mais novo dos ramos do planejamento estratégico. Foi concebido para servir aos dirigentes políticos, no governo ou na oposição. Seu tema são os problemas públicos e é também aplicável a qualquer órgão cujo centro de jogo não seja exclusivamente o mercado, mas o jogo político, econômico e social (MATUS em entrevista a Huertas, 1996: 22).

Através desses comentários Matus demonstra, de um lado, uma certa discordância em relação à utilização das idéias do planejamento estratégico corporativo em administrações públicas. Por outro lado, contudo, afirma que há uma parte de boa qualidade no planejamento estratégico empresarial aplicado às cidades e que o PES é uma variante – para o setor público –

do planejamento estratégico. A diferença, segundo Matus, encontra-se nos atores, já que o PES é um instrumento para ser utilizado na organização de máquinas administrativas públicas, envolvendo as pessoas que atuam dentro dessas máquinas, diferentemente do planejamento estratégico corporativo, no qual o autor considera que haveria o envolvimento de diversos atores sociais urbanos. Além disso, os cenários também seriam diferentes: no PES o cenário não é o mercado e sim a política¹³⁴.

3.4- REFLEXÕES SOBRE OS PLANEJAMENTOS ESTRATÉGICOS

Após a apresentação das principais idéias e escolas sobre planejamento estratégico, a discussão sobre a transposição de modelos de planejamento dos âmbitos militar e empresarial para o setor público¹³⁵ e o resgate das idéias da metodologia PES, pode-se afirmar que o Planejamento Estratégico Situacional pertence a um conjunto mais amplo adjetivado de “estratégico”.

Ainda que, segundo seus consultores e divulgadores, o PES não parta dos mesmos princípios do modelo “catalão” (Planejamento Estratégico de Cidades), não apresentando semelhanças com o mesmo, alguns atributos comuns aproximam os dois modelos. Pode-se dizer,

¹³⁴ É necessário ressaltar que as idéias de Matus são bem mais amplas do que as considerações expostas aqui. Ele apresenta, em algumas de suas obras, um detalhamento minucioso (praticamente uma “receita”) dos procedimentos, processos e métodos a serem utilizados e seguidos por aqueles que se interessem pelo PES. No entanto, a exposição realizada até o momento mostra-se suficiente para o prosseguimento do trabalho.

¹³⁵ Uma discussão mais aprofundada sobre a transposição de modelos de planejamento dos âmbitos militar e empresarial para o setor público encontra-se no Capítulo 2, item 2.2, deste trabalho.

primeiramente, que tanto as empresas, como as cidades e/ou o governo apresentam-se nos modelos estratégicos inseridos em um cenário competitivo, de guerra.

O PES e o modelo “catalão” disputam o espaço ocupado, anteriormente, pelo Planejamento Tradicional, partindo da transposição de idéias, seja das empresas ou do âmbito militar. Logo, possuem as mesmas raízes, os mesmos princípios e pressupostos e, apesar da criatividade terminológica de Matus, se apropriam de instrumentos e práticas comuns, além de elaborarem propostas similares. Assim, apesar da complexidade dos conceitos e da criação de frases e nomes, muitas das idéias de Matus são utilizadas em outros métodos de planejamento. A título de exemplificação, pode-se colocar que, para os catalães, a elaboração do plano estratégico de cidades, baseando-se nos métodos empresariais, deve partir de um diagnóstico (identificação das oportunidades e ameaças externas e das fortalezas e fraquezas internas à localidade), a partir do qual se define o processo de construção da cidade desejada, com identificação do objetivo central (modelo de cidade desejada) e estratégias a serem desenvolvidas através dos objetivos, ações e projetos. Para Matus, há três aspectos interrelacionados a se considerar no planejamento estratégico situacional: 1) situação inicial; 2) situação-objetivo; 3) projetos; ou seja, o plano parte do conhecimento de uma situação inicial que leva à determinação de uma situação-objetivo¹³⁶. Alteram-se as denominações e adjetivações, entretanto, os instrumentos e propostas apresentam nítida semelhança.

Destaca-se, ainda, que ambos os modelos partem, como todos os “estrategistas”, das mesmas críticas ao Planejamento Tradicional. Ao relacionarem, de forma dual, uma “imagem-retrato” e uma “imagem-modelo”, ou seja, ao se utilizarem do recurso da “crítica modelizadora”, negam a normatividade e invocam um realismo mitigado.

A principal diferença, na verdade, vem do fato de que os “catalães” falam especificamente de planejamento estratégico para as cidades, enquanto Matus fala mais genericamente de planejamento estratégico para o espaço público.

Obviamente, há outras diferenças entre os dois modelos que não podem ser desprezadas. O ponto de partida das idéias de Matus é o governo e suas debilidades em governar com eficiência e eficácia. A visão estratégica de suas propostas pauta-se na busca pela consideração e compreensão da existência do “outro”. O embate ocorreria, então, no ambiente político. O PES seria uma ferramenta utilizada, normalmente, para dar maior capacidade de governo e para agilizar a máquina administrativa. A participação e a democracia são consideradas, segundo Matus, essenciais no processo de Planejamento Estratégico Situacional, porém estariam limitadas aos atores da máquina administrativa onde está sendo aplicado tal método.

Sobre a questão da democracia, é importante lembrar que declarações acerca do mesmo tema também aparecem na retórica dos catalães¹³⁷. Considerando os dois modelos (situacional e catalão), vale recorrer, aqui, mais uma vez¹³⁸, às idéias de Mintzberg e Jorgensen (1995). Para esses autores, as aparentes flexibilidade, participação e democracia poderiam conduzir a uma maior concentração de poder nas mãos de algumas pessoas, sobretudo em função do excessivo monitoramento. Assim, para eles, todos os atores que possuam informações importantes deveriam influenciar na formulação estratégica no setor público, para se evitar que as instituições públicas sejam democráticas apenas formalmente.

¹³⁶ As idéias de Matus a esse respeito encontram-se no sub-item 3.3.4 deste trabalho.

¹³⁷ Ver Capítulo 2, item 2.3, deste trabalho.

¹³⁸ Algumas idéias desses autores encontram-se no Capítulo 2, desta pesquisa.

Considerando, ainda, que nos trabalhos de Matus a grande questão volta-se para a eficiência governamental e a capacidade de governo percebe-se que no Planejamento Estratégico Situacional a questão não seria como fazer com que a sociedade controle o governo e sim como conseguir que o governo se imponha à e na sociedade, enfrentando os atores que se apõem ou resistem ao plano e à ação governamental. Afinal, de acordo com Matus, “em última instância, o teto de qualidade de gestão de governo é imposto pela capacidade pessoal ou pela capacidade institucional de governo” (em entrevista a Huertas, 1996: 133). Busca-se no PES, desse modo, mais a capacidade analítica, a racionalidade, a eficiência e a ordenação lógica e formal que, de fato, a descentralização cujo objetivo conduziria à democratização do processo de planejamento.

Se a grande inspiração de Matus encontra-se nas estratégias de guerra e nas idéias de autores como Sun Tzu e Clausewitz, as quais enfatizam a importância de cálculos e da organização reunida em torno de uma cadeia formal de comando, ao comparar o PES e as várias escolas de pensamento sobre formação estratégica apontadas por Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000), várias associações também podem ser estabelecidas¹³⁹.

Algumas premissas da chamada Escola do *Design* são encontradas no Planejamento Estratégico Situacional, entre as quais a racionalidade excessiva e a aplicação da análise SWOT, apesar de Matus não utilizar essa denominação. Assim como na Escola de Planejamento, as estratégias, no método PES, são entendidas como o resultado de um processo controlado de planejamento formal, apoiado tecnicamente e como na Escola de Posicionamento, há um excesso de cálculos, relatórios e monitoramento. A valorização da figura de um líder, a formulação estratégica envolvendo poder e política, as idéias de cognição e de interação entre indivíduos são

¹³⁹ Deve-se lembrar, aqui, que várias escolas foram diretamente inspiradas pelas idéias de guerra e competição.

outras características presentes nas demais escolas de formação estratégica e encontradas como pressupostos da metodologia PES.

Não que, necessariamente, Matus tenha bebido das mesmas fontes dos autores e propositores de algumas dessas escolas, apesar de ter estudado em Harvard. Apenas é possível reafirmar que as propostas do Planejamento Estratégico Situacional são parte integrante de um amplo conjunto.

Com o intuito de completar o quadro sobre as idéias do PES, o próximo capítulo será dedicado ao entendimento da difusão espacial de inovações, enfocando a difusão desse método de planejamento.

Capítulo 4- A DIFUSÃO COMO ESTRATÉGIA

O traçado da trajetória de um modelo de planejamento apresenta, em geral, uma grande complexidade. Antes de ser amplamente utilizado por prefeituras brasileiras, o método PES passou por um vasto processo de difusão espacial a ser investigado. Do surgimento e amadurecimento das idéias na Venezuela até a utilização no Brasil – delineia-se, assim, a trajetória do modelo em foco. O estudo de elementos teórico-conceituais sobre a difusão espacial de inovações e a discussão das especificidades do Planejamento Estratégico Situacional e de sua propagação como inovação devem permear este capítulo na busca do entendimento do processo evolutivo do fenômeno de difusão espacial de modelos de planejamento.

4.1- A DIFUSÃO ESPACIAL DE INOVAÇÕES

A importância dos estudos sobre a difusão espacial de inovações está, em grande medida, pautada pela necessidade de se introduzir a noção de tempo na geografia. Da mesma forma, deve-se considerar que a história da difusão de inovações apresenta-se gravada no espaço (SANTOS, 1979).

O interesse pela difusão espacial ganha maior destaque após os estudos sistemáticos de um geógrafo sueco, Torsten Hagerstrand, sobre o tema¹⁴⁰. “Hagerstrand interessou-se pelas formas sob as quais as inovações surgem, pelas modalidades e instrumentos de sua difusão e pelo comportamento de grupos afetados por inovações específicas” (SANTOS, 1979: 32). O autor volta suas preocupações, sobretudo, para a construção de modelos matemáticos baseados em regularidades observadas empiricamente.

Contudo, autores como James Blaut (1994, citado por DE JESUS, 2000) entendem que a abordagem difusionista se consolida no século XIX, relacionando-se diretamente com a expansão colonial europeia em direção à África e à Ásia. A concepção de um mundo bipartido onde, de um lado, existiriam regiões e/ou povos biologicamente superiores e inovadores e, de outro lado, povos incapazes de inovar, traduzia a visão eurocêntrica do colonizador. A colonização, entre outros fatores ideológicos, se justificaria pela missão de difundir conhecimentos e hábitos “superiores” pelo mundo, cabendo aos povos “atrasados” imitar as técnicas das regiões mais desenvolvidas (DE JESUS, 2000).

James Blaut (1994: 176) diferencia pelo menos a existência de uma teoria difusionista ‘clássica’ de uma outra, ‘moderna’, a qual se impõe no pós-guerra mundial. A primeira se baseia em arcaicos princípios etnográficos que pressupõem a existência de raças humanas superiores (os brancos) com sua missão civilizatória (a empresa colonial), e teria influenciado os estudos de difusão na geografia tradicional. A segunda se pauta na superioridade tecnológica das nações desenvolvidas, e seu papel de difundir o progresso no Terceiro Mundo.

A grosso modo, na teoria difusionista moderna a ‘modernização’ substitui o efeito ‘civilização’, e a suposta superioridade econômica-tecnológica faz excluir a tese da superioridade racial (DE JESUS, 2000: 02).

Assim, tem-se um primeiro momento marcado pela propagação de raças e crenças e, em seguida, as redes de comunicação voltam-se para a difusão de bens e serviços.

¹⁴⁰ A publicação em sueco, de 1953, chega aos Estados Unidos quinze anos mais tarde, em 1968, após traduzida por A. Pred (SANTOS, 1979).

Segundo Milton Santos, a geografia histórica, para ser efetiva, deve “levantar a história da mudança de um dado lugar ao longo de um segmento de tempo selecionado” e “por outro lado ela deve acompanhar a disseminação de um ou mais fatores de modernização sobre uma porção do Globo mais ou menos dimensionável” (1979:31). O tempo histórico, o contexto social e os lugares concretos, nesse sentido, são elementos essenciais para o estudo da difusão de inovações, na visão de Milton Santos¹⁴¹.

De acordo com Everett M. Rogers (1962), os quatro elementos centrais da difusão de inovações são: “(1) the *innovation*, (2) its *communication* from one individual to another (3) in a *social system*, (4) over *time*” (ROGERS, 1962: 12).

Como inovação, compreendem-se técnicas, produtos, práticas ou idéias percebidas como novas pelo indivíduo e que se espalham (ROGERS, 1962; Hooek e Lepetit, 1987 e Brown, 1981, citados por DE JESUS, 2000 e Rogers e Shoemaker, 1971 e Peterson, 1970, citados por SANTOS, 1979). Essa definição levanta a questão da existência de inovações estar condicionada pela percepção individual. Outros autores relacionam o termo à invenção. De acordo com J. Friedmann (1974, citado por SANTOS, 1979: 34), “a inovação é a transformação de invenções em fatos históricos”, considerando a invenção como a “criação de algo novo a partir de um arranjo de elementos já existentes”¹⁴².

Algumas características das inovações podem, segundo Rogers (1962), afetar o seu índice de adoção, ou seja, a velocidade com a qual uma inovação é adotada pelos indivíduos de

¹⁴¹ Milton Santos (1979) critica a teoria da difusão referindo-se à redução da realidade à modelos matemáticos e à não-consideração de pressupostos sócio-econômicos, incorporados, em poucos casos, apenas para atender interesses empresariais.

¹⁴² Segundo Santos, “este uso pede uma nova aproximação entre a difusão de inovações e a modernização. Mabogunje (1973, p.68) definiu a modernização como ‘a transmissão, a partir do mais desenvolvido industrialmente, para o menos desenvolvido, da imagem do próprio futuro deste último’” (SANTOS, 1979: 34).

um sistema social. O autor cita, primeiramente, a vantagem relativa, entendida como o grau em que uma inovação é superior a idéias que ela suplanta. Assim, mesmo sendo possuidora de uma grande vantagem objetiva, uma determinada inovação pode não ser percebida por um grupo ou um indivíduo como algo vantajoso em termos relativos, o que dificultaria sua adoção.

Outra característica mencionada por Rogers (1962) é a compatibilidade de uma inovação, expressa pelo grau em que a mesma é conciliável com os valores pré-existentes e com as vivências anteriores dos adotantes. Quanto maior a compatibilidade com as normas predominantes em um dado sistema social, mais facilmente adotada será uma inovação.

A complexidade é outro fator que afeta o índice de adoção de uma inovação. A clareza de significado determina uma maior ou menor velocidade de difusão e adoção (ROGERS, 1962).

Rogers (1962) ainda cita a divisibilidade e a comunicabilidade como características determinantes para a adoção de inovações. A divisibilidade refere-se à possibilidade de experimentar novas idéias de forma parcial, dividida, o que torna a adoção mais rápida comparativamente às idéias indivisíveis. Já a comunicabilidade é entendida como o grau de visibilidade dos resultados alcançados pelo uso de alguma inovação.

Nesse sentido, as inovações com maior vantagem relativa, maior compatibilidade, menor complexidade, maior divisibilidade e comunicabilidade seriam aquelas com índices mais rápidos de adoção.

Se as novas idéias tendem a se espalhar ou a se difundir, deve-se considerar a importância da comunicação nesse processo. Santos entende, inclusive, que “a difusão de

informações é uma forma particular de comunicação” (SANTOS, 1979: 36). De forma semelhante, para Rogers, “the essence of the diffusion process is the human interaction in which one person communicates a new idea to another person” (ROGERS, 1962: 13).

As inovações podem ser disseminadas através de toda a sociedade e/ou dentro de um determinado espaço por meio de emissores e receptores que constituem verdadeiras redes de comunicação ou difusão¹⁴³. Assim, o processo de difusão relaciona-se à transmissão de alguma inovação, através de certos canais, entre os indivíduos de um sistema social. Whiting e Guimarães (1969) acrescentam que

O simples fato da aceitação de uma nova idéia, [por um indivíduo ou por um grupo], oferece um novo estímulo para os restantes. A decisão de adoção da nova prática não ocorre somente em razão da posição do adotante em potencial com relação a certas condições preexistentes, mas também, das influências e incentivos despertados pelos que já adotaram. A intensidade destes incentivos é afetada pelo conhecimento prévio de outras aceitações dentro do mesmo sistema social, especialmente quando os outros adotantes são competidores e a prática em questão aumenta o nível geral de produtividade (WHITING e GUIMARÃES, 1969: 42).

Rogers destaca, no mesmo sentido, a importância do chamado “efeito interação” no processo de difusão de inovações:

The *rate of adoption* is the relative speed with which an innovation is adopted by members of a social system. The rate of adoption of new ideas is affected by the interaction effect, the process through which individuals in a social system who have adopted an innovation influence those who have not yet adopted. It is through interaction that individuals in a system internalize the relative advantage of an idea, as well as its other characteristics (ROGERS, 1962: 146).

Para Rogers, as decisões de adoção de uma inovação independentes são aquelas tomadas por um indivíduo sem a consideração das decisões de outros membros do sistema social. As decisões contingentes são aquelas que dependem da aceitação da maioria dos indivíduos de

¹⁴³ “Cada indivíduo participa de uma ou de várias redes e sua capacidade de receber uma inovação e, conseqüentemente, se tornar um emissor, depende do número de redes a que pertence” (SANTOS, 1979: 37).

um sistema social para a adoção de uma nova idéia. Como consensuais entendem-se as decisões nas quais a aceitação pelo grupo força a adoção, mesmo por parte daqueles que a rejeitam. E impostas seriam as decisões forçadas a um indivíduo por outro em posição superior de poder (ROGERS, 1962).

Nem todos os indivíduos, contudo, desempenham os mesmos papéis na difusão de inovações. Alguns membros atuam como “líderes de opinião”, com maior capacidade de influenciar outros indivíduos e, conseqüentemente, de difundir novas idéias (ROGERS, 1962). “É a superposição de redes adequadas de comunicação que determina a velocidade com a qual uma inovação se dissemina através de todo o corpo social ou dentro de um espaço geográfico” (SANTOS, 1979: 37).

Para ilustrar essa questão, pode-se citar o trabalho de Dixon, *Os Evangelistas do Mercado* (1999), no qual o autor reconstitui a história do surgimento e propagação das idéias neoliberais no seio da sociedade britânica, a partir da atuação de um grupo inicial constituído por intelectuais¹⁴⁴. Dixon ressalta, nesse sentido, o papel dos chamados *think tanks*¹⁴⁵ que seriam “organizações que gostam de se apresentar como foros de *reflexão*, mas que devem ser antes

¹⁴⁴ “Entre os dias 1 a 10 de abril de 1947, foi organizada num hotel, situado nas imediações de Montreux, no Mont-Pèlerin, uma nova reunião intelectual internacional consagrada à defesa do liberalismo econômico e sobretudo à discussão dos meios organizacionais de luta contra o keynesianismo, então em vias de se transformar na nova ortodoxia social e econômica do Ocidente. Essa reunião assinalou o nascimento de uma sociedade científica de tipo muito particular, a Sociéte du Mont-Pèlerin (...). A Sociéte du Mont-Pèlerin desempenhou (...) um papel precursor essencial estruturando a oposição intelectual a toda e qualquer forma de intervenção do Estado e albergando nos seus seminários internacionais anuais, durante longos anos, tudo o que restava da direita liberal num mundo universitário e jornalístico muito amplamente dominado pelo consenso keynesiano” (DIXON, 1999: 05). Para Dixon, a Sociéte du Mont-Pèlerin pode ser considerada a “casa-mãe dos *think tanks* neoliberais”.

¹⁴⁵ “Os analistas dos *think tanks* no mundo anglo-saxônico estabelecem habitualmente uma distinção entre os centros de investigação independentes, alguns dos quais datam do princípio do século, em que o trabalho não é politicamente orientado e que merecem o nome de *think tanks* uma vez que o seu objetivo é antes do mais continuar a reflexão sobre este ou aquele aspecto da política pública, e os centros de investigação, cada vez mais numerosos, que se consagram à defesa e à ilustração de uma doutrina, tentando não fazer avançar o pensamento mas sobretudo difundir o *seu* pensamento; em relação a estes últimos, os investigadores preferem servir-se do termo *advocacy tank*” (DIXON, 1999: 02).

entendidas como *vetores privilegiados do ativismo político* de certos intelectuais, pontos de apoio essenciais da influência exercida sobre os campos econômico e político” (DIXON, 1999: 02).

A grande maioria dos *think tanks* desempenha hoje o papel de carros-vassoura da ideologia neo-liberal, que não conhece fronteiras. Os evangelistas do mercado multiplicam-se no mundo anglo-saxônico em sentido amplo, por onde se expandiram os mais antigos dos *think tanks* britânicos e americanos (...): mas estendem igualmente a sua atividade em direção ao mundo em desenvolvimento, tendo de baixo da mira, por exemplo, a América do Sul e os antigos países do Leste, onde certas experiências governamentais neo-liberais são diretamente inspiradas pelos economistas de Chicago e ativamente sustentadas, no terreno, pelas novas filiais dos *think tanks* ocidentais (DIXON, 1999: 07).

De acordo com Dixon, muitas vezes, as condições intelectuais e conjunturais mostram-se fundamentais para uma bem sucedida difusão de novas idéias. Assim, determinados contextos, associados a trabalhos nos campos intelectual e também político, podem contribuir para uma maior aceitação, propagação e aplicação de inovações.

... não existe uma simples relação de causa e efeito entre a enunciação de uma idéia, ou até mesmo a sua adoção posterior por um número significativo de ‘fazedores de opinião’, e a sua aplicação no plano político. É necessário criar as condições intelectuais que fazem com que uma idéia possa tornar-se uma força política, mas, uma vez levado a cabo este trabalho preliminar, falta levar ainda a cabo o trabalho do campo político propriamente dito. Se, mais ainda, depararmos com uma idéia cujas conseqüências acarretarão uma modificação profunda da paisagem econômica e política, uma mudança revolucionária de paradigma, será necessário, então, que uma conjuntura bastante excepcional se ofereça para que o pessoal político, conservador por natureza, aceite alterar em profundidade os seus modos de pensamento e de ação. Podemos pensar que se as redes de influência neo-liberais, e em primeiro lugar os *think tanks*, foram capazes de causar o impacto que causaram na Grã-Bretanha a partir de uma base logística relativamente restrita (...), foi justamente porque tiveram a possibilidade de intervir num período de grande incerteza, de crise de confiança nos paradigmas tradicionais de gestão do país (DIXON, 1999: 45).

Geralmente, as fases de incerteza, de crise e de instabilidade política e/ou econômica apresentam-se favoráveis à difusão e legitimação de novas idéias, já que a insatisfação diante de um determinado contexto aumenta a busca por soluções inovadoras e que alterem o curso dos

acontecimentos¹⁴⁶. Essa busca acaba aumentando, também, a capacidade de sedução e convencimento em relação às promessas contidas nas idéias propagadas, facilitando, assim, a atuação dos divulgadores de inovações¹⁴⁷. Ao mesmo tempo, contribuindo com o processo de difusão, tem-se a crença de que não há “nada melhor, para dar lustre às pessoas e à sociedade que formam, do que as idéias mais ilustres do tempo” (SCHWARZ, 2000: 18).

Destaca-se, ainda, que pode haver um interesse direto por parte desses divulgadores na propagação e aceitação de um determinado paradigma. Assim, mostra-se fundamental, no processo de difusão, tanto o papel do receptor ou “adotante” da inovação, quanto o do emissor, geralmente um “propagador auto-interessado da inovação” (SANTOS, 1979). Dessa forma, muitas vezes, a mudança provocada pela introdução de novas idéias é dirigida ou planejada segundo interesses e objetivos de agentes externos e/ou de seus representantes – os ditos inovadores. Para Santos (1979), há uma espécie de colonização da teoria da difusão de inovações pelos interesses mercantis. Nesse sentido, D. Schon (1971, citado por SANTOS, 1979: 46) afirma que “a mercadologia é a difusão chamada por outro nome”.

De fato é o emissor quem seleciona os pontos de impacto – e isto em função de seus próprios interesses. Em todos os níveis, as influências externas não são nem acidentais, nem arbitrárias. Ao contrário, elas pressupõem uma ordem particular ou mesmo leis baseadas no interesse do emissor em obter os resultados máximos que são em grande parte uma função da escolha da localização-impacto (SANTOS, 1979: 47).

¹⁴⁶ Foi numa fase de “incerteza e de instabilidade políticas, contra um pano de fundo de dificuldades econômicas crescentes, que a estratégia dos ativistas intelectuais neo-liberais logrou afirmar-se. Perante a inadequação manifesta das soluções políticas tradicionais à crise econômica em curso, a radicalidade dos neo-liberais transformava-se num verdadeiro trunfo. Era necessária uma política nova, que saísse dos caminhos já percorridos...” (DIXON, 1999: 51).

¹⁴⁷ “É evidente que se a crise social e econômica da Grã-Bretanha, ao longo dos anos 70, favoreceu a emergência do neo-liberalismo enquanto força política interna, a derrocada cada vez mais espetacular dos regimes de Leste na segunda metade dos anos 80 criou novos espaços de experimentação para a ideologia neo-liberal, que gozava doravante de fortes bases de retaguarda tanto nos Estados Unidos como na Grã-Bretanha. Os *think tanks* americanos e britânicos ocuparam um lugar de relevo na nova estratégia americana de transformação da Europa Central e Oriental em zona de economias de mercado brutalmente desregulamentadas” (DIXON, 1999:101).

Santos (1979), considerando um contexto amplo, aborda a questão do interesse dos países centrais em introduzir idéias capitalistas em países mais pobres. Para o autor ocorre um processo planejado de penetração de idéias e ideologias nesses últimos países. Primeiramente, através da colonização e, muitas vezes, da força bruta. Em seguida, os processos de mercado substituem o colonialismo. Mais tarde, a revolução tecnológica contribui para aumentar a acumulação e a concentração de capital, potencializando a difusão de idéias e atuando na propagação do modelo de consumo.

A maior parte dos analistas e planejadores do espaço agem como se as teorias elaboradas a partir de realidades ocidentais pudessem ser transportadas para o Terceiro Mundo. Tal posição se baseia na premissa de que o Terceiro Mundo é um ‘mundo em desenvolvimento’ – isto é, esteja em um estado transitório que progride em direção àquilo que os países desenvolvidos são hoje (SANTOS, 1979: 139).

Cabe ressaltar, dentro da mesma lógica, o importante papel, nos processos de difusão espacial de idéias, dos especialistas, estrangeiros ou não, com suas retóricas e seus discursos considerados inovadores, e que vêm sendo historicamente valorizados por planejadores, governantes e cidadãos comuns, no Brasil. No planejamento, traça-se, rapidamente, a trajetória que, partindo, do início do século XX, com as idéias modernistas importadas, chega, nos dias de hoje, às concepções hegemônicas de planejamento estratégico, também provenientes do exterior. A importação de propostas, modelos e instrumentos de planejamento de outros países, como já mencionado¹⁴⁸, há muito tempo, é fato comum na história brasileira. Apesar das críticas, a subordinação a idéias e modelos marca, ainda, os dias de hoje.

Na verdade, muitas das idéias importadas por países periféricos acabam por trazer resultados indesejáveis, por não cumprirem suas “promessas” e/ou por desconsiderarem as diferentes características e necessidades dos países receptores-adotantes, em relação aos países

originários-propagadores¹⁴⁹. Schwarz, no mesmo sentido, acredita que “ao longo de sua reprodução social, incansavelmente o Brasil põe e repõe idéias européias, sempre em sentido impróprio” (SCHWARZ, 2000: 29). Do mesmo modo, Boaventura de Souza Santos (2003) acredita que as ciências em geral atravessam, na atualidade, uma grave crise de confiança epistemológica, que se justifica em função de que,

As promessas que legitimaram o privilégio epistemológico do conhecimento científico a partir do século XIX – as promessas da paz e da racionalidade, da liberdade e da igualdade, do progresso e da partilha do progresso – não só não se realizaram sequer no centro do sistema mundial, como se transformaram, nos países da periferia e da semiperiferia – o que se convencionou chamar Terceiro Mundo –, na ideologia legitimadora da subordinação ao imperialismo ocidental. (...) Em suma, em nome da ciência cometeu-se muito epistemicídio e o poder imperial socorreu-se dele para desarmar a resistência dos povos e grupos sociais conquistados (SANTOS, 2003: 14).

Entretanto, Boaventura de Souza Santos reconhece que, cada vez mais, a ciência moderna mede seus êxitos pela capacidade de submeter relações sociais e diversas regiões mundiais à lógica do capitalismo global.

Trata-se de um longo processo histórico que desde o século XV até hoje teve muitas facetas e assumiu muitos nomes: descobrimentos, colonialismo, evangelização, escravatura, imperialismo, desenvolvimento e subdesenvolvimento, modernização e, por último, globalização (SANTOS, 2003: 16).

O autor acrescenta que, geralmente, há uma total discrepância das teorias desenvolvidas na ciência dos países centrais para analisar as realidades dos países periféricos. Ao mesmo tempo, o centro não reconhece o trabalho científico produzido nos países mais pobres “de maneira autônoma e sem obediência servil aos cânones metodológicos e teóricos e aos termos de

¹⁴⁸ Ver Capítulo 1, página 48, desta tese.

¹⁴⁹ Roberto Schwarz cita, nesse sentido, as observações de Sérgio Buarque de Holanda: “trazendo de países distantes nossas formas de vida, nossas instituições e nossa visão de mundo e timbrando em manter tudo isso em ambiente muitas vezes desfavorável e hostil, somos uns desterrados em nossa terra” (HOLANDA, 1956: 15; citado por SCHWARZ, 2000: 13).

referência desenvolvidos pelos centros hegemônicos de produção científica e por eles exportados, quando não impostos, em nível global” (SANTOS, 2003: 20).

Ainda no mesmo sentido, Dixon comenta que, muitas vezes, ocorre uma verdadeira desqualificação das idéias contrárias às concepções mais propagadas e hegemônicas. Analisando a difusão do paradigma neoliberal, o autor coloca que aqueles que não aceitam curvar-se, de boa vontade, diante das novas imposições da mundialização são considerados adversários “‘arcaicos’, ‘corporativistas’, ‘irrealistas’, ‘irresponsáveis’, ‘utopistas’ (e a utopia conduziria em linha reta à servidão totalitária)” (DIXON, 1999: 09).

4.2- O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL: A TRAJETÓRIA DE UM MODELO

Para entender a difusão do Planejamento Estratégico Situacional no Brasil, foram contactadas pessoas que participaram de cursos, seminários e eventos com Carlos Matus para que dessem seus depoimentos e relatos. Partindo-se do IPEA e do movimento sindical, buscou-se traçar os caminhos seguidos pelo método no Brasil.

A referência de partida era Ronaldo Coutinho Garcia¹⁵⁰, uma das primeiras pessoas a se interessar pelo método PES no Brasil, tendo realizado o contato inicial com Matus,

¹⁵⁰ Os relatos e opiniões de Ronaldo Coutinho Garcia foram obtidos através de entrevista realizada no dia 16 de agosto de 2004, no Palácio do Planalto, em Brasília. Ronaldo Coutinho Garcia, que teve seu primeiro contato com Matus enquanto atuava como técnico do IPEA, é, atualmente, Subsecretário de Políticas de Desenvolvimento da Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República.

convidando-o para ministrar cursos no país. A cada entrevista realizada, outros nomes e referências iam surgindo e sendo contactados.

4.2.1- O início de uma trajetória

De acordo com Ronaldo Coutinho Garcia, na década de 1980, estava instalada uma grande crise no Brasil que atingia o Estado, o planejamento e os valores econômicos, sociais e políticos. Garcia, que era funcionário do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) na época, conta que, após a convocação da Assembléia Nacional Constituinte na mesma década, ele e alguns colegas de trabalho formaram um pequeno grupo para acompanhar o desenvolver do debate constitucional, principalmente em relação aos temas voltados para a área de planejamento e orçamento. Era grande a inquietação dessas pessoas, tendo em vista que entendiam que não havia propostas que se mostrassem adequadas para superar os problemas existentes e sequer havia uma busca por formulações alternativas aos padrões tradicionais de planejamento. Observa-se que os membros desse grupo tinham conhecimento dos trabalhos realizados na França, Espanha, Estados Unidos e outras partes do mundo, mas nada se apresentava de modo suficientemente convincente e que os inspirasse¹⁵¹. Garcia destaca que ele e os demais indivíduos do grupo formado no IPEA tinham clareza da importância de se lidar com o aspecto social, principalmente em função da “efervescência social” que emergia no país, sobretudo no período de redemocratização.

Ronaldo Garcia, nesse momento, já havia lido algumas obras de Carlos Matus, entre as quais “Estrategia y Plan” e “Planificación de Situaciones”, quando leu um texto, do mesmo

autor, publicado em uma revista colombiana, que lhe despertou um grande interesse. Como possuía alguns amigos do próprio IPEA que atuavam na CEPAL e no ILPES conseguiu, através deles, contactar com Matus. Garcia conta que ligou para ele, explicou a fase vivenciada pelo Brasil e solicitou a sua vinda ao país. A partir de então, a relação entre Ronaldo Garcia e Carlos Matus se estendeu até o falecimento do autor chileno.

Como resultado dessa conversa inicial, Matus esteve em Brasília em setembro de 1988, durante aproximadamente dez dias, discutindo e expondo suas idéias para o grupo formado no IPEA. O debate, que aconteceu no Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico (Centro de Treinamento do IPEA - CENDEC), por imaginarem que seria a partir desse local que aconteceria a difusão de idéias, girou em torno da experiência do Chile e da Venezuela, enfocando o desenvolvimento teórico-metodológico elaborado pelo autor. Para Garcia, a experiência foi muito marcante e os membros do grupo ficaram bastante entusiasmados com a proposta apresentada, convencidos de que haviam encontrado um caminho alternativo e adequado para o planejamento brasileiro. Matus presenteou os participantes dessa reunião¹⁵² com a primeira versão (mais sintética) do livro *Adeus, Senhor Presidente* e trouxe também uma cópia da obra *Política, Planejamento e Governo* que acabara de escrever.

Após, aproximadamente, um mês e meio, Carlos Matus retornou ao Brasil e ministrou o primeiro curso de Planejamento Estratégico Situacional, que teve a duração de quinze

¹⁵¹ Segundo Garcia, não havia a intenção de utilizar as idéias de outros países como modelo e sim como fonte de inspiração.

¹⁵² Além de Ronaldo Coutinho Garcia, participaram dessa primeira conversa com Matus: Maurício Galinc, que era técnico do IPEA; João Vicente de Abreu Neto, que era diretor do Centro de Treinamento do IPEA; Ademar Satto, que era do IPEA, mas estava atuando no Ministério da Ciência e Tecnologia (GARCIA, em entrevista realizada em 16/08/2004).

dias¹⁵³. De acordo com Garcia, foram selecionadas em torno de vinte pessoas para participarem desse curso¹⁵⁴. Ele considera que era “uma turma de ‘primeiro time’, os melhores quadros do IPEA, algumas poucas pessoas de outros ministérios que possuíam afinidade com a questão do planejamento, pessoas ligadas ao meio ambiente, energia, ciência e tecnologia e indústria. Foi criada uma ‘massa crítica’ considerável, um ambiente maravilhoso” (GARCIA, em entrevista realizada em 16/08/2004).

Garcia conta que o próprio Matus ficou muito entusiasmado com a qualidade da turma formada e que, apesar de não ser uma característica do autor, o debate foi muito aberto, com grande interação entre Matus e os participantes do curso. Assim, com a intenção de aperfeiçoar o método, Matus estimulou a realização de críticas que apontassem possíveis deficiências metodológicas.

Como resultado direto desse primeiro curso foi elaborado, por Carlos Matus, Ronaldo Garcia e Maurício Galinc, um documento intitulado “*Planejamento em Novos Tempos*”¹⁵⁵, o qual apresentava uma proposta de planejamento e de difusão dessa abordagem para o governo. Garcia comenta que era necessário, contudo, convencer o pessoal do IPEA a assumir a proposta e, com essa intenção, ele e alguns participantes do primeiro curso de PES passaram a realizar discussões em várias áreas do Instituto, mostrando as idéias desenvolvidas e suas vantagens. Procuravam demonstrar que o momento era oportuno para a implantação de novos e apropriados conceitos, instrumentos e métodos na área do planejamento, já que a Constituição de 1988 acabava de ser

¹⁵³ Garcia comenta que durante esses quinze dias o trabalho foi intenso, tendo o curso ocorrido das oito horas da manhã às dez horas da noite, inclusive aos sábados e domingos.

¹⁵⁴ Para que o debate fosse mais intenso e proveitoso, Matus colocou como condição que o grupo de participantes do curso não fosse muito grande.

¹⁵⁵ Segundo Garcia, esse documento apresentava, aproximadamente, quinze páginas.

promulgada e surgiam novas demandas diante da maior complexidade das questões sócio-econômicas e políticas.

A receptividade dos quadros do IPEA foi boa e, então, contrataram, inicialmente, um “pacote de dez cursos” de Planejamento Estratégico Situacional com Matus¹⁵⁶. Assim, de setembro de 1988 até o começo de 1990, foram realizados vários cursos e seminários¹⁵⁷. A Secretária de Planejamento (SEPLAN) / IPEA financiou esses cursos¹⁵⁸, através de um empréstimo concedido pelo Banco Mundial proveniente do “Programa de Modernização do Setor Público”.

Foi também nessa mesma época (a partir de 1988) e através dos cursos mencionados acima que as propostas de Matus começaram a se difundir na área sindical. Ademar Satto tinha sido técnico do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos (DIEESE) durante um longo período e assessorado na criação da Central Única dos Trabalhadores (CUT), e Ronaldo Garcia conhecia Walter Barelli que era Diretor-Técnico do DIEESE¹⁵⁹ e que já havia participado de um curso com Matus. O próprio Barelli, tendo ficado bastante entusiasmado com o método PES, conseguiu recursos para financiar um curso sobre a metodologia, em 1989, para técnicos do DIEESE e pessoas que atuavam na área sindical, entre as quais estava Luiz Sérgio Gomes da Silva¹⁶⁰ que dirigia os programas do Instituto Cajamar e que muito contribuiu, posteriormente, para a difusão mais intensa do método em vários sindicatos e também em ONGs

¹⁵⁶ Esses cursos foram oferecidos para vários ministérios em Brasília. Ocorreram também cursos em São Paulo, na Sudene, etc.

¹⁵⁷ Matus, nessa época, ministrou um curso de curta duração para a direção do Partido dos Trabalhadores, do qual Luís Inácio Lula da Silva participou.

¹⁵⁸ O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) operava os recursos que eram do IPEA.

¹⁵⁹ Posteriormente Walter Barelli assume o Ministério do Trabalho.

¹⁶⁰ Os relatos e opiniões de Luiz Sérgio Gomes da Silva foram obtidos em entrevista realizada no dia 16 de agosto de 2004, no Palácio do Planalto, em Brasília. Luiz Sérgio Gomes da Silva teve o primeiro contato com Matus, quando estava à frente do Instituto Cajamar, e, hoje em dia, é Subsecretário de Gestão de Relações Institucionais da Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República.

e cidades (sobretudo no período que se estende de 1989 a 1997) e Luiz Parreiras¹⁶¹ que trabalhava no DIEESE na área de formação sindical e assessorando negociações e que também contribuiu para a difusão da metodologia PES.

Para Garcia, muitas pessoas, que participaram dos debates realizados, estavam “convencidas de que um dos grandes déficits acumulados na época era de natureza cognitiva. Os quadros técnicos não estavam preparados para lidar com sistemas complexos e com a democracia”. O PES era visto como um instrumento potente e apropriado para o caso brasileiro.

Nas eleições de 1989, Ronaldo Garcia pediu que Matus enviasse exemplares do livro “Adeus, Senhor Presidente” para que encaminhasse a candidatos que considerava “mais progressistas¹⁶², confiáveis e sérios”. Tinha, com essa atitude, a intenção de demonstrar a importância da utilização de instrumentos, por parte do Estado, que favorecessem “a democracia, a nacionalidade e os interesses populares”. Dessa forma, ia se formando uma espécie de “rede de relacionamento” em torno da difusão do método PES.

Nessa mesma época (1989), quando Luís Inácio Lula da Silva atingiu resultados que o levaram para o segundo turno das eleições presidenciais, houve a necessidade de organizar grupos de trabalho que pudessem auxiliar na formulação de um programa de ação para o candidato petista. O coordenador da campanha de Lula¹⁶³, nesse momento, chegou a conhecer Matus, ganhar livros sobre o Planejamento Estratégico Situacional que pudessem auxiliá-lo na elaboração do programa (GARCIA e GOMES DA SILVA, em entrevistas realizadas em 16/08/2004). A possibilidade de vitória do Partido dos Trabalhadores, segundo Luiz Sérgio

¹⁶¹ O contato com Luiz Parreiras ocorreu nos dias 03 e 04 de setembro de 2004 e 20 de outubro de 2004, via e-mail. Luiz Parreiras, que teve o primeiro contato com Carlos Matus quando trabalhava no Dieese, atua, desde 1997, no IPEA.

¹⁶² Garcia conta que na campanha de 1989 tinha amigos assessorando candidatos do PDT, PSDB, PT e PMDB.

Gomes da Silva, conduziu à reflexão sobre a baixa capacidade de gestão das organizações do Campo Democrático Popular (CDP).

4.2.2- O avanço da metodologia no movimento sindical

A partir da década de 1990, entretanto, com Fernando Collor de Melo assumindo a Presidência da República, houve um grande retrocesso do ponto de vista técnico e em relação à motivação dos quadros administrativos governamentais. No entanto, a difusão do PES continuou em alguns lugares. Pode-se citar, aqui, o avanço da metodologia ocorrido no movimento sindical (GARCIA, em entrevista realizada em 16/08/2004).

Os relatos de Luiz Sérgio Gomes da Silva, Luiz Parreiras e Geraldo Magela da Trindade¹⁶⁴ confirmam esse fato. Gomes da Silva, que estava ainda à frente do Instituto Cajamar (em 1990), conta que havia, naquele momento, uma busca por novos métodos que contribuíssem para a melhoria da capacidade dos sindicatos e como o PES apresentava-se como um instrumento muito complexo e “robusto”, utilizaram, sobretudo, o método MAPP (Método Altadir de Planejamento Popular, uma simplificação do PES para ser aplicado nos movimentos populares) e posteriormente (a partir de 1992) “formas híbridas” dos métodos PES e MAPP (GOMES DA SILVA, em entrevista realizada em 16/08/2004). Luiz Parreiras, de forma semelhante, conta:

Em julho de 1990, comecei a trabalhar na Escola Sindical 7 de Outubro, da CUT, em Belo Horizonte, em um programa de formação chamado ‘Planejamento e Administração Sindical Cutista’. Fiquei encarregado de propor um curso de formação de monitores em planejamento, com base no Matus. A

¹⁶³ José Dirceu de Oliveira e Silva foi um dos principais coordenadores da campanha presidencial de Lula, em 1989.

¹⁶⁴ O contato com Geraldo Magela da Trindade ocorreu nos dias 21 e 27 de outubro de 2004, via e-mail. Geraldo da Trindade, que teve o primeiro contato com Carlos Matus quando era educador da Escola Sindical 7 de Outubro, situada em Belo Horizonte, é, atualmente, assessor da Secretaria Geral da Presidência da República.

minha idéia inicial era utilizar, no momento explicativo, o fluxograma situacional. Porém, quando eu comecei a redigir o texto de apoio, me dei conta da dificuldade que seria conseguir explicar de forma simples o recurso, haja vista o público ao qual se destinava o curso. Dessa forma, resolvi direcionar a proposta para o MAPP, usando a chamada ‘árvore explicativa’ no lugar do fluxograma. Nos demais momentos, fizemos também várias simplificações e acabamos por formatar uma proposta de curso que, trabalhada em sua pedagogia pela excelente equipe da Escola, acabou por se tornar um enorme sucesso de público e de crítica (antes de iniciarmos o trabalho com a primeira turma, enviei o texto para o Matus, para obter a sua aprovação).

A partir dessa primeira turma (mais ou menos em outubro de 1990), os cursos na Escola foram se sucedendo. Em janeiro de 1991, realizamos (nós, da Escola) a primeira oficina ‘real’ com o Sindicato dos Metalúrgicos do Rio de Janeiro. O ano de 1991 foi repleto de turmas (em BH, no Nordeste, no Sul, em um trabalho de difusão da proposta) e também de oficinas com algumas entidades sindicais. Nesse ano, também trabalhei como monitor do Professor Matus em um curso de PES em São Paulo, no qual um dos participantes era o Jorge Viana, atual governador do Acre.

Com o sucesso da proposta no interior da CUT e junto a outros movimentos sociais (um dos primeiros a utilizar o método foi o Movimento de Meninas e Meninos de Rua do Estado do Pará, trabalho feito por uma monitora formada na Escola), em dezembro de 1991, fomos chamados a desenvolver o planejamento das ações da Direção Nacional da CUT, que havia sido eleita em setembro. A partir daí, passei a coordenar o trabalho de planejamento da CUT – DN em São Paulo, me afastando da Escola. Fiquei na CUT até maio de 1993, quando voltei para o Rio, indo trabalhar, ainda pelo DIEESE, numa assessoria de planejamento do Sindicato dos Telefônicos do Rio, onde fiquei até dezembro de 1994. Daí fui trabalhar numa ONG (CEDAC – Centro de Ação Comunitária), em um programa de geração de trabalho e renda junto a grupos de produção.

Desde que saí da Escola, parei de atuar no campo da formação em planejamento, trabalhando apenas como monitor de oficinas, em entidades sindicais de todos os níveis (além da CUT, a Contag, federações, sindicatos diversos), ONGs, grupos de produção. Em prefeituras, só atuei ao nível de secretaria (em Volta Redonda e Angra dos Reis) (PARREIRAS, em questionário respondido em 03/09/2004).

O relato de Parreiras é reforçado pelas afirmações de Magela da Trindade. Para esse último, o planejamento da ação sindical apresentava falhas e não contava com metodologias que o facilitasse. Na década de 1990, o ILDES (Instituto Latino-Americano de Desenvolvimento Econômico e Social), instituição alemã vinculada à Fundação Friedrich Ebert¹⁶⁵, apresentou a

¹⁶⁵ De acordo com o site www.fes.org.br, a Fundação Friedrich Ebert (FES) foi fundada em 1925, como legado político do primeiro presidente alemão democraticamente eleito, sendo a mais antiga das seis fundações políticas alemãs, com quase seiscentos funcionários e atividades em mais de 100 países. “A FES baseia seus programas no ideário da social democracia alemã e européia e mantém escritórios em mais de 70 países do mundo, sempre com a finalidade de cooperar na consolidação e no desenvolvimento de regimes democráticos e participativos. Geralmente, realiza suas atividades junto com parceiros nacionais, públicos ou privados, igualmente comprometidos com o progresso democrático dos seus países. A atuação da FES no Brasil começou em 1976, quando foi estabelecido no Rio de Janeiro o Instituto Latino-americano de Desenvolvimento Econômico e Social (ILDES), sob o patrocínio da

algumas escolas sindicais, entre as quais a Escola Sindical 7 de Outubro, na qual Geraldo Magela da Trindade era educador, o método MAPP.

Nós combatíamos o presidencialismo nos sindicatos, ou seja, criticávamos o poder concentrado na mão do presidente do sindicato. A metodologia caía como luvas na nossa concepção de gestão sindical: participativa, construtivista, democrática, além de ‘pés-no-chão’, pois tinha como referência os problemas, os mal-estares, os incômodos. A explicação desses problemas é um momento da famosa ‘análise de conjuntura’ do movimento sindical. Além disso, desmistifica o planejamento. Vale dizer: o planejamento é ferramenta importante, imprescindível, mas não assegura o êxito no jogo social, pois os outros também planejam. Então, essa concepção de estratégia é, para mim, um ponto forte (a chamada correlação de forças).

Aplicamos a metodologia em dezenas de sindicatos, ONGs, governos e também formamos moderadores da metodologia. Muitas das pessoas que passaram pelo método são hoje dirigentes públicos (TRINDADE, em questionário respondido em 27/10/2004).

4.2.3- O avanço da metodologia nas prefeituras municipais

Ainda em 1990, no mesmo período em que o método PES passa por um processo acelerado de difusão no meio sindical, o Instituto Nacional de Administração e Políticas Públicas (INAPP) cria o “Projeto Gestão”, ao lado de outras entidades, entre as quais o DIEESE, a Escola Sindical 7 de Outubro, o Instituto Cajamar, o Instituto POLIS (Instituto de Estudos, Assessoria e Formação em Políticas Sociais), o ILDES e prefeituras conquistadas recentemente pelo Partido dos Trabalhadores. De acordo com o depoimento de Edmo da Cunha Pereira¹⁶⁶, esse projeto nasceu a partir de dois seminários realizados, em São Paulo e Belo Horizonte, onde ocorreram debates na busca de alternativas para o “aumento da capacidade de gestão do campo democrático-popular no Brasil” e tinha como tarefas: “buscar métodos, sociabilizá-los e adaptá-

FES. Em 1986 a sede do ILDES foi transferida para São Paulo e, desde o ano 2000, a FES está funcionando como fundação, de acordo com a legislação brasileira” (site www.fes.org.br, acessado em 09/11/2004).

¹⁶⁶ Os relatos e as opiniões de Edmo da Cunha Pereira foram obtidos através de entrevista realizada no dia 03 de janeiro de 2001, na sede do INAPP, em Belo Horizonte, através de documentos e artigos fornecidos pelo mesmo e,

los; conhecer experiências de gestão democrática, sistematizá-las e publicá-las; capacitar equipes tecno-políticas¹⁶⁷ em instituições públicas e civis; criar banco de dados das experiências, acompanhá-las e reproduzi-las” (PEREIRA, 1995).

Entre as diversas atividades desenvolvidas, várias se destinaram a disseminar o conhecimento sobre metodologias de planejamento, entre as quais se destacaram o PES (Planejamento Estratégico Situacional), o MAPP (Método Altadir de Planejamento Popular) e o ZOPP (Planejamento de Projetos Orientados por Objetivos).

Por outro lado, as diversas instituições envolvidas passaram a coletar, sistematizar e analisar as experiências de utilização dos métodos, promovendo avaliações e adaptações sucessivas que implicaram no constante aprimoramento de seu uso pelas entidades brasileiras (PEREIRA, 1995: 03).

Pereira ressalta ainda que

O INAPP se incorporou a esta nova ‘onda’ do Campo Democrático e Popular do Brasil a partir do Projeto Gestão. Como um de seus idealizadores e executores, trabalhou mais especificamente na organização de cursos, seminários e na constituição de uma equipe interna que também assessora setores públicos e civis, com ênfase para as Administrações Municipais e os Mandatos Parlamentares.

(...) mantém-se articulado com uma rede de ajuda em nível nacional, composta por entidades que continuam atuando e refletindo sobre a experiência do Planejamento Estratégico no Brasil (PEREIRA, 1995: 03).

Em 1991, aconteceu, em Florianópolis, um curso para a formação de oito pessoas em PES, entre as quais: Patrus Ananias (ex-prefeito de Belo Horizonte, gestão 1993-1996, e atual Ministro do Desenvolvimento Social), Jorge Viana (governador do Acre, gestão 2003-2006), Afrânio Bopré (ex-vice-prefeito de Florianópolis, gestão 1997-2000) e Olívio Dutra (ex-governador do Rio Grande Do Sul, gestão 1998-2002). Segundo Gomes da Silva, o investimento nessas pessoas justificava-se pelo fato de que seriam possíveis candidatos a cargos de prefeitos nas eleições de 1992. A intenção era de canalizar esforços para a formação de dirigentes e governantes com maiores possibilidades e capacidades administrativas.

posteriormente, através de respostas a questionário, via e-mail, no dia 28 de outubro de 2004. Pereira é diretor do INAPP.

¹⁶⁷ Observa-se a adoção, por Pereira, de termos utilizados nas obras de Matus.

No mesmo sentido, Parreiras comenta que a absorção do método PES por várias prefeituras tem como fato antecedente a sua utilização no PT, mais especificamente na organização das campanhas eleitorais, destacando-se que “o primeiro manual de planejamento de campanha eleitoral do PT, inspirado em Matus, foi feito para as eleições municipais de 1992”. Assim, “muitos dirigentes municipais, ao chegarem às prefeituras, já tinham trabalhado a metodologia na campanha e mesmo, no caso dos sindicalistas, no movimento sindical” (PARREIRAS, em questionário respondido em 03/09/2004). Percebe-se, aqui, uma das formas de entrada da metodologia nas prefeituras municipais¹⁶⁸.

Faz-se necessário esclarecer que, segundo Ronaldo Garcia, a palavra Governo para Matus significa “direção de processos de transformação ou processos complexos”. Nesse sentido, Garcia exemplifica:

qualquer força social organizada tem uma direção. O trabalho de dirigir um sindicato assemelha-se ao trabalho de governo, guardadas as devidas proporções. Um partido político existe com a intenção de chegar ao governo, ao poder, logo precisa se qualificar. E o Planejamento Estratégico Público é um instrumento de direção, um instrumento de governo, no sentido amplo e restrito (GARCIA, em entrevista realizada em 16/08/2004).

Gomes da Silva, concordando com Garcia, afirma que “o mais adequado é considerar que o PES é um método para ser utilizado em sociedades complexas”. Ele exemplifica citando que a cidade de São Paulo, por exemplo, é maior que o Chile, e as complexidades das duas localidades podem ser equiparadas. Logo, tanto um país quanto uma cidade podem aplicar a

¹⁶⁸ Segundo Parreiras, “uma das primeiras utilizações do PES em prefeituras foi, por volta de 1990/1991, em Porto Alegre. Estava-se caminhando para o final do mandato e a avaliação que a população fazia era contraditória, com um índice bom de aprovação do trabalho realizado, mas uma imagem muito negativa do governo popular. Os ‘companheiros’ fizeram então um planejamento utilizando o PES, colocando essa ‘dissociação’ como o problema a ser enfrentado. A partir daí todo o trabalho de comunicação foi reformulado, chegando-se ao final do mandato em condições de eleger o Tarso com tranquilidade, garantindo o começo de uma continuidade político-administrativa que ao final do próximo governo do Raul Pont estará completando vinte anos. Cito essa história como exemplo da riqueza do PES, que, numa prefeitura, por exemplo, não se restringe às ações administrativas” (PARREIRAS, em questionário respondido em 03/09/2004).

mesma metodologia, de acordo com cada realidade. Assim, se inicialmente o PES foi pensado para Presidências, com o avanço das idéias, passa a ser aplicado, positivamente, em outras situações complexas (estados, cidades, sindicatos, etc.) (GOMES DA SILVA, em entrevista realizada em 16/08/2004).

Considerando esse significado abrangente para a idéia de governo, Matus participou direta e pessoalmente da difusão de suas propostas para os sindicatos, governos de vários estados, prefeituras municipais e órgãos institucionais.

Para Celso Daniel (ex-prefeito de Santo André, SP), os governos locais que se comprometeram (e/ou se comprometem) com a reforma urbana e com a modernização administrativa buscaram (e/ou vêm buscando) novas ferramentas para a utilização na área do planejamento urbano. Essas ferramentas deveriam possibilitar uma maior transparência e eficácia governamental, atributos que seriam encontrados no Planejamento Estratégico Situacional.

(...) boa parte das experiências de planejamento local carregam a marca da ineficiência. Em função disso, é evidentemente desejável para uma gestão democrática fazer uso de tecnologias de planejamento que alcancem eficácia. Embora com atraso relativo às organizações privadas, as entidades públicas que perseguem a modernização já vêm fazendo uso do planejamento estratégico. Um dos métodos mais difundidos no serviço público brasileiro é o Planejamento Estratégico Situacional, o PES.

Por um lado, o PES procura dar conta de que se planeja em condições de incerteza, em face, sobretudo, da existência de um conjunto de agentes que, assim como o governo, também possuem vontade própria. Daí a utilização do conceito de triângulo de governo, cujos vértices – o programa de governo, a capacidade de governo e a governabilidade – precisam ser equilibrados para a eficácia do planejamento. Por outro lado, o PES busca superar a separação entre quem planeja e quem decide, pois tal divórcio tem sido fonte de muitos desencontros. A idéia-chave, quanto a isso, é a de que os mesmos atores devem governar e planejar. Além disso, o PES se assenta num modelo de gestão por operações ou projetos, selecionados a partir da definição de problemas oriundos do triângulo de governo. Para cada operação ou projeto, são estipulados, com clareza, responsáveis, prazos e recursos necessários. Desse modo, o trabalho é descentralizado e as informações relevantes concentradas numa sala de situações, o que permite a implantação de um sistema de prestação e petição de contas, o qual, desde que haja interesse, pode ser colocado à disposição da

comunidade. Como o PES – por ser um método – presta-se ao planejamento de diferentes organizações, é possível implanta-lo no âmbito do governo local, da cidade, de uma secretaria, etc. (DANIEL, 1994: 303).

Aristogiton Moura¹⁶⁹, que é Diretor Presidente da Strategia Consultores, cuja área de atuação inclui assessoria e consultoria sobre o Planejamento Estratégico Situacional a prefeituras municipais, comenta que o “PES é um método para se jogar o jogo social. (...) o grande problema que existe nas cidades não é a adequação técnica dos espaços, mas, principalmente, o grande conflito político que ali reside. O método permite planejar em situação de conflito, de incerteza e de diferentes jogos”, elementos próprios da realidade governamental de cidades (MOURA, em questionário respondido em 12/02/2001).

Garcia, da mesma forma, entende que o método pode ser utilizado no planejamento do Governo Municipal e, eventualmente, das cidades.

A vantagem é que permite uma compreensão mais global da cidade. Surgem relações que, com a utilização de um tratamento setorial, às vezes não surgem ou não são óbvias e percebidas. Melhora a coerência global do conjunto de ações da prefeitura municipal, se for bem feito. Contudo, uma prefeitura dificilmente vai conseguir fazer uso de todos os recursos oferecidos pelo PES, pelo fato de não possuir escala e diversidade de servidores com níveis de competências exigidos para se fazer um planejamento desse tipo e, assim, acaba fazendo bons planos e menos planejamento. Fazer plano é a parte fácil, difícil é levar isso para a prática diariamente. (...) Eu não conheço nenhuma prefeitura que tenha feito uma apropriação mais completa das possibilidades do PES. Eu já assessoriei prefeituras, ajudando a desenhar planos, montar sistemas de monitoramento e tomada de decisões, mas não ‘emplaca para valer’ (GARCIA, em entrevista realizada em 16/08/2004).

Gomes da Silva, sobre a mesma questão da utilização do PES em prefeituras, comenta que há uma grande dificuldade por parte das administrações municipais de assumir a metodologia com algum rigor, contando com o interesse e a vontade dos quadros administrativos. Ele considera, em função disso, a necessidade de utilização de uma metodologia mais simplificada, dentro da visão do PES, pois entende que “não adianta tentar aplicar um recurso

muito sofisticado e acabar afastando as pessoas envolvidas por acharem a proposta difícil, cansativa, na qual são utilizadas muitas planilhas, etc.”. Assim, se não houver “massa crítica” ou “recursos humanos” para viabilizar a proposta, dificilmente haverá sustentação do método. “Sem massa crítica não há planejamento que sobreviva às sessões iniciais” (GOMES DA SILVA, em entrevista realizada em 16/08/2004).

Gomes da Silva acrescenta que o “PES deve ser utilizado para potencializar as ações de governo. Não que o método não possa abordar a questão urbana, ou social, mas ele vai abordar enquanto planejamento de gestão, não enquanto planejamento urbano”. Muitas vezes ocorre a utilização de partes da metodologia, sem a utilização, de fato, do conjunto das idéias. Trabalha-se com algumas questões, mas não com todos os recursos do planejamento. Nesse sentido, várias seriam as referências de utilização do Planejamento Estratégico Situacional em cidades e distintas seriam as experiências¹⁷⁰.

A determinação e o empenho do prefeito seriam fatores decisivos para uma bem sucedida utilização do Planejamento Estratégico Situacional no Governo Municipal¹⁷¹, de acordo com Garcia. Ele, entretanto, acredita no poder e na força da proposta de Matus e comenta que,

¹⁶⁹ Os relatos e as opiniões de Aristogiton Moura foram obtidos através de questionário respondido, via e-mail, no dia 12 de fevereiro de 2004. Aristogiton Moura é Diretor Presidente da Strategia Consultores.

¹⁷⁰ Gomes da Silva cita algumas localidades que utilizam ou utilizaram o método PES, seja de forma mais completa ou de forma simplificada: Campinas, Santo André, Porto Alegre, Chapecó, Criciúma, Blumenau, Santa Catarina, Belém, entre outras. Ele afirma que, em todos os estados brasileiros (seja em prefeituras ou sindicatos), houve algum tipo de trabalho em torno da metodologia de Matus.

¹⁷¹ Garcia exemplifica com os casos de Blumenau e Dourados, cidades nas quais assessorou na aplicação da metodologia PES. Na primeira cidade, segundo ele, foram identificados os principais problemas e o que eram as prioridades, estabeleceu-se uma linha de ação consistente, com objetivos a serem alcançados em um horizonte temporal. Foi montado um mecanismo de monitoramento no gabinete da prefeitura. Mas o que garantiu tudo isso foi a determinação do prefeito e a dedicação da sua equipe. Depois de algum tempo, entretanto, o sistema de planejamento de Blumenau deixou de operar. Já na cidade de Dourados, a implantação do PES foi muito mais difícil porque o dirigente, nos primeiros meses de mandato, não era tão determinado. Garcia relaciona essa dificuldade com o fato do prefeito dessa cidade, que anteriormente era professor universitário, ter saído direto da academia para o governo municipal. Na visão de Ronaldo Garcia, “mais do que saber, é preciso saber fazer”.

mesmo quando o método é apenas parcialmente aplicado, como quase sempre o é em prefeituras, surte um efeito muito positivo e visível, pois ordena a cabeça dos dirigentes, impõe mais rumo e organiza melhor a administração, evidencia a relação entre os problemas e pode tornar a ação do poder público municipal muito mais consistente. O fato também de ser aberto a debates, à atualização permanente, casa perfeitamente e muito bem com qualquer proposta mais participativa. O próprio Matus desenvolveu um modelo mais simplificado de fazer planejamento participativo denominado MAPP. Matus era um democrata convicto (entrevista realizada em 16/08/2004).

Garcia entende que um governo que faz o que promete, independentemente de possíveis discordâncias quanto à proposta realizada, contribui positivamente para a consolidação democrática e para a educação política de um povo. Mesmo no caso de a maioria ser contrária à ação empreendida, pode levar a população a se conscientizar sobre aquilo que não deve ser repetido. Assim, um governo eficaz, que faz o que se propõe a fazer é bom para a democracia. Nesse sentido, para Garcia, se o PES auxilia na eficácia governamental também auxilia na consolidação democrática.

4.2.4- A diversificação da difusão: o PES em campos diversos

Como já mencionado, o próprio Matus amplia, com o passar do tempo, suas idéias originais restritas e focadas em Governos Centrais, estendendo-as a diversas localidades, áreas, órgãos e instituições¹⁷². Vale citar a título de exemplificação que, em 1997, Matus ministrou cursos para o CNPQ (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico). Em um desses cursos, “foram iniciadas as negociações para a elaboração de um sistema de apoio ao planejamento e gestão baseado no PES”, de acordo com Miriam Barbuda Fernandes Chaves¹⁷³.

¹⁷² A área da saúde, por exemplo, vem utilizando amplamente a metodologia PES como instrumento de administração hospitalar.

¹⁷³ O contato com Miriam Barbuda Fernandes Chaves ocorreu nos dias 16 e 23 de agosto de 2004, via telefone e e-mail. Miriam Chaves teve seu primeiro contato com Carlos Matus quando atuava, em 1997, no Laboratório Nacional

Miriam Chaves conta que tanto o CNPQ quanto um de seus institutos, na época, o Laboratório Nacional de Computação Científica (LNCC) “passaram por um processo de planejamento com uma metodologia denominada PAE – Planejando a Ação Estratégica, baseada no PES e coordenado pelo Luiz Sérgio Gomes da Silva”. Chaves participou do grupo de planejamento e ficou como Gerente do Processo no LNCC, interessando-se na construção de ambientes computacionais para dar suporte ao Planejamento Estratégico Situacional. Carlos Matus demonstrou interesse nesse projeto que foi financiado pelo Programa Temático Multi-Institucional (PROTEM-PG).

Posteriormente, em 1999 e 2000, Míriam Chaves atuou como Assessora de Planejamento da Secretaria de Planejamento do Estado do Rio de Janeiro (SECPLAN) contribuindo para a implantação do método PES no Governo de Anthony Garotinho, do Partido Democrático Trabalhista (PDT), eleito em 1998¹⁷⁴.

A iniciativa de incorporar o planejamento estratégico na agenda do governo partiu do então Secretário de Planejamento Jorge Bittar, deputado federal pelo Partido dos Trabalhadores e um dos articuladores da coalizão de esquerda que elegeu Anthony Garotinho do Partido Democrático Trabalhista para governar o estado em 1998.

O desenho metodológico desse processo, iniciado antes mesmo da posse, em dezembro de 1998, procurou compatibilizar os conceitos e ferramentas do PES à linguagem dos instrumentos de gestão (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, Lei de Orçamentária – LOA e Plano Plurianual – PPA).

O Modelo de Gestão Estratégica Pública adotado fundamenta-se nas tendências de mudança na administração pública, presentes em experiências recentes de alguns governos municipais ditos, democráticos populares, e propõe estratégias que se contrapõem aos modelos predominantes de administração pública, no país, caracterizados pela centralização decisória e financeira; fragmentação e fragilidade institucionais; atuação clientelista e setorial; sistemas gerenciais de baixa responsabilidade; distanciamento do cidadão/usuário; inoperância de controle social.

de Computação Científica (LNCC) que era um instituto do CNPQ e, atualmente, trabalha na Casa Civil da Presidência da República.

¹⁷⁴ Em artigo intitulado “Um modelo de gestão estratégica pública para o Governo do Estado do Rio de Janeiro – Contribuições do PES”, Miriam Chaves discute o Modelo de Gestão Estratégica Pública proposto para o Governo do Rio de Janeiro, avaliando as ferramentas e conceitos do Planejamento Estratégico Situacional utilizados naquele momento.

(...) Entre janeiro de 1999 e maio de 2000, foram realizados mais de 50 seminários de Planejamento Estratégico, envolvendo órgãos governamentais e grupos de municípios de uma mesma região. Foram mais de 1000 dirigentes e técnicos que participaram de eventos e treinamentos de planejamento estratégico (CHAVES, em artigo intitulado “Um modelo de gestão estratégica pública para o Governo do Estado do Rio de Janeiro – Contribuições do PES”).

4.2.5- Os fatores atrativos da metodologia PES

Ronaldo Coutinho Garcia afirma que o PES era visto como uma alternativa ao modelo de planejamento vigente. Segundo ele, o momento vivido no Brasil na década de 1980, quando o desgoverno e a incapacidade de imprimir rumo ao país eram evidentes e as simplificações dominavam, contribuiu para aumentar a atratividade do método. Ele considera, contudo, que o grande fator atrativo diz respeito à “aproximação que a proposta faz da realidade. O esforço de lidar com o mundo como ele é”.

A proposta do PES faz demandas a todas as áreas. O método não está pronto e não vai ficar pronto, porque sempre vamos ter avanços, sempre poderemos incorporar coisas na área das matemáticas avançadas, da teoria dos sistemas, da filosofia, da administração, da economia, da política, da sociologia e, principalmente, da própria prática. A prática bem sucedida e refletida vai produzir coisas importantes. Os problemas próprios da prática não são específicos de nenhuma disciplina. O bonito do PES é que representa uma síntese que vai absorvendo essas diversas áreas e, ao mesmo tempo, tem como objeto principal a prática do jogo social que é ilimitada, aberta, criativa (...). Cada um lê e faz uso das propostas, faz demandas de acordo com a sua profissão, etc. (entrevista realizada em 16/08/2004).

Já Luiz Parreiras relaciona seu interesse pelo método PES com suas “afinidades ideológicas com a visão socialista de mundo” e com sua “simpatia pelas propostas de planejamento”, destacando três principais pontos presentes na metodologia que o atraíram:

i) a ‘teoria da produção social’ e o recurso do Fluxograma Situacional. Fiquei fascinado com a possibilidade de se construir explicações de processos complexos com um recurso relativamente simples e ‘visualizável’: as caixinhas e setas sintetizando relações de causalidade e retroalimentação, de uma forma que

poupava uma imensidão de palavras e iam direto às mentes das pessoas (mediadas por algumas palavras, é claro);

ii) a ênfase na precisão das palavras, a busca de clareza quanto ao significado das expressões utilizadas;

iii) a concepção de interação estratégica dos atores sociais relevantes, por oposição à linearidade da conduta ‘normativa’, além de alguns recursos desenvolvidos para tentar operacionalizar essa concepção.

A par de todo o conteúdo do PES, deve-se levar em conta também o charme intelectual e existencial do Professor Matus e de sua história de vida. Ele era, como talvez todos os grandes pedagogos, um grande sedutor. Sabia passar suas idéias de forma extremamente fascinante (PARREIRAS, em questionário respondido em 03/09/2004).

Edmo da Cunha Pereira aponta também alguns fatores que o atraíram no método

PES, a partir de uma perspectiva diferenciada:

- A origem latino-americana;
- O fato de ter sido concebido a partir de uma reflexão sobre o planejamento tradicional e sobre as causas da derrota da esquerda no Chile;
- O fato de ter sido experimentado em outros países da América Latina (Venezuela, Bolívia, Brasil, América Central, etc.), através de técnicos ligados à CEPAL;
- O fato de permitir uma construção participativa dos Planos;
- O fato de se destinar ao planejamento e à estratégia de governo;
- O fato de o método sistematizar muitos elementos ligados ao planejamento, disponibilizados em obras escritas e acessíveis (PEREIRA, em questionário respondido em 28/10/2004).

4.2.6- O mercado de consultoria

Sabe-se que o mercado de consultoria na área de planejamento público tem atingido um rápido crescimento nos últimos anos, no Brasil. Apesar de Aristogiton Moura afirmar que a empresa Strategia Consultores representa “com exclusividade a Fundação Altadir”, no Brasil, velando para que os métodos desenvolvidos por Matus “sejam aplicados dentro do que foi previsto por ele” e que, no Brasil, o Curso de Ciências e Técnicas de Governo (CITEG) da Escola de Governo da Fundação do Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP), vinculada à Casa

Civil do Estado de São Paulo¹⁷⁵ é o único que possui autorização para trabalhar com o PES¹⁷⁶, o que é observado, na realidade, é um grande número de consultores e organizações atuando de forma independente, prestando consultoria para instituições governamentais, prefeituras, estados, etc.¹⁷⁷, sobre a metodologia PES.

O primeiro contato de Aristogiton Moura com o Planejamento Estratégico Situacional aconteceu por intermédio de técnicos da Sudene que haviam participado de um seminário realizado pelo CENDEC-IPEA, no final da década de 1980. Em 1993, Moura, que já havia lido o livro *Adeus, Senhor Presidente*, conheceu Matus pessoalmente, também em um seminário no CENDEC / IPEA. Ele conta que o seu interesse pelo método foi despertado, porque naquele momento “trabalhava em um projeto de desenvolvimento no Lago de Sobradinho na Bahia e tinha dificuldades em planejar em um complexo problema social que representava a nova represa na época”. Após esse contato inicial, foram realizados acordos de representação e negociações e a Strategia Consultores foi criada por Aristogiton Moura com o intuito de “ser, na prática, a

¹⁷⁵ De acordo com o site www.fundap.sp.gov.br (acessado em 15/11/2004), a “Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Fundap) dedica-se à consultoria organizacional, formação de recursos humanos, desenvolvimento de novas tecnologias de gestão administrativa e pesquisa aplicada. (...) Criada há 30 anos, busca alcançar dois grandes objetivos: elevar os padrões de organização, gestão e desempenho da máquina pública e propor formas mais efetivas de intervenção governamental”.

¹⁷⁶ Ronaldo Garcia, sobre essa questão, comenta que Matus demonstrou grande descontentamento com Aristogiton Moura por que o mesmo teria registrado patente sobre a utilização e a difusão do método PES no Brasil. Carlos Matus teria obrigado-o a retirar essa patente, dizendo que “publicava suas obras para o mundo”. Garcia afirma que a Strategia Consultores, de fato, representa, formalmente, a Fundação Altadir. Contudo, “seria impossível imaginar a existência de monopólio de um determinado conhecimento. Dizer que ninguém, além da Strategia, pode fazer PES é uma insensatez” (GARCIA, em entrevista realizada no dia 16/08/2004).

¹⁷⁷ Pode-se citar, aqui, algumas organizações que prestam consultoria sobre o PES e/ou que oferecem cursos abordando a metodologia elaborada por Carlos Matus: o INAPP (Instituto Nacional de Administração e Políticas Públicas); o Instituto POLIS (Instituto de Estudos, Assessoria e Formação em Políticas Sociais); o SERE (Serviços, Estudos e Realizações para o Desenvolvimento Sustentável) que representa um dos projetos da Fundação Friedrich Ebert; a Coordenadoria de Educação Aberta e a Distância (CEAD) da Universidade Federal de Viçosa; a Associação Brasileira de Tecnologia e Treinamento do Distrito Federal (ABTT-DF); a Empresa de Consultoria Consaúde; o Programa de Desenvolvimento de Educadores do Curso a Distância do SENAC; o Programa de Desenvolvimento Gerencial em Saúde da Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul; a Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP) da Fundação Oswaldo Cruz; entre outras. Há ainda um grande número de profissionais, cujos currículos encontram-se disponibilizados em páginas da internet, que se apresentam como consultores de PES, entre os quais: Estanislau Dobbeck, Edson Valadares, Reinaldo Geraldo, Neusa de Castro Zimmermann, entre outros.

Fundação Altadir no Brasil” (Aristogiton Moura, em questionário respondido em 12/02/2004). Moura, então, passou a desempenhar atividades como monitor, professor, consultor e coordenador de cursos e eventos promovidos pela Fundação Altadir, no Brasil e no Chile.

Atualmente, a Strategia Consultores é uma das empresas que atua na capacitação, no treinamento, na assessoria e na divulgação das “Ciências e Técnicas de Governo”, aplicando os “princípios básicos da Teoria do Jogo Social, Teoria das Macroorganizações e do Planejamento Estratégico Público Moderno”¹⁷⁸. De acordo com as informações fornecidas por Aristogiton Moura, a difusão do método PES é realizada pela empresa de várias maneiras:

a mais tradicional acontece por meio da realização de Seminários de Ciências e Técnicas de Governo que fazemos desde 1993. É um tipo de seminário onde divulgamos os métodos e experiências relacionadas à aplicação dos conceitos desenvolvidos por Matus. Outros meios são a internet e a divulgação dos resultados que obtemos por aqueles que contratam nossa consultoria (MOURA, em questionário respondido em 12/02/2004).

Moura acrescenta que os principais demandantes de consultoria e assessoria são os sistemas de Alta Direção Pública, nos três níveis: Federal, Estadual e Municipal¹⁷⁹.

Sobre o mercado de consultoria, Ronaldo Garcia comenta que o método PES não é passível de apropriação senão com a prática. Por não contarem com uma diversificação de

¹⁷⁸ De acordo com o site www.strategiaconsultores.com.br, acessado em 10/11/2004.

¹⁷⁹ No site www.strategiaconsultores.com.br (acessado em 10/11/2004) são citados como clientes da empresa: ASIPAG (Assessoria Integrada ao Palácio do Governo do Estado do Pará); CNPQ PROTEM-PG; Departamento Estadual de Trânsito do Pará (DETRAN); EGAP (Escola de Governo e Administração Pública de São Paulo); ENAP (Fundação Escola Nacional de Administração Pública); Fundação Vale do rio Doce; Fundação Zerbini; FUNDAP (Fundação do Desenvolvimento Administrativo do Estado de São Paulo); Governo do Estado de São Paulo; Governo do Estado do Pará; IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis); INCOR (Instituto do Coração); INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária); Polícia Militar da Paraíba (Escola de Formação de Oficiais); Prefeitura Municipal de Marabá-PA; Prefeitura Municipal de Natal-RN; Prefeitura Municipal de Parauapebas-PA; PRODEPA (Processamento de Dados do Pará); PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar); SAF (Secretaria de Agricultura Familiar); SEBRAE/PA (Serviço Brasileiro de Apoio a Pequena e Média Empresa); SEDURB (Secretaria Executiva de Desenvolvimento Urbano); SEPS/PA (Secretaria Especial de Promoção Social); SESPA/PA (Secretaria Executiva de Saúde Pública); SETEPS/PA (Secretaria Executiva do Trabalho e Proteção Social); SETRAN/PA (Secretaria Executiva de Transportes); TJE – PA

experiências, muitos consultores acabam, simplesmente, auxiliando no desenho dos planos, cumprindo apenas a “etapa normativa”. Gomes da Silva, concordando com Garcia, afirma que o aprendizado com as experiências é algo fundamental para a divulgação do método e a implantação posterior em outros lugares. Assim, pela inexperiência e aprendizado limitado de grande parte dos consultores de PES, geralmente, trabalha-se de forma a se reduzir consideravelmente a complexidade do jogo social, com uma seleção arbitrária e pouco consistente de determinados problemas.

Segundo Garcia, a etapa estratégica, propriamente dita, acaba não sendo desenvolvida, mesmo porque “o estratégico é produzido cotidianamente. A parte tático-operacional, que acontece no dia-a-dia e pressupõe um sistema de planejamento, funcionando com muita informação e monitoramento”, é deixada de lado. Assim, na visão de Garcia, a maioria dos consultores de Planejamento Estratégico Situacional desenvolve a etapa formal, chegando até a etapa explicativa-normativa do plano, mas não chega a trabalhar o método de forma ampla e completa. Com todas as limitações, Garcia acredita, contudo, que, se a etapa desenvolvida pelos consultores for bem feita, a capacidade de transformação governamental pode aumentar.

4.2.7- Êxitos e limites do trabalho de difusão

Quando Carlos Matus já se encontrava bastante doente, convidou Ronaldo Garcia para integrar um grupo que viesse a dar continuidade ao seu trabalho, após a sua morte. Para

(Tribunal de Justiça do Estado do Pará; UFPA (Universidade Federal do Pará); UNESP Botucatu, Projeto UNI; UNESP Marília, Projeto UNI; Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Projeto UNI.

viabilizar a proposta, Carlos Matus passou outra temporada no Brasil, em julho de 1998¹⁸⁰. A intenção de Matus não se concretizou e o grupo que pretendia formar nunca se reuniu, de fato. Contudo, Garcia, que nessa época dirigia o Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico (Centro de Treinamento do IPEA – CENDEC), selecionou pessoas para participarem de um novo curso de PES, ministrado por Matus, no qual foi desenvolvido um treinamento sobre a base teórica de seus trabalhos que já haviam sofrido modificações e acréscimos. Foram convidados membros de várias instituições entre as quais: universidades, órgãos de planejamento estadual e municipal, FUNDAP, Fundação João Pinheiro, Sudene, Sudam, Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul, etc. Importante destacar que, em todos os cursos ministrados desde 1988, os atores, segundo Garcia, eram selecionados “pela capacidade de compreensão, pela posição que ocupavam e pela capacidade de influenciar”.

Para Garcia, apesar das grandes idéias e contribuições, Matus dificilmente vai ser um dia reconhecido como um grande nome, sobretudo porque ele “não investiu na academia, não cuidou da formalização de seus negócios, não era didático e tinha muita pressa com a prática”, fato que prejudicou e vem prejudicando uma propagação mais ampliada dos conceitos desenvolvidos pelo autor.

O trabalho de difusão do Planejamento Estratégico Situacional, na visão de Ronaldo Garcia, obteve um certo êxito, mas apesar de conhecido por muitas pessoas que hoje encontram-se em cargos governamentais, o método é praticado apenas tópicamente e parcialmente, principalmente porque o Brasil não tem um sistema de planejamento bem organizado. Além de conhecimento, informação e competência, é preciso ter tempo. Garcia considera o horizonte temporal brasileiro

¹⁸⁰ Matus que era portador de fibrose cística, nessa época já apresentava grande dificuldade respiratória, necessitando utilizar balão de oxigênio. O autor veio a falecer pouco tempo depois, em dezembro de 1998.

(mandato de quatro anos, entremeado por uma eleição) muito curto para que haja disposição, por parte dos governantes, de desenvolver tarefas que exijam tempo e que sejam mais complexas (o que seria o caso da aplicação do PES) e, em função disso, a capacidade de governo fica cada vez mais reduzida¹⁸¹.

Um dos grandes erros que Matus cometeu, segundo Ronaldo Garcia, foi de ter atuado sempre sozinho. Ele não investiu na formação de ninguém, não contratou ninguém que pudesse auxiliá-lo na difusão de suas idéias¹⁸². Assim, todos os cursos eram ministrados diretamente por Carlos Matus¹⁸³. Provavelmente por isso, após a sua morte, a Fundação Altadir deixou de funcionar, encontrando-se, atualmente, desativada.

¹⁸¹ “A implantação de um sistema de planejamento depende do amadurecimento do dirigente. É possível implantar esse sistema em pouco tempo, se houver uma boa estratégia de implantação, de forma que potencialize e mantenha a necessidade dos módulos seguintes do sistema. Exige-se também uma massa crítica inicial. O PT, por exemplo, teve tempo para fazer isso e não fez. Foram treze anos de 1989 a 2002 (quando Lula foi eleito presidente)” (GARCIA, em entrevista realizada em 16/08/2004). Garcia conta que chegou a elaborar um projeto, em 1990, propondo a implantação de um sistema de planejamento para o PT, cujo custo era estimado em dois milhões de dólares/ano. A direção do partido achou muito caro e recusou a proposta.

¹⁸² Deve-se dizer que Sol Maria Matus, filha de Carlos Matus, sempre auxiliou o pai em tudo, atuando e dando suporte à Fundação Altadir.

¹⁸³ Segundo Garcia, Matus era muito seguro com relação a seu dinheiro. Ele conta, exemplificando, que um professor da Faculdade de Educação de Harvard gostou muito do trabalho de Matus e interessou-se em publicar algumas de suas obras, o que seria uma oportunidade para o autor “entrar no mundo da academia”. O professor solicitou, contudo, que Matus mandasse traduzir essas obras para o inglês e ele não aceitou (“quer publicar, traduza”!, foi o comentário de Matus). Ronaldo Garcia propôs-se, nesse momento, a conseguir cursos para o autor ministrar e, com o dinheiro recebido, ele pagaria a tradução e o comentário de Matus foi: “eu vou ter de trabalhar para pagar?”. Com toda a sua segurança, Matus deve ter deixado, de acordo com Garcia, um milhão de dólares ou mais, conseguido com os cursos e consultorias que prestava.

4.3- REFLEXÕES SOBRE A DIFUSÃO ESPACIAL DO MÉTODO PES

Considerando a definição, anteriormente citada, do termo inovação¹⁸⁴, faz-se necessário discutir as especificidades do Planejamento Estratégico Situacional que o classificariam como tal.

Pode-se entender o método PES como um conjunto de idéias e técnicas que deveriam conduzir à atuação prática na área do planejamento governamental. Tais idéias são divulgadas como inovadoras¹⁸⁵ e, geralmente, percebidas dessa forma nos locais onde são utilizadas¹⁸⁶.

As idéias de Matus poderiam ser consideradas como algo criado a partir de um arranjo de elementos, muitas vezes, já existentes, caracterizando o que J. Friedmann denominou de invenção¹⁸⁷. Assim, o PES representaria uma sistematização de idéias sobre o planejamento que, no geral, são utilizadas em muitas localidades independentemente do título *estratégico* ou *situacional*. Esse esforço de sistematização aproxima o método da idéia de modelo teórico que, caso aplicado conduziria à modernização da gestão pública. Aqui, mostra-se presente a ligação entre difusão de inovações e modernização.

Lima Junior, ao abordar o Planejamento Estratégico de Cidades, modelo catalão, conclui que,

¹⁸⁴ A definição do termo inovação encontra-se, neste trabalho, nas páginas 142 e 143.

¹⁸⁵ “O PES é um método e uma teoria do ‘Planejamento Estratégico Público’, o mais novo dos ramos do planejamento estratégico” (MATUS, 1996: 22).

¹⁸⁶ Para uma discussão sobre semelhanças e diferenças entre modelos de planejamento estratégico ver Capítulo 3, item 3.5, desta tese.

¹⁸⁷ Ver página 142, deste trabalho.

As diferentes ópticas segundo as quais o planejamento urbano é definido – seja tratado como o conjunto de técnicas aplicadas ao espaço físico ou como a soma das táticas de governo em relação à cidade – remetem sempre a um ideal normativo, um paradigma para ação, ponto de convergência de escolhas relativas aos princípios, modos, objetivos e atores do processo decisório. É nesse sentido que se justifica, na designação do planejamento estratégico, o uso do conceito de modelo: seu caráter arquetípico permite capturar as referências a um exemplo ou imagem que serve de inspiração ou que se busca reproduzir nas práticas sociais (...) (LIMA JÚNIOR, 2003: 7).

Apesar dessas idéias se referirem, originalmente, ao Planejamento Estratégico, modelo catalão, é possível adequá-las às especificidades do Planejamento Estratégico Situacional que, como método de planejamento de governo também remete a um “ideal normativo, um paradigma para a ação, ponto de convergência de escolhas relativas aos princípios, modos, objetivos e atores do processo decisório”. Nesse sentido, também se justifica o uso do conceito de modelo, com seu caráter arquetípico que, no caso do PES, busca referências, sobretudo, nas idéias de jogo, de competição e de estratégias de guerra¹⁸⁸.

Com relação aos índices, propostos por Rogers (1962), para a determinação da velocidade de adoção de uma inovação¹⁸⁹, é possível afirmar que o método PES foi percebido pelos seus receptores iniciais, no Brasil, como instrumento de grande vantagem relativa em comparação com os modelos tradicionalmente adotados. Para isso, muito influenciaram o contexto histórico vivenciado pelo país, a busca por concepções alternativas de planejamento e a própria pré-disposição e engajamento das primeiras pessoas a terem acesso à metodologia de Matus. Esses mesmos fatores também contribuíram aumentando a compatibilidade da inovação, já que a metodologia mostrava-se compatível com os valores pré-existentes e com as vivências anteriores dos adotantes. Logo, a percepção da maior vantagem relativa e da grande

¹⁸⁸ Como já comentado anteriormente, as referências do Planejamento Estratégico de Cidades, modelo catalão, vêm, sobretudo, dos métodos empresariais.

¹⁸⁹ Ver páginas 142 e 143.

compatibilidade com os anseios de membros do sistema social, naquele momento, mostraram-se importantes para impulsionar o processo de difusão do Planejamento Estratégico Situacional.

Pode-se dizer, porém, que a complexidade das propostas de Matus foi fator determinante para que a difusão de suas idéias ocorresse de forma mais lenta, o que, em muitos casos, conduziu à busca de simplificações. Vale lembrar, aqui, a utilização, por exemplo, do MAPP, sobretudo na área sindical, e de formas “híbridas” e adaptadas do método PES empregadas em várias prefeituras.

Por último, deve-se considerar que, apesar dos poucos resultados concretos alcançados a partir da utilização da metodologia, alguns fatores contribuíram para aumentar a comunicabilidade do PES, entre os quais, o entusiasmo e empenho do grupo inicial formado no IPEA, o chamado “efeito interação”¹⁹⁰, a busca por formas alternativas de planejamento em várias esferas de poder, os inúmeros cursos oferecidos por Matus, no Brasil, as mudanças de rumo vivenciadas no país, a partir da década de 1980, entre outros.

Nesse sentido, reafirma-se a importância da comunicação e dos chamados “líderes de opinião” na difusão de novas idéias, assim como das condições conjunturais e intelectuais, ou seja, o contexto propício atravessado pelo Brasil, associado aos trabalhos nos campos intelectual e político em muito contribuiu para a aceitação, propagação e aplicação do Planejamento Estratégico Situacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A difusão de novas concepções de planejamento e a adoção desses modelos, com as conseqüentes alterações nas práticas governamentais, abrem espaço para um amplo espectro reflexivo, ao apresentarem estreitas relações com aspectos tanto políticos, como ideológicos, culturais, entre outros. Segundo Lima Junior:

Associando os diferentes modelos de ação do poder público a opções políticas dos grupos que se sucedem no governo, estudos que enfatizam a dimensão político-ideológica do planejamento em suas diferentes manifestações sugerem que a dinâmica de mudanças no planejamento ocorreria com o propósito de: (1) encontrar novas bases de legitimidade para o poder público (Hague, 1991); (2) favorecer a determinados segmentos da sociedade local (Healey, 1983; Lima Junior, 1996A; Lima Junior, 1998; Compans, 2001) e/ou ainda; (3) distinguir e promover posições políticas ou ideológicas, estabelecendo diferenciação de governos predecessores, divulgando ações governamentais (Grant, 1994; Tauxe, 1995), ou ainda ajustando-se aos valores das localidades nas quais são aplicadas (Frey, 1996) (LIMA JÚNIOR, 2003: 17).

Como observado no Capítulo 1 desta pesquisa, a introdução do Planejamento Estratégico Situacional, em municípios brasileiros, acontece em um momento singular expresso pela remodelação do quadro político nacional, pelas mudanças acarretadas pela Constituição de 1988 e por seus desdobramentos, e pela busca de novos padrões de planejamento em vários âmbitos do setor público e por grande parte das prefeituras municipais. Vale mencionar, aqui, as vitórias nas eleições municipais de 1988, pelo país, de coalizões políticas lideradas pelo Partido dos Trabalhadores e a necessidade premente de legitimação daqueles que se elegem e querem permanecer no poder. A mudança nas formas de planejamento seria um dos meios de se buscar a legitimidade.

¹⁹⁰ Como comentado no item 4.1, do Capítulo 4, deste trabalho, o “efeito interação” seria o processo através do qual

Se as idéias de democracia, participação, gestão, eficiência e eficácia organizacional se destacavam no cenário nacional, o Planejamento Estratégico Situacional surgia como uma promessa de alcance prático do ideário que se impunha. Inicialmente, a força do discurso atraía adeptos e, com o tempo, as experiências já realizadas em órgãos públicos e municípios brasileiros passaram também a serem divulgadas como referências.

Uma das razões da rápida absorção e adoção do método PES, por municípios brasileiros, mesmo com uma base logística ainda tímida, pode estar relacionada, então, com o momento de crise de confiança nos paradigmas tradicionais de gestão do país.

É fato que as propostas e métodos de planejamento divulgados em tempos recentes buscam substituir os velhos aparatos conceitual-operatórios, o que conduz à percepção dessas idéias como inovação, por parte de seus defensores e praticantes. Observa-se, no entanto, que tanto num primeiro momento, e aqui destaca-se o surgimento da cidade industrial e dos utopistas do século XIX¹⁹¹, quanto no final do século XX até os dias de hoje, as soluções oferecidas sempre estiveram baseadas na idéia de modelo, ou de esquema ideal pré-estabelecido, a cujas regras o projeto urbanístico e/ou governamental tem procurado submeter, forçosamente, a realidade (CHOAY, 1985, 2000). Alteram-se projetos teórico-conceitual-metodológicos, permanece a análise racional que permite a determinação de uma ordem-tipo, suscetível de

indivíduos de um sistema social que adotaram uma inovação influenciam os indivíduos que ainda não a adotaram.

¹⁹¹ “O que é expressão de desordem chama sua antítese, a ordem. Assim veremos opor-se, a essa pseudodesordem da cidade industrial, propostas de ordenamentos urbanos livremente construídas por uma reflexão que se desdobra no imaginário. Por não poder dar uma forma prática ao questionamento da sociedade, a reflexão situa-se na dimensão da utopia...” (CHOAY, 2000: 07).

aplicar-se a qualquer agrupamento humano, em qualquer lugar. Choay ressalta que o modelo progressista, proposto no século XIX, apresenta-se como sistema *limitador e repressivo*.

A limitação exerce-se, num primeiro nível, pela rigidez de um quadro espacial predeterminado.(...) Num segundo nível, a ordem espacial prova que deve ser assegurada por uma limitação mais propriamente política.(...) O autoritarismo político de fato, que dissimula, em todas essas propostas, uma terminologia democrática, está ligado ao objetivo comum, mais ou menos assumido, do rendimento máximo (CHOAY, 2000: 10).

Choay ainda destaca que todos os pensadores do século XIX imaginam a cidade do futuro em termos de modelo. “Em todos os casos, a cidade, ao invés de ser pensada como processo ou problema, é sempre colocada como uma coisa, um objeto reproduzível. É extraída da temporalidade concreta e torna-se, no sentido etimológico, utópica, quer dizer, de lugar nenhum¹⁹²” (CHOAY, 2000: 14).

Como discutido no Capítulo 2 e 3, assiste-se, no atual contexto, à instauração de novos modelos – com destaque para o planejamento estratégico competitivo, seja ele adjetivado como “de cidades” ou como “situacional” – que tratam, novamente, de um “objeto reproduzível” e trabalham no âmbito de um saber gerencial, importado das técnicas de guerra ou de empresas para as instituições governamentais. Permanece, assim, a utilização de procedimentos, baseados em regras e modelos, que impõem uma escolha entre concepções hegemônicas, de um lado, e/ou corretivas e disciplinares, de outro lado. Como no século XIX, os modelos atuais apresentam-se como instrumentos indefinidamente reproduzíveis. Instrumentos de conversão e de “cura”, que, por meio de procedimentos corretivos e medicalizantes, possam promover uma nova ordem.

¹⁹² “Como lembra L. Munford, o próprio Th. More, inventor do termo ‘utopia’, revelou o jogo de palavras com o qual foi construído esse neologismo, e sua dupla etimologia: eutopia (lugar agradável) e outopia (sem lugar, de parte alguma)” (CHOAY, 2000: 14).

Oportuno observar que Matus, muito além da idéia de propor um novo modelo de planejamento ou de criar uma nova teoria sobre o planejamento e o governo, pretende elaborar uma nova disciplina ou ciência sobre o social, partindo do pressuposto de que uma teoria do social tem como ponto de partida uma teoria do governo¹⁹³. A teoria proposta é baseada no princípio de que a vida social é concebida como uma guerra ou como um jogo competitivo, omitindo a idéia de “jogos cooperativos”, onde o objetivo não seria a vitória, nem a eliminação ou a subordinação do outro.

Nesse sentido, a guerra transforma-se no modelo arquetípico de toda prática social e de toda ação planejada. A transposição de idéias do âmbito militar para o âmbito político permeia toda a proposta metodológica de Matus¹⁹⁴. Assim, se para Clausewitz “a guerra é a continuação da política por outros meios”, tem-se, nas obras de Matus, a idéia de que “a política é a continuação da guerra, pelos mesmos métodos”¹⁹⁵.

As técnicas de constituição de modelos, na atualidade, são semelhantes às técnicas utilizadas há mais de um século. Ao relacionarem, de forma dual, uma “imagem-retrato” e uma “imagem-modelo”, ou seja, ao utilizarem do recurso da “crítica modelizadora”¹⁹⁶, a partir do momento que a cada defeito enumerado em relação ao padrão vigente contrapõe-se uma qualidade inversa que se ressalta das novas concepções propostas, acabam criando uma espécie de oposição irreductível que praticamente exclui a possibilidade de soluções intermediárias.

¹⁹³ Marx já criticara a idéia de que o governo é, em si, o elemento determinante da dinâmica social.

¹⁹⁴ Pode-se exemplificar com a idéia da sala de situações ou sala de comando, típicas do meio militar.

¹⁹⁵ Termos utilizados por Vainer.

¹⁹⁶ Alguns quadros comparativos entre o Planejamento Estratégico de Cidades e os Planos Diretores (ver página 89) e entre o Planejamento Estratégico Situacional e o Planejamento Normativo (ver páginas 121, 122 e 123) apresentados, neste trabalho, ilustram essa idéia.

A força dos modelos de planejamento que emergem na atualidade, assim, pode ser relacionada, em grande medida, com as formas de divulgação dessas idéias calcadas na valorização de um discurso baseado no binômio “utilização do modelo – obtenção de sucesso”. Outras técnicas, de inegável efeito sobre aqueles aos quais se dirigem, são utilizadas, aumentando o poder de coerção. Vale lembrar que, “o discurso não é simplesmente aquilo que traduz as lutas ou os sistemas de dominação, mas aquilo por que, pelo que se luta, o poder do qual nos queremos apoderar” (FOUCAULT, 2001: 10).

Geralmente, os novos modelos de planejamento, amplamente divulgados, sobretudo por refinada retórica, complexos conceitos e *aparência* incontestável e inquestionável, são aceitos e influenciam o senso comum. No entanto, vale atentar para o fato de que,

... nem todas as regiões do discurso são igualmente abertas e penetráveis; algumas são altamente proibidas (diferenciadas e diferenciantes), enquanto outras parecem quase abertas a todos os ventos e postas, sem restrição prévia... (FOUCAULT, 2001: 37).

Nesse sentido, por muitas vezes, a “aparência” dos discursos estratégicos difere da “essência” dos mesmos. Ao mesmo tempo, deve-se ter em mente que “a manifestação, a aparência, faz parte da essência” (LEFEBVRE, 1995: 217). Assim, a ideologia que envolve os modelos de planejamento em questão poderia ser melhor apreendida através de um processo de aprofundamento, através da compreensão de possíveis conexões e da captação das contradições e movimentos (aparência – essência) que levaria ao entendimento da aparência enquanto negação, muitas vezes intencional, da essência.

Algumas dessas contradições e/ou conexões puderam ser destacadas no Capítulo 3, quando o método PES foi apresentado e explicado de acordo com as proposições de Carlos Matus. Ao comparar o Planejamento Estratégico Situacional com um suposto *planejamento*

convencional, o autor levanta, por exemplo, a questão do “deve ser” (normativo) e do “pode ser” (estratégico)¹⁹⁷. Se o estratégico tem sua gênese na construção do “possível”, supõe-se esse “possível” como algo objetivo. Assim, ao criticar o *planejamento tradicional* por propor o “impossível”, Matus apresenta o Planejamento Estratégico Situacional como possuidor de um “projeto de mudança viável”, isto é, “realista”¹⁹⁸. Qual o limite do possível e do impossível, do viável e do inviável? Atuar no campo do “possível” não significa apenas reproduzir a sociedade tal como está, ou seja, reproduzir o mesmo? Como ficam a mudança e a transformação nesse caso? Considerando, por um lado, que os atores do jogo social não escolhem o cenário e que as regras do jogo são dadas, o “possível” seria a reprodução das condições iniciais¹⁹⁹. No mesmo sentido, aceitar as regras do jogo social seria, em princípio, admitir e respeitar as condições essenciais da sociedade vigente. Logo, o centro do poder encontrar-se-ia na determinação das regras do jogo.

Por outro lado, deve-se observar que o PES passou a ser utilizado no Brasil também por organizações sindicais e partidárias supostamente de esquerda, ou seja, com pretensões de alterar as estruturas sociais²⁰⁰. Estabelece-se, no caso brasileiro, um paradoxo entre as mudanças viáveis e as mudanças pretendidas.

Dúvidas também são levantadas em relação ao desaparecimento da distinção entre o “técnico-planificador” e o político no PES²⁰¹. Na realidade, a retórica do planejamento normativo o apresenta como um plano no qual a dimensão política está ausente, como um plano neutro, mas,

¹⁹⁷ Ver página 116, deste trabalho.

¹⁹⁸ Para determinar o valor de um problema deve-se determinar as fronteiras entre as realidades insatisfatórias, superáveis, que permitem um intercâmbio favorável com outra realidade e que, assim, são consideradas problemas que convidam à ação e as realidades inevitáveis que deverão ser incorporadas à paisagem social, já que seria impossível lutar contra o inevitável (MATUS, 1997a).

¹⁹⁹ Observa-se que aquilo que é ou era possível numa determinada conjuntura histórica, muitas vezes, somente se esclarece com o desenlace desta conjuntura.

na prática, o planejamento normativo não separa o técnico do político. Ao mesmo tempo, a enorme preocupação com o sistema de monitoramento presente no PES acaba conduzindo a uma subordinação da política à técnica, ou seja, o que parece “politização da técnica” transforma-se em “tecnificação da política”²⁰².

Acrescenta-se que a participação e a democracia, apresentadas como elementos fundamentais no PES, seriam também questionáveis. A própria concepção do método apresenta contradições a esse respeito. “O estratégico não é oposto ao normativo, mas seu complemento indispensável” (MATUS, 1981: 20). “O plano normativo é um guia público de orientação, enquanto o plano estratégico só pode ser público em seu aspecto normativo, mantendo como guia interno para a ação a análise estratégica” (MATUS, 1981: 27). Se a parte dita estratégica não se torna pública, como pode ser considerado um planejamento participativo e democrático? A concepção é intrinsecamente não democrática.

No mesmo sentido, se o PES nega o plano escrito, mas assume a necessidade de constante apoio de fluxos de informação, cálculos técnicos e políticos, o resultado concreto aproximar-se-ia da impossibilidade de um processo realmente participativo. Assim, o excesso de monitoramento e a busca constante da eficácia governamental exigiriam decisões rápidas e centralização de informações constantes e precisas, características que afastariam o modelo das idéias de democracia e participação. A retórica democrática sucumbe diante das exigências de um bom e eficaz planejamento²⁰³.

²⁰⁰ De modo geral, tudo o que consta de um projeto de esquerda é visto como inviável pelos conservadores.

²⁰¹ Ver páginas 121 e 122, deste trabalho.

²⁰² Termos utilizados por Vainer.

²⁰³ Como observado na página 124 deste trabalho: a capacidade de governo “expressa-se na capacidade de direção, de gerência e de administração e controle” (MATUS, 1997a: 61). Os métodos e técnicas de planejamento teriam o papel de alterar ou melhorar a capacidade governamental.

A importância do papel do líder, ressaltada nos trabalhos de Matus²⁰⁴, também contradiz seu discurso a favor da democracia participativa. “...O condutor [ou líder] deve demonstrar capacidade de governo” (MATUS, 1997a: 59). Ou ainda: “em última instância, o teto de qualidade de gestão de governo é imposto pela capacidade pessoal ou pela capacidade institucional de governo” (em entrevista a Huertas, 1996: 133). A liderança e sua relação com a eficácia e a capacidade de governo entram em contradição com a idéia de descentralização cujo objetivo conduziria à democratização do processo de planejamento.

Da mesma forma, embora Matus em suas obras fale de governo do ponto de vista político-institucional, ao se elaborar uma visão mais genérica do método proposto²⁰⁵, considerando-o como um instrumento de governo (em sentido amplo) e de direção, as supostas idéias democráticas do autor, mais uma vez, perdem espaço e desaparecem.

Vale lembrar, ainda, que, segundo Ronaldo Garcia, um governo que faz o que promete, independentemente de possíveis discordâncias quanto à proposta realizada, contribui positivamente para a consolidação democrática. Para ele, um governo eficaz, que faz o que se propõe a fazer é bom para a democracia. Nesse sentido, Garcia entende que se o PES auxilia na eficácia governamental também auxilia na consolidação democrática²⁰⁶. O que se afirma, de forma curiosa, é que qualquer ação contribui com a democracia. A noção de eficácia é

²⁰⁴ A importância do papel do líder é igualmente ressaltada no Planejamento Estratégico Urbano – modelo “catalão”, aspecto que conduz a mais um ponto de convergência entre esse modelo e o PES. Destaca-se que, da mesma forma colocada pelos catalães, Ronaldo Garcia ressaltava que a determinação e o empenho do prefeito seriam fatores decisivos para uma bem sucedida utilização do Planejamento Estratégico Situacional no Governo Municipal.

²⁰⁵ Segundo Ronaldo Garcia: “qualquer força social organizada tem uma direção. O trabalho de dirigir um sindicato assemelha-se ao trabalho de governo, guardadas as devidas proporções. Um partido político existe com a intenção de chegar ao governo, ao poder, logo precisa se qualificar. E o Planejamento Estratégico Público é um instrumento de direção, um instrumento de governo, no sentido amplo e restrito” (GARCIA, em entrevista realizada em 16/08/2004). Para mais detalhes ver página 160, deste trabalho.

²⁰⁶ Ver página 164, deste trabalho.

reconstruída, assim, passando a ser entendida como um valor político em si e o pensamento produtivista transforma-se em medida, inclusive na arena política.

Ao analisar as idéias de Matus, então, faz-se necessário entender as relações fundamentais que se estabelecem em suas propostas metodológicas. Tem-se, de um lado, a relação governo – sociedade. O governo, segundo Matus, deve considerar a presença dos demais atores sociais, com os quais e contra os quais deverá agir para atingir seus objetivos. Apresenta-se, assim, uma relação contraditória e conflituosa e, nesse caso, o PES apresentar-se-ia como um instrumento de controle social e de imposição de objetivos.

De outro lado, tem-se a relação entre os dirigentes governamentais e o conjunto da máquina governamental. A questão, aqui, volta-se para a garantia da unidade de ação do governo. Deve-se, de acordo com o método proposto, assegurar que o potencial criativo e as iniciativas descentralizadas não prejudiquem a “coerência global” ou a unidade governamental. A questão democrática, diante dessa relação, confronta-se com a questão da eficiência e estabelece-se um limite tênue entre a descentralização (democracia) e a unidade (comando).

Diante do que foi exposto, pode-se entender que, por muitas vezes, a força de um modelo e de sua difusão apresenta uma conexão direta com o modo como se discursa, o modo como se usam as palavras a favor da “verdade” que se busca valorizar, distribuir e instalar. É como se a aparência de um discurso fosse construída estrategicamente com o intuito de aumentar a sua veracidade e a crença dos receptores e “adotantes”.

Outro ponto a ser destacado é que o PES, entendido como inovação e como modelo, pode ser disseminado através de toda a sociedade e/ou dentro de um determinado espaço por meio de emissores e receptores, geralmente com interesses políticos e/ou financeiros. Santos, já

em 1979, relacionava a difusão de inovações e os interesses mercantis que, nos dias de hoje, se evidenciam através do crescente número de consultores, órgãos e agências que atuam conjuntamente na propagação de métodos e práticas de planejamento. Nesse sentido, torna-se fundamental o reconhecimento da relevância de alguns atores globais que apóiam políticas, planos e projetos governamentais e que atuam na divulgação dos novos modelos, por muitas vezes, transportando experiências pontuais de um lado para outro do mundo, como “objetos reproduzíveis”.

Vale ressaltar, contudo, que os próprios consultores e divulgadores do método PES reconhecem que a complexidade do método compromete a sua difusão e aplicação²⁰⁷. Não só os demandantes não estariam preparados para aplicar o modelo, mas os próprios consultores não estariam capacitados para essa aplicação. Estabelece-se, assim, uma relação entre difusão e degradação da proposta, ou seja, diante da falta de capacitação e preparo, à medida que se difunde, há uma tendência de degradação da metodologia. Chega-se a mais uma situação paradoxal: o modelo, na visão de seus divulgadores, é excelente, mas na maioria dos casos, somente aplicável com simplificações²⁰⁸. A complexidade e o excesso de racionalidade e formalismo do Planejamento Estratégico Situacional entram em choque com as idéias de prática, viabilidade e eficácia constantes nos trabalhos de Matus e, muitas vezes, contrariando as pretensões e idealizações do próprio autor, na prática, o plano não sai do papel.

Curioso observar, também, que, antes mesmo da utilização do método por prefeituras, no Brasil, o Planejamento Estratégico Situacional foi adotado por forças políticas distintas e campos intelectuais antagônicos – IPEA e CUT. Nesse caso, a realidade contraria o aporte teórico

²⁰⁷ Ver os comentários de Gomes da Silva na página 162, deste trabalho.

²⁰⁸ Interessante lembrar que o próprio Matus produziu uma versão completa – o PES, e uma versão simplificada – o MAPP, de sua proposta metodológica.

segundo o qual as mudanças no planejamento poderiam ocorrer com o propósito de distinguir e promover posições políticas ou ideológicas. Chega-se a um outro paradoxo ao entender que os modelos, à medida que estruturam relações, não são neutros.

No mesmo sentido, geralmente o PES é colocado como um método próprio para ser utilizado por “governos populares, progressistas e mais democráticos”. Entretanto, é possível verificar a reprodução do modelo em governos de correntes ideológicas aparentemente contrárias.

Chega-se a algumas questões, após as considerações realizadas anteriormente, que merecem uma reflexão. Primeiramente, se na avaliação até mesmo de seus principais defensores, difusores e consultores, o Planejamento Estratégico Situacional não tem atingido seus objetivos, por que continua sendo apresentado como uma solução alternativa de planejamento? Em segundo lugar, como explicar que segmentos políticos e setores sociais tão distintos tenham adotado o método?

Recorda-se, aqui, que, segundo Whiting e Guimarães (1969), o simples fato da aceitação de uma nova idéia, por um indivíduo ou por um grupo de pessoas, oferece um estímulo para os restantes²⁰⁹. Recordando, contudo, as idéias de Rogers (1962) sobre o “efeito interação” no processo de difusão de inovações, através do qual indivíduos em um sistema social que adotaram uma determinada inovação influenciam outros que ainda não a adotaram, sobretudo, em função dos possíveis resultados vantajosos advindos dessas novas idéias, reforçam-se as questões apresentadas, pois o método PES se difunde e continua se difundindo apesar dos poucos resultados concretos apresentados. As promessas de aumento de eficácia e eliminação do “plano escrito” substituído pelo plano flexível, geralmente, não se cumprem. E muitos consultores, que

²⁰⁹ Ver página 144, deste trabalho.

tentam difundir a mensagem da flexibilidade do planejamento e do extermínio do “plano papel”, acabam se transformando em “produtores de planos situacionais estratégicos” no papel²¹⁰.

Logo, o “efeito interação” deveria ser negativo e, curiosamente, não o é. O método continua se difundindo e esse fato pode estar relacionado, principalmente, com os elevados investimentos financeiros, considerando os muitos consultores contratados; com os investimentos retóricos, considerando a produção de obras escritas e de discursos entusiasmados sobre o “novo método” e com os investimentos políticos.

Outros aspectos sobre a difusão do Planejamento Estratégico Situacional abrem espaço para novas reflexões. A concepção, apesar de filiar-se às escolas de planejamento de Harvard e estar diretamente inspirada pelas estratégias de guerra e pelas idéias de pensadores como Sun Tzu e Clausewitz, pode ser entendida como uma adaptação de propostas realizada por um autor que nasceu e viveu na América do Sul. A inovação adaptativa, dessa forma, parte de um país sul-americano, contrariando as teses e as práticas acostumadas com as inovações partindo dos países centrais. De algum modo, esse fato pode estar relacionado com a crise de confiança epistemológica citada por Santos (2003) e a conseqüente fase de transição paradigmática, o que significa “que a perda de confiança epistemológica abria espaços para a inovação, ainda que durante muito tempo a crítica da epistemologia fosse muito mais avançada que a epistemologia da crítica” (SANTOS, 2003: 26). Pode-se relacionar ainda à idéia de que “para maximizar a inovação, fosse necessário partir de comunidades científicas não hegemônicas, (...) e criar desorientação teórica e analítica (...)” (SANTOS, 2003: 26)²¹¹.

²¹⁰ Termos utilizados por Vainer.

²¹¹ Oportuno lembrar que Matus, segundo Garcia, optou por não adentrar o espaço acadêmico.

As promessas não realizadas dos modelos importados de países centrais, pelo Brasil, e a negação dos velhos aparatos conceituais-operatórios no campo do planejamento contribuiriam para a busca/aceitação de um método proveniente de um país cuja realidade apresentar-se-ia mais próxima da realidade brasileira.

Essas seriam algumas reflexões possíveis acerca do tema investigado neste trabalho e que, ao mesmo tempo, abrem espaço para novos questionamentos e possibilidades reflexivas: a importância do contexto na legitimação de novos paradigmas; a importação de técnicas de outros âmbitos para o setor público e a histórica utilização, no Brasil, de procedimentos baseados em regras e modelos; as formas de valorização e de difusão de modelos de planejamento; as particularidades da difusão do método PES. Mesclam-se as idéias de modelos e de difusão e percebe-se que, muitas vezes, a eficácia das estratégias de difusão sobrepõe-se à eficácia dos próprios modelos estratégicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AKTOUF, Omar. Governança e Pensamento Estratégico: uma crítica a Michael Porter. In: **RAE** – *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo. Jul./Set. 2002.

ARANTES, Otília Beatriz Fiori. Uma estratégia fatal. A cultura nas novas gestões urbanas. In: ARANTES, O., VAINER, C., MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. pp. 11-74.

AZEVEDO, S. e ANDRADE, L. A. G. *Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

BAENINGER, R. O processo de urbanização no Brasil: características e tendências. In: BOGUS, L.M.M.; WANDERLEY, L.E.W. (orgs.). *A luta pela cidade em São Paulo*. São Paulo: Cortez Editora, 1992. pp. 11-28.

BERNARDES, L. Política urbana: uma análise da experiência brasileira. In: *Análise e conjuntura*, jan./abr. Belo Horizonte. 1986. pp. 83-119.

BOURDIEU, P. *Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1998.

_____ *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988.

BRAYBROOKE, D., LINDBLOM, C. E. *A Strategy of Decision*. New York: Free Press, 1963.

CALVINO, Ítalo. *Palomar*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

CANO, W. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930 – 1970*. Rio de Janeiro: Global, 1985.

CARDOSO, A. L. Reforma urbana e planos diretores: avaliação da experiência recente. In: *Cadernos IPPUR*, ano XI, nos. 1 e 2. Rio de Janeiro, 1997. pp. 79-111.

CASTELLS, Manuel. **The world has changed: can planning change?** (Keynote Speech, ACSP Annual Meeting). Austin, Texas, 1990. Mimeo.

CASTELLS, M.; BORJA, J. As cidades como atores políticos. In: *Novos Estudos*, n. 45. São Paulo: CEBRAP, 1996. pp. 152-166.

_____ Planes Estratégicos y Proyectos Metropolitanos. In: *Cadernos IPPUR*, ano XI, nos. 1 e 2. Rio de Janeiro, 1997. pp. 207-231.

CAVALCANTI, Marly (org.). *Gestão estratégica de negócios: evolução, cenários, diagnóstico e ação*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.

CHOAY, F. *A regra e o modelo*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1985.

_____ *O urbanismo*. São Paulo: Editora Perspectiva, 2000.

CLAUSEWITZ, C.von. *On War*. Penguin Books, 1968.

CLEARY, Thomas (tradutor para a língua inglesa). Prefácio e Introdução. In: TZU, Sun. *A Arte da Guerra*. São Paulo: Ed. Pensamento, 1998.

COMPANS, R. O paradigma das *global cities* nas estratégias de desenvolvimento local. In: *Revista brasileira de estudos urbanos e regionais*, n. 1, maio-nov. Campinas: ANPUR, 1999. pp. 91-114.

COSTA, G. M. Política e gestão urbana pós-88: contribuições para um balanço crítico. In: *Anais do 5º Congresso Brasileiro de Geógrafos*, vol. 1. Curitiba, 1994. pp. 519-528.

COSTA, H.S.M. A reforma urbana e a busca da cidadania. In: *Revista Indicador*, n. 27. Belo Horizonte: ALEMG, 1988. pp. 889-893.

DANIEL, Celso. Governo Local e Reforma Urbana num Quadro de Crise Estrutural. In: RIBEIRO, Luiz Cezar Q. e SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves (orgs.). 1994. *Globalização*,

Fragmentação e Reforma Urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

DEAK, CSABA & SCHIFFER, Sueli R. ***O processo de urbanização no Brasil.*** São Paulo: Ed. USP, 1999.

DE ARAÚJO, Tânia Bacelar. Brasil nos anos noventa: opções estratégicas e dinâmica regional. In: ***Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais.*** No 2 / março, 2000.

DE AZEVEDO, Sérgio. Políticas Públicas e Governança em Belo Horizonte. In: ***Cadernos IPPUR.*** Rio de Janeiro, 1997. Ano XI, nº 1 e 2, pp. 63-78.

DE JESUS, Gilmar Mascarenhas. Considerações teórico-metodológicas sobre a difusão do futebol. In: ***Scripta Nova.*** Revista Eletrônica de Geografia y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona. Nº. 69 (23), 1 de agosto de 2000.

DINIZ, C.C. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização. In: ***Nova Economia.*** v. 31, n.1, set/1993. pp. 35-64.

DINIZ, C.C. & CROCCO, M.A. Reestruturação econômica e impacto regional: o novo mapa da indústria. In: ***Nova Economia.*** v. 6, n.1, Belo Horizonte, 1996. pp. 77-103.

DIXON, Keith. ***Os evangelistas do mercado.*** CELTA, 1999.

FARIA, V. Desenvolvimento, urbanização e mudanças na estrutura do emprego: a experiência brasileira dos últimos trinta anos. In: SORJ, B., ALMEIDA, M. (Org.). ***Sociedade e política no Brasil pós-64.*** São Paulo: Brasiliense, 1983. pp.118-163.

FOUCAULT, M. ***A ordem do discurso.*** São Paulo: Edições Loyola, 2001.

GUERRA, Isabel. “O território como espaço de ação coletiva: paradoxos e possibilidades do ‘jogo estratégico de atores’ no planejamento territorial em Portugal”. In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.). 2003. ***Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.*** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. pp.341-372.

GUIMARÃES, G. *Uma cidade para todos: o plano diretor do município de Angra dos Reis*. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

HAMEL, Gary e PRAHALAD, C. K. *Competindo pelo futuro: estratégias inovadoras para obter o controle do seu setor e criar os mercados de amanhã*. Rio de Janeiro: Campus, 1995.

HARVEY, D. *A condição pós-moderna*. São Paulo: Edições Loyola, 1994.

_____ *Espaços urbanos na “aldeia global”: reflexões sobre a condição urbana no capitalismo do final do século XX*. Mimeo. 1995. (Transcrição de conferência proferida em Belo Horizonte).

_____ Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação urbana no capitalismo tardio. In: *Espaço & Debates*, n. 39, ano XVI. São Paulo: NERU, 1996. pp. 48-64.

HUERTAS, F. *O método PES: entrevista com Matus*. Tradução Giselda Barroso Sauveur. São Paulo: FUNDAP, 1996.

IANNI, Octávio. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

KAUFMAN, J. L. & JACOBS, H. M. A Public Planning Perspective on Strategic Planning. In: CAMPBELL, S. & FAINSTEIN, S. *Readings in Planning Theory*. Massachusetts: Blackwell Publishers, 1997. pp. 323-343.

KOTLER, P., HAIDER, D. H. & REIN, I. *Marketing Público*. São Paulo: MAKRON Books do Brasil Editora Ltda, 1994.

KOTLER, Philip. *O Marketing das Nações: uma abordagem estratégica para construir as riquezas nacionais*. São Paulo: Futura, 1997.

LEFEBVRE, H. *Lógica formal, lógica dialética*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

LIMA JUNIOR, Pedro de Novais. *Uma estratégia chamada ‘Planejamento Estratégico’: deslocamentos espaciais e atribuição de sentido na teoria do planejamento urbano*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2003. (Tese de Doutorado).

LIPIETZ, A. *Miragens e milagres – problemas da industrialização no Terceiro Mundo*. São Paulo: Nobel, 1988.

LOPES, R. *A cidade intencional: o planejamento estratégico de cidades*. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

MANÃS, Antonio Vico. Estratégia nos negócios: conceitos, alternativas e casos. In: CAVALCANTI, Marly (org.). 2001. *Gestão estratégica de negócios: evolução, cenários, diagnóstico e ação*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001. pp.31-63.

MARICATO, E. Brasil 2000: qual planejamento urbano? *Cadernos IPPUR*, ano XI, nos. 1 e 2, jan-dez., 1997a. pp. 113-130.

_____ Democratização na gestão das cidades. In: GUIMARÃES, G. *Uma cidade para todos: o plano diretor do município de Angra dos Reis*. Rio de Janeiro: Forense, 1997b. pp. 13-17.

_____ As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O., VAINER, C., MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. pp. 121-192.

MATUS, Carlos. *Planificación de situaciones*. FCE. México DF, México, 1980.

_____ *Planificación em situaciones de poder compartido*. Documento apresentado no seminário: “Estrategias y paradigmas para el desarrollo”. CENDES – UCV, PNDU, Caracas – Venezuela, nov. 1981.

_____ *Estrategia y plan*. México: Siglo XXI Editores, 1984 (1ª edição em 1969).

_____ *Política y Plan*. Caracas, Venezuela: IVEPLAN, 1984.

_____ *Política, Planificación y Gobierno*. Caracas, Venezuela: Fundación ALTADIR – ILPES – OPS, 1989.

_____ *Política, planejamento & governo*. v.1. Brasília: IPEA, 1993, 1997a.

- _____ *Adios, Señor Presidente*. Caracas, Venezuela: Fundación ALTADIR, 1994.
- _____ *Chimpancé, Maquiavelo y Gandhi*. Caracas, Venezuela: Fondo Editorial ALTADIR, 1995.
- _____ *Los Tres Cinturones del Gobierno*. Caracas, Venezuela: Fondo Editorial ALTADIR, 1997b.
- _____ *Teoria del juego social*. Caracas: Fondo Editorial ALTADIR, 2000.
- MEIRELLES, A. M. e GONÇALVES, C. A. O que é estratégia: histórico, conceito e analogias. In: GONÇALVES, C. A., REIS NETO, M. T. e GONÇALVES FILHO, C. *Administração Estratégica: múltiplos enfoques para o sucesso empresarial*. Belo Horizonte, 2001.
- MINTZBERG, Henry. *The rise and fall of strategic planning. Reconceiving roles for planning, plans, planners*. New York/Toronto, The Free Press/Maxwell Macmillan Canada, 1994.
- MINTZBERG, Henry e JORGENSEN, Jan. Uma estratégia emergente para la política pública. In: *Gestión y Política Pública*. México. Vol. IV, num. 1, primer semestre de 1995.
- MINTZBERG, H., AHLSTRANS, B. e LAMPEL, J. *Safari de Estratégia*. Porto Alegre: Bookman, 2000.
- MONTE-MÓR, R.L. *Espaço e planejamento urbano; considerações sobre o caso de Rondônia*. Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ, 1980. (Dissertação de Mestrado).
- NABUCO, M. R. s.d. *A (des)institucionalização das políticas regionais no Brasil*. Trabalho apresentado no VI Encontro Nacional da ANPUR. Brasília, maio/1995.
- NONAKA, Ikujiro e TAKEUCHI, Hirotaka. *Criação de Conhecimento na Empresa*. Rio de Janeiro: Campus, 1997.
- OLIVEIRA, Fabrício Leal. “A metáfora cidade-empresa no planejamento estratégico de cidades”. In: *Cadernos IPPUR*. Ano XIII, nº 1, jan-jul 1999, p141-161.. Ed. IPPUR-UFRJ, Rio de Janeiro.

O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO EM IPATINGA: uma opção pela democracia. Ipatinga, MG.: INAPP e Prefeitura Municipal de Ipatinga. 1996.

PEREIRA, E. C. ***Introdução do Planejamento Estratégico Situacional no Campo Democrático e Popular no Brasil: pequeno histórico.*** Belo Horizonte: INAPP, 1995.

PLANO ESTRATÉGICO da Cidade do Rio de Janeiro. Diagnóstico da Cidade do Rio de Janeiro. S.l., s.d.

PORTER, Michael. **Vantagem Competitiva: criando e sustentando um desempenho superior.** Rio de Janeiro: Campus, 1989a.

_____ **A Vantagem Competitiva das Nações.** Rio de Janeiro: Campus, 1989b.

_____ **Competição: estratégias competitivas essenciais.** Rio de Janeiro: Campus, 1996.

PRETECEILLE, E. Cidades globais e segmentação social. In: RIBEIRO, L. C. Q., SANTOS, Jr. (Org.) ***Globalização, fragmentação e reforma urbana; o futuro das cidades brasileiras na crise.*** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. pp. 65-89.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. Universos em afastamento: planejamento, escalas da economia e sociedade. In: ***Cadernos IPPUR.*** Rio de Janeiro, ano XI, nos 1 e 2, 1997, pp. 235-250.

RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz. Reforma Urbana na Cidade da Crise: balanço teórico e desafios. In: RIBEIRO, Luiz Cezar Q. e SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves (orgs.). ***Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise.*** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

RIBEIRO, Luiz Cezar Q. e CARDOSO, Adauto Lúcio. Da cidade à nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil. In: RIBEIRO, Luiz Cezar Q. e PECHMAN, Robert (orgs.). 1996. ***Cidade, povo e nação.*** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

RIBEIRO, Luiz Cezar Q. e SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves (orgs.). *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

ROGERS, Everett M. *Diffusion of innovations*. New York: The Free Press, 1962.

SALAZAR, José Nicolas Albuja. Pensamento Estratégico e Cenários. In: CAVALCANTI, Marly (org.). 2001. *Gestão estratégica de negócios: evolução, cenários, diagnóstico e ação*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.

SÁNCHEZ, F. *Cidade Espetáculo: política, planejamento e city marketing*. Curitiba: Palavra, 1997.

_____ Políticas urbanas em renovação: uma leitura crítica dos modelos emergentes. In: *Revista brasileira de estudos urbanos e regionais*, n. 1, maio-nov. Campinas: ANPUR, 1999. pp. 115-132.

SÁNCHEZ, F. & MOURA, R. Cidades-modelo: espelhos de virtude ou reprodução do mesmo? In: *Cadernos IPPUR*, ano XIII, 1999. Nº 2. pp. 95-114.

SANCHEZ, Pere Lopez. Todos, mayoría y minorías en la Barcelona Olímpica. In: *Economía y Sociedad*. 1993. Nº 9. pp. 103-115.

SANTOS, Boaventura de Souza (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, Milton. *Economia Espacial: críticas e alternativas*. Tradução de Maria Irene de Q. F. Szmrecsányi. São Paulo: Hucitec, 1979.

SASSEN, S. A cidade global. In: LAVINAS, L.; CARLEIAL, L. & NABUCO, M.R. *Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil*. São Paulo: ANPUR / Hucitec, 1993. pp. 187-202.

SCHWARZ, Roberto. *Ao vencedor as batatas*. São Paulo: Ed. 34, 2000.

STEINBERGER, Marília. *Planejamento Local Integrado: uma fase necessária ao desenvolvimento urbano planejado*. Rio de Janeiro: COPPE-UFRJ, 1976.

STORPER, M. A industrialização e a questão regional no Terceiro Mundo (lições do pós-industrialismo; perspectivas do pós-fordismo). In: VALLADARES, L. & PRETERCEILLE, E. (orgs.). *Reestruturação urbana: tendências e desafios*. Rio de Janeiro: Nobel / IUPERJ, 1990. pp. 120-147.

SWYNGEDOUW, Erik. Neither global nor local: “glocalization” and the politics of scale. In COX, Kevin R (ed). *Spaces of globalization. Reasserting the power of the local*. New York/London, The Guilford Press, 1997. pp. 137-166.

TZU, Sun.. *A Arte da Guerra*. São Paulo: Ed. Pensamento, 1998.

VAINER, Carlos B. e SMOLKA, Martim O. Em tempos de liberalismo: Tendências e desafios do planejamento urbano no Brasil. In: PIQUET, Rosélia e RIBEIRO, Ana Clara T. *Brasil: Território da Desigualdade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1991. pp. 19-32.

VAINER, Carlos Bernardo. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. / Os liberais também fazem planejamento urbano? Glosas ao “Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro”. In: ARANTES, O., VAINER, C., MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. pp. 75-119.

VAINER, C. *As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local?* 2001.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEAK, CSABA & SCHIFFER, Sueli R. *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Ed. USP, 1999. pp. 170-243.

WHITING, Gordon e GUIMARÃES, Lytton. *Comunicação de novas idéias. Pesquisas aplicáveis ao Brasil*. Rio de Janeiro: Edições Financeiras S. A., 1969.

Site: <http://www.fes.org.br>, acessado em 09/11/2004.

Site: <http://www.fundap.sp.gov.br>, acessado em 15/11/2004

Site: <http://www.strategiaconsultores.com.br>, acessado em 10/11/2004.

ANEXO

CURRICULUM VITAE

NOMBRE : CARLOS MATUS ROMO
 NACIONALIDAD : CHILENO
 FECHA NACIMIENTO: 19/NOVIEMBRE/1931
 PROFESION : ECONOMISTA
 ESPECIALIDAD : ALTA DIRECCION Y PLANIFICACION ESTRATEGICA

FORMACION UNIVERSITARIA

1955 INGENIERO COMERCIAL, ESCUELA DE ECONOMIA DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE

1956 MPA, LITTAUER CENTER, HARVARD UNIVERSITY, HOY KENNEDY SCHOOL OF GOVERNMENT

1958 CURSO POST GRADO EN PLANIFICACION DEL DESARROLLO, COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA (CEPAL), SANTIAGO DE CHILE.

PRINCIPALES CARGOS

1953-1957 ECONOMISTA DEL DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS FINANCIEROS DEL MINISTERIO DE HACIENDA, CHILE.

1957-1959 DIRECTOR DEL DEPARTAMENTO ANTERIOR Y ASESOR DEL MINISTRO DE HACIENDA

1957-1959 PROFESOR ASISTENTE DE LA CATEDRA DE FINANZAS PUBLICAS EN LA ESCUELA DE ECONOMIA, UNIVERSIDAD DE CHILE

1960-1970 PROFESOR DE LA CATEDRA DE POLITICA ECONOMICA EN LOS CURSOS DE POST GRADO EN PLANIFICACION Y DESARROLLO DICTADOS POR CEPAL Y EL INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL (ILPES), DE LAS NACIONES UNIDAS, SANTIAGO DE CHILE. PROFESOR DE POLITICA ECONOMICA Y FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO EN LOS CURSOS INTENSIVOS DICTADOS POR CEPAL-ILPES EN LOS DIVERSOS PAISES DE AMERICA LATINA MIEMBRO DE VARIAS MISIONES DE ASESORIA EN PLANIFICACION A DIVERSOS PAISES LATINOAMERICANOS.

1965-1970 DIRECTOR DE LA DIVISION DE SERVICIOS DE ASESORIA DEL ILPES, NACIONES UNIDAS, SANTIAGO DE CHILE. DIRIGIO MISIONES EN CENTRAMERICA, BRASIL (MINAS GERAIS), REPUBLICA DOMINICANA, ECUADOR, BOLIVIA, PERU, COLOMBIA, ETC.

1970-1971 PRESIDENTE DE LA COMPAÑIA DE ACERO DEL PACIFICO (CAP), CHILE, DURANTE EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE ALLENDE. DIRIGE UN COMPLEJO SIDEROMETALURGICO DE MAS DE 40 EMPRESAS BAJO LA EGIDA DE LA CAP.

1971-1972 MINISTRO DE ECONOMIA DEL GOBIERNO DE CHILE Y PRESIDENTE DEL CONSEJO DE LA CORPORACION DE FOMENTO DE LA PRODUCCION.

1973-1973 ASESOR ECONOMICO DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA Y PRESIDENTE DEL BANCO CENTRAL DE CHILE.

1973-1975 PRESO POLITICO EN LOS CAMPOS DE CONCENTRACION DE LA ISLA DAWSON Y RITOQUE.

1975-1976 INVESTIGADOR DEL CENDES, VENEZUELA, Y ASESOR DEL MINISTRO DE HACIENDA DE VENEZUELA.

1977-1978 DIRECTOR DEL PROYECTO DE ASESORIA AL MINISTERIO DE HACIENDA DE VENEZUELA "MODERNIZACION DEL SISTEMA FISCAL", PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD).

1978-1981 DIRECTOR DEL PROYECTO DEL PNUD/NACIONES UNIDAS EN VENEZUELA, DE "APOYO AL CENDES" (CENTRO DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO DE LA UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA)

1982-1985 CONSULTOR DE LA OFICINA CENTRAL DE PLANIFICACION EN VENEZUELA (CORDIPLAN) . COLABORA EN EL DISEÑO DE IVEPLAN (INSTITUTO VENEZOLANO DE PLANIFICACION) Y EN SU PUESTA EN MARCHA.

1883-1984 ASESOR EN LA REFORMA DEL SISTEMA DE PLANIFICACION Y LAS INNOVACIONES METODOLOGICAS DEL VII PLAN DE LA NACION. PRIMER INTENTO EN AMERICA LATINA DE APLICAR LA PLANIFICACION ESTRATEGICO-SITUACIONAL (PES).

1986-1987 CONSULTOR DEL ILPES Y DE LA OFICINA SANITARIA PANAMERICANA, EN CARACAS Y WASHINGTON. SE RETIRA DE NACIONES UNIDAS.

1988-... PRESIDENTE DE LA **FUNDACION ALTADIR**, ORGANISMO PIONERO EN AMERICA LATINA PARA EL DESARROLLO DE LA PLANIFICACION ESTRATEGICA Y LAS TECNICAS DE ALTA DIRECCION. EN ESTE CARGO DESARROLLA UNA INTENSA LABOR DE DOCENCIA EN PLANIFICACION, PARA DIFUNDIR EL PES. POR LOS CURSOS DE LA FUNDACION ALTADIR HAN PASADO HASTA LA FECHA APROXIMADAMENTE 2.000 PROFESIONALES DE BRASIL, VENEZUELA, ECUADOR, COLOMBIA Y OTROS PAISES.

1988-1992 COORDINADOR ACADEMICO Y PROFESOR DE PLANIFICACION Y GOBIERNO EN LOS CURSOS DE ALTA DIRECCION QUE DICTÓ A NIVEL INTERNACIONAL EL ILDIS , FUNDACION FRIEDRIECH EBERT, DE ALEMANIA.

EXPERIENCIA PROFESIONAL

1959-1960 ASESOR DE NACIONES UNIDAS EN LA REFORMA DEL SISTEMA FINANCIERO DE LA REPUBLICA DE CUBA. ASESOR EN LA REFORMA DEL SISTEMA DE PRESUPUESTO POR PROGRAMAS. ASESOR EN LA REFORMA TRIBUTARIA.

1961-1961 ASESOR DE NACIONES UNIDAS PARA IMPLANTAR EL SISTEMA DE PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN VENEZUELA. AUTOR DEL PRIMER MANUAL DE PRESUPUESTO POR PROGRAMAS QUE SE HIZO EN VENEZUELA.

1967-1967 INVITADO POR EL GOBIERNO DE FRANCIA PARA CONOCER LAS EXPERIENCIAS EN EL MINISTERIO DE FINANZAS Y EL COMISARIADO DEL PLAN. INICIO DE UNA INVESTIGACION METODOLOGICA, A PARTIR DEL "BUDGET ECONOMIQUE" FRANCES PARA CREAR UN SISTEMA DE PLANES ANUALES EN AMERICA LATINA.

1968-1970 COMO DIRECTOR DE LA DIVISION DE ASESORIA DEL ILPES, DIRIGE EL EQUIPO DE TECNICOS QUE DESARROLLA LA METODOLOGIA DE PLANES OPERATIVOS ANUALES (POA), QUE SE DIFUNDIO DESPUES HACIA BUENA PARTE DE LOS PAISES LATINOAMERICANOS.

1973-1975 DESARROLLO DE LAS PRIMERAS IDEAS DE LO QUE HOY ES LA PLANIFICACION ESTRATEGICO-SITUACIONAL (PES), SUSTENTADA EN LA CRITICA TEORICA A LAS BASES DE PLANIFICACION NORMATIVO-PRESCRIPTIVA FORMULADA EN "ESTRATEGIA Y PLAN", SIGLO XXI, PUBLICADA EN 1970.

1970-1971 COMO PRESIDENTE DE LA **CAP**, EN CHILE, CREA EL COMPLEJO SIDEROMETALURGICO, ENTIDAD QUE COMPRENDE 40 EMPRESAS DEL RAMO.

1972 PARTICIPA, COMO MINISTRO DE ECONOMIA DE CHILE, EN LA REFORMA DEL SISTEMA TRIBUTARIO CHILENO.

1976-1977 ASESORA EN LA REFORMA DEL SISTEMA PRESUPUESTARIO VENEZOLANO . CO-REDACTOR DE LA LEY ORGANICA DE REGIMEN PRESUPUESTARIO. DISEÑA LA REFORMA DEL SISTEMA DE TESORERIA, LA CUAL NO SE ALCANZA A IMPLANTAR.

1978-1981 CON UN EQUIPO DEL CENDES, ABANZA EN EL DISEÑO DE LA PLANIFICACION ESTRATEGICO-SITUACIONAL

1984-1985 PRINCIPAL INSPIRADOR DE LA REFORMA DEL SISTEMA DE PLANIFICACION EN VENEZUELA, REFORMA QUE QUEDÓ INTERRUMPIDA CUANDO CAMBIA EL MINISTRO DE PLANIFICACIÓN.

1988-1990 DISEÑA LA ESTRUCTURA DE LA FUNDACION ALTADIR. DISEÑA EL CURSO DE ALTA DIRECCION DEL ILDIS, FUNDACION FRIEDRIECH EBERT DE ALEMANIA.

1991 - DIRIGE LA MODERNIZACION DE CONZUPLAN, EN LA GOBERNACION DEL ZULIA, VENEZUELA

1992 - DIRIGE LA MODERNIZACION DE LA DIRECCION SUPERIOR DE LA GOBERNACION DE RISARALDA, COLOMBIA

1992 - ENTRENA EL EQUIPO DE LA DIRECCION SUPERIOR DEL NUEVO GOBIERNO DEL ECUADOR (PRESIDENTE, VICEPRESIDENTE Y MINISTROS) Y ENTRENA LOS EQUIPOS TECNOPOLITICOS QUE CONFORMAN EN NUEVO CONADE.

1993 - ASESORA EN LA MODERNIZACION DE LA GOBERNACION DEL HUILA EN COLOMBIA Y DE LA ALCALDIA DE CARTAGENA DE INDIAS. ORIENTA EL DISEÑO DE LA ESCUELA DE GOBIERNO DE CARTAGENA DE INDIAS.

1994-1995 ASESORA EN LA MODERNIZACIÓN DEL MOINISTERIO DE TRANSPORTES Y DEL INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS EN COLOMBIA.

PRINCIPALES PUBLICACIONES

1) **ESTRATEGIA Y PLAN**, SIGLO XXI, PUBLICACIONES DEL ILPES. PRIMERA CRITICA A LA PLANIFICACION NORMATIVO-PRESCRIPTIVA.

2) **REFLEXIONES EN TORNO A LOS PROBLEMAS DE LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA**, EN COLABORACION CON OTROS AUTORES, ILPES, 1969

- 3) **POLEMICA SOBRE EL DESARROLLO INTERIOR DE AMERICA LATINA**, ILPES, 1969, SIGLO XXI, CON VARIOS OTROS AUTORES.
- 4) **FLEXIBILIDAD PRESUPUESTARIA**, ARTICULO PUBLICADO EN EL TRIMESTRE ECONOMICO, MEXICO 1957
- 5) **PLANIFICACION DE SITUACIONES**, FONDO DE CULTURA ECONOMICA, MEXICO, 1977
- 6) **PLANIFICACION NORMATIVA Y PLANIFICACION SITUACIONAL**, EN EL TRIMESTRE ECONOMICO, 50 ANIVERSARIO DEL TRIMESTRE, MEXICO, 1982.
- 7) **BASES TEORICAS DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS**, 1979, EN COAUTORIA CON MARCOS MAKON Y VICTOR ARRIECHE. EDICION, ASOCIACION VENEZOLANA DE PRESUPUESTO PUBLICO.
- 8) **ADIOS, SEÑOR PRESIDENTE**, FONDO EDIT. ALTADIR, CARACAS, 1994
- 9) **CHIMPANCÉ, MACHIAVELLI Y GANDHI: ESTRATEGIAS POLÍTICAS**, FONDO EDIT. ALTADIR, 1995
- 10) **JUEGOS**, FUNDACION ALTADIR (MIMEOGRAFIADO), CARACAS, 1987
- 11) **POLITICA, PLANIFICACIÓN Y GOBIERNO**, NACIONES UNIDAS / FUNDACION ALTADIR, 1989.
- 12) **EL LIDER SIN ESTADO MAYOR**, F.EDIT. ALTADIR, 1996
- 13) **ADEUS, SENHOR PRESIDENTE**, COLEÇÃO CIÊNCIAS E TÉCNICAS DE GOVERNO, FUNDAP, 1997
- 14) **CHIPANZÉ, MACHIAVEL E GHANDI – ESTRATÉGIAS POLÍTICAS**, COLEÇÃO CIÊNCIAS E TÉCNICAS DE GOVERNO, FUNDAP, 1996
- 15) **ENTREVISTA COM MATUS**, COLEÇÃO CIÊNCIAS E TÉCNICAS DE GOVERNO. FUNDAP 1997.

RECONOCIMIENTOS HONORIFICOS

- 1) **CONDECORACION EN PRIMERA CLASE DE ORDEN DEL "MERITO AL TRABAJO"**, OTORGADA POR DECRETO DEL PRESIDENTE CARLOS ANDRES PEREZ DE VENEZUELA EN AGOSTO DE 1991.