

PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASILREIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICAFormação da Consciência de
Classe na Luta de HegemoniasCEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS

ARTE DE PLANEJAR E GOVERNAR: a importância da proposta metodológica do economista Carlos Matus para as políticas públicas, Maranhão¹

Larissa Samantha Curvelo Pereira²

RESUMO

O planejamento possibilita a orientação das gestões de políticas públicas nos âmbitos federal, estadual e municipal. O ato de planejar precisa ter ação e execução indissociáveis. Também considerar que planejar é governar. Este trabalho busca apresentar os tipos e as formas de planejamento, além de sugerir a metodologia do Planejamento Estratégico Situacional (PES) que é uma contribuição do economista Carlos Matus para a gestão pública. Neste artigo, sugere-se esta metodologia mais especificamente para os municípios maranhenses que apresentaram inferiores resultados sobre a ação e a execução de serviços e políticas públicas voltadas para Educação, Saúde, Planejamento, Gestão Fiscal, Meio Ambiente, Proteção dos Cidadãos, Governança da Tecnologia da Informação e outros. Assim, foram usados os dados dos índices IEGM/TCE e IGM/CFA que apontaram o Maranhão com baixo nível de adequação relacionado a planejamento e poucas mudanças nos indicadores de políticas públicas.

Palavras-chave: Planejamento; Políticas Públicas; Maranhão.

ABSTRACT

Planning makes it possible to guide public policy management at the federal, state and municipal levels. The act of planning needs to have action and execution inseparable. Also consider that to plan is to govern. This work seeks to present the types and forms of planning, in addition to suggesting the methodology of Situational Strategic Planning (PES), which is a contribution by economist Carlos Matus to public management. In this article, this methodology is suggested more specifically for municipalities in Maranhão that presented lower results regarding the action and execution of services and public policies focused on Education, Health, Planning, Fiscal Management, Environment, Citizen Protection, Technology Governance of Information and others. Thus, data from the IEGM/TCE and IGM/CFA indexes were used, which indicated Maranhão with a low level of adequacy related to planning and few changes in public policy indicators.

Keywords: Planning; Public policy; Maranhão

1 INTRODUÇÃO

A preocupação com planejamento vem sendo cada vez mais direcionado a gestão de organizações, seja pública ou privada. De modo que, otimizem o uso dos recursos

¹ Artigo gerado a partir do Relatório de Pesquisa apresentado a Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FAPEMA), em cumprimento ao edital FAPEMA/IMESC/SEPLAN Nº 17/2020 IGNÁCIO RANGEL. São Luís – MA, 2022.

² Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE Unicamp); Mestranda em Desenvolvimento Econômico, Graduada em Ciências Econômicas pela UFMA e pesquisadora do CEDE/IE Unicamp; larissasacupe@gmail.com

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS



nas atividades desempenhadas por cada setor, ampliação da cobrança para dispor de melhorias na qualidade dos serviços e intensificação da vigilância política, econômica e social (comissões legislativas, auditorias, competição por recursos e com outras organizações do setor público e privado, mídia, opinião pública, avaliações e etc.). Além dos riscos e as ameaças nas instituições que indicam claramente a preocupação com o destino, a própria sobrevivência e a capacidade institucional (GIACOBBO, 1997, p. 84).

Essa prática vem sendo implantada até os dias de hoje. Na legislação brasileira podemos encontrar vários normativos que determinam a elaboração de planos e sistemas para orientar o planejamento e a gestão dos resultados e ações dos órgãos e entidades (BRASIL, 2019, p. 12). Pode-se citar o Decreto nº 9.739 de 28/03/2019 que estabelece medidas de eficiência organizacional para aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e a Instrução Normativa nº 24 de 18/03/2020 que estabelece novas regras para elaboração, avaliação e revisão do planejamento estratégico institucional dos órgãos e das entidades do Poder Executivo.

Ademais, o que se percebe são desafios da efetivação do planejamento, os que se destacam são: a falta de servidores com qualificação técnica, o desafio da falta de integração dos planos orçamentários, desafio da política do imprevisto, desafio da insuficiência de avaliação e (monitoramento) dos programas, desafio na realização do controle interno, desafio da participação popular e desafio do controle exercido pelo poder legislativo (RAMOS, 2012, p. 38), além da prática de trabalho com indicações de falta de compromisso e responsabilidade.

No Maranhão, o Tribunal de Contas do Estado – TCE MA mede o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) desde 2016, que é um indicador de políticas públicas voltado para as necessidades da população. Inicialmente, o índice aborda os setores de Educação, Saúde, Planejamento, Gestão Fiscal, Meio Ambiente, Proteção dos Cidadãos e Governança da Tecnologia da Informação. A maioria dos municípios maranhenses (217) apresentaram nota C na NOTA GERAL, i-Educação, i-Saúde, i-Ambiente e i-Planejamento do IEGM 2019 e IEGM 2020. Isso significa dizer que tiveram resultado com BAIXO NÍVEL DE ADEQUAÇÃO no que se refere a qualidade dos gastos municipais e planejamento para suprir as necessidades da população local. Com isso, percebe-se a importância de aperfeiçoar a gestão municipal maranhense.

PROMOÇÃO



APOIO



Este artigo tem o objetivo de apresentar aspectos sobre o planejamento e a gestão como influências para melhor execução das políticas públicas nos municípios maranhenses. Assim, estes instrumentos de políticas e decisões visam auxiliar a melhoria dos indicadores socioeconômicos e ambientais e, conseqüentemente, a qualidade de vida da população. Contudo, visa apresentar a definição do ato de planejar, os tipos de planejamento, as contribuições de Carlos Matos, o diagnóstico situacional e a avaliação do Planejamento Municipal no Maranhão.

2 PLANEJAMENTO: sair do cenário atual para o cenário desejado

O planejamento é importante para detalhar e organizar passo a passo cada detalhe e objetivo a ser executado e alcançado. Significa traçar metas e objetivos, seja para planejar sua empresa ou instituições públicas. Planejar significa tomar decisões no hoje para projetar o futuro. Segundo Maximiano (2004, p. 131) “Planejamento é o processo de tomar decisões sobre o futuro. As decisões que procuram, de alguma forma, influenciar o futuro, ou que serão colocadas em prática no futuro, são decisões de planejamento”.

Contudo, Matus (1996) concebe uma definição voltada para o setor público: o planejamento é uma capacidade governamental associada à efetividade das políticas públicas e respostas às necessidades da população. Para o autor nenhum gestor público pode prescindir de um Plano de Governo, que oriente e direcione suas ações e resultados. Sem um plano qualquer rumo e resultado pode ser justificado: “Governar é planejar para conduzir conscientemente os acontecimentos no rumo desejado” (MATUS, 1981). Em 1973, Matus desenvolveu o estudo sobre Planejamento Estratégico Situacional (PES). Este foi desenvolvido para o setor público, mas também é aplicado em sindicatos, universidades e empresas.

2.1 Planejamento Governamental

Existem vários tipos de Planejamento como Estratégico, Tático, Operacional, Pessoal, Profissional, Organizacional e Governamental. Aqui, visamos destacar o Planejamento Governamental com o objetivo de entender a importância do mesmo para o setor público e para a população (ZAPELILI, 2010).

PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS

Santos (2015, p. 61) define o Planejamento Governamental como objetivos para idealizar o futuro e meios para alcançá-los, com o intuito de transformar a comunidade na qual o governo pretende intervir. Assim, ocorre à proposição de políticas públicas para influenciar em mudanças seja no país, estado ou município, melhorar a prestação de serviços à população e promover o bem comum.

Contudo, o art. 165, da Constituição Federal (CF), de 1988, alinha o planejamento ao orçamento público e a Carta Magna integrou instrumentos de planejamento, tais como: i) Estratégico: o Plano Plurianual (PPA) - tem foco na formulação de objetivos (de longo prazo) e plano de ação para ser executado em conformidade com as condições internas e externas da instituição e sua evolução esperada, estabelecendo diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como os programas de duração continuada e vigente por 4 anos; ii) Tático: Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) - Faz a intermediação entre o nível estratégico e o nível operacional, direcionando as ações do Governo para o ano seguinte, traçando metas, prioridades, objetivos e programas, de acordo com o PPA e que servirão de base para a elaboração da LOA; e iii) Operacional: Lei Orçamentária Anual (LOA) - Detalha o “como fazer”, materializa os objetivos definidos no planejamento estratégico, estabelece as responsabilidades, os recursos humanos, financeiros e materiais e o cronograma de trabalho, dando continuidade ao estabelecido no Plano Plurianual (PP) e na LDO no exercício financeiro. Representa o principal instrumento orçamentário, e sem ela, o administrador não recebe autorização para a realização do gasto público (ZAPELILI, 2010); (NETO; PEREIRA, 2008, p. 8). E foram definidos como programa em 2000, mensurados a partir dos indicadores do PPA.

Em IPEA (2021) encontra-se as considerações de variados autores a respeito do Plano Plurianual (PPA). Pinto (2019) afirma que “o PPA equaliza duas funções estruturais do Estado brasileiro: fomento ao mercado e prestação de serviços públicos”. Para Conti (2020), “o PPA é o principal instrumento de planejamento da administração pública, e o seu desprestígio é seguramente um dos principais motivos da ineficiência da máquina pública”. Para Couto e Cardoso Júnior (2020, p. 51), aponta a particularidade do PPA como uma reunião de políticas públicas dos mais variados setores, além de

PROMOÇÃO



APOIO



promover a integração entre estes, mobilizando as agendas intersetoriais e solução de possíveis conflitos de perspectivas diferentes.

Assim, o PPA representa um instrumento de planejamento presente na gestão seja na esfera nacional, estadual ou municipal. Contudo, o PPA e seus mecanismos de gestão estão em processo de descontinuidade e esvaziamento, principalmente a partir do lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), no início de 2007. Sendo uma formalização do planejamento, o PPA pode constranger os governantes, dificultar a formação de apoio políticos, colocar limites no poder do governante de plantão, além de apontar a dificuldade de efetivação do planejamento a nível regional. Estas e outras razões debatem a permanência do PPA.

3 DIAGNÓSTICO DO PLANEJAMENTO E GESTÃO MUNICIPAL NO MARANHÃO

Existem Índices e Indicadores que avaliam a capacidade da gestão municipal, com objetivo de unir a execução e avaliação das políticas públicas municipais com os recursos destinados para as mesmas. Deste modo, os Índices e Indicadores serão apresentados para relacionar o planejamento, gestão e políticas públicas, junto com a condução dos programas e ações locais no estado do Maranhão. Os índices adotados para esta análise são o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) medido pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE) e o Índice de Governança Municipal (IGM) medido pelo Conselho Federal de Administração (CFA).

3.1 Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM/TCE (MA)

No Maranhão, o Tribunal de Contas do Estado (TCE) mede o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) desde 2016, este índice tem a finalidade de “aperfeiçoamento das ações governamentais, mediante a divulgação dos níveis de desempenho de resultado, ou seja, dos indicadores finalísticos de eficiência e eficácia das políticas para atendimento das necessidades da população”. (IEGM, 2016). Com isso, mede a qualidade dos gastos municipais, avalia as políticas e atividades públicas do gestor municipal, sem perder o foco do planejamento em relação às necessidades da sociedade.

Isso, inicialmente nas seguintes dimensões: Educação, Saúde, Planejamento, Gestão Fiscal, Meio Ambiente, Proteção dos Cidadãos e Governança da Tecnologia da

Informação. O índice³ é composto pela combinação dos seguintes itens: Dados governamentais; Dados de prestação de contas; Informações levantadas a partir de questionários preenchidos pelas Prefeituras Municipais. Vejamos:

- I. **FISCAL:** leva em consideração os seguintes itens: análises da receita, da despesa, da execução orçamentária, dos restos a pagar, despesas com pessoal, apuração do resultado financeiro (superávit/déficit), apuração da dívida fundada (aumento/redução), apuração dos pagamentos dos precatórios; repasse de duodécimos às Câmaras. Desta forma, as notas do i-FISCAL não podem ser atribuídas somente à gestão da Secretaria Municipal da Fazenda (SEMFAZ), pois refletem o distanciamento entre o PLANEJADO e o EXECUTADO de diversas secretarias e órgãos municipais;
- II. **PLANEJAMENTO:** a metodologia de cálculo leva em consideração: coerência entre os resultados dos indicadores dos programas e as metas das ações; confronto entre o resultado físico alcançado pelas metas das ações e os recursos financeiros utilizados; percentual de alteração do planejamento inicial; percentual da taxa de investimento estabelecida no planejamento. Tal qual no i-FISCAL, as notas do i-PLANEJAMENTO não podem ser atribuídas somente à gestão da SEPLAN, pois refletem o distanciamento entre o PLANEJADO e o EXECUTADO de diversas secretarias e órgãos municipais;
- III. **MÉTRICAS E RESULTADOS:** após apuração, os resultados do IEGM serão classificados segundo cinco faixas, obedecendo os seguintes critérios:
 - Nota A: ALTAMENTE EFETIVA; com pelo menos 90% da nota máxima e ao menos 5 (cinco) índices componentes com nota A;
 - Nota B+: MUITO EFETIVA; entre 75% e 89,99% da nota máxima;
 - Nota B: EFETIVA; entre 60% e 74,99% da nota máxima; Nota C+: EM FASE DE ADEQUAÇÃO; entre 50% e 59,99% da nota máxima;
 - Nota C: BAIXO NÍVEL DE ADEQUAÇÃO; menor ou igual a 49,99%.

³ Os resultados de cada dimensão são totalizados pelo somatório de pontos obtidos em razão da resposta dada a cada requisito e no final divide-se por 100 (cem), exceto as dimensões Fiscal e Planejamento que são decompostas em subindicadores e cada um é dotado de memória de cálculo descrita no Manual IEGM.

A partir dessa qualificação, verificou-se que a maioria dos municípios maranhenses apresentaram nota C na NOTA GERAL na série histórica do índice. Ou seja, tiveram resultado com BAIXO NÍVEL DE ADEQUAÇÃO no que se refere ao aperfeiçoamento das ações governamentais para melhor resultado nas políticas de atendimento das necessidades da população, ou seja, a eficiência e a eficácia das políticas públicas em nível estadual. Os percentuais desse baixo nível (C) foram em 2021 com 93%, 2020 com 97%, 2019 com 94%, 2018 com 59% e 2017 com 74% (IEGM/TCE-MA, 2022).

A maioria dos municípios maranhenses apresentaram nota C nos tópicos de NOTA GERAL, i-Educação, i-Saúde, i-Ambiente e i-Planejamento do IEGM 2019⁴ (Tabela 1). Isso significa dizer que tiveram resultado com BAIXO NÍVEL DE ADEQUAÇÃO no que se refere a qualidade dos gastos municipais e planejamento para suprir as necessidades da população local. A mesma situação ocorreu em 2020, sugerindo a importância de melhorar a gestão municipal maranhense.

Tabela 1 – Número de municípios por notas do IEGM/TCE MA (2019 e 2020)

Anos	2019		2020		2019		2020		2019		2020	
	Notas		A		B+		B		C+		C	
Faixa de resultados	Altamente efetiva		Muito efetiva		Efetiva		Em fase de adequação		Baixo nível de adequação			
Nota geral	0	0	0	0	2	1	10	4	205	211		
I-EDUC	0	0	0	0	4	3	5	5	208	208		
I-SAUDE	0	0	0	1	4	15	17	35	196	165		
I-PLAN	0	0	0	0	6	1	16	6	195	209		
I-FISCAL	0	0	13	4	54	54	58	49	92	109		
I-AMBIENTE	0	0	2	2	7	9	8	13	200	192		
I-CIDADE	5	2	10	13	10	15	17	13	175	173		
I-GOV-TI	1	0	10	10	21	35	31	34	154	137		

Fonte: Elaboração própria após consulta Ranking IEGM TCE Maranhão (2019 e 2020). Os dados do município Bom Lugar não foram disponibilizados, referentes ao ano de 2020.

3.2 Índice de Governança Municipal – IGM/CFA

Outro índice importante para avaliação de Governança Municipal é o IGM/CFA. Este índice foi lançado pelo Conselho Federal de Administração e consiste em uma métrica da governança pública nos municípios brasileiros a partir de três dimensões: Finanças, Gestão e Desempenho. Cada dimensão tem as próprias variáveis que foram

⁴ Conforme as dimensões do índice: Educação, Saúde, Planejamento, Gestão Fiscal, Meio Ambiente, Proteção dos Cidadãos e Governança da Tecnologia da Informação.

extraídas de banco de dados como INEP, PNUD, IBGE, DATASUS e STN (Tesouro Nacional), elas são: i) DESEMPENHO: saúde, educação, segurança, saneamento e meio ambiente e vulnerabilidade social; ii) GESTÃO: planejamento, colaboradores e transparência; iii) FINANÇAS: fiscal, investimento per capita, equilíbrio previdenciário e custo do legislativo; e iv) NOTA GERAL: soma dos resultados de Desempenho, Gestão e Finanças. A nota da cidade avaliada é interpretada através da escala de zero a dez (0 a 10), quanto mais longe da meta, pior a nota. (IGM/CFA, 2021).

Para construção dos dados do índice, criaram-se estratos a partir da população e do PIB per capita. Isso seguindo metodologia do IBGE, para o corte da população, e usando-se o conceito de mediana para o PIB per capita (Tabela 2).

Tabela 2 – Agrupamentos por população, PIB per capita do IGM/CFA Maranhão

Grupos	Habitantes	PIB per capita	Nº municípios
1	Até 20.000	Até R\$ 15.600,00	113
2	Até 20.000	Acima de R\$ 15.600,00	8
3	De 20.000 até 50.000	Até R\$ 15.463,00	68
4	De 20.000 até 50.000	Acima de R\$ 15.463,00	3
5	De 50.000 até 100.000	Até R\$ 21.650,00	15
6	De 50.000 até 100.000	Acima R\$ 21.650,00	1
7	Acima de 100.000	Até R\$ 28.636,00	9
8	Acima de 100.000	Acima R\$ 28.636,00	217

Fonte: IGM/CFA (2021).

O resultado do IGM/CFA do Maranhão teve uma média de 4,55 com disponibilidade de informações dos 217 municípios em 2022. O quantitativo deles foram organizados por grupos. Interpretando a tabela acima, em 2022, a maioria dos municípios maranhenses (cerca de 113) estavam no grupo 1, o que significa dizer que eles possuíam até 20.000 habitantes e com até R\$ 15.600,00 PIB per capita.

Tabela 3 – Municípios maranhenses do Grupo 7 IGM/CFA (2022)

Município (MA)	Nº de municípios do grupo:			Desempenho
	IGM-CFA	Finanças	Gestão	
São Jose de Ribamar	5,68	5,81	5,62	5,62
Caxias	5,21	5,32	6,25	4,07
São Luís	5,06	4,69	6,52	3,98
Imperatriz	5,01	3,77	6,07	5,18
Bacabal	4,82	3,26	6,65	4,54
Codó	4,78	2,92	6,88	4,55
Timon	4,71	4,48	5,39	4,28
Açailândia	4,64	3,69	5,68	4,55
Paco do Lumiar	4,31	2,65	4,39	5,88

Fonte: IGM/CFA, 2021.



Já o grupo 7, encontram-se as cidades com maiores números de habitantes e também maior desempenho per capita. No grupo 7 está a capital do estado do Maranhão: São Luís, com uma mediana avaliação no IGM/CFA, com 5,06 (Tabela 3). A capital apresentou um melhor resultado na dimensão Gestão e o pior resultado foi na dimensão Desempenho. O que indica que a capital teve razoável planejamento e transparência nas políticas públicas, mas apresentou ruim capacidade em melhorar indicadores relacionados a áreas da saúde, educação, segurança, saneamento e meio ambiente e vulnerabilidade social.

4 TEORIA DE CARLOS MATUS: o PES como proposta metodológica

Este trabalho utiliza a Teoria sobre Planejamento Estratégico Situacional (PES) criada por Matus na década de 1970. É uma referência quando o assunto é planejamento público na América Latina e sua teoria pode influenciar no que tange às Políticas Públicas Intersetoriais, pois o autor utiliza os problemas da população, que abrangem várias áreas de conhecimento, ou seja, as várias secretarias. O PES é uma metodologia criada, inicialmente, para lidar com os desafios da administração pública, inovando a forma de governar e fazer política. Ainda que o PES seja uma alternativa ao Planejamento Estratégico Tradicional. (ICMATUS, 2020)

Matus observou que a solução de um problema envolvia ações de várias áreas, ou seja, de diversas secretarias, por exemplo: muitos alunos abandonam a escola (causas possíveis: gravidez na adolescência, ajudar a composição da renda, falta de uma biblioteca, laboratório de informática, construir ou adaptar esses ambientes, dentre outros). Para Sá e Pepe (2000), a definição de PES é descrita conforme Matus:

O PES não é só teoria e técnica, tampouco é um cálculo determinístico, com um só resultado possível. A teoria e os métodos são importantes, mas insuficientes para um ator ter êxito na execução de seus planos. As habilidades pessoais, a experiência, a criatividade e a sensibilidade dos atores são importantes. Planejar também é arte, onde os problemas admitem distintas soluções, conforme os atores que os considerem. (SÁ; PEPE, 2000, p. 199)

Em outro momento do texto, Sá e Pepe (2000), pontuam sobre outro aspecto da definição que o “planejamento é um processo contínuo, em cadeia, sem começo ou fim definidos. E a noção de momento remete à de ‘instância’, ‘ocasião’, ‘circunstância’ ou ‘conjuntura’, a dominar, a transitoriamente, o processo”. (SÁ; PEPE, 2000, p. 210)



O planejamento situacional é de responsabilidade de quem governa para responder aos problemas da população. Assim, o PES é compreendido como uma forma de organização para ação. Esta seria a diferença fundamental em relação ao planejamento tradicional que o autor critica em sua obra. Dessa maneira, ele chega a definição de planejamento situacional “é cálculo que permite governar em situações de conflito e poder compartilhado e parte da premissa de que não é possível prever o futuro, mas sim fazer previsões de possibilidades para projetar ações e, portanto, ser oportuno e eficaz na ação” (AZEVEDO, 1992, p. 130).

Para Silva, Niero e Mazzali (2015), a crítica de Matus é para o planejamento tradicional (ou normativo) em seis pressupostos da elaboração do planejamento governamental, são: 1) o sujeito e o objeto planejado são independentes; 2) existe apenas uma verdade para o diagnóstico; 3) o objeto planejado contém atores com comportamento previsíveis; 4) o poder não é um recurso escasso; 5) o planejamento tem por referência o desenho de um contexto previsível; 6) o plano refere-se a um conjunto de objetivos próprios e a situação final é conhecida.

Outra diferença apontada por Matus seria que o planejamento tradicional não considera outras instituições que também podem planejar. Já o PES aponta que existem outros “atores que têm interesses específicos, explicações diferentes da realidade e cada perspectiva estará marcada, condicionada, limitada e pela inserção particular de cada ator” (AZEVEDO, 1992, p. 130).

Ademais a isso, Matus propõe outros pressupostos para o planejamento estratégico: o poder é escasso e o planejamento deve sistematizar o cálculo político e centrar sua atenção na conjuntura; a incerteza é predominante; e o governante lida com problemas no tempo e com solução aberta à criação e ao conflito (SILVA; NIERO; MAZZALI, 2015, p. 3)

Seguindo com as ideias, a concepção de Matus aponta a articulação entre o planejamento e o governo, ou seja, como a prática de planejamento está associada nas administrações públicas. Aponta que a tomada de decisões é responsabilidade de quem governa e de quem conduz. O PES, apesar de ser desenvolvido para o setor público, também tem sido aplicado pelos sindicatos, universidades, inclusive em grandes empresas. Neste sentido, Matus nos diz: “*La planificación estratégica redefine y identifica*

PROMOÇÃO



APOIO

em buenas cuentas dirección com planificación, no hace una separación tajante netre ambas (“O planejamento estratégico redefine e identifica em boas contas direção com planejamento, não faz uma separação nítida entre ambos”) (MATUS, 1981, p. 14)

Brêtas Júnior (2013, p.13), destaca na formulação teórica de Matus, a complexidade do processo de governar através de três dimensões de um triângulo, que sintetizam o ambiente do gestor público, formada pelo: i) **Projeto de governo ou plano:** as propostas e os projetos que um ator propõe realizar para alcançar os cenários desejados; ii) **Capacidade de governo:** acervo de técnicas, métodos, destrezas, habilidades e experiências de um ator e sua equipe de governo para conduzir o processo social a objetivos declarados; iii) **Governabilidade:** variáveis que o ator controla e não controla no processo de governo.

Acrescentando a isso, a governabilidade em Matus, seria a demonstração do potencial de articulação com os agentes envolvidos nos meios interno e externo. Observando-se os pontos do triângulo, de nada adianta ter um bom plano se a capacidade de governar é limitada. Ou seja, as três pontas do triângulo devem estar em permanente vinculação e articulação, de maneira que transforme a realidade e impacte nos desafios da localidade. (SILVA; NIERO; MAZZALI, 2015, p. 4 e 5)

Destarte, os recursos que o planejamento agrupa são escassos, eles são: econômicos, cognitivos (conhecimentos, saberes, valores, tecnologias, experiências, informações, etc), organizativos (infraestrutura, apoio logístico ou operacional, etc.) e políticos (votos, apoios, adesões, afiliações, carisma, capacidade de influenciar ou poder de tomar decisões, etc.). Assim, planejar é fazer um cálculo permanente dos recursos escassos, colocando em teste a governabilidade e consequente a articulação desses recursos nas ações do plano. (SÁ; PEPE, 2000, p. 201)

Matus explora a seguinte ideia, afirma que no planejamento situacional é possível a articulação entre a simulação matemática e a simulação questão humana, para que ambas se complementam como instrumentos de apoio ao PES, ou seja, a articulação daria a melhor integração entre as políticas. O governo seria capaz de flexibilizar o ambiente de conflito de interesses, no âmbito interno: secretarias, autarquias, fundações e empresas públicas; e no âmbito externo: câmara municipal, Associação Comercial e Industrial, partidos políticos, sindicatos, igreja e imprensa. (SILVA; NIERO; MAZZALI,

PROMOÇÃO



APOIO

2015, p. 7). Em síntese, seriam a articulação e a flexibilização de interesses dos representantes de órgãos governamentais e não governamentais.

Para Matus, o PES processa os problemas da população por meio de quatro momentos fundamentais, que não se confundam com etapas rígidas do planejamento tradicional, pois o uso do termo momento está muito mais ligado a algo contínuo e não isolado, interdependentes e sem um início ou um fim do processo. São eles: o explicativo, o normativo, o estratégico e o tático-operacional.

O **momento explicativo** “é aquele onde se está indagado sobre as oportunidades e problemas que enfrenta o ator que planeja e buscando, antes de tudo, explicar suas origens e causas”, ou seja, tende a identificar o que já foi e do que tende a ser realidade. (AZEVEDO, 1992, p. 131). Na teoria de Matus, adaptada às novas tecnologias, pode-se considerar que esse momento é o diagnóstico situacional sobre a realidade e a explicação de um problema. Este diagnóstico pode ser representado em forma de índices e indicadores que apontam informações e especificidades sobre uma região, um município ou outros.

Já o **momento normativo** “corresponde ao desenho de como deve ser a realidade [...]. Significa a operação que supere os problemas cruciais [...], permitindo estabelecer as operações que, em diferentes cenários, levam à mudança da situação inicial em direção à situação objetivo” (AZEVEDO, 1992, p. 131). Seria a observância preliminar sobre os resultados desejados, uma ideia sobre a realidade.

O **momento estratégico** seria a observância da viabilidade de execução do plano, que envolve aspectos econômicos, políticos e sociais. O plano estaria prevendo os obstáculos a vencer para aproximar a realidade da situação eleita como objetivo. Nesse momento ocorre “cálculo para a superação dos obstáculos que colocam para a efetivação de mudanças, sejam eles relativos à escassez de recursos econômicos, políticos ou institucionais-organizacionais. Está centrado na identificação do ‘que pode ser’”. (AZEVEDO, 1992, p. 131).

O **momento tático-operacional** é “o fazer” – “é o momento decisivo do planejamento situacional [...] cálculo que precede e preside a ação, as possibilidades ou o alcance do processo de planejamento se darão pela capacidade desse cálculo alterar, conduzir, orientar as ações presentes”. Esse é o momento que articula com o



planejamento situacional de conjuntura com o planejamento de situações-perspectivas, ou seja, a observância das primeiras ações do plano. (AZEVEDO, 1992, p. 131). De forma resumida, os momentos podem corresponder o decorrer do processo de diagnóstico ou apreciação situacional, formulação do plano ou direcionalidade ou ideias e resultados preliminares, viabilidade técnica (econômica, social e política) e cálculo que precede e preside a ação em uma determinada localidade (execução do plano). Neste último momento, envolve a gestão do plano.

Matus explica a gestão racional do Plano de Governo por meio de três importantes sistemas de direção estratégica (**Triângulo de Ferro do governo**): i) **Sistema de Agenda do Dirigente**: controla o tempo e o foco de atenção dos dirigentes (o plano contém ações de várias secretarias municipais, que precisam estar representadas na Agenda), evitando dispersões. Pode ser uma equipe de trabalho responsável pelo plano; ii) **Sistema de Gerência por Operações**: representa a descentralização das ações e define os responsáveis pelas operações e ações no plano; iii) **Sistema de Petição e Prestação de Contas**: ocorre a cobrança e prestação de contas pelos responsáveis das ações do Plano.

Levando em conta tudo o que foi descrito, para uma boa gestão e eficiência das políticas públicas, é preciso que os governos se planejem, encarem os desafios da gestão e adotem importantes medidas. Com isso, o uso de ferramentas e tecnologias são indispensáveis para auxiliar na tomada de decisões. A teoria do Planejamento Estratégico Situacional (PES) se faz importante por contribuir no melhoramento na capacidade de governar, pressupõe uma transformação progressiva na prática de trabalho, nas mentalidades e na forma de funcionamento da organização, quando assim adotado.

5 CONCLUSÃO

Diante do exposto, as indicações de governança municipal do Maranhão apontam que o planejamento e a gestão das políticas públicas estão em fase de avanço e em adequação. O próprio IEGM e IGM apontam indicadores distantes da média e da boa avaliação. Ou seja, a maioria dos municípios maranhenses pode até apresentar uma mínima capacidade de planejamento e de transparência. Porém, o processo de

PROMOÇÃO



APOIO



elaboração e execução de políticas públicas que impactam indicadores voltados para as áreas de educação, saúde, saneamento, meio ambiente e vulnerabilidade social é baixo e pouco aplicado.

Por mais que o PPA seja aplicado, a virtude está em decorrência da exigência da legislação. O que leva a pensar que o ato de planejar não é praticado por causa dos benefícios, mas pela aplicação da lei. Contudo, o ato de planejar não é o de governar.

Destarte, a metodologia do Planejamento Estratégico Situacional (PES) é a contribuição de Matus para aumentar a capacidade de governar, tendo um planejamento como um processo dinâmico e contínuo que precede e preside o ato de agir e resolver problemas relacionados às políticas públicas benéficas à sociedade. Um gestor público com um projeto deve mostrar a capacidade de governar e envolver aprendizagem-correção-aprendizagem, assim estará apto ao título de boa governabilidade com o potencial de articulação com os agentes envolvidos nos meios interno e externo da localidade.

6 REFERÊNCIAS

AZEVEDO, C. S. Planejamento e gerência no enfoque estratégico-situacional de Carlos Matus. **Caderno Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 129-133, junho 1992. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/csp/v8n2/v8n2a03.pdf>. Acesso: 17 mar.2022.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 9.739 de 28 de março de 2019**. Brasília, 2019.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 24 de 18 de março de 2020**. Brasília, 2020.

BRÊTAS JÚNIOR, N. **Planejamento regional compartilhado no SUS: estudo de caso em Minas Gerais**. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva) - Faculdade de Ciências da Saúde, Universidade de Brasília, 2013.

CONTI, J. M. **Os planos do governo Bolsonaro e a necessidade de fortalecimento do planejamento**. Coluna Fiscal, Portal JOTA, 16 jan. 2020.

COUTO, L. F.; CARDOSO JÚNIOR, J. C. A função dos planos plurianuais no direcionamento dos orçamentos anuais: avaliação da trajetória dos PPAs no cumprimento da sua missão constitucional e o lugar do PPA 2020-2023. **Texto de Discussão**, n. 2549. Brasília: Ipea, mar. 2020.

PPGPP
30 ANOS

JOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023

CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS

GIACOBBO, M. **O desafio da implementação do planejamento estratégico nas, p. organizações públicas.** Revista TCU, v. 28, n. 74, p. 73 – 107, Out/Dez. Brasília: 1997.

ICMATUS, **Instituto Carlos Matus.** De Ciências e técnicas de governo. 2020.

IEGM, **Índice de Efetividade da Gestão Municipal, Manual do Usuário,** Tribunal de Contas do Estado do Maranhão – TCE MA, fevereiro de 2016.

IEGM/TCE MA, 2022. Disponível em: <http://app.tcema.tc.br/iegm/>

IGM/CFA, **Índice CFA de Governança Municipal,** Conselho Federal de Administração – CFA. Disponível em: <https://igm.cfa.org.br>

IPEA. **Planejamento Governamental: planos plurianuais em crise.** Boletim de Análise Político Institucional. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, n.27. Brasília: 2021.

MATUS, C. **Adeus, Senhor Presidente: governantes e governados.** São Paulo: Fundap, 1996.

MATUS, C. **Planificación, Libertad y Conflicto.** Cuaderno de IVEPLAN, 1981.

MAXIMIANO, A. C. A. **Fundamentos de Administração,** São Paulo: Atlas, 2004.

NETO, F. C.; PEREIRA, K. S. **Planejamento Estratégico para municípios.** Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Rio de Janeiro. Agosto de 2008.

PINTO, É. G. **Como equalizar investimentos e programas de duração continuada sem PPA?** Contas à Vista, Portal Consultor Jurídico, 3 dez. 2019.

RAMOS, M. R. G. **Desafios da concretização do planejamento governamental em âmbito municipal.** Monografia de Especialização em Gestão Pública Municipal, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, p. 56, 2012.

SÁ; M.C.; PEPE, V.L.E. **Planejamento estratégico.** In: ROZENFELD, S., org. Fundamentos da Vigilância Sanitária. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2000, p. 196-232.

SANTOS, C. S. **Introdução à Gestão Pública.** 2º edição. São Paulo: Saraiva, 2015.

SILVA, S. V.; NIERO, J. C. C.; MAZZILI, L. **O Planejamento Estratégico Situacional no Setor Público. A Contribuição de Carlos Matus.** Docslide.net, 2015.

TCE/MA, **Tribunal de Contas do Estado do Maranhão,** 2021. Disponível em: <https://www.tcema.tc.br/>

ZAPELINI, W. B. **Planejamento: curso superior de Tecnologia em Gestão Pública.** Rev. Atual IFSC, 2. ed. Florianópolis, 2010.

PROMOÇÃO

