



## **Cadernos da Controladoria**

Nova série Ano III, nº 1 - março de 2003

### **O planejamento estratégico em organizações públicas**

#### **Apresentação**

A palestrante do primeiro encontro da série Seminários da Controladoria em 2003 é Giselda Sauveur, pesquisadora e técnica da FUNDAP - agência do governo do estado de São Paulo que atua nas áreas de formação, cooperação técnica nacional e internacional e pesquisa em Administração Pública. Graduada em Ciências Sociais na USP, Giselda é mestre em Administração de Empresas pela Fundação Getúlio Vargas/São Paulo e doutora na área de Análise de Políticas Públicas pela Unicamp. Na FUNDAP, Giselda organiza e executa projetos e traduz livros, entre eles alguns sobre a área de planejamento estratégico, de autoria do professor chileno Carlos Matus.

Dra. Giselda, em nome do Prefeito Cesar Maia e da Controladoria Geral do Município do Rio, é com grande prazer que a recebemos hoje, para a sua palestra sobre Planejamento Estratégico em Organizações Públicas.

Queremos agradecer sua presença porque o tema Planejamento Estratégico Situacional voltado para área de gestão pública é muito interessante. Existem vários livros que tratam de planejamento para a área empresarial, mas a área de governo tem as suas especificidades, suas características, e por isso precisa se constituir em um campo mais freqüente de estudos.

Carlos Matus, de quem a senhora é uma das tradutoras e responsável por estarmos estudando o assunto, foi um mestre no tema. Como nem todos aqui falam espanhol ou teriam acesso aos livros dele publicados em inglês, as traduções de textos do professor Matus tornam os documentos acessíveis e muito usados na área acadêmica.

Na Prefeitura do Rio, no primeiro dia de reunião com o secretariado, ainda antes da posse em janeiro de 2001, o Prefeito Cesar Maia distribuiu um texto de Carlos Matus que tratava exatamente de planejamento e ação do governo, trecho do livro Adeus Sr. Presidente. São documentos importantes que mostram qual é a realidade que se vive no setor público. Assim, agradecemos a sua presença e esperamos que possa nos fazer outras visitas no Rio de Janeiro.

Lino Martins da Silva

Controlador Geral do Município

## O planejamento estratégico em organizações públicas

Giselda Sauveur

Rio de Janeiro, 10 de Março de 2003

Somos todos profissionais: da área da Controladoria e, pelo que fui informada, há também pessoas que trabalham em outros segmentos da administração pública da cidade do Rio de Janeiro. A minha idéia é compartilhar e, em conseqüência, somar nossas experiências - exitosas ou não. Muitas vezes nos propomos a fazer alguma coisa e todas as circunstâncias apontam para o êxito, quando sabemos que a realidade é um pouco diferente daquilo que planejamos. Outras vezes, dá-se exatamente o oposto. Planejamos bem e chegamos à conclusão e ao término de um trabalho sem êxito. Assim, quero dedicar um tempo para discutirmos idéias centrais e estabelecer um debate sobre estas idéias relativamente novas no cenário da administração pública brasileira. Não tão novas, na verdade, ainda que para alguns segmentos sejam muito novas.

A idéia é ver o alcance da aplicação prática de algumas propostas de Planejamento Estratégico Situacional em um país de situação e cultura como as nossas. Esse é meu primeiro mote. Vou trazer algumas idéias, mas gostaria que vocês debatessem e apresentassem críticas. A minha visão diz respeito ao trabalho de adultos que já têm uma experiência acumulada de trabalho. Não estamos aqui para uma aula. Isso os professores dão melhor do que eu e os livros estão aí para provar também. Queremos discutir as idéias mais centrais do planejamento estratégico. Confesso, lamento mesmo, que o Brasil não tenha investido mais nessa área, porque nós teríamos muito a progredir. Assim, quero apresentar uma sensibilização sobre esse campo, mostrar como planejar nossas ações e obter resultados consistentes, com maior economia de tempo e recursos.

Vejamos primeiro quais são as idéias que têm norteado essa nova visão de como se administra e, portanto, de como se planeja. Aparentemente, afirma-se que sempre houve planejamento e que ele já é conhecido. Mas planejar é difícil, os planos podem não dar certo, há toda uma história de planos que não deram certo. Planejou-se, propôs-se, investiu-se dinheiro, energia, capacidades, conhecimento e os planos não deram certo. O planejamento tradicional sempre foi pautado por uma visão de que a realidade é imutável e de que partimos de um ponto e chegamos a outro sem nenhum obstáculo pela frente. Essa era a visão do conhecimento positivista, no sentido de que dominamos - pelo conhecimento - todas as áreas e segmentos, nos quais podemos intervir. Esse tipo de visão, na qual detemos o controle conhecendo modelos matemáticos e um determinado espaço da realidade, consegue intervir com sucesso. Há toda uma longa história e tradição de planos que foram formulados e não deram certo.

Alguns estudiosos deram-se conta de que a realidade é muito mais complexa do que um plano elaborado em gabinete ou por um número maior ou menor de pessoas. Quais são estas idéias subjacentes que surgem no campo do conhecimento? Vou me deter pouco neste assunto, mas é importante que ele seja mostrado, exemplificado porque uma determinada visão de mundo, uma visão de ciência, predominou por algum tempo. Existe algo que chamamos de paradigma. Havia uma compreensão de ciência oriunda dos séculos passados, de que a realidade era algo muito fácil de se administrar. O homem domina a natureza: ela é absolutamente quantificável, controlável e administrável, portanto posso planejar para esta realidade, que é absolutamente previsível. Só que, ao mesmo tempo, predomina todo um conhecimento departamentalizado. O paradigma é exatamente isso. Há um consenso no conhecimento científico de que a realidade pode ser segmentada, recortada, e eu estudo esta realidade, intervenho nesta realidade de forma setorial. As ciências biológicas, matemáticas e físicas dão conta de todo esse território. É o conhecimento verticalizado em várias destas áreas, sem que elas comecem a conversar com o vizinho.

A especialização é fruto desse tipo de visão do conhecimento: o conhecimento reproduzido por conhecimento científico. Só que o desdobramento - o avanço do conhecimento, da técnica, do social - vai levar a que esse modelo de conhecimento da realidade se torne inadequado para conhecer a complexidade da sociedade que vai se constituindo. Até a época medieval, pensava-se de uma forma. Tudo girava em volta da visão mística do mundo: todo o conhecimento científico era derivado do pensamento da divindade como o centro de tudo, explicando tudo. Há uma ruptura com Galileu e outros pensadores, que começam a estudar a realidade e vêem que esse mundo não é fácil, é muito mais complexo. Assim surgem novos

paradigmas, novos modelos de explicação da realidade.

Numa terceira fase, vamos encontrar no século XVII e XVIII, quando começa a haver uma ruptura, o surgimento do conhecimento mais sistemático, em que as ciências se desenvolvem e começa-se a pensar o mundo em um consenso. O paradigma consensual entre os cientistas da época é de que o conhecimento da natureza se dá por departamentos. O departamento administra meu conhecimento, cabe a mim aprofundá-lo. Mas isto não surge de forma datada: constituiu-se em um processo como a formação de um rio, em que detritos vão se acumulando. Chega um momento em que essas explicações inquietam os espíritos, principalmente aqueles que pensam na reflexão. Inquietam também a forma de abordagem do conhecimento, do enfrentamento das dificuldades impostas por este conhecimento. Surge então nos pensadores uma visão diferente, um novo paradigma, que aparece - curiosamente ou não - no ambiente da Física e não no das Ciências Biológicas.

Grandes pensadores, como Kant, Marx e Einstein, começam a estudar o universo e a perceber que este universo - que nós queremos segmentar - é indiviso. É um universo muito maior e não departamentalizado. Podemos focar em um determinado momento para analisar as especificidades de alguns segmentos, mas estes têm uma série de inter-relações que podemos traduzir de maneira simples numa visão sistêmica, que vem da Física, de uma série de leis constituídas pelos físicos, sobre as quais não gostaria de me estender porque não é o nosso objetivo. Quero mostrar aqui que a visão de planejamento estratégico organizacional tem por trás dela um modo diferente de ver o mundo e a sociedade, de planejar as organizações numa sociedade de modo diferente. É um conhecimento não mais da visão moderna, à qual muitas pessoas resistem. Uma das características da imposição de um modelo é o embate de idéias até que ele se imponha como consenso.

Há um consenso hoje, nas Ciências Físicas, de que o mundo é indiviso: é difícil percebê-lo segmentado, podemos estudá-lo por pedaços, mas a abrangência dos problemas tem várias interfaces. As pessoas que têm se debruçado sobre esta questão dizem que é preciso entender a sociedade e as forças da natureza de uma forma indivisa, única. É preciso saber lidar com esta dificuldade de um mundo que é complexo e, ao mesmo tempo, compreender as inter-relações entre os pedaços desta complexidade. Por que é importante marcar essa divisão entre o paradigma de uma ciência departamentalizada, em que se estudou em profundidade determinadas áreas, para passar por um conhecimento que é ao mesmo tempo verticalizado e horizontalizado? Porque a realidade da sociedade empurrou os pesquisadores e pensadores a verem a realidade desse jeito. Há novos princípios para analisar a realidade e há um novo paradigma que está se impondo. Há um pensamento sistêmico que pensa que certos problemas têm uma série de interfaces em volta deles com os quais se articulam, dialogam. Essa visão sistêmica é que permite ver o conjunto, como um sistema de partes articuladas ente si e não uma parte isolada do todo.

O surgimento de uma nova visão de planejamento deriva da nova visão de que as ciências estavam descritas da mesma forma como estudamos ainda hoje, organizando o conhecimento nas nossas escolas e universidades. Está havendo no mundo todo, no Brasil também, uma ruptura do padrão de departamentalizar o conhecimento. Há uma visão que tenta integrar o conhecimento para entender essa realidade. É fácil? Não. É difícil até, porque nós fomos habituados, por séculos de tradição e de prática, a ver a sociedade e a realidade compartimentadas. É como se escavássemos um poço com um conjunto de pessoas sem saber que há um poço ao lado que teria conexões com o meu poço mas para o qual não faço uma passagem. Esta é uma visão simplista, coloquial, que mostra como a ciência estava funcionando como vários poços de especializações com muita coisa em comum mas sem se comunicarem, conversarem entre si. A especialização máxima chega ao ponto de, se quebrarmos o pé, termos de ir ao especialista do pé. Na verdade, precisaríamos de um profissional com uma visão holística do organismo para saber quais as implicações da fratura do pé que teriam repercussões no conjunto do organismo. Estou usando propositadamente exemplos simples para entendermos porque passo a visão de um planejamento em que recebo várias áreas segmentadas e departamentadas e, de outro lado, a vida e a sociedade andam em uma só direção, em continuum, para se adequar ao meu plano. Toda a história do planejamento é eivada desses vícios.

Muitos de vocês já devem ter ouvido falar sobre o planejamento na União Soviética, onde se fazia planos quinquenais, decenais. Aqui no Brasil já tivemos esta experiência. Em vários lugares do mundo esses planos não davam certo porque as situações mudavam. As sociedades são feitas por pedaços, com atores e forças

diferentes, e isso o plano tradicional não contempla. Ele diz que eu tenho as minhas certezas, que me levarão ao futuro exitoso, sem pensar que na trajetória de um plano há interferências políticas, sociais, econômicas, culturais, psicológicas e até climáticas. Houve planos que tinham a pretensão de fazer chover no deserto, vender picolé para esquimó...

A idéia que trago é de pensar como este planejamento estratégico surgiu: de uma série de idéias derivadas do conhecimento científico e, depois, das próprias mudanças ocorridas no seio da sociedade, das idéias subjacentes desses novos princípios da visão da ciência que levam a um pensamento sistêmico. Ao mesmo tempo, há novos cenários em construção: mudanças no mundo, na economia, nas organizações e serviços. Isto é visível. Às vezes, nos habituamos tanto a uma situação que isto não fica tão tangível para nós. Por exemplo: como a informática mudou! Penso como terá sido no início do uso do telefone. Ninguém sabia como usar o aparelho, sua mecânica, a lógica, os sistemas que faziam com que ele funcionasse. Hoje utilizamos o telefone como um eletrodoméstico. O computador está assumindo esta característica agora. As mudanças que a ciência provocou no mundo, traduzidas em técnicas, trazem novos cenários, conjugam-se com esse novo pensamento de ver a sociedade indivisa. A teoria da relatividade é isso: o universo está em constante expansão e construção.

A proposta do Planejamento Estratégico Situacional (PES) é uma criação que tem por trás essa visão não compartimentada da sociedade, uma visão sistêmica que tenta integrar e trabalhar com estas dificuldades que a vida social oferece - com as surpresas, as possibilidades, com aquilo que é possível e o impossível. O chileno Carlos Matus foi o idealizador deste método, inspirado com certeza nas idéias de um novo paradigma de educação. Ele teve o condão de construir, em uma série de trabalhos, o PES. Matus era um economista e planejador interessado por áreas do conhecimento que permitissem contruir planos que ao final dessem certo, com o máximo de viabilidade. Na construção do PES encontramos elementos da Física, da estratégia militar, da Biologia, de trabalhos da psicologia humana. Ele consegue fazer o que Fayol, pensador francês, fez ao tentar junto com Taylor, encontrar um método para tornar o trabalho rápido e eficiente. Não eram criadores natos: tentaram ler tudo o que estava sendo publicado na época e reuniram aquele conjunto de conhecimentos que resultaram em dois métodos diferentes, embora muito convergentes.

Matus foi Ministro da Economia do Presidente Allende. Depois da história tumultuada no Chile, ele foi para os Estados Unidos e entrou em contato com essas novas idéias. Lá ele concebeu o Plano Estratégico Situacional, que tenta planejar para uma realidade em permanente mutação. Ou seja: todo plano é uma aposta. Posso planejar e não prever o futuro, porque a vida está cheia de surpresas, que proibem predizer. Pode-se prever com algumas variáveis, mas temos que ter planos de contingência para enfrentar as surpresas.

O PES se propõe a uma análise rigorosa do problema. Primeiro estabeleço que há um problema e tento ser rigoroso ao explicitar que isto realmente é um problema, por meio de um procedimento metodológico rigoroso. O Planejamento Estratégico analisa os problemas, seleciona-os, vê quais são as prioridades maiores nessa seleção, estrutura bem os nós críticos, verifica a governabilidade sobre estes nós críticos e delinea planos para enfrentar esses problemas. Quando montamos os nossos nós críticos e a governabilidade estamos vendo quais são os elementos, pessoas e atores organizacionais que podem convergir ou discordar do plano. O planejamento estratégico tem o condão de, ao selecionar e analisar os nós críticos e sua governabilidade, permitir ao grupo analisar também sua viabilidade. Fazemos o teste da viabilidade e, então, os planos de contingência para enfrentar as surpresas.

Por que o planejamento é situacional? Porque lida com uma situação que é cambiante. Se olharmos para o céu, vemos uma formação de nuvens; mas dali a cinco minutos isso já mudou. Assim também é a realidade social, claro que não com essa rapidez, obviamente. Mas ela permite que façamos planos pensando nessa volatilidade que existe na realidade social. Ao conceber um plano dessa natureza, o professor Matus estava preocupado em criar uma metodologia que fosse adequada à realidade dinâmica, cheia de surpresas, que mostra como não há muita certeza com o que vem depois da curva. Conhecemos o caminho até um certo ponto: o PES é um tipo de planejamento que vai se refazendo permanentemente. Esta é uma qualidade fundamental: ter um plano que não acaba. Há situações que vão surgindo e pode ser que tenhamos que usar um plano de contingência quando acontece um desvio do leito original.

Essa visão de mudança, de lidar com as surpresas, de estruturar o eixo de ação, é fundamental. Somos uma sociedade extremamente mutável, com demandas conflitantes. O PES foi concebido para lidar com organizações de alta direção, foi concebido como ferramenta para os governantes que estão tomando decisões. Os Ministros da República, por exemplo, tomam decisões das atividades fim e meio. Essas pessoas deparam-se com dilemas quando, apesar de ter os problemas selecionados, analisados e priorizados, constatam que não há máquina para realizar o plano. A partir desse tipo de preocupações, começou-se a pensar em como aplicar essa visão, ainda que de maneira reduzida, e penetrar com este método no interior das organizações para ajudá-las a se preparar para dar conta de um plano. Dentro desta visão é que todo o Estado e os governos deverão ser pensados, a partir de dois conceitos fundamentais: das macroorganizações e das organizações.

As organizações todos nós conhecemos, trabalhamos nelas: são as pessoas, seus objetivos, metas e missões. O que faz as organizações são os instrumentos, as ferramentas que ela usa. O conjunto de pessoas articulado organicamente para determinadas tarefas. Podemos ter vários enfoques enfatizando determinados aspectos da organização. A noção de macroorganização é interessante porque vê o conjunto de todas as organizações como se fosse um grande jogo organizacional, com todos os ministérios e secretarias num jogo de cooperação e conflito para que as missões sejam realizadas.

A macroorganização, nesse sentido, é um sistema que se compõe de departamentos situados mais ou menos no mesmo estágio, em que não há uma hierarquia entre os mesmos. A hierarquia vai se dar num processo de jogo em que algumas pessoas vão ter mais importância que as outras dependendo dos recursos e da capacidade de realização que elas tenham. Isso é uma coisa nova. Vemos concretamente essa situação no jogo organizacional político: surge um ministério novo, mas sem poder algum, ou há um ministério antigo com poder por já ter uma história de tradição, que tenta manipular esse poder. No jogo das macroorganizações, teoricamente haveria uma espécie de jogo zero, não haveria uma hierarquia nas organizações. É nesse processo de jogo de macroorganizações que se dá ênfase às organizações que estão respondendo. Dependendo do governo e das opções políticas que elas tiverem, elas estarão dando resposta às demandas organizadas da sociedade.

Assim, as macroorganizações seriam o conjunto dos departamentos, secretarias, órgãos ou ministérios dentro de um determinado espaço geográfico lidando - cada um com seu jogo específico - para colocar o seu produto no mercado. Por exemplo, a Secretaria da Fazenda tem uma proposta, a Secretaria de Saúde também tem a sua. Neste jogo macroorganizativo, as organizações vão lutar por poder, por recursos e na defesa das suas propostas. Só que isto, dentro do planejamento estratégico situacional, é visto como algo que deva ter uma certa sinergia, uma junção das energias, para canalizar dinheiro, recursos humanos e para cumprir as missões mais importantes para a sociedade. Esta é uma visão ao mesmo tempo sistêmica e realista do ponto de vista político porque cada governante vai determinar as prioridades de seu governo. Neste ponto, Matus tem uma observação muito interessante em que diz: "Nenhum governo é melhor do que os problemas que ele elege para serem enfrentados". Quero dizer, a tradução de um governo é exatamente qual a capacidade que tem de eleger os problemas mais cruciais e importantes para serem resolvidos. Neste sentido, o jogo organizacional vai determinar o que vai ser o planejamento estratégico desse governo em termos de realizações.

Segundo Matus, o jogo macroorganizacional tem quatro regras básicas: direcionalidade, departamentalização, governabilidade e responsabilidade. Quando digo departamentalização, vocês podem pensar: "Mas ela estava criticando a departamentalização...". Vamos situar as coisas: a direcionalidade é ter uma missão. Todo governo, ao propor o sistema macroorganizacional, deve dar uma direcionalidade às suas secretarias para não haver desperdício. Todas elas têm de estar focadas para atender à seleção de problemas que foi feita por aquele governante.

O jogo macroorganizacional tem essa regra básica: ainda que eu diga que a direção é ir para o abismo, as pessoas precisam saber qual é a direcionalidade. Preciso, de certa forma, departamentalizar porque terei segmentos que vão dar mais ênfase a isso sem, no entanto, perder a noção da visão sistêmica de saúde e educação, por exemplo. Saúde, educação, habitação são áreas interligadas que parecem difíceis de se romper. Não se rompem porque esta departamentalização precisa ter uma visão de conjunto para que funcione de forma sinérgica. A governabilidade é aquele poder que, na organização do jogo macroorganizativo, tem a capacidade de ver como irá resolver aquela parte do latifúndio que lhe coube.

Nela não há recursos, capacidade e pontos sobre os quais se pode atuar. A responsabilidade é a prestação de contas por desempenho. O jogo macroorganizacional tem estas quatro regras básicas para que o sistema de planejamento funcione harmoniosamente. Não digo harmonia perfeita, mas uma harmonia em que todos caminhem na mesma direção ainda que por caminhos diferenciados e conflitantes.

O PES procura responder como planejo para uma sociedade capitalista moderna tão complexa como a nossa, sem esquecer que há um traço fundamental: a questão cultural. Cada sociedade tem uma forma de ver, sentir e se expressar. Esse jogo é permeado por comportamentos culturais; há relações paralelas e hierárquicas. Isto existe porque há entidades que lidam paralelamente articuladas e há outras que dependem do jogo de uma organização que está acima delas por questão de função e poder organizacional. As relações paralelas são normalmente as das macroorganizações, enquanto as hierárquicas são das microorganizações.

Quais são os princípios de macroorganização? Responsabilidade e criatividade, descentralização, centralização, normalização, planejamento, subordinação da forma organizacional às práticas de trabalho. Estes princípios irão definir as microorganizações ou organizações que vão lhe estar subalternas ou hierarquicamente subordinadas. Existe uma visão moderna de administração que diz que a noção de responsabilidade talvez não seja tão nova para nós, mas em alguns segmentos da sociedade brasileira esta questão da responsabilidade de ter uma missão não existe. A demanda social está sendo preenchida porque há uma organização para dar conta da missão de atender à habitação popular. A criatividade diz respeito à forma de lidar com recursos escassos, de criar formas adaptadas aos recursos que se dispõe e ao meio onde se está atuando. A descentralização é uma questão muito discutida hoje no Brasil. Muitas questões têm de ser descentralizadas, principalmente aquelas que envolvem o controle do uso dos bens públicos. A questão financeira, porém, deve ser centralizada. As compras mais complexas, que envolvem licitações, legislação etc. não têm condições de serem descentralizadas. Há uma tentação de normalizar tudo e, às vezes, está se normalizando coisas que são difíceis por causa da região, do tipo de sociedade, da cultura local e dos recursos disponíveis. Muitas vezes não há como normalizar tudo. Sem um planejamento pode-se tentar fazer, mas não se chega lá.

A subordinação da forma de organização são as práticas de trabalho. Temos práticas de trabalho arcaicas e fragmentadas; às vezes, fluxos muito longos. Nunca se pensa em fazer fluxos paralelos para se ganhar tempo: muitas vezes há a preocupação maior com a questão da estrutura organizacional. Hoje somos levados a pensar mais nos fluxos e por último na estrutura, porque os fluxos de trabalho vão dizer exatamente o que é importante na estrutura organizacional, vão direcionar para saber qual é o problema. Há pouco tempo eu estava com um dilema desse tipo: um contrato que determina um número X de bolsa, com um número X de orçamento e que dentro de um prazo X deve estar pronto. O centro de toda a confusão era a confecção da folha de pagamento: havia várias folhas de pagamento e vários problemas. Então resolvemos estabelecer que fluxos derivados deste contrato alimentavam a folha de pagamento e chegamos à conclusão de que era uma mera ficção. As pessoas tinham prática de trabalho tão caóticas e desorganizadas que um projeto voltado para levar estudantes bolsistas a fazer estágios monitorados e organizados passava a ser secundário: o pagamento era mais importante. Práticas de trabalho desse tipo são irracionais.

As organizações como microorganizações também terão um pouco das características do sistema organizacional. Por quê? Muitas vezes as organizações tentam não cumprir as suas próprias missões, se desvirtuam, e as mesmas regras pautadas para as macroorganizações devem ser as regras para as microorganizações. Suas missões e objetivos devem ser estabelecidos claramente porque muitas vezes pode ocorrer de uma organização ter uma meta e, num processo entrópico de autodestruição, com o passar do tempo se fixar nas regras de departamentalização interna objetivando atender às rotinas e não mais à meta organizacional, que é a sua missão. O desempenho de uma organização está muito voltado para isso. O PES diz que é possível atender às macroorganizações, ou seja: o governo pode fazer um grande plano para que as grandes organizações tenham missões entrelaçadas, compatíveis e organizadas para atender às demandas populacionais de acordo com a seleção de problemas. Mas ao mesmo tempo terá que criar um PES para essas organizações celulares que atuam dentro do governo e que podem dar um rendimento e uma organização melhores.

O professor Matus se deu conta de que existia uma lacuna e que era preciso preparar as organizações para

levar a cabo as missões dessa organização. Quando ele propôs o PES, a idéia era migrar com essa idéia de visão sistêmica, regrada, dos problemas. Na realidade, muitas vezes criam-se novas instituições replicando o que alguma outra já estava fazendo, em vez de haver uma sinergia, uma reforma radical. No meu entender, se não houver um planejamento que tenha capacidade executiva, nenhum projeto irá adiante.

É visível as mudanças que ocorreram no mundo nos processos de trabalho automatizados e mecanizados, que apresentaram para as organizações o problema da racionalidade no uso desses recursos e da capacitação dos recursos humanos. A reengenharia pública segue em parte a pauta da engenharia usada nas corporações, reduzindo os fluxos longos com muita rotina e tentando criar fluxos paralelos e mais rápidos. A tradição diz que quando as pessoas são levadas a executarem tarefas simples, únicas e rotineiras, ficam ocupadas apenas com aquilo e tudo flui mais rápido. O trabalho moderno guarda um pouco dessa característica mas, às vezes, uma pessoa executa cinco ou seis rotinas. Isto significa que desempreguei alguém: é o lado perverso da medalha, mas acontece. Muitas vezes o alto dirigente resolve problemas de limpeza da organização, quando os problemas deveriam estar descentralizados no nível em que pudessem ser resolvidos. É um absurdo o dirigente resolver os problemas onde eles são importantes: o lixo é importante não na direção executiva, mas nos serviços gerais.

Em São Paulo temos uma experiência muito exitosa e boa: o "Poupa Tempo", uma concentração de serviços para atender à população dividido por áreas geográficas, porque a cidade é grande. Vi em Portugal uma experiência que tenta nos imitar, a "Loja do Cidadão", mas lá a pessoa passa por oito guichês para conseguir resolver o problema! Não deu certo. Algumas instituições têm a obsessão do controle. Defendo que se deve controlar por resultados, dependendo do que se está fazendo. Controle rigoroso do desvio do dinheiro público deve haver, mas certos segmentos, como a pesquisa, não são fábricas de prego.

Por último, tratamos do predomínio da regra de responsabilidade. É uma regra fundamental, seja no sistema mais flexível ou não, mais autoritário ou não, pois representa o predomínio da regra de prestação de contas por desempenho. Caso não se estabeleça este controle de monitoramento, todos se tornam responsáveis e não há responsabilidade. Cerca de 80% a 90% do que fazemos nas administrações é rotina, mas creio que - até porque a técnica está ajudando a torná-la mais eficiente - ela tem de ser pensadas visando outra forma não só de organizar o trabalho, mas de como atender o cidadão. É revoltante ver organizações bem planejadas, organizadas e com recursos não atender bem o cidadão, que quando chega ao guichê é humilhado e oprimido. Noto que há muito de bom senso e criatividade no Programa Estratégico Situacional porque ele ajuda a pensar a organização não como algo voltado para si mesmo, mas como contas de um colar: pensando um planejamento que atenda às demandas do cidadão. Existe também um outro lado, o dos políticos, encarregados de estabelecer uma boa seleção de problemas, análises e condições para gerenciá-los.

Tentei traduzir de maneira extremamente simples e coloquial - talvez não tão clara como eu gostaria - a idéia de que há uma forma de planejamento moderna e ágil que lida com a dificuldade da mudança social, com as surpresas, que procura priorizar certas situações em detrimento de outras e que tenta dizer que as organizações têm de estar adaptadas. Existe uma literatura que trata disso com muito mais competência e exatidão. Minha sugestão é que toda organização deveria fazer seminários internos para o estudo desta questão, aplicado ao trabalho específico. Vamos analisar os problemas da nossa organização, fazer seminários. Não se trata de dinâmica de grupo para resolver questões pessoais, porque isso a gente resolve lá fora com o psicanalista. Devemos tentar resolver nossas questões de trabalho e ver como podemos melhorar o desempenho desta organização de acordo com o seu plano mestre. Por outro lado, são etapas, caminhos que encontramos para lidar com o cotidiano, que vamos Tateando e descobrindo. Não podemos esquecer que o mundo é indiviso e que o dividimos apenas para alguns fins de análise. Por isso mesmo, os problemas também são indivisos.

Como disse, existem materiais e projetos sobre engenharia pública, portanto não vou ensinar vocês a fazerem isso. Aqui tratei mais de fazer um discurso de sensibilização. Minha experiência pessoal tem mostrado que essas iniciativas ajudam muito. Há um novo método, um novo paradigma, de olhar a sociedade, de planejar e, assim, obter uma nova visão para atuar junto às organizações e dar cumprimento às missões derivadas de como está organizado este estado. Nesse campo, aconteceram algumas tentativas no Brasil. No governo Mário Covas, em São Paulo, foi criada uma Secretaria de Administração e Gestão Estratégica pautada nos princípios de uma visão sistêmica das ações do governo. Mas encontrou muita

resistência porque lidava com crenças, situações e atores. Houve outras experiências interessantes, como a aplicação do Programa Estratégico Situacional no Incra, em alguns hospitais em Brasília e no Ceará. O que eu conheço mesmo são muitos cursos de PES: as organizações chamam especialistas para falar e explicar, mas é uma ferramenta para ser utilizada, senão fica muito no campo teórico. O PES é muito difícil de ser aplicado porque exige o comprometimento de toda a organização, que deve mobilizar muitos esforços e energias para gerar uma mudança comportamental. O Planejamento Estratégico Situacional muda radicalmente a forma de encarar os problemas: as experiências no Brasil começaram bem e depois caíram no esquecimento, com certeza por questões culturais e também políticas, porque este tipo de visão das organizações mexe com interesses. Uma coisa é trabalhar com essa visão, outra é trabalhar com os zumbis burocráticos que existem por aí.

Não tive a oportunidade de acompanhar experiências com o PES em outros países, mas vi experiências de reengenharia e reorganização. A da França foi bem sucedida, com um componente cultural interessante: houve um grande planejamento e mudança organizacional antes do primeiro governo de Mitterrand, quando ministros e o próprio Presidente ficaram comprometidos com um contrato de gestão. Havia um pacto entre os ministros e as suas unidades para que este contrato de gestão fosse cumprido. Como os franceses gostam muito de psicanálise, usaram dinâmicas de grupos e sensibilização para mobilizar as pessoas, técnicas muito bem sucedidas no geral, até porque houve a separação das áreas de telefonia e de eletricidade. O governo contratou uma consultoria privada para analisar a administração francesa versus a administração corporativa e fez descobertas interessantes: descobriu, por exemplo, que a polícia privada estava muito melhor preparada que a francesa. Como resultado disso, houve um movimento de reciclagem das pessoas.

Na Inglaterra aconteceu uma mudança radical que as pessoas não aprovaram muito, mas que foi bem sucedida. Os ministérios criaram os departamentos executivos, que davam conta de realizar as ações propostas pelos ministros, já no governo Margareth Thatcher. A população na Europa cobra muito, quer saber para onde vão os seus impostos, quer ver a prestação de contas. Lá também existe uma estabilidade muito grande: cada governo que chega não cria 900 ministérios... Sonho com o dia em que irei dormir depois de uma eleição e saber que, no dia seguinte, os mesmos ministérios estarão funcionando.

É importante frisar que o Planejamento Estratégico é situacional porque os interesses dos atores no governo, por exemplo, são distintos. Sempre se faz um plano cercando-o para a sua viabilidade, porque ele pode não dar certo. As situações econômica, política e social dentro de um governo têm características diferentes da corporação. Além disso, há outro dado muito importante: existem problemas estruturados, problemas quase estruturados e os semi-estruturados. Em relação aos previsíveis há como fazer um planejamento tradicional. O PES foi pensado para problemas quase estruturados, que têm uma área cinzenta, nebulosa, difícil de prever. O estudo estratégico é fundamental nesses planos, assim como a contextualização também é fundamental. Trabalhar e atuar sistemicamente são desdobramentos. O PES tem uma força de lógica e consistência muito grande, os problemas que este método enfrenta são culturais, há certa inércia nos órgãos. O professor Matus dizia que deve a criação do PES a vários e alunos e cursos que ele ia ministrando e aperfeiçoando o programa.

Assim como há acumulações positivas em determinadas áreas, há acumulações negativas. Eu não ousaria enveredar jamais em fazer qualquer julgamento dessa situação porque desconheço a área. Mas sabemos que houve uma acumulação negativa muito forte da segurança pública, da ação organizada para lutar contra a criminalidade no Brasil e chegamos a um ponto em que as autoridades vão ter de encontrar soluções. O governo, ao declarar que a violência é um problema, faz algo que é fundamental no PES, porque a partir da identificação deve-se procurar solucionar o problema.

Minha experiência em Timor Leste foi interessante em muitos aspectos. Lá, minha missão foi treinar cerca de 10 mil funcionários. Eu não tinha pessoal, tradutores, faltava uma série de coisas, mas fiz um plano de contingência porque já havia várias pessoas inscritas. Um grupo de pessoas vinha me azucrinar todo dia, então reuni estas pessoas e disse que havia vários outros problemas - como a organização do país, a constituição dos partidos política eleição de uma Assembléia Nacional Constituinte - ao lado de uma discussão com a Indonésia para reparação de crimes de guerra, a discussão sobre os refugiados e o problema da negociação do petróleo. Em um ambiente como esse, treinar funcionário público seria o problema mais importante do país? Era importante, mas havia essas urgências, sem falar em questões de



educação e de saúde. Tive que exercitar a humildade e ver que tinha um problema nas mãos mas que, naquelas circunstâncias, não era tão grave. Assim, um problema importante passa a não ter tanto peso na agenda. Quero mostrar com isso que a seleção de problemas define o que é prioridade.

Gostaria mais uma vez agradecer a acolhida, a presença de vocês e este convite especial. E aproveitar para fazer um reparo: não estou mais habituada a falar solenemente, prefiro trabalhar até com 200 pessoas, mas batendo papo e tirando dúvidas. Tudo muda muito, estou habituada a ter poucas certezas, o que não invalida o conhecimento ou que eu não esteja acreditando no conhecimento e no esforço das pessoas para pensar a realidade. Muito pelo contrário: sou a favor das luzes, não do obscurantismo. Finalmente, queria dizer para vocês que comecei a minha vida profissional trabalhando como educadora sanitária no Nordeste brasileiro. Foi uma experiência única, foi quando comecei a sentir a realidade do país. Por isso, cada vez mais fico consciente de que a nossa realidade social é muito rica e pode ser trabalhada.

### [Expediente](#)

Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro

**Prefeito:** Cesar Maia

**Vice-Prefeito:** Marco Antonio Vales

Controladoria Geral do Município

**Controlador Geral:** Lino Martins da Silva

**Sub-controlador:** Vinícius Viana

Assessoria de Comunicação

**Assessora:** Sonia Virgínia Moreira

Cadernos da Controladoria

**Organização de Eventos:** Graça Louzada

**Administração de Eventos:** Vanda Pastro

**Edição de Texto:** Sonia Virginia Moreira

**Capa:** Georgeana Dummar

**Editoração:** Inez Torres

**Transcrição de Áudio:** Aline Thomaz

**Apoio Técnico:** Renato Stavale

**Versão Online:** Edgard Bernardin