



JÉSSICA DE OLIVEIRA BOTTREL REIS

**APROXIMAÇÕES ENTRE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO
SITUACIONAL E GOVERNANÇA COLABORATIVA:
IMPLICAÇÕES TEÓRICAS E PRÁTICAS**

LAVRAS – MG

2018

JÉSSICA DE OLIVEIRA BOTTREL REIS

**APROXIMAÇÕES ENTRE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL E
GOVERNANÇA COLABORATIVA: IMPLICAÇÕES TEÓRICAS E PRÁTICAS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras,
como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação
em Administração Pública, área de concentração em
Gestão Pública, Tecnologias e Inovação, para a obtenção
do título de Mestre.

Prof. Dr. Dany Flavio Tonelli
Orientador

LAVRAS – MG

2018

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da Biblioteca Universitária da UFLA, com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

Reis, Jéssica de Oliveira Bottrel.

Aproximações entre Planejamento Estratégico Situacional e Governança Colaborativa : implicações teóricas e práticas / Jéssica de Oliveira Bottrel Reis. - 2018.

114 p. : il.

Orientador(a): Dany Flavio Tonelli.

.
Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de Lavras, 2018.

Bibliografia.

1. Administração Pública. 2. Planejamento Estratégico Situacional. 3. Governança Colaborativa. I. Tonelli, Dany Flavio. .
II. Título.

JÉSSICA DE OLIVEIRA BOTTREL REIS

**APROXIMAÇÕES ENTRE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL E
GOVERNANÇA COLABORATIVA: IMPLICAÇÕES TEÓRICAS E PRÁTICAS**

**APPROACHES BETWEEN SITUATIONAL STRATEGIC PLANNING AND
COLLABORATIVE GOVERNANCE: THEORETICAL AND PRACTICAL
IMPLICATIONS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras,
como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação
em Administração Pública, área de concentração em
Gestão Pública, Tecnologias e Inovação, para a obtenção
do título de Mestre.

APROVADA em 27 de março de 2018.

Dr. Dany Flavio Tonelli UFLA

Dr. Dênis Renato de Oliveira UFLA

Dr. Fernando de Souza Coelho USP

Prof. Dr. Dany Flavio Tonelli
Orientador

**LAVRAS – MG
2018**

RESUMO GERAL

O objetivo desta dissertação foi identificar as relações entre o Planejamento Estratégico Situacional (PES) e a Governança Colaborativa (GC) e quais implicações teóricas e práticas isso pode gerar para a administração pública, especialmente no nível municipal. A dissertação é composta de um artigo teórico, um artigo com pesquisa empírica e um produto técnico; cada um deles buscou atingir um objetivo específico: a) relacionar PES e GC, apontando suas semelhanças e divergências; b) analisar práticas e percepções de gestores em governos municipais, confrontando com aspectos fundamentais do PES e da GC; e c) criar cartilha para divulgação do PES e da GC entre gestores públicos. No primeiro artigo, foram encontradas semelhanças entre as abordagens no que se refere ao envolvimento de atores não estatais na administração pública, inserção da preocupação com fatores políticos na gestão e o foco na solução de problemas. Algumas divergências conceituais foram identificadas, como a forma como se dá o envolvimento dos atores não estatais, a centralização ou descentralização do poder de decisão, o formato das abordagens, a propagação dos conceitos e a amplitude da teoria envolvida em cada abordagem. No segundo artigo foi realizada uma pesquisa do tipo *survey* com aplicação de questionários para gestores de municípios mineiros que possuem mais de 20 mil habitantes. Surpreendentemente, uma pequena parte dos respondentes percebem que o planejamento no nível municipal não é necessário. Foi possível identificar também que a preocupação com a governabilidade na administração pública muitas vezes ainda é vista como algo negativo. Ainda foi possível observar que os gestores têm dificuldades em sair das rotinas burocráticas para se dedicar a atividades mais estratégicas, e também que em alguns casos o foco na manutenção do poder se sobressai em detrimento às soluções dos problemas que a sociedade enfrenta. Sobre o envolvimento de demais atores sociais na administração pública, é possível notar a presença de ideias a favor de maior abertura das gestões municipais, porém tais ideias encontram problemas para serem praticadas, como a dificuldade de engajamento dos cidadãos e a dificuldade de tais atores adotarem uma visão ampla das questões a serem debatidas. Por fim, foi elaborada uma cartilha informativa sobre os PES e a GC para distribuição aos gestores públicos que participaram da pesquisa.

Palavras-chave: Administração Pública. Planejamento Estratégico Situacional. Governança Colaborativa. Atores Sociais.

GENERAL ABSTRACT

The dissertation's objective was to identify relations between Strategic Situational Planning (SSP) and Collaborative Governance (CG) and what theoretical and practical implications it generates for public administration, especially in the municipal level. The dissertation is composed by a theoretical article, an article with empirical research and a technical product, and each of them sought a specific objective: a) to relate SSP and CG, pointing out their similarities and divergences; b) to analyze practices and perceptions of managers in municipal governments, confronting them with fundamentals of the SSP and CG; and c) create an booklet to disseminate SSP and CG among public managers. In the first article, similarities were found between the approaches regarding the involvement of non-state actors in public administration, insertion of concern with political factors in management, and focus on problem solving. In the second article, a survey was conducted with questionnaires for managers from Minas Gerais municipalities with more than 20 thousand inhabitants. Surprisingly, a small number of respondents realize that planning at the municipal level is not necessary. It was also possible to identify that concern about governance in public administration is often still seen as negative. It was still possible to observe that managers have difficulties in getting out of the bureaucratic routines to dedicate themselves to more strategic activities, and also that in some cases the focus on the maintenance of power stands out in detriment to the solutions of the society's problems. Concerning the involvement of other social actors in the public administration, it is possible to note the presence of ideas in favor of greater openness of municipal administrations, but such ideas find problems to be practiced, such as the difficulty of citizens' engagement and the difficulty of such actors to adopt a broad view of the issues to be discussed. Finally, an informative booklet was developed about SSP and CG for distribution to the public managers who participated in the research.

Keywords: Public Administration. Strategic Situational Planning. Collaborative Governance. Social Actors.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Distribuição da Amostra por Mesorregião de Minas Gerais.....	61
Figura 2 - Gráfico com Respostas às Questões sobre Governabilidade e Foco na Solução de Problemas.....	64
Figura 3 - Gráfico com os Resultados das Afirmações a Favor e Contra a Participação.....	67
Figura 4 - Gráfico com os Resultados das Questões de Cunho Pessoal.....	69
Figura 5 - Gráfico com os Resultados das Questões Relacionadas às Práticas do Município.....	70
Figura 6 - Exemplo da diferença de opiniões entre cidades de acordo com número de habitantes.....	72
Figura 7 - Diferença entre Clusters de acordo com foco na solução dos problemas.....	74
Figura 8 - Diferença entre Clusters de acordo com realização de reuniões com diferentes representantes da sociedade.....	74
Figura 9 - Diferença entre Clusters de acordo com realização de consultas aos diferentes representantes da sociedade.....	75
Figura 10 - Diferença entre Clusters de acordo com participação em experiências em que foi possível atingir consenso.....	75

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Relações entre PES e GC	41
--	----

SUMÁRIO

PRIMEIRA PARTE.....	8
1 INTRODUÇÃO	8
1.1 Objetivos	14
1.2 Justificativas	15
1.3 Organização da dissertação.....	16
2 CONSIDERAÇÕES GERAIS.....	18
REFERÊNCIAS	19
SEGUNDA PARTE - ARTIGOS	23
ARTIGO 1.....	23
1 INTRODUÇÃO	25
2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL	28
3 GOVERNANÇA COLABORATIVA.....	33
4 RELAÇÕES ENTRE PES E GC	38
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	43
REFÊNCIAS.....	46
ARTIGO 2.....	49
1 INTRODUÇÃO	51
2 REFERENCIAL TEÓRICO	53
2.1 Planejamento Estratégico Situacional - PES	53
2.2 Governança Colaborativa.....	55
2.3 Relações entre PES e GC	56
3 METODOLOGIA	58
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO	61
4.1 Perfil dos Respondentes	62
4.2 Análise das Respostas.....	62
4.2.1 Planejamento Público Municipal	62
4.2.2 Governabilidade e Foco na Solução de Problemas.....	64
4.2.3 Envolvimento de Atores Sociais na Gestão Pública	66
4.2.4 Análise de Agrupamento	72
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	77
REFERÊNCIAS	81
PRODUTO TÉCNICO	84
APÊNDICES.....	85
APÊNDICE A - CARTILHA INFORMATIVA	85
APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO APLICADO AOS GESTORES MUNICIPAIS.....	110

PRIMEIRA PARTE

1 INTRODUÇÃO

Ao atuar em contextos cada vez mais dinâmicos e complexos, administradores públicos têm utilizado de forma crescente ferramentas, conceitos e metodologias de gestão que possam auxiliá-los a dirigir as organizações públicas rumo a seus objetivos, respeitando uma variedade de atores e interesses presentes na realidade em que operam. Algumas dessas ferramentas são recentes e estão muito relacionadas com o avanço das tecnologias de informação e comunicação (SILVA et al., 2017). Um exemplo desse tipo é o governo eletrônico, que tem produzido muitas mudanças na forma como o governo entrega serviços aos cidadãos. Entretanto, outras ferramentas são mais tradicionais, como a contabilidade pública, a qual tem sido revisitada e inovada para atender aos desafios atuais da administração pública (DA COSTA; HARTWIG, 2017).

No escopo das tecnologias tradicionais de gestão, uma das práticas históricas da administração pública é o planejamento. Para Drucker (1984), o planejamento diz respeito ao processo sistemático e contínuo de reunir o maior conhecimento possível do futuro para tomar decisões atuais, organizando as atividades de forma sistemática e medindo o resultado, confrontando com as expectativas criadas. Mesmo considerando que o planejamento na administração pública baseia-se tradicionalmente nos diagnósticos passados, imaginar o futuro e tomar decisões atuais que construam cenários mais alinhados com as melhores expectativas é algo fundamental em toda atividade de planejamento. Para tanto, torna-se necessário desenhar planos e estratégias que estabeleçam as direções a serem seguidas e os meios que serão utilizados para que tais planos sejam concretizados.

Planejar é uma forma de pensar o futuro e tentar interferir nele. Trata-se de fazer um plano na busca de uma realidade favorável, de forma a prever ações e decisões futuras. O

planejamento não é outra coisa que tentar submeter à nossa vontade o curso dos acontecimentos cotidianos, os quais determinam uma direção e uma velocidade à mudança decorrente de nossas ações, e também das ações de outros atores (MATUS, 1996c, p. 9). Para a concepção de um planejamento que atenda às necessidades de uma organização é indispensável considerar as variáveis inerentes ao contexto em que a mesma está inserida, como os diversos atores sociais, demais organizações públicas e privadas, bem como as restrições e as possibilidades que se constroem em termos científicos, técnicos, ambientais, econômicos e políticos.

Existem dois tipos de planejamento: o tradicional e o estratégico (SILVA, 2013). O planejamento tradicional atua em âmbito restrito, limitando-se ao socioeconômico. Nesta concepção, a realidade é explicada por meio de um diagnóstico efetuado por um ator, o qual deve manter a maior imparcialidade e objetividade possíveis. Para Matus (1996a), no planejamento tradicional o diagnóstico fala em nome de ninguém, de modo impessoal e unidimensional. Para Santos (2009), citado por Silva (2009), o planejamento tradicional parte de uma definição estática da missão da organização e foca na sua análise interna, sem levar em consideração o ambiente em que tal organização se encontra.

O planejamento estratégico possui uma abordagem mais ampla, pois considera o ambiente em que a organização está inserida. A metodologia do planejamento estratégico estabelece um conjunto de providências a serem tomadas pelo gestor, considerando que o futuro tende a ser diferente do passado, de forma que as organizações possuam condições e meios de agir sobre as variáveis e para que se possa exercer alguma influência sobre o ambiente (SILVA, 2009).

O termo estratégia é abordado de diferentes formas, de acordo com os diversos enfoques existentes acerca do tema. Para Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010), a estratégia requer uma série de definições, de forma que pode ser entendida como um plano, um padrão, uma posição, uma perspectiva ou uma manobra. Os autores discorrem sobre as maneiras de se entender e praticar estratégia apresentando dez escolas de pensamento, em que a formulação de estratégias é vista de diferentes formas: na Escola do Posicionamento, é vista como um processo analítico; na Escola Empreendedora, um processo visionário; na Escola Cognitiva,

um processo mental; na Escola de Aprendizado, um processo emergente; na Escola do Poder, um processo de negociação; na Escola Cultural, um processo coletivo; na Escola Ambiental, um processo reativo; e na Escola de Configuração, um processo de transformação; na Escola do Desing, um processo de concepção; na Escola de Planejamento, um processo formal.

Na década de 1970, a Escola do Planejamento esteve em evidência e suas mensagens principais giravam em torno das ideias de planejamento, treinamento e análise formais, de forma que a estratégia deveria ser guiada por um quadro de planejadores bem capacitados (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010). Este tipo de planejamento passou a ser criticado, principalmente devido ao distanciamento entre planejadores e executores do plano e à visão unilateral que o plano adquire.

Um dos autores que apresenta fortes críticas a esse tipo de planejamento é Carlos Matus¹, que além de mostrar uma visão diferenciada, coloca a discussão sobre planejamento e estratégia no âmbito das organizações públicas. Para Matus (1996a), estratégia é a exploração da construção do futuro e surge de um problema comum do jogo interativo entre os homens: avaliações situacionais distintas sobre a realidade que os atores constroem a partir do papel particular que desempenham no jogo político, econômico e social, e da leitura que fazem da informação oferecida pela realidade, limitados pela visão que esse papel lhes confere. Desta forma, toda estratégia é situacional, porque responde à leitura diferenciada que um ator faz da realidade concreta que o envolve e que ele ajuda a construir com seu jogo. Cada jogador explica a realidade por meio de uma visão particular carregada de interesses, valores e preconceitos acumulados pela sua história.

Nesta perspectiva, Carlos Matus propõe o Planejamento Estratégico Situacional – PES – uma abordagem de planejamento voltada ao setor público. Segundo Matus (1996b), o PES é um método de planejamento estratégico governamental claramente distinto do planejamento tradicional e do planejamento estratégico empresarial, de forma que é concebido como uma ferramenta a serviço do dirigente público moderno, no governo ou na oposição, que permite abordar os problemas tecnopolíticos reais que o governante enfrenta.

¹ Carlos Matus, além de intensa produção acadêmica, ocupou importantes funções governamentais, como Ministro da Economia do Chile e consultor da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) e do Instituto Latino-Americano de Planejamento Estratégico e Social (Ilpes).

Em contraposição a outras formas de planejamento tradicionais, as quais se estabelecem majoritariamente no domínio da técnica de prever cenários e traçar rumos de ação a partir da perspectiva de quem realiza o planejamento, o PES tem como um de seus diferenciais uma concepção a qual admite que para planejar é necessário efetuar uma leitura da realidade segundo uma visão situacional. Ao admitir a existência desta visão situacional e fragmentada, por meio do PES considera-se que o elemento político – além unicamente dos aspectos técnicos que também moldam a gestão pública – também está intrínseco tanto na elaboração do plano de ação como na tomada de decisão governamental, o que permite uma concepção ampliada de planejamento na gestão pública.

O PES é mais ambicioso do que o planejamento tradicional, pois pretende ir além dos aspectos socioeconômicos e técnicos de gestão, incorporando todas as dimensões da realidade e da ação humana, especialmente a política (HUERTAS, 2014). O PES se destacou ao considerar os campos da gestão e da política não de modo separados. Ao passo que o PES alcançou certo destaque ao longo das últimas décadas, especialmente no contexto latino-americano, as abordagens de governança pública passaram a discutir aspectos semelhantes, introduzindo a política no planejamento das ações públicas.

A necessidade da política surge sempre que o curso de uma ação não pode ser definido unicamente pela vontade de um ator, e a principal dificuldade existente hoje está relacionada à irreduzibilidade dos problemas numa conjuntura altamente complexa (TARRAGÓ; BRUGUÉ; CARDOSO JÚNIOR, 2015). Nesse contexto, frequentemente quando se fala em abordagens que inserem a preocupação com fatores políticos na gestão pública a partir da consideração ou envolvimento de diversos atores sociais, destaca-se o conceito de governança.

A governança aplicada a questões que envolvem os diversos atores da esfera pública é um conceito emergente que tem sido tratado em muitos trabalhos no meio acadêmico, especialmente no contexto internacional. Para Chhotray e Stoker (2009), o ponto de partida para a emergência da governança nas ciências políticas e na administração pública é a ideia de esvaziamento do estado pela qual, devido à incapacidade do estado sozinho para lidar com toda as complexidades demandadas nos ambientes econômicos e sociais, ele tem se tornado

fragmentado e suas funções tem se dividido entre diversos atores sociais, como empresas privadas e organizações do terceiro setor. A ideia de governança, de maneira geral, está ligada à maneira como o governo interage com os diversos atores sociais, e à habilidade e capacidade de implementar, de forma efetiva, suas políticas, previamente planejadas (MEDEIROS; GUIMARÃES, 2005).

Em termos de governança na administração pública, observa-se a emergência de abordagens diversas. Algumas delas são, por exemplo, a governança democrática em redes (DENHARDT, 2012), a governança pública (DIAS; CARIO, 2014), a governança de tecnologia de informação na administração pública (MEDEIROS et al., 2016; LEITE; RESENDE, 2010), governança corporativa aplicada à administração pública (RAMOS; MARTINEZ, 2006; GRÜN, 2003); de rede (STOKER, 2006); territorial (DALLABRIDA; BECKER, 2003); ambiental (CÂMARA, 2013). Dentre todos esses conceitos, destaca-se a Governança Colaborativa – GC (OH; BUSH, 2014; GUGU; DAL MOLIN, 2015; AMSLER, 2016; BERENDS; RITTER; CHALMERS, 2016; ELGIN, 2015; EMERSON; NABATCHI, 2016). Ela pode ser entendida como "um arranjo governamental em que uma ou mais agências públicas envolvem diretamente as partes interessadas não estatais em um processo de tomada de decisão coletiva que é formal, consensual e deliberativo" (ANSELL; GASH, 2008, p. 544 – tradução livre). Em processos de tomada de decisão realizados segundo os princípios da Governança Colaborativa, os atores sociais (sejam membros da sociedade civil ou organizações públicas e privadas) são envolvidos de forma a participarem mais ativamente das ações públicas.

Tomando por base ambos os conceitos centrais desse trabalho, embora ambos tenham se desenvolvido em distintos momentos históricos e localização geográfica bem diferente (o PES teve maior desenvolvimento na década de 1980 na América Latina, enquanto a GC teve maior destaque principalmente a partir dos anos 2000 nos países do norte), eles compartilham da expectativa de resgatar a política como alternativa viável de criar valor público para as ações coletivas num cenário em que a divergência e a diversidade de visões predomina.

Define-se, portanto, como referência teórica, a intercessão dos dois conceitos principais – PES e GC. O objeto do estudo se apresenta como a exploração de possibilidades

oferecidas pelos seus pressupostos elementares para a prática do planejamento de ações governamentais, visando agregar valor público a elas. O *locus* escolhido para ambientar o estudo é o da administração pública municipal.

O Brasil adotou o federalismo como forma de estado com a promulgação da Constituição de 1891 e, posteriormente, com a Constituição de 1988, o município foi reconhecido como ente federativo, portador de autonomia (SANTIN; FLORES, 2006). O município, neste contexto, "é o ente federativo mais próximo dos cidadãos e ao qual esses recorrem para suprir as principais demandas sociais" (CRUZ et al.; 2012).

Conforme o artigo nº 30 da Constituição de 1988, compete aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local; organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, como o transporte coletivo; manter programas de educação infantil e ensino fundamental; prestar serviços de atendimento à saúde da população; promover, mediante planejamento e controle do uso, adequado ordenamento territorial; promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local (BRASIL, 1988). Desta forma pode-se afirmar que compete ao município atender as demandas sociais a partir do planejamento público (SOUZA; LIMA; KHAN, 2015).

O planejamento público municipal é salientado também na Lei 10.257, de julho de 2001 – Estatuto da Cidade, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. No artigo nº 4 da referida lei, observa-se o seguinte texto:

Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; III – planejamento municipal, em especial: a) plano diretor; b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; c) zoneamento ambiental; d) plano plurianual; e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual; f) gestão orçamentária participativa; g) planos, programas e projetos setoriais; h) planos de desenvolvimento econômico e social (BRASIL, 2001).

Além de ressaltar o planejamento público municipal, o Estatuto da Cidade coloca em evidência a participação de variados atores sociais na gestão pública, colocando como diretriz geral para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, a

"gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano" (BRASIL, 2001). Há ainda no Estatuto da Cidade o estabelecimento de instrumentos que devem ser utilizados para garantir a gestão democrática da cidade, como debates, audiências e consultas públicas.

Com tamanha responsabilidade e autonomia, o município demanda uma grande capacidade de gestão, entretanto a administração municipal é deficiente em termos de profissionalismo na gestão pública. Em estudo realizado com o objetivo de investigar a adoção da administração pública gerencial nos municípios do sul de Minas Gerais, Freitas (2009) verificou que a adoção do gerencialismo nos municípios da região era bastante incipiente e apenas cerca 22% poderiam ser considerados com tendências gerencialistas, o que, segundo Pereira (2014), pode caracterizar o predomínio de um tipo de administração mais próxima da burocracia e do patrimonialismo no âmbito municipal. Em outro exemplo, Pinafo et al. (2016) realizou um estudo junto a secretários de saúde, onde se constatou que há necessidade de capacitação de secretários municipais em relação aos instrumentos de gestão. Para Ramos e Vieira (2015), os municípios enfrentam limitações técnicas, financeiras e de pessoal na prestação de serviços públicos, e não "transparecem beneficiar-se diretamente da *expertise* e da capacidade técnica já adquirida pela Administração Pública Federal ou mesmo pela Estadual". Portanto, observa-se que o uso de instrumentos de planejamento e dos conceitos relacionados ao PES e à GC podem contribuir para os gestores públicos municipais no enfrentamento dos desafios da administração pública municipal.

1.1 Objetivos

Tendo em vista que PES e GC aparentemente apresentam semelhanças, principalmente no que diz respeito à percepção dos atores sociais diversificados provenientes dos ambientes institucional, econômico e social, e da importância conferida a tais atores no enfrentamento dos problemas públicos, este trabalho busca responder à seguinte pergunta:

quais relações podem ser estabelecidas entre o Planejamento Estratégico Situacional e a Governança Colaborativa e quais implicações teóricas e práticas isso pode gerar para a administração pública?

Com base nisso, o objetivo principal deste trabalho é identificar as relações entre o Planejamento Estratégico Situacional e a Governança Colaborativa e quais implicações teóricas e práticas isso pode gerar para a administração pública.

Para atingir o objetivo geral, foram elaborados os seguintes objetivos específicos:

- a) Relacionar Planejamento Estratégico Situacional e Governança Colaborativa, apontando suas semelhanças e divergências.
- b) Analisar práticas e percepções de gestores em governos municipais, confrontando as mesmas com aspectos fundamentais do Planejamento Estratégico Situacional e da Governança Colaborativa;
- c) Criar cartilha para divulgação dos fundamentos do Planejamento Estratégico Situacional e Governança Colaborativa entre gestores públicos².

1.2 Justificativas

O próprio processo de formação da disciplina administração pública contribuiu para a existência da dicotomia entre administração e política, pois a disciplina teve seu início associado ao objetivo de treinamento de servidores para a administração pública moderna, a qual deveria ser norteada por uma visão técnica (FARAH, 2011). Embora tenham ocorrido mudanças de paradigmas nas últimas décadas, o campo da administração pública ainda é dominado por uma concepção funcionalista da ciência (ANDION, 2012).

Na prática da administração pública, é observada uma dificuldade de realizar a chamada "concertação social", o processo em que representantes das diferentes redes de poder, por meio de procedimentos voluntários de conciliação e mediação, assumem o

² A cartilha tratará da apresentação e divulgação das ideias que permeiam o PES e a GC, focando em seus fundamentos e em sua explicação de maneira simples e objetiva, e não tratará da aplicação prática das ideias, funcionando como um material introdutório aos temas. Desta forma, não se confunde com propostas como o Método Altadir de Planejamento Popular (MATUS, 2007).

exercício da gestão de forma descentralizada (DALLABRIDA, 2011). É necessário buscar, entender e valorizar abordagens que trazem maneiras de lidar com a política na gestão pública e relacionar tais abordagens com o que é observado na prática dos gestores públicos, porém não são encontrados muitos trabalhos nesta direção. Este trabalho busca preencher um pouco desta lacuna.

Ao considerar os aspectos políticos intrínsecos à administração pública e buscar o envolvimento de atores não estatais nos processos de gestão, o Planejamento Estratégico Situacional e a Governança Colaborativa são abordagens que auxiliam os gestores públicos a alcançarem seus objetivos e a solucionarem problemas que demandam soluções complexas.

Existe uma dificuldade da administração pública municipal para lidar com os desafios técnicos e políticos do planejamento público, ainda mais considerando um contexto de restrição de recursos orçamentários, necessidade de produzir receitas no nível local, necessidade de adaptar a mudanças. Este estudo pretende também apontar a GC e o PES como caminhos para superação das dificuldades da gestão municipal, ao considerar que as relações políticas estabelecidas de modo consistente e capaz podem contribuir para que as atividades dos gestores municipais produzam maior valor público.

Por meio da publicação dos trabalhos em meios científicos, será realizada uma contribuição no que concerne à pesquisa sobre planejamento público. Ao divulgar a cartilha entre gestores públicos – especialmente os que atuam nos municípios – será fornecida uma contribuição técnica para a administração pública. Entende-se que o PES é mais consolidado devido possuir uma teoria bem fundamentada a respeito do jogo social em que os diversos atores operam, e a GC é uma teoria emergente sobre a qual são encontrados muitos artigos publicados recentemente que ainda trabalham na melhoria de seus conceitos. Relacionar abordagens nestas condições e propor formas de interação entre elas, bem como trazer seus fundamentos para a prática, ajuda enriquecer o debate sobre as maneiras de se operar a administração e o planejamento públicos.

1.3 Organização da dissertação

Esta dissertação foi estruturada no formato de dois artigos e um produto técnico. Este formato possibilita elaborar trabalhos que possam ser compreendidos individualmente, mas que se complementam quando são analisados em conjunto. Foram elaborados os seguintes produtos: um artigo teórico, um artigo com pesquisa empírica e, por último, uma cartilha para gestores públicos com base nos conceitos investigados.

No artigo teórico, foi respondida a pergunta: podem ser estabelecidas relações entre Planejamento Estratégico Situacional e Governança Colaborativa? A partir deste primeiro artigo, foi possível obter as bases teóricas para execução do segundo artigo, o qual foi realizado de forma a identificar se gestores públicos aplicam na prática alguns fundamentos relacionados ao PES e à GC, e também quais são suas opiniões e percepções a respeito das ideias apresentadas nas abordagens. Com a execução do primeiro e do segundo artigos, foram identificadas questões relevantes para serem trabalhadas em uma cartilha informativa. A cartilha foi assim elaborada como um produto técnico a ser divulgado entre os gestores públicos que participaram da pesquisa.

2 CONSIDERAÇÕES GERAIS

A realização do trabalho proporcionou o entendimento das abordagens do Planejamento Estratégico Situacional e da Governança Colaborativa como meios para tornar a gestão pública mais efetiva e aberta para as possíveis interações com diferentes atores sociais. A linha de trabalho seguida nesta dissertação, que foi composta por um artigo teórico, um artigo empírico e um produto técnico proporcionou o alcance do objetivo principal, que foi relacionar as duas abordagens e identificar quais as implicações teóricas e práticas para a administração pública.

Ao relacionar as duas abordagens, foram estabelecidas no primeiro artigo as suas implicações teóricas, ressaltando as semelhanças e diferenças entre PES e GC, bem como a possibilidade de sua utilização conjunta. Também foi possível constatar que o PES está mais adequado às características de reformas de segunda geração, como busca por eficácia, com foco em qualidade e bons resultados, enquanto a GC já se adequa às características das reformas de terceira geração, em que se busca a efetividade, com introdução de valores relacionados a uma maior participação social (COELHO, 2012).

No segundo artigo, a pesquisa realizada com gestores municipais propiciou identificar implicações práticas das abordagens, ao constatar que grande parte dos gestores trazem em seus métodos e opiniões fundamentos que são encontrados no PES e na GC. A maioria dos gestores estão abertos e se identificam com ideias relacionadas ao envolvimento de atores não estatais na gestão pública, preocupação com questões políticas na administração, foco na solução de problemas. Foi possível também verificar que a GC está mais distante de ser observada na prática do que o PES, devido ao PES possuir um caráter mais centralizador e não exigir em sua essência uma participação direta e formalizada dos atores não estatais.

Ao mesmo tempo, foram identificados pontos que poderiam ser trabalhados em um material informativo, os quais serviram de base para a elaboração do produto técnico, a cartilha presente no Apêndice A deste trabalho. Entende-se que a cartilha é uma contribuição que vai além da academia e portanto condizente com o programa de Mestrado Profissional em Administração Pública, em que esta dissertação está inserida.

REFERÊNCIAS

ANDION, C. Por uma nova interpretação da mudanças de paradigma na administração pública. **Cadernos EBAPE**, v. 10, n. 1, p. 1-19, 2012.

AMSLER, L. B. Collaborative governance: integrating management, politics, and law. **Public Administration Review**, v. 76, n. 5, p. 700-711, Set-Out 2016.

ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative governance in theory and practice. **Journal of public administration research and theory**, v. 18, n. 4, p. 543-571, 2008.

BERENDS, L.; RITTER, A.; CHALMERS, J. Collaborative governance in the reform of Western Australia's Alcohol and Other Drug Sector. **Australian Journal of Public Administration**, v. 75, n. 2, p. 137-148, Jun 2016.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 28 fev. 2018.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 10 de julho de 2001. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm> . Acesso em: 28 fev. 2018.

CÂMARA, J. B. D. Governança ambiental no Brasil: ecos do passado. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 46, p. 125-143, 2013.

CHHOTRAY, V.; STOKER. G. **Governance Theory and Practice: a cross disciplinary approach**. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2009.

COELHO, F. S. **Reformas e Inovações na Gestão Pública no Brasil Contemporâneo**. In: CARNEIRO, José Mario Brasiliense; DANTAS, Humberto (Orgs.). **Parceria Social Público-Privado: textos de referência**. 1ª ed. São Paulo: Oficina Municipal, 2012.

CRUZ, C. F. et al. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 1, p. 153–176, 2012.

DALLABRIDA, V. R. Governança territorial e desenvolvimento: as experiências de descentralização político-administrativa no Brasil como exemplos de institucionalização de

novas escalas territoriais de governança. In: **Circuito de Debates Acadêmicos**, 1, 2011, Brasília.

DALLABRIDA, V. R; BECKER, D. F. Governança territorial: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. **Desenvolvimento em Questão**, v. 1, n. 2, p. 73-97, 2003.

DIAS, T.; CARIO, S. A. F. Governança pública: ensaiando uma concepção. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 7, n. 3. p. 89–108, 2014.

DENHARDT, R. B. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DRUCKER, Peter. **Introdução à Administração**. São Paulo: Pioneira, 1984.

ELGIN, D. J. Cooperative interactions among friends and foes operating within collaborative governance arrangements. **Public Administration**, v. 93, n. 3, p. 769-787, Sep 2015.

EMERSON, K.; NABATCHI, T. Evaluating the productivity of collaborative governance regimes: a performance matrix. **Public Performance & Management Review**, v. 38, n. 4, p. 717-747, Jun 2015.

FARAH, M. F. S. Administração pública e políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n.3, p. 813-36, 2011.

FREITAS JR, D. B. **Avaliação da administração pública gerencial em municípios por meio de indicadores**. Lavras, UFLA, 2009. 139p. (Dissertação de Mestrado).

GRÜN, R. Atores e ações na construção da governança corporativa brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 52, p. 139-161, 2003.

GUGU, S.; DAL MOLIN, M. Collaborative local cultural governance: what works? The case of cultural districts in Italy. **Administration & Society**, v. 48, n. 2, p. 237-262, Mar 2016.

DA COSTA, F. M.; HARTWIG, G. Adoção dos novos padrões de contabilidade na administração pública sob a perspectiva do ativo imobilizado: estudo de caso do processo de convergência no Governo do Estado do Espírito Santo. **Revista Brasileira de Contabilidade**, n. 226, p. 10-23, 2017. ISSN 2526-8414. Disponível em: <<http://www.rbcdigital.org.br/index.php/rbc/article/view/1597>>. Acesso em: 09 fev. 2018.

HUERTAS, F. **O método PES - Entrevista com Matus**. São Paulo: Editora FUNDAP, 1996.

LEITE, L.O.; REZENDE, D. A. Modelo de gestão municipal baseado na utilização estratégica de recursos da tecnologia da informação para a gestão governamental: formatação do modelo e avaliação em um município. **Revista de Administração Pública**, v. 44, n. 2. p. 459-493, Mar-Abr 2010.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safári de Estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2010.

MATUS, C. **Adeus, senhor presidente: governantes governados**. São Paulo: Edições Fundap, 1996a.

_____. **MAPP Método Altadir de Planificación Popular**. Buenos Aires: Lugar Editorial, 2007.

_____. **Política, planejamento & governo**. Brasília: IPEA, 1996b.

MEDEIROS, P. H. R.; GUIMARÃES, T. A. Contribuições do governo eletrônico para a reforma administrativa e a governança no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 4, p. 449-464, 2005.

MEDEIROS, B. C. et al. Maturidade da governança de tecnologia da informação: diferenças entre organizações públicas brasileiras. **Gestão Pública e Governança**, v.15, n.6, p. 81-99, 2016.

OH, Y.; BUSH, C. B. Exploring the role of dynamic social capital in collaborative governance. **Administration & Society**, v. 48, n. 2, p. 216-236, Mar 2016.

PINAFO, E. et al. Gestor do SUS em município de pequeno porte no estado do Paraná: perfil, funções e conhecimento sobre os instrumentos de gestão. **Espaço Para a Saúde**, v. 17, n. 1, p. 130–137, 2016.

RAMOS, G. M.; MARTINEZ, A. L. Governança Corporativa. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 1, n. 6, p. 143-164, 2006.

RAMOS, S. S.; VIEIRA, K. M. Matriz LIMPE: Proposta de ferramenta gerencial para mensuração da governança pública municipal. **Tecnologia de Administração e Contabilidade**, v. 5, n. 1, p. 30–53, 2015.

SILVA, M. B. D. et al. Iniciativas internacionais de governança de TIC que sugerem modelos, técnicas e boas práticas para a administração pública federal: um mapeamento sistemático. **Revista Brasileira de Sistemas de Informação**, v. 10, n. 1, p. 39-51, 2017.

SILVA, P. M. **Planejamento Estratégico Situacional: uma proposta metodológica para implantação do Projeto de Internacionalização da Universidade Federal de Lavras.** Lavras, UFLA, 2009. 138p. (Dissertação de Mestrado).

SANTIN, J. R.; FLORES, D.H. A evolução histórica do município no federalismo brasileiro, o poder local e o estatuto da cidade. **Justiça do Direito**, v. 20, n. 1, p. 56–69, 2006.

SOUSA, M. C. DE; LIMA, P. V. P. S.; KHAN, A. S. Mecanismos de gestão municipal e a promoção dos direitos humanos. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 4, p. 985–1010, 2015.

STOKER, G. Public value management - a new narrative for networked governance? **American Review of Public Administration**, v. 36, n. 1, p. 41-57, 2006.

TARRAGÓ, D.; BRUGUÉ, Q.; CARDOSO JÚNIOR, J. C. **A Administração Pública Deliberativa: inteligência coletiva e inovação institucional a serviço do público.** Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2015.

SEGUNDA PARTE - ARTIGOS

ARTIGO 1

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL E GOVERNANÇA COLABORATIVA: RELAÇÕES E CONTRIBUIÇÕES PARA A GESTÃO PÚBLICA

SITUATIONAL STRATEGIC PLANNING AND COLLABORATIVE GOVERNANCE: ITS RELATIONSHIPS AND CONTRIBUTIONS TO PUBLIC ADMINISTRATION

RESUMO

Este estudo teve como objetivo relacionar o Planejamento Estratégico Situacional e a Governança Colaborativa, apontando suas semelhanças e divergências. Para isso, foram investigados artigos científicos do Portal Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e algumas obras do autor Carlos Matus (quem concebeu o Planejamento Estratégico Situacional). Após leitura e análise do material, foram encontradas semelhanças no que se refere ao envolvimento de atores não estatais na administração pública, inserção da preocupação com fatores políticos na tomada de decisão e o protagonismo do Estado nas iniciativas de envolver outros atores. Como divergências, foram apontadas a forma como se dá o envolvimento dos atores não estatais, a centralização ou descentralização do poder de decisão, o formato das abordagens, a propagação dos conceitos e a amplitude da teoria envolvida em cada abordagem.

Palavras-chave: Administração pública. Atores sociais. Planejamento público. Processo decisório. Governabilidade.

ABSTRACT

This essay aimed to relate the Strategic Situational Planning and Collaborative Governance, pointing out their similarities and differences. We investigated scientific articles in the Periodicals Site of the "Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior" (CAPES) and some works by the author Carlos Matus (who conceived the Situational Strategic Planning). After reading and analyzing the material, we found similarities regarding the involvement of non-state actors in public administration, insertion of the concern about political factors in decision-making, and the central role of the State in initiatives involving other social actors. As divergences, the means to achieve non-state actors involvement, the centralization or decentralization of decision-making power, the format of the concepts, the propagation of ideas and the breadth of the theory involved in each approach were pointed out.

Keywords: public administration, social actors, public planning, decision-making process, governability.

1 INTRODUÇÃO

As decisões e ações dos gestores públicos tem ganhado cada vez mais visibilidade, na medida em causam impactos significativos devido à complexidade do mundo contemporâneo. Múltiplos atores, como empresas privadas, a mídia, cidadãos comuns e organizações sem fins lucrativos têm sido cada vez mais demandados nos processos de gestão e nas políticas coordenadas no âmbito da administração pública, o que traz à tona discussões sobre transparência, participação e maneiras diferenciadas de entender os papéis do cidadão, do governo e de organizações não estatais.

No Brasil, o processo de abertura da administração pública para o envolvimento de diferentes atores sociais é recente em termos históricos. Isso vem ocorrendo principalmente a partir do início da década de 1980, com a crise fiscal que colocou em xeque o modelo intervencionista. Além disso, outras influências relativamente recentes vêm transformando o contexto da gestão pública brasileira. Elas têm relação com o processo de redemocratização no país, com a promulgação da Constituição de 1988 e, de maneira intensa a partir de meados da década de 1990, com a adoção de uma agenda de reforma do Estado (COELHO, 2012).

Esta transformação pode ser segmentada em três gerações. As chamadas reformas de primeira geração são caracterizadas principalmente pela busca de eficiência, com foco em economicidade e produtividade. As reformas de segunda geração já possuem como característica principal a busca por eficácia, com foco em qualidade e bons resultados. Já nas reformas de terceira geração se busca primordialmente a efetividade, e ocorre a introdução de valores relacionados a uma maior participação social. Assim, reformas de segunda geração, caracterizadas pela desburocratização, pelo planejamento estratégico e pela transparência administrativa, traçam as bases para ideias que tem entrado em evidência nas reformas de terceira geração, como gestão social, governança pública, democracia participativa, entre outras (COELHO, 2012).

Considerando os modelos de administração que o Brasil vivenciou e vivencia, bem como a busca pelos pressupostos relacionados com a eficiência, a eficácia e a efetividade, pode-se dizer que as transformações e inovações do setor público sofrem influência do

contexto histórico. A formulação de uma proposta inovadora é reativa ao modelo administrativo vigente, conforme demonstrado no estudo realizado por Tonelli et al. (2016).

Na contemporaneidade, o Estado por si só é um ator social limitado para conduzir as ações públicas, de forma que é necessário envolver outros atores num espectro que vai desde a abertura de mais canais de participação da sociedade civil até ao desenvolvimento de relações com entidades de mercado. Assim como afirma Denhardt (2012), um dos avanços mais importantes no campo de política pública nas últimas décadas foi a abertura do processo para um conjunto de múltiplos interesses, organizações e agentes públicos.

Tarragó, Brugué e Cardoso Junior (2015), ao tratar sobre a participação da sociedade civil, argumentam a favor da participação social como método de governo. Os autores defendem a ideia de reinventar a democracia, e destacam a necessidade de resgatar a "boa política" e de se desenvolver novas capacidades administrativas. Eles propõem a aposta nas habilidades relacionais, de natureza tecnopolítica, das novas gerações de gestores e servidores públicos, de forma que seria necessário usar o diálogo social como ferramenta básica para o bom funcionamento das administrações públicas.

Existem diversas ferramentas e teorias na administração pública que propõem o envolvimento ou análise de diferentes atores, variáveis e contextos, porém muitas vezes tais teorias ou práticas não conversam entre si, sendo estudadas ou praticadas de maneira isolada. Frequentemente, este isolamento ocorre devido a limitações geográficas, ou até mesmo devido a contextos históricos diferentes. Como exemplo, é possível citar a Governança Colaborativa (GC) e o Planejamento Estratégico Situacional (PES), que foram concebidos em contextos históricos e políticos distintos, porém possuem relações que podem ser exploradas para uma melhor compreensão acerca da importância do envolvimento de atores estatais e não estatais nos processos de planejamento e tomada de decisão na administração pública. Desta forma, este estudo tem como objetivo relacionar as duas abordagens, apontando suas semelhanças, divergências e suas possíveis contribuições para a administração pública. Defende-se a tese de que ambas as abordagens são complementares e úteis para compreender aspectos relativos ao modelo de administração que está se desenhando após o período de reformas gerenciais. De certo modo, isso preenche parte de uma lacuna na literatura

relacionada com a dificuldade de relacionar abordagens que foram concebidas em locais e datas diferentes, e de elencar implicações práticas das teorias formuladas, além da dificuldade em conciliar política com administração.

Para concretização do trabalho, realizou-se uma pesquisa bibliográfica sobre PES e sobre GC, em que foram considerados artigos científicos do Portal Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e obras na literatura que tratam dos temas. Após esse levantamento inicial, foi realizada uma análise das relações entre PES e GC, com a apresentação das implicações práticas dessas relações. Por fim, são feitas as considerações finais do artigo.

2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL

O PES foi concebido pelo economista Carlos Matus, nascido em 1931 em Santiago, no Chile, quem exerceu importantes funções governamentais em seu país, como assessor do Ministro da Fazenda e Ministro da Economia do governo do presidente Salvador Allende, de 1965 a 1970, e consultor da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) e do Instituto Latino-Americano de Planejamento Estratégico e Social (Ilpes). Carlos Matus foi um dos maiores estudiosos do mundo sobre planejamento estratégico de governo e governabilidade (SILVA, 2013).

Matus critica as ideias do planejamento tradicional, pois tal planejamento não incorpora as tensões e conflitos presentes na realidade social e política, desconsidera as resistências ao planejamento que existem dentro e fora do aparelho do Estado, além de pregar que o agente que planeja é diferente ou está acima da realidade que pretende planejar e que só há uma explicação verdadeira e objetiva para a realidade (GENTILINI, 2014). O PES surge então como uma proposta para superar as limitações do planejamento tradicional.

O PES defende que os agentes que planejam são parte da realidade planejada, coexistindo com os demais atores sociais que também planejam nessa mesma realidade, o que requer diálogo e interação (KLEBA; KRAUSER; VENDRUSCOLO, 2011). Ao lidar com o alto grau de complexidade que caracteriza as situações que envolvem questões políticas, econômicas e sociais, o PES é flexível e tem como foco a resolução de problemas, além de adotar uma abordagem subjetiva (RIEG et al., 2014).

O PES foi concebido como uma ferramenta a serviço do dirigente político moderno, no governo ou na oposição, de forma a resgatar o valor prático do planejamento e superar a improvisação, a politicagem, e o tecnocratismo, visto que permite abordar os problemas tecnopolíticos reais que o governante deve enfrentar (MATUS, 1996b, p. 3).

A consideração dos fatores políticos no planejamento é um dos diferenciais do PES. Além disso, a abordagem de Carlos Matus sobre o planejamento é crucial no desenvolvimento do PES. Para o autor, planejamento é "o cálculo situacional sistemático que relaciona o presente com o futuro e o conhecimento com a ação" (MATUS, 1996b, p. 19). Desta forma, a

reflexão imediatista, tecnocrática e parcial não é planejamento, e nem a reflexão que se isola da ação.

Para Matus (1996b), para que o planejamento seja potente e eficaz, são necessários: realizar uma mediação entre o futuro e o presente; estar preparado para reagir de forma veloz e eficaz ante as surpresas; realizar uma mediação entre passado e futuro; realizar uma mediação entre conhecimento e ação; e existir uma coerência global ante as ações parciais dos atores sociais. Para o autor, o cálculo situacional imediatista ou o cálculo puramente técnico não são capazes de atender tais necessidades, de forma que o cálculo situacional sistemático e articulado em distintos prazos é mais potente ou mais eficaz.

Além do conceito de planejamento, outra questão intrínseca ao PES é a ideia de situação. O conceito de situacionalidade é relevante pelas suas implicações para o jogo social dentro do qual o planejamento é exercido (DAROSI; ANDERLE, 2014). Conforme a teoria do PES, a realidade é um jogo social construído pelas percepções dos diferentes atores sociais sobre o mundo que os rodeia e sobre o relacionamento com outros atores, além da percepção que possuem de si mesmos (BIRCHAL; ZAMBALDE; BERMEJO, 2012). A análise situacional é um conceito que se refere à consideração dos atores e seus interesses, ou seja, os indivíduos e suas ações específicas, além de quais seriam as percepções que outros atores teriam dos problemas e quais as prováveis reações às ações propostas no plano (GENTILINI, 2014).

Para Matus (1996a), toda estratégia é situacional e corresponde à leitura diferenciada que um ator faz da realidade concreta que o envolve e que ele ajuda a construir com suas ações. A situação é uma apreciação do conjunto feita pelo ator em relação às ações que projeta produzir, visando preservar ou alterar a realidade em que vive (MATTOS, 2010). A visão situacional de Matus parte da ideia de que cada ator possui uma perspectiva única, na qual os atores são entendidos como portadores de interesses, visões e preconceitos, agindo com base em uma orientação interna, em vez de um cálculo exclusivamente instrumental (FORTIS, 2010).

O conceito de situação requer especificar quem explica; toda explicação é dita por um ator a partir de sua posição no jogo social; uma mesma realidade pode ser explicada por

situações diferentes, porque os atores sociais participam do jogo com diferentes propósitos (HUERTAS, 1996). A explicação situacional possui algumas características: a explicação é auto-referencial, é sempre a explicação de um ator; é dinâmica, articula passado, presente e futuro; é policêntrica no sentido de que ela deve ter em conta a explicação de outros atores; e é totalizante, no sentido de que deve incorporar todas as dimensões da realidade a que pertencem as variáveis causais do problema (RIVERA, 2011).

Outra ideia que permeia o PES é o triângulo de governo, o qual é composto pelo programa de governo, que é a proposta de objetivos e de meios; pela capacidade do governo, que pode ser entendida como a aptidão para se governar; e pela governabilidade do sistema, que seria o grau de dificuldade da proposta, relacionado ao poder necessário para colocar a proposta em prática. Governar exige que constantemente sejam articuladas estas variáveis, as quais são interdependentes entre si. No triângulo do governo, separam-se, de um lado, variáveis diferentes e, de outro, variáveis que se entrelaçam e se condicionam mutuamente (CORREA et al., 2007). As três variáveis (projeto de governo, capacidade de governo e governabilidade do sistema) constituem um sistema triangular no qual cada uma das variáveis depende das demais. Para Matus:

A diferenciação leva a reconhecer sistemas de natureza diferente: o sistema propositivo de ações (projeto de governo), o sistema social (a governabilidade do sistema) e o sistema de direção e planejamento (a capacidade de governo). A interação e o mútuo condicionamento indicam, em troca, algo que é comum aos três sistemas: a ação humana. O projeto de governo é um conjunto de propostas de ação; a governabilidade do sistema refere-se a possibilidades de ação; e a capacidade de governo pode ser definida como a capacidade para gerar e comandar ações (MATUS, 1996, p. 52).

Ao propor o PES, Matus opõe-se ao conceito de etapa como uma sequência linear e direcionada, utilizando o conceito de momento para apresentar como o PES pode ser formulado. Para Matus (1996b), o momento é uma forma mais complexa e apropriada do que a etapa para entender a dinâmica do processo de planejamento, pois permite captar o processo de cálculo que precede e preside a ação, com suas descontinuidades e interações que rompem

a linearidade direcionada. O conceito de momento indica instância, ocasião, posição ou conjuntura pela qual passa um processo contínuo, que não possui início ou fim bem delimitados. No processo de planejamento, os momentos se encadeiam, de forma que nenhum momento é anterior a outro, nenhum momento fica definitivamente para trás nem se esgota numa só instância. Estes momentos são: momento explicativo, normativo, estratégico e tático-operacional (MATUS, 1996b). Segue nos próximos parágrafos uma explicação a respeito dos quatro momentos, com base na visão de Correa et al. (2007).

No momento explicativo, é realizada a análise situacional. Busca-se explicar a realidade em suas múltiplas dimensões, principalmente com base nos problemas que devem ser solucionados. O problema é entendido com um resultado insatisfatório do jogo social para determinado ator. Ele é descrito por meio de fatos que revelam sintomas do problema, na visão do ator que o declara. Estes sintomas são citados como um conjunto de descritores do problema, que passa a ser chamado de vetor de descrição do problema (VDP).

Como consequência da análise, tem-se os elementos da explicação: as jogadas (fluxos); as capacidades (acumulações); e as regras do jogo (regras). Para se produzir fluxos, são necessárias acumulações, e tanto fluxos quanto acumulações apenas são válidos quando permitidos pelas regras do jogo. Para Matus (1996), no jogo social, as regras mais importantes são as "regras de desigualdade", que beneficiam uns e prejudicam a outros, pois naturalmente os que se beneficiam com as regras vigentes defendem-nas com todas as forças e isso é que torna tão difícil realizar mudanças em um jogo político, econômico e social.

Posteriormente, é possível definir os nós críticos do problema, que são pontos fundamentais para a eficácia do processo. Um conjunto de nós críticos dá origem à árvore do problema, que juntamente com os fatores descritores do problema, formam o fluxograma situacional. As causas do problema são analisadas e classificadas em: dentro da governabilidade, sob controle total do ator que explica e planeja; fora da governabilidade, fora do poder de controle do ator, mas com alguma ou nenhuma influência sobre as causas; e fora de jogo, que são causas provenientes de outros problemas, regras, jogadores e objetivos.

O momento normativo trata da formulação do plano para que seja possível produzir alternativas de ação em um contexto de incertezas e surpresas (HUERTAS, 1996). É realizado

um direcionamento que parte da situação inicial em direção à situação-objetivo. O VDP torna-se vetor de resultados e representa a proposta de direcionamento dado a cada problema.

No momento estratégico, identificam-se as diversas interações entre os atores e as possibilidades e restrições decorrentes destas interações. Para Huertas (1996), este é o momento mais complexo do processo, visto que destaca o problema político de analisar e construir a viabilidade do plano.

O tático-operacional é o momento em que o plano se transforma em ação. O planejamento só é finalizado quando é executado, de forma que é imprescindível um monitoramento constante das ações e dos resultados que elas geram, pois planejamento e ação são inseparáveis.

Para o PES, a mudança situacional deve ser guiada por uma situação-objetivo, ou seja, a situação a que se quer chegar, a qual proporciona uma direção estratégica ao plano (DAROSI; ANDERLE, 2014). Ou seja, não se busca o alcance de objetivos em si, mas sim uma situação-objetivo, a qual deve ser alterada sempre que necessário para o seu próprio cumprimento (BIRCHAL et al., 2012).

Em resumo, o PES é uma ferramenta que busca tratar problemas com base em uma análise situacional, a qual considera a subjetividade dos atores e também os fatores econômicos, políticos e sociais. Trata-se de uma abordagem que incorpora a importância do envolvimento de diferentes atores sociais no processo de planejamento e tomada de decisão, bem como na implementação das ações, visto que no PES o planejamento e execução são inseparáveis.

3 GOVERNANÇA COLABORATIVA

Enquanto no passado o governo era o principal ator a produzir política pública, hoje há mais atores envolvidos, o que pode ser explicado pelo aumento da contratação de organizações privadas e sem fins lucrativos para provisão de serviços públicos, pelo fato de que os governos estão cada vez mais criando associações governamentais para prover serviços integrados e, além disso, em muitas arenas políticas, nem o governo nem os mercados conseguem dar conta plenamente dos problemas que a sociedade enfrenta (DENHARDT, 2012).

Este contexto faz com que mecanismos tradicionais de controle governamental não funcionem adequadamente e, desta forma, emergem ideias como a Governança, um conceito que é discutido a partir de diversas perspectivas diferentes. Uma rápida pesquisa na literatura demonstra isso por meio do uso de adjetivações distintas, como "corporativa" (RAMOS; MARTINEZ, 2006; GRÜN, 2003); "de rede" (STOKER, 2006); "territorial" (DALLABRIDA; BECKER, 2003); "ambiental" (CÂMARA, 2013), dentre outras.

O processo de governança se refere à maneira como são tomadas as decisões numa sociedade e como os cidadãos e grupos interagem na formulação dos propósitos públicos e na implementação de políticas públicas (DENHARDT, 2012). O interesse em torno do conceito de governança surgiu a partir de dois movimentos que se destacaram, Governança Corporativa e Governança Local, na década de 1980. Devido à dificuldade de controle do comportamento das grandes corporações transnacionais, surgiu o movimento de Governança Corporativa. Por outro lado, no setor público, atitudes omissas do Estado na geração de mudança e regeneração urbana, além da crescente importância de redes políticas e da sociedade civil, impulsionaram o surgimento do movimento Governança Local (ABBUD; TONELLI; SANT'ANNA, 2016).

Outra adjetivação que surgiu a partir das discussões sobre governança e suas características é a Governança Colaborativa. Nesta sessão, serão abordados conceitos de governança colaborativa apresentados em trabalhos recentes sobre o tema, de forma que seja

possível compreender este conceito e escolher uma das linhas existentes nas abordagens conceituais sobre GC.

Oh e Bush (2016) realizaram um trabalho em que citaram Huxham e Vangen (2005) para definir GC como um formato de gestão em que entidades transfronteiras ou intersetoriais atingem objetivos políticos complexos através de esforços colaborativos, utilizando parcerias público-privadas, acordos intergovernamentais, alianças/conselhos comunitários e contratos relacionais de prestação de serviços.

Gugu e Dal Molin (2016) adotam o conceito elaborado por Ansell e Gash (2008), em que a GC é um arranjo governamental em que uma ou mais agências públicas envolvem diretamente as partes interessadas não estatais em um processo de tomada de decisão coletiva, formal, consensual e deliberativo e que visa fazer ou implementar políticas públicas ou gerenciar programas públicos ou ativos.

Para Amsler (2016), os estudiosos não chegaram a um consenso sobre o que significa a GC, de forma que em seu artigo é utilizada uma concepção ampla do conceito, que é considerado um termo abrangente o qual descreve uma família de processos de governança que implicam voz e colaboração entre o governo, os setores privado e sem fins lucrativos ou cívicos, e/ou o público.

Berends, Ritter e Chalmers (2016), citam Ansell (2011) ao afirmar que a GC tem sido descrita como decorrente de uma filosofia de aprendizagem evolutiva que enfatiza a habilidade de indivíduos e comunidades de melhorar seu conhecimento e capacidade de resolução de problemas ao longo do tempo por meio de contínua investigação, reflexão e experimentação. Citam Ansell e Gash (2008) para afirmar que em termos gerais, a GC tem sido explicada como um processo de aprendizagem social e de resolução de problemas partilhados que explica a interdependência das partes interessadas. Citam também Emerson, Nabatchi e Balogh (2012) ao afirmar que a GC é definida como os processos e estruturas de tomada de decisão e gestão de políticas públicas que envolvem as pessoas construtivamente através dos limites das agências públicas, dos níveis de governo e/ou das esferas pública, privada e cívica, a fim de realizar um objetivo público que de outra forma não poderia ser realizado.

Muñoz-Mazón e González (2015) citam Bevir (2011) ao tratar do conceito de governança de forma mais ampla, afirmando que governança é um conceito complexo que reúne diferentes teorias e práticas cujo ponto em comum é apenas a preocupação de entender que, juntamente com as formas clássicas de organização social - o mercado para a esfera privada e a hierarquia para o setor público - aparecem novas formas em que cooperação e colaboração são fundamentais.

Doberstein (2016) cita Ansell e Gash (2008) ao afirmar que as tendências de maior distribuição horizontal de influência política entre atores do estado e da sociedade civil podem ser caracterizadas de GC e estão em prática em vários domínios e jurisdições. Para uma definição mais precisa, Doberstein (2016) cita Johnston (2011) afirmando que GC é um método de tomada de decisão coletiva em que órgãos públicos e atores não estatais se envolvem em um processo deliberativo consensual para inventar e implementar políticas públicas e procedimentos para o gerenciamento de recursos públicos.

Elgin (2015) cita Ansell e Gash (2008) ao afirmar que os gestores públicos engajados no processo de políticas operam cada vez mais dentro de acordos de GC, formados por partes interessadas públicas e privadas, e que o objetivo típico desses arranjos é utilizar a decisão colaborativa para resolver problemas de política que não podem ser facilmente resolvidos por uma única organização.

Ulibarri (2015) cita Ansell e Gash (2008) e Emerson, Nabatchi e Balogh (2012) ao afirmar que a GC envolve a participação de agências públicas e de atores não estatais nas tomadas de decisões conjuntas para enfrentar um desafio público que uma ação unilateral não pode resolver.

Com base nos trabalhos citados nos últimos parágrafos, é possível afirmar que, ao tratar do conceito de GC, as citações mais frequentes nos trabalhos recentes sobre o tema são Ansell e Gash (2008) e Emerson, Nabatchi e Balogh (2012). Tais citações referem-se, respectivamente, aos trabalhos "Governança Colaborativa na Teoria e Prática" e "Um Modelo Integrativo para Governança Colaborativa". Para esclarecer melhor os dois conceitos, seguem citações diretas.

O conceito que Ansell e Gash (2008) apresentam para Governança Colaborativa é:

Um arranjo governamental em que uma ou mais agências públicas envolvem diretamente as partes interessadas não-estatais em um processo de tomada de decisão coletiva que é formal, consensual e deliberativo e que tem como objetivo fazer ou implementar políticas públicas ou gerenciar programas ou ativos públicos. Esta definição enfatiza seis critérios importantes: (1) o fórum é iniciado por agências ou instituições públicas; (2) os participantes do fórum incluem atores não estatais; (3) os participantes participam diretamente na tomada de decisões e não são meramente 'consultados'; (4) o fórum é formalmente organizado e reúne-se coletivamente; (5) o fórum tem como objetivo tomar decisões por consenso (mesmo que o consenso não seja alcançado na prática); e (6) o foco da colaboração é sobre políticas públicas ou gestão pública (p. 544 - tradução livre).

Já o conceito apresentado por Emerson, Nabatchi e Balogh (2012) é mais amplo, e inclusive, os autores já abordam sua proposta conceitual utilizando Ansell e Gash (2008) como referência, conforme pode ser observado no trecho que segue:

Definimos a governança colaborativa como os processos e estruturas de tomada de decisão e gestão de políticas públicas que envolvem as pessoas construtivamente através dos limites das agências públicas, dos níveis de governo e/ou das esferas pública, privada e cívica para realizar um propósito público que não poderia ser realizado de outra forma. Esta definição permite que a governança colaborativa seja usada como uma construção analítica mais ampla na administração pública e permite distinções entre diferentes aplicações, classes e escalas. (...) Além disso, nossa definição de governança colaborativa captura uma gama mais ampla de formas emergentes de governança transfronteiriça, estendendo-se além do enfoque convencional sobre o gestor público ou o setor público formal. Assim, é mais amplo do que a definição proposta por Ansell e Gash (2008, 544) (...). Ao contrário da definição de Ansell e Gash, nossa definição não limita a governança colaborativa apenas a arranjos formais iniciados pelo Estado e ao engajamento entre governo e organizações não-governamentais interessados. Por exemplo, nossa definição engloba a 'governança multipartita', que pode incluir parcerias entre o Estado, o setor privado, a sociedade civil e a comunidade, bem como acordos governamentais e híbridos combinados, como o setor público-privado e o setor privado (p. 2-3, tradução livre).

Os conceitos possuem pontos comuns, como a relação entre diversos atores no processo de tomada de decisão, porém o conceito de Emerson et al. (2012) amplia as fronteiras do termo GC, não ficando preso a arranjos formais com iniciativa por parte do Estado. Visto que o trabalho de Ansell e Gash (2008) é mais citado que o trabalho de

Emerson, pode-se afirmar que existe uma tendência na academia a considerar a GC como um processo em que os atores estatais tomam a iniciativa. Ao mesmo tempo, ao verificar nos trabalhos analisados a existência de uma variedade nas formulações conceituais referentes ao conceito de GC, pode-se afirmar que o termo ainda está em construção na academia, porém existem certas ideias que se repetem em várias propostas, como: busca de objetivos políticos, colaboração ou cooperação entre atores estatais e não estatais, deliberação e busca por consenso.

Visto que o objetivo deste estudo é relacionar a GC com o PES, será adotado o conceito proposto por Ansell e Gash (2008), já que estes autores consideram que a GC refere-se a processos com iniciativa governamental, e o PES trata de uma ferramenta de planejamento estratégico concebido para o governante.

4 RELAÇÕES ENTRE PES E GC

A relação mais evidente entre PES e GC consiste no envolvimento de diversos atores sociais nos processos de tomada de decisão. Em ambas as abordagens, o envolvimento de atores não estatais é tido como crucial para resolução dos problemas públicos, e o foco nos problemas que precisam ser resolvidos, ao invés da busca por objetivos abstratos, também é marcante tanto no PES quanto na GC. Ao envolver atores estatais e não estatais na gestão pública, o PES e a GC inserem as questões políticas no processo de tomada de decisão. Ao invés de uma visão puramente economicista ou tecnocrática, estas abordagens acrescentam os fatores políticos na análise da realidade, de forma que o custo político das decisões é gerenciado no próprio processo de planejamento, tomada de decisão e implementação das ações propostas.

Outro ponto comum entre o PES e a GC é o governo aparecer como protagonista ao tomar a iniciativa de envolvimento dos demais atores sociais (considerando o conceito proposto por Ansell e Gash para GC, conforme mencionado anteriormente).

Sendo assim, pode-se dizer que o envolvimento de atores não estatais na gestão pública, a inserção de questões políticas na tomada de decisão e no planejamento, o foco na solução de problemas e o protagonismo do governo, podem ser apontados como as semelhanças existentes entre o PES e a GC. Visto que estes são aspectos centrais em ambas as abordagens, é possível afirmar que PES e GC possuem grandes semelhanças em termos gerais.

Porém, quando são analisados os detalhes de cada abordagem, é possível levantar algumas diferenças entre PES e GC. Primeiramente, o envolvimento dos atores se dá como um ponto de semelhança, mas a maneira como são envolvidos é diferente no PES e na GC. No PES, é necessário considerar as diferentes visões de cada ator, levando em conta uma perspectiva situacional, porém não é obrigatória a formação de um fórum propriamente dito, em que os envolvidos participam diretamente na tomada de decisões, como no caso na GC.

A atuação do governo também se dá de forma diferente, pois na GC o governo toma a iniciativa, porém o poder é descentralizado entre os diversos participantes do fórum, e todos

devem atuar juntos em um processo de tomada de decisão coletiva que é formal, consensual e deliberativo. No PES, esta descentralização não é obrigatória, de forma que a ferramenta pode ser adaptada para este formato, porém em sua essência, o governante deve atuar como principal agente planejador, e mesmo que exista a consciência de que tal planejador está inserido na realidade que planeja e que deve levar em conta os demais atores, ele é o responsável pela tomada de decisão final e pela definição dos caminhos a serem seguidos, o que mostra que o PES possui uma caráter mais centralizador.

Neste ponto, é possível relacionar o PES a reformas que Coelho (2012) chama de segunda geração, em que existe uma preocupação com alcance de resultados e é iniciada a consideração de que os diversos atores sociais não estatais são importantes, de forma que passam a ser considerados nas tomadas de decisão não como participantes diretos do processo decisório, mas como sujeitos interessados nos resultados da administração pública, cujas ações podem gerar impactos para a gestão. A GC, por sua vez, já possui características de reforma de terceira geração em que existe uma maior abertura do Estado à participação efetiva de atores sociais não estatais nos processos decisórios da administração pública (COELHO, 2012).

Outra diferença consiste no formato das abordagens do PES e da GC. Desenvolvido como uma ferramenta de planejamento estratégico voltada para o setor público, o PES pode ser entendido como uma metodologia de planejamento, ao passo que a GC é uma ideia que pode ser aplicada na gestão pública, porém tem um caráter mais conceitual do prático, pois não apresenta um passo a passo de como deve ser realizada. Já o PES possui um passo a passo que se delineia nos seus momentos explicativo, normativo, estratégico e tático-operacional, possuindo um viés mais prático, o que se deve inclusive à experiência de Carlos Matus como gestor público nos cargos que ocupou.

A propagação das ideias do PES e da GC também é diferente, pois o PES é mais conhecido na América Latina, de forma que são encontrados diversos trabalhos sobre o tema em periódicos locais, e não foi tão difundido quanto a GC. São encontrados muitos trabalhos sobre GC em bases científicas como *Web of Science*, produzidos em diversos países, ao passo

que os trabalhos sobre PES ficam mais concentrados em bases científicas como a *Redalyc*, de forma que se entende que não se trata de uma ideia tão conhecida como a GC.

Outra questão a ser considerada é que o PES é embasado por uma teoria ampla sobre governo e governabilidade, a Teoria do Jogo Social, e pode ser muito bem utilizado por governantes de nível estratégico que tratam de problemas de elevado nível de complexidade que colocam em jogo sua capacidade de manter a governabilidade. O triângulo de governo é um conceito que demonstra a preocupação existente no PES em manter equilibrados o programa de governo, a capacidade do governo e a governabilidade do sistema. Já a GC não apresenta muitas teorias no mesmo sentido, de forma que é possível afirmar que a aplicação mais adequada seria o PES para lidar com situações em nível macro de governo, no sentido de buscar decisões que considerem as avaliações situacionais de cada ator social, mas que sejam sustentáveis no sentido de manter o poder estável e manter equilibrados os três vértices do triângulo de governo. Já a GC seria mais adequada para tratar questões em nível micro, pois se torna complicado tomar grandes decisões em altos escalões governamentais, com um número elevado de atores em um fórum, ainda mais quando se busca atingir o consenso entre as partes. Esta é uma proposta no sentido de otimização da aplicação do PES e da CG, mas ambas as abordagens podem ser utilizadas em diferentes níveis de governo.

É possível também afirmar a existência de uma complementaridade entre PES e GC, de forma que a GC possa ser incorporada ao PES em todos os seus momentos como uma forma de atingir o envolvimento de atores sociais de uma maneira mais descentralizada e democrática quando da elaboração de um planejamento estratégico para organizações públicas. De maneira mais prática, para atingir esta complementaridade entre PES e GC, podem ser organizados fóruns na elaboração de um plano, os quais contariam com a participação de membros da sociedade civil e organizações de interesse, em que sejam representados diferentes pontos de vista. Como visto anteriormente, no momento descritivo do PES é realizada uma análise situacional, uma leitura da realidade com foco nos problemas que precisam de solução. Neste momento, os membros do fórum, de maneira participativa e deliberativa, podem contribuir na identificação dos principais problemas, bem como na busca pelos nós críticos e na construção do fluxograma situacional. Ao invés do gestor público atuar

como agente único que procura entender a visão de diversos atores, ele pode atuar com princípios da GC e obter esta visão situacional em um fórum que conte com a presença dos atores sociais interessados. A mesma ideia se aplica aos demais momentos, de forma que a formulação do plano (momento normativo), a análise de viabilidade do plano (momento estratégico) e a execução do plano (momento tático operacional) sejam realizadas conjuntamente, considerando os elementos da GC.

A fim de sintetizar as questões apresentadas, no Quadro 1 consta um modelo para análise das relações entre GC e PES e suas implicações práticas.

Quadro 1 - Relações entre PES e GC

Item de análise	PES	GC	Implicações Práticas
Problemas	Foco na solução de problemas		O gestor público foca nos problemas que precisam ser resolvidos, ou se perde nas rotinas burocráticas, ou busca objetivos abstratos?
Fator Político	Questões políticas são inseridas no planejamento e tomada de decisão.		O gestor se preocupa com o custo político das decisões tomadas? Ele realiza alguma análise sobre o impacto de suas decisões?
Atores sociais	Devem ser envolvidos na gestão pública.		O gestor público acha importante envolver os demais atores na tomada de decisão? Ele realmente envolve? O gestor procura envolver atores que representem diferentes categorias, ou se prende a envolver apenas os funcionários públicos ligados ao tema?

Fonte: Da autora

Quadro 1 - Relações entre PES e GC

Item de análise	PES	GC	Implicações Práticas
Forma de envolvimento dos atores	Considerar as diferentes visões de cada ator, levando em conta uma perspectiva situacional.	Os envolvidos participam diretamente na tomada de decisões e não são apenas consultados.	Como se dá o envolvimento dos atores no processo decisório? O gestor público permite uma participação plena ou apenas consulta outros atores?
Centralização	Decisão final é centralizada.	Decisão final é descentralizada, busca por consenso.	É buscado um consenso ou a decisão final é centralizada?
Formato	Ferramenta prática, metodologia de planejamento.	Conceito de caráter menos prático.	O gestor faz uso de alguma ferramenta de gestão? Conhece conceitos sobre colaboração?
Difusão	América Latina	Mais propagado por diversos países	O gestor conhece ou já ouviu falar em PES e CG?
Melhor aplicação quando usado individualmente	Solução de problemas em nível macro do governo.	Solução de problemas em nível micro do governo.	Não se aplica
Melhor aplicação quando usado conjuntamente	Elaborar um planejamento estratégico para uma organização pública.	Envolver os atores na elaboração do planejamento de forma mais descentralizada.	Não se aplica

Fonte: Da autora

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das análises realizadas, foi possível compreender melhor o PES e a GC, estabelecer as relações entre as duas abordagens e sugerir uma utilização conjunta de ambos devido à complementaridade identificada entre eles. Tanto o PES quanto a GC levantam importantes questões ao tratar do envolvimento de atores não estatais na administração pública e, utilizados separadamente ou em conjunto, são capazes de fornecer mais eficácia e efetividade para a gestão.

Os conceitos fornecem contribuições acadêmicas e práticas para a administração pública. Em termos acadêmicos, ambos os conceitos tocam num dilema histórico do campo, que tem a ver com a relação entre administração e política. Ambos os conceitos, por originarem-se da gestão pública e da política pública, incluem a política na equação. Quando se consideram os atores sociais variados, com pontos de vistas diversificados, entra-se na seara do fazer política. E o fazer política, ao contrário de uma visão negativa que se tem disso, é a solução para os problemas mais graves da sociedade.

Em geral, a política tem sido vista como algo negativo, pois se encontra imensamente desprestigiada. Assim como afirma Arendt (2002), as guerras e as revoluções, e não o funcionamento dos governos parlamentares e aparatos de partido, foram as experiências políticas básicas que a sociedade viveu nos últimos tempos, o que reforça o lado negativo da política e cria uma série de preconceitos relacionados ao tema.

Segundo Denhart (2012), as razões para que persista a influência da distinção entre política e administração derivam da ideia proposta por Willoughby em 1927, segundo a qual o estudo da administração pública se interessa "apenas pelas operações do poder administrativo" (WILLOUGHBY, 1927, citado por DENHARDT, 2012), pois esta definição associa a administração a uma instituição particular, o que implicaria que é possível estudar administração à parte do processo político. Outra implicação da ideia de Willoughby é que os estudos administrativos estariam interessados somente no aumento da eficiência gerencial de organizações altamente estruturadas. Posteriormente, haveria uma confirmação desta visão institucional da administração, de forma que a administração pública veio a ser entendida

como a administração governamental e, na medida em que a administração pública é ainda, muitas vezes, definida em termos institucionais, a dicotomia sobrevive e persiste como questão de debate e disputa.

É necessário destacar que o fazer política é um ato intrínseco ao ser humano. Por sermos seres sociais, vivermos em conjunto e dependermos uns dos outros para garantirmos a nossa própria sobrevivência, é imprescindível que saibamos nos relacionar, defender interesses, buscar consenso, negociar, ou seja, é imprescindível a política para manutenção da própria vida em sociedade e para a solução dos problemas cada vez mais numerosos e complexos que existem na administração pública e na sociedade em geral. Assim como afirma Tarragó, Brugué e Cardoso Júnior (2015, p. 16), "sem a política, a única maneira que nos resta para resolver nossos problemas é o campo de batalha".

Quando se fala em participação cidadã, existem inúmeros argumentos que buscam deslegitimá-la. Afirma-se que a participação torna as decisões mais lentas; que é desnecessária, visto que os cidadãos já são representados pelos políticos eleitos; que os cidadãos são incapazes de olhar além de seus assuntos particulares; que a participação enfraquece os partidos políticos, de forma a fortalecer a pressão de grupos de interesse; que a participação torna a democracia em uma assembleia permanente e ingovernável; e apenas uma minoria participa efetivamente das decisões quando há oportunidade (TARRAGÓ, BRUGUÉ E CARDOSO JÚNIOR, 2015). Porém, para cada uma destas ideias existe um contra-argumento: a participação cidadã prioriza a inteligência e não a rapidez; a participação é sim necessária pois a democracia não se limita ao voto, mas se trata do envolvimento dos cidadãos nas decisões públicas; os cidadãos são sim capazes de olhar além de seus problemas particulares, desde que seja explicada a importância de focar no bem comum e no interesse coletivo; a participação não enfraquece os partidos políticos, mas dá oportunidades a grupos que nem sempre são ouvidos para defenderem seus interesses (TARRAGÓ, BRUGUÉ E CARDOSO JÚNIOR, 2015).

Com relação aos aspectos práticos, ambos os conceitos ainda falham por não apresentarem modelos de gestão acessíveis. O PES é uma metodologia complexa, com muitas variáveis envolvidas, e não é tarefa fácil operacionalizá-lo, o que ocorre também com a GC.

No entanto, é possível extrair de ambos elementos críticos que podem ajudar os gestores públicos a exercer a administração de forma mais participativa e mais eficaz. Há que se verificar se tais elementos encontram-se presentes nas práticas de gestores públicos e, desta forma, sugere-se que pesquisas futuras sejam realizadas com o foco de verificar se fundamentos como envolvimento de atores não estatais, avaliação do custo político das decisões e foco na solução de problemas podem ser encontrados nas práticas da administração pública brasileira, pois são elementos que contribuem para uma gestão mais integradora, com uma visão mais realista a respeito da realidade em que se opera e dos problemas que se deseja solucionar.

Por fim, é necessário superar o dilema administração *versus* política, de forma que os governantes possam tomar suas decisões integrando estas duas questões, pois, na prática, não é possível exercer a administração pública sem a política e também não se alcança resultados positivos no campo político sem efetuar uma boa gestão dos problemas inerentes à atividade de governar. Tanto o PES quanto a GC são abordagens que auxiliam o gestor a superar tal dilema.

REFERÊNCIAS

- ABBUD, E. B.; TONELLI, D. F.; SANT'ANNA, L. T. Governança Colaborativa como Abordagem Contemporânea para a Gestão Pública. In: ENCONTRO DA ANPAD, 40, 2016, Costa do Sauípe.
- AMSLER, L. B. Collaborative Governance: Integrating Management, Politics, and Law. **Public Administration Review**, v. 76, n. 5, p. 700-711, Set-Out 2016.
- ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative governance in theory and practice. **Journal of public administration Research and Theory**, v. 18, n. 4, p. 543-571, 2008.
- ARENDT, H. **O que é política?**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- BERENDS, L.; RITTER, A.; CHALMERS, J. Collaborative governance in the reform of Western Australia's Alcohol and Other Drug Sector. **Australian Journal of Public Administration**, v. 75, n. 2, p. 137-148, Jun 2016.
- BIRCHAL, F. F. S.; ZAMBALDE, A. L.; BERMEJO, P. H. D. S. Planejamento estratégico situacional aplicado à segurança pública em Lavras (MG). **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 2, 2012.
- CÂMARA, J. B. D. Governança ambiental no Brasil: ecos do passado. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 46, p. 125-143, 2013.
- COELHO, F. S. **Reformas e Inovações na Gestão Pública no Brasil Contemporâneo**. In: CARNEIRO, José Mario Brasiliense; DANTAS, Humberto (Orgs.). **Parceria Social Público-Privado: textos de referência**. 1ª ed. São Paulo: Oficina Municipal, 2012.
- CORREA, H. L. et al. A evolução do planejamento estratégico situacional na administração pública municipal brasileira: o caso de Santo André. **Gestão & Regionalidade**, v. 23, n. 67, 2007.
- DALLABRIDA, V. R; BECKER, D. F. Governança territorial: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. **Desenvolvimento em Questão**, v. 1, n. 2, p. 73-97, 2003.
- DAROSI, G. C. M.; ANDERLE, D. F. Análise da produção científica sobre planejamento estratégico situacional (PES). **Espacios**, v. 35, n. 5, 2014.
- DENHARDT, R. B. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DOBERSTEIN, C. Designing collaborative governance decision-making in search of a 'Collaborative Advantage'. **Public Management Review**, v. 18, n. 6, p. 819-841, Jul 2016.

ELGIN, D. J. Cooperative interactions among friends and foes operating within collaborative governance arrangements. **Public Administration**, v. 93, n. 3, p. 769-787, Sep 2015.

EMERSON, K.; NABATCHI, T.; BALOGH, S. An integrative framework for collaborative governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 22, n. 1, p. 1-29, 2012.

FORTIS, A. M. F. D. Rumo à pós-modernidade em políticas públicas: a epistemologia situacional de Carlos Matus. **RAE-eletrônica**, São Paulo, v. 9, n. 2, 2010. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/html/2051/205115849009/>>.

GENTILINI, J. A. Atores, cenários e planos: o planejamento estratégico situacional e a educação. **Cadernos de Pesquisa**, v. 44, n. 153, p. 580-601, 2014.

GRÜN, R. Atores e ações na construção da governança corporativa brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 52, p. 139-161, 2003.

GUGU, S.; DAL MOLIN, M. Collaborative local cultural governance: what works? The case of cultural districts in Italy. **Administration & Society**, v. 48, n. 2, p. 237-262, Mar 2016.

HUERTAS, F. **O método PES - Entrevista com Matus**. São Paulo: Editora FUNDAP, 1996.

KLEBA, M. E.; MAROSO KRAUSER, I.; VENDRUSCOLO, C. O planejamento estratégico situacional no ensino da gestão em saúde da família. **Texto & Contexto Enfermagem**, v. 20, n. 1, 2011.

MATTOS, R. A. D. (Re)visitando alguns elementos do enfoque situacional: um exame crítico de algumas das contribuições de Carlos Matus. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 15, n. 5, 2010.

MATUS, C. **Adeus, Senhor Presidente: governantes governados**. Edicoes Fundap, 1996.

_____. **Estratégias políticas: Chimpanzé, Maquiavel e Gandhi**. Edicos Fundap, 1996a.

_____. **Política, planejamento & governo**. Brasília: IPEA, 1996b.

MUÑOZ-MAZÓN, A.; VELASCO GONZÁLEZ, M. Colaboración y gobernanza para el desarrollo turístico: aranjuez como estudio de caso. **Cuadernos de Turismo**, v. 35, p. 25, 2015.

OH, Y.; BUSH, C. B. Exploring the role of dynamic social capital in collaborative governance. **Administration & Society**, v. 48, n. 2, p. 216-236, Mar 2016.

RAMOS, G. M.; MARTINEZ, A. L. Governança corporativa. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 1, n. 6, p. 143-164, 2006.

RIEG, D. L. et al. Aplicação de procedimentos do planejamento estratégico situacional (PES) para estruturação de problemas no âmbito empresarial: estudos de casos múltiplos. **Gestão e Produção**, v. 21, n. 2, p. 417-431, 2014.

RIVERA, F. J. U. Argumentación y construcción de validez en la Planificación Estratégica-Situacional de Matus. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 27, n. 9, p. 1847-1858, 2011.

SILVA, P. M. **Planejamento Estratégico Situacional: uma proposta metodológica para implantação do Projeto de Internacionalização da Universidade Federal de Lavras**. Lavras, UFLA, 2009. 138p. (Dissertação de Mestrado).

STOKER, G. Public value management - a new narrative for networked governance? **American Review of Public Administration**, v. 36, n. 1, p. 41-57, 2006.

TARRAGÓ, D.; BRUGUÉ, Q.; CARDOSO JÚNIOR, J. C. **A Administração Pública Deliberativa: inteligência coletiva e inovação institucional a serviço do público**. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2015.

TONELLI, D. F. et al. Uma proposta de modelo analítico para a inovação na gestão pública. **Revista Serviço Público Brasília**, v. 67, p. 59-84, 2016.

ULIBARRI, N. Tracing Process to Performance of Collaborative Governance: a comparative case study of federal hydropower licensing. **Policy Studies Journal**, v. 43, n. 2, p. 283-308, May 2015.

ARTIGO 2

ANÁLISE DE OPINIÕES E PRÁTICAS DE GESTORES MUNICIPAIS COM BASE EM FUNDAMENTOS DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL E DA GOVERNANÇA COLABORATIVA

ANALYSIS OF OPINIONS AND PRACTICES OF MUNICIPAL MANAGERS BASED ON FOUNDATIONS OF SITUATIONAL STRATEGIC PLANNING AND COLLABORATIVE GOVERNANCE

RESUMO

O objetivo deste trabalho foi verificar opiniões e práticas de gestores em governos municipais de Minas Gerais, confrontando as mesmas com aspectos fundamentais do Planejamento Estratégico Situacional e da Governança Colaborativa, de forma a responder a seguinte pergunta: os fundamentos do Planejamento Estratégico Situacional e da Governança Colaborativa são observados na administração pública municipal no contexto de Minas Gerais? Para tanto, foi realizada uma pesquisa do tipo *survey* com aplicação de questionários para gestores de municípios mineiros que possuem mais de 20 mil habitantes. Para análise dos dados, foram utilizadas as ferramentas IBM SPSS e Microsoft Excel, e uma das análises realizadas foi a análise agrupamentos. Foi possível verificar que ainda existe uma pequena parcela de gestores que acredita que o planejamento no nível municipal não é necessário. Os resultados foram analisados principalmente em três vertentes: governabilidade, foco nos problemas e envolvimento de atores sociais diversos na gestão pública. Com relação à governabilidade, foi possível identificar que a inserção da política na administração pública muitas vezes ainda é vista como algo negativo. A respeito do foco na solução de problemas, foi possível identificar que os gestores têm dificuldades em sair das rotinas burocráticas para se dedicar a atividades mais estratégicas, e também que em alguns casos o foco na manutenção do poder se sobressai em detrimento às soluções dos problemas que a sociedade enfrenta. Sobre o envolvimento de demais atores sociais na administração pública, é possível notar a presença de ideias a favor de maior abertura das gestões municipais, porém tais ideias encontram problemas para serem praticadas, como a dificuldade de engajamento dos cidadãos e a dificuldade de tais atores adotarem uma visão ampla das questões a serem debatidas.

Palavras-chave: Administração pública. Planejamento Estratégico Situacional. Governança Colaborativa. Participação. Governança

ABSTRACT

This study aimed to verify the opinions and practices of managers in municipal governments of Minas Gerais, confronting them with fundamental aspects of Strategic Situational Planning and Collaborative Governance, in order to answer the following question: are the fundamentals of Situational Strategic Planning and Collaborative Governance observed in the municipal public administration in the context of Minas Gerais? For this purpose, a survey was conducted with questionnaires for managers from Minas Gerais municipalities with more than 20 thousand inhabitants. To analyze the data, we used the tools IBM SPSS and Microsoft Excel, and one of the analyzes performed was the cluster analyzes. It was possible to verify that there is still a portion of managers who believe that planning at the municipal level is not necessary. The results were analyzed mainly in three areas: governance, focus on problems and involvement of diverse social actors in public management. Regarding to governance, it was possible to identify that the insertion of politics in public administration is often still seen as negative. Regarding to the focus on problem solving, it was possible to identify that managers have difficulties in getting out of the bureaucratic routines to dedicate themselves to more strategic activities, and also that in some cases the focus on the maintenance of power stands out to the solutions of the problems. Concerning the involvement of other social actors in the public administration, it is possible to note the presence of ideas in favor of greater openness of municipal administrations, but such ideas find problems to be practiced, such as the difficulty of citizens' engagement and the difficulty of such actors to adopt a broad view of the issues to be discussed.

Keywords: Public administration. Strategic Situational Planning. Collaborative Governance. Participation. Governability.

1 INTRODUÇÃO

A existência de problemas que possuem variadas causas e dimensões coloca em evidência os limites da estrutura do governo e cria a necessidade de se descobrir novas formas de agir e pensar as ações públicas (MARCONDES et al, 2015). No contexto governamental, tem-se discutido as interações entre diversos atores sociais na gestão pública e o impacto delas nos resultados da administração. Nas últimas décadas, o objeto da Administração Pública passou por uma redefinição, indo para além do Estado, passando a incluir organizações não governamentais, entidades do setor privado e da comunidade e instituições voltadas à inclusão dos cidadãos nos processos relacionados às políticas públicas (FARAH, 2013, p. 103). Neste contexto, a comunicação e interação ganha relevância, pois a esfera pública passa a ser uma arena discursiva, livre, aberta à participação, sendo vista como um fórum importante para onde discussões e debates de questões sociais relevantes são trazidos à luz por indivíduos e coletividades (HABERMAS, 1997, citado por OLIVEIRA e FERNANDES, 2011).

Não há como o Estado conseguir resolver de maneira isolada os problemas da sociedade, de forma que é necessário envolver os demais atores sociais na condução do planejamento e tomada de decisão (CHHOTRAY; STOKER, 2009). Os atores sociais são os indivíduos, grupos ou organizações que desempenham um papel na arena política, e não tem comportamentos ou interesses estáticos, mas sim dinâmicos de acordo com os papéis que interpretam (SECCHI, 2012). Para Oliveira (2006), o planejamento deve ser visto como um processo que com o tempo leva à geração de confiança e aprendizado entre os diversos atores sociais, e não como um produto técnico somente.

Tarragó, Brugué e Cardoso Júnior (2015) argumentam a favor da participação social como método de governo e defendem a ideia de reinventar a democracia, destacando a necessidade de resgatar a "boa política" e de se desenvolver novas capacidades administrativas, de forma que seria necessário usar o diálogo social como ferramenta básica para o bom funcionamento das administrações públicas.

Quando se fala em envolvimento de variados atores sociais e em novas formas de conceber a gestão pública, toca-se no dilema da separação entre política e administração. Este dilema existe desde o surgimento da Administração Pública como disciplina, pois seu primeiro objetivo era a preparação de servidores públicos para a administração pública moderna, há mais de um século, nos Estados Unidos, e desde então a política muitas vezes é vista como indesejável no exercício da Administração Pública (FARAH, 2013).

Existem diversos avanços no que diz respeito à superação deste dilema, porém falta relacionar as abordagens teóricas com a realidade existente na gestão pública e avaliar se seus fundamentos são identificados nas práticas e opiniões dos gestores públicos. Embora no debate acadêmico a superação da dicotomia seja algo aparentemente resolvida, ainda restam dúvidas se o mesmo já ocorreu na realidade prática dos gestores públicos. O Planejamento Estratégico Situacional (PES) e a Governança Colaborativa (GC) são abordagens que possibilitam a superação da dicotomia entre administração e política, além de apresentarem elementos críticos que contribuem para uma gestão mais integradora e com uma visão mais realista da realidade em que se opera e dos problemas que se deseja solucionar.

O objetivo deste trabalho foi verificar opiniões e práticas de gestores em governos municipais de Minas Gerais, confrontando as mesmas com aspectos fundamentais do Planejamento Estratégico Situacional e da Governança Colaborativa, de forma a responder a seguinte pergunta: os fundamentos do Planejamento Estratégico Situacional e da Governança Colaborativa são observados na administração pública municipal no contexto de Minas Gerais? Para tanto, foi realizada uma pesquisa do tipo *survey* com aplicação de questionários para gestores de municípios mineiros que possuem mais de 20 mil habitantes.

A realização da pesquisa se justifica por preencher uma lacuna referente à necessidade de se relacionar teorias existentes na Administração Pública com a maneira com que os gestores públicos exercem suas atividades na prática cotidiana, e também como eles absorvem tais conceitos. O presente artigo se divide em referencial teórico, com apresentação das principais ideias do PES e da GC, metodologia, discussão dos resultados obtidos e considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Planejamento Estratégico Situacional - PES

A metodologia de planejamento que vigorou até os anos 1980, inspirada na teoria macroeconômica, entrou em crise devido sua incapacidade de lidar com problemas complexos surgidos no contexto político. Foi nesta conjuntura que surgiu o PES, o qual passou a ser visto como uma alternativa viável e eficaz em contextos de crise e de necessidade de garantir a governabilidade (GENTILINI, 2014).

O PES foi arquitetado como uma ferramenta a serviço do dirigente político moderno, no governo ou na oposição, de forma a resgatar o valor prático do planejamento e superar a improvisação, a politicagem, e o tecnocratismo, visto que permite abordar os problemas técnicos e políticos que o governante enfrenta (MATUS, 1996b, p. 3). Existem algumas ideias que precisam ser compreendidas para absorção do significado e funcionamento do PES. São elas: o jogo social, a análise situacional, a visão de Matus sobre planejamento, o triângulo de governo e os momentos do planejamento.

O jogo social é o produto das interações entre os variados atores, o qual é nebuloso e cheio de surpresas, pois ao mesmo tempo em que um ator realiza suas ações, os demais também o fazem, de forma que é difícil medir o efeito das jogadas de cada um (MATUS, 2007). O jogo social envolve a totalidade dos atores, de forma que os agentes que planejam estão inseridos na realidade que desejam planejar (FORTIS, 2010). O governo é limitado em promover mudanças numa sociedade cada vez mais complexa, portanto, jogar o jogo social de forma estratégica é a melhor forma de produzir impacto positivo e duradouro. Por isso, é preciso criar colaboração, consenso, criar valor público, e para isso é preciso adquirir consciência do jogo social.

A análise situacional refere-se à ideia de que a realidade pode ser explicada a partir de diferentes visões e situações, porque os atores presentes no jogo social participam do mesmo com intenções distintas e cada visão é única e situacional no sentido que depende da posição que o ator ocupa no jogo (HUERTAS, 1996). Esta visão parte da noção em que os atores são

entendidos como portadores de preconceitos, visões e interesses e agem com princípios que vão além de um cálculo exclusivamente instrumental (MATUS, 2005, p.72). A análise situacional permite que o gestor avalie os problemas de forma global, ponderando sua posição no jogo social e também a posição dos outros atores, tentando prever suas percepções, ações, intenções, o que é imprescindível para a construção de estratégias que sejam flexíveis às nuances que a realidade apresenta.

O planejamento para Matus vai além da reflexão imediatista e tecnocrática, de forma que deve ser dinâmico, sendo definido como "o cálculo situacional sistemático que relaciona o presente com o futuro e o conhecimento com a ação" (MATUS, 1996b, p. 19). Com base nesta visão, o planejamento é fundamental para o alcance da situação almejada, tratando-se de uma ferramenta que traz ao gestor um leque de opções de ações que o guiem na direção desejada. O planejamento, desta forma, não se desvincula de sua própria execução, devendo ser reavaliado a todo momento para que seja adequado às variadas situações que se desenham durante a sua implementação.

O triângulo de governo é uma maneira didática de relacionar três vértices que devem estar em equilíbrio, devem ser articulados e são interdependentes: o projeto de governo, que seria "um conjunto de propostas de ação"; a capacidade de governo, a habilidade para "gerar e comandar ações"; e a governabilidade do sistema, referente às "possibilidades de ação" (MATUS, 1996, p. 52).

Matus apresenta o conceito de momento em oposição à ideia de etapa, pois ao contrário da etapa que é bem definida e delimitada, o momento sugere a conjuntura pela qual passa um processo contínuo, que não possui início ou fim bem delimitados. No processo de planejamento, os momentos se encadeiam, de forma que nenhum momento é anterior a outro, nenhum momento fica definitivamente para trás e nem se esgota numa só instância. Estes momentos são: momento explicativo, normativo, estratégico e tático-operacional (MATUS, 1996b).

No momento explicativo, é realizada a análise situacional da realidade com a identificação dos problemas que precisam ser solucionados; no momento normativo, é realizada a formulação do plano para que seja possível produzir alternativas de ação em um

contexto de incertezas e surpresas; no momento estratégico, identificam-se as diversas interações entre os atores e as possibilidades e restrições decorrentes destas interações; no momento tático-operacional o plano se transforma em ação (HUERTAS, 1996; CORREA et al., 2007). O planejamento só é finalizado quando é executado, de forma que é imprescindível um monitoramento constante das ações e dos resultados que elas geram, pois planejamento e ação são inseparáveis. A noção de momento traz à tona a necessidade de constante acompanhamento e monitoramento do plano, enfatizando as possibilidades de mudanças tanto do próprio plano quanto da situação que se busca atingir. Esta concepção abre muitas possibilidades para que o gestor consiga se adaptar aos desafios e surpresas que surgem na prática cotidiana da administração pública.

Com o PES é possível, a partir de uma análise situacional da realidade, identificar os problemas que precisam ser solucionados, considerando os diversos atores envolvidos no jogo social. Esta inclusão das visões, interesses e jogadas dos demais atores sociais, além da preocupação com a governabilidade, incorpora as questões políticas no ato de gerenciar as ações públicas.

2.2 Governança Colaborativa

A governança se refere ao modo como as decisões são tomadas e como se dá a interação entre diversos grupos nos processos de formulação e implementação de políticas públicas (DENHARDT, 2012). Para Secchi (2009), a governança pode significar um resgate da política dentro da administração pública, diminuindo a importância de critérios técnicos nos processos de decisão e um reforço de mecanismos participativos de deliberação na esfera pública.

A partir das discussões sobre governança e suas características, surgiram adjetivações como a Governança Colaborativa - GC, pela qual as entidades alcançam metas políticas complexas através de esforços colaborativos utilizando parcerias público-privadas, acordos intergovernamentais, alianças ou conselhos baseados na comunidade e contratos relacionais de prestação de serviços (HUXHAM; VANGEN, 2005 citados por OH e BUSH, 2016). A GC

pode ser entendida como arranjos em que diferentes representantes da sociedade interagem na busca de soluções para problemas comuns que muitas vezes não poderiam ser solucionados unilateralmente, em que a participação e colaboração são as chaves do processo (AGRANOFF; MC GUIRE, 2004 citados por ELGIN, 2017; BEVIR, 2011).

O conceito de GC possui diferentes nuances de acordo com o autor. Por exemplo, para Ansell e Gash (2008), a GC trata-se de um arranjo de iniciativa do governo em que o processo de tomada de decisão envolve deliberação, consenso e formalização. Já para Emerson, Nabatchi e Balogh (2012), o conceito de GC é mais amplo, pois não se limita "apenas a arranjos formais iniciados pelo Estado e ao engajamento entre governo e organizações não governamentais interessadas" (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, p. 2-3, 2012 - tradução livre).

Neste trabalho será adotado o conceito apresentado por Ansell e Gash (2008) primeiramente porque a definição proposta por eles de GC como um arranjo de iniciativa do governo fornece uma boa descrição para o intuito deste estudo, pois busca-se relacionar a GC com o PES, o qual por si só é uma ferramenta elaborada a serviço do governante. Além disso, o modelo elaborado por Ansell e Gash foi construído a partir de um número elevado de estudos empíricos (137 casos) em uma variedade de setores políticos, o que trouxe um forte embasamento para a definição.

2.3 Relações entre PES e GC

O PES e a GC possuem características comuns. A primeira característica que é marcante em ambas abordagens é a relevância conferida ao envolvimento de atores não estatais na gestão pública. Um outro ponto marcante tanto no PES quanto na GC é o foco na solução dos problemas. Como afirma Rieg et al. (2014), o PES é flexível e tem como foco a resolução de problemas, além de adotar uma abordagem subjetiva. De forma análoga, a GC surge como uma forma de articulação e formação de arranjos que buscam solucionar problemas que não poderiam ser solucionados por apenas um ator de forma unilateral (ELGIN, 2015; ULIBARRI, 2015; ANSELL; GASH, 2008).

Assim como o envolvimento de atores sociais não estatais trata-se de um fundamento comum ao PES e à GC, a inserção de questões políticas no planejamento, na tomada de decisão e na gestão pública em geral é um aspecto forte encontrado em ambas as abordagens. No PES, a questão política é evidenciada no envolvimento de diversificados atores sociais, na busca por um entendimento situacional, na importância dada à governabilidade. Na GC, o próprio fato de se buscar consenso e participação por meio de colaboração e articulação incorpora a política à administração.

O PES e a GC apresentam também alguns aspectos díspares. Com relação à centralidade do poder de decisão, no PES o governante deve envolver os variados atores sociais em uma perspectiva situacional, mas não há necessariamente a recomendação de que tais atores devam participar ativamente da tomada de decisão. Desta forma o PES é concebido com uma ferramenta a serviço do dirigente público para enfrentar os problemas que o governante enfrenta (MATUS, 1996b). Já na GC, a participação de representantes de diversificados atores sociais é imprescindível, a tomada de decisão deve ser norteadada pela busca do consenso, e o envolvimento dos atores não se limita à simples consulta (ANSELL, GASH; 2008). O formato dos fundamentos teóricos também é diferente, pois o PES tem um caráter mais prático quando comparado à GC. E, com relação à difusão das ideias, com base em uma pesquisa bibliográfica pode-se verificar que o PES tem uma propagação mais localizada na América do Sul, enquanto a GC possui uma propagação mais ampla, com trabalhos publicados em diversos países pelo mundo.

Resumidamente, pode-se afirmar que o PES e a GC possuem os seguintes fundamentos em comum: a proposição de que os atores sociais não estatais devem ser envolvidos na tomada de decisão; a inserção da política na administração pública, com a preocupação sobre governabilidade e com a consideração dos aspectos relacionais envolvidos na gestão; e o foco em resolver problemas, ao invés da busca por objetivos pouco práticos. O foco deste estudo é utilizar estes fundamentos como base para a análise de dados.

3 METODOLOGIA

Foi realizada uma pesquisa do tipo descritiva, que é a modalidade cujo principal objetivo é descrever, analisar ou verificar as relações entre fatos e fenômenos (FERNANDES; GOMES, 2003). Como método foi utilizado a pesquisa *survey*, um meio para buscar informações sobre características, ações ou opiniões de um grande grupo de pessoas, por meio de um instrumento, geralmente o questionário (TANUR apud PINSONNEAULT; KRAEMER, 1993). Uma das principais características do método de pesquisa *survey* é o interesse em produzir descrições quantitativas de uma população (FREITAS et al., 2000). Foi adotado o corte transversal (FREITAS et al., 2000).

O instrumento usado foi o questionário, que foi aplicado em uma amostra não probabilística, a qual é conveniente quando os respondentes são pessoas difíceis de identificar, ou quando se trata de grupos específicos, ou ainda quando existe restrição no orçamento da pesquisa (FINK apud FREITAS et al., 2000). A pesquisa foi quali-quantitativa, visto que houve a aplicação de questionários com variáveis nominais e ordinais para análise quantitativa (FREITAS et al., 2000), mas foi acrescentada uma questão aberta, em que o respondente poderia colocar opiniões livremente sobre o tema, o que trouxe informações textuais que deram ao trabalho um aspecto também qualitativo. Para Minayo e Sanches (1993), a relação entre quantitativo e qualitativo não pode ser vista como oposição contraditória, e o estudo quantitativo pode gerar questões para serem aprofundadas qualitativamente.

O questionário foi composto por 27 questões e pode ser consultado no Apêndice B deste trabalho. Foram inseridas 10 variáveis categóricas nominais para delinear o perfil dos respondentes e 16 variáveis ordinais, em que foram apresentadas declarações nas quais o respondente deveria selecionar o grau de concordância (FREITAS et al., 2000). Também foi inserida uma questão aberta para captação de opiniões sobre os temas, a qual não foi de preenchimento obrigatório.

Dalmoro e Vieira (2008), em estudo sobre construção de Escalas Likert, demonstraram que a inclusão de ponto neutro deixa o respondente mais a vontade para

expressar sua opinião, que a escala com três itens apresenta os piores resultados em termos de capacidade para expressar a opinião com precisão, e que as escalas de cinco e sete pontos são muito semelhantes em termos de resultados médios. Considerando estas questões, optou-se pelo uso da Escala Likert de cinco pontos. Desde a publicação de sua obra, em 1932, a escala formulada por Likert tem se tornado popular, e as razões para isto incluem a dificuldade de operacionalização da pesquisa com o uso de grande número de opções de marcação e a natureza complexa de escalas alternativas (CUMMINS; GULLONE, 2000 apud DALMORO; VIEIRA, 2008).

Na Escala foram apresentadas as seguintes opções: 1 = "Discordo Totalmente"; 2 = "Discordo Parcialmente", 3 = "Neutro (não concordo nem discordo)", 4 = "Concordo Parcialmente" e 5 = "Concordo Totalmente". Para fins de análise, as opções 1 e 2 foram agrupadas como "Concordo", e as opções 4 e 5 foram agrupadas como "Discordo". Foram obtidas 110 respostas e, na questão aberta, que não era de resposta obrigatória, foram registradas 22 respostas.

Para aplicação dos questionários foi utilizada a ferramenta Formulários Google, que permite a elaboração e realização de pesquisas *online*. Para análise dos dados, foram utilizadas as ferramentas IBM SPSS e Microsoft Excel. Uma das análises realizadas utilizando o IBM SPSS foi a análise agrupamentos, conglomerados ou de *clusters*, que é feita com base em semelhanças ou distâncias (dissimilaridades), cujos insumos necessários são dados a partir dos quais as similaridades podem ser computadas (JOHNSON e WICHERN, 2007).

Foi realizada amostragem por conveniência na forma como foi definida a amostra, composta por membros mais acessíveis da população (OLIVEIRA, 2001). Considerou-se que, pela pesquisa ser realizada a partir do estado de Minas Gerais, os gestores municipais deste estado estariam mais acessíveis e dispostos a responder a pesquisa. Foram selecionados municípios que possuem mais de 20 mil habitantes para limitar a abrangência da pesquisa e ser possível adquirir os contatos dos prefeitos e secretários de todos os municípios da amostra. Além disso, o Plano Diretor, que é um instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, é obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, o que

demonstra que esta quantidade de habitantes é adequada para avaliar questões sobre gestão municipal (Brasil Presidência da República, 2008). O questionário foi enviado a 1365 destinatários diferentes, de 178 municípios de Minas Gerais. Foram considerados secretários, prefeitos e vice-prefeitos na amostra, por serem cargos que podem ser considerados estratégicos, e devido existir informações mais acessíveis no que diz respeito a identificação de quem são e quais são seus contatos.

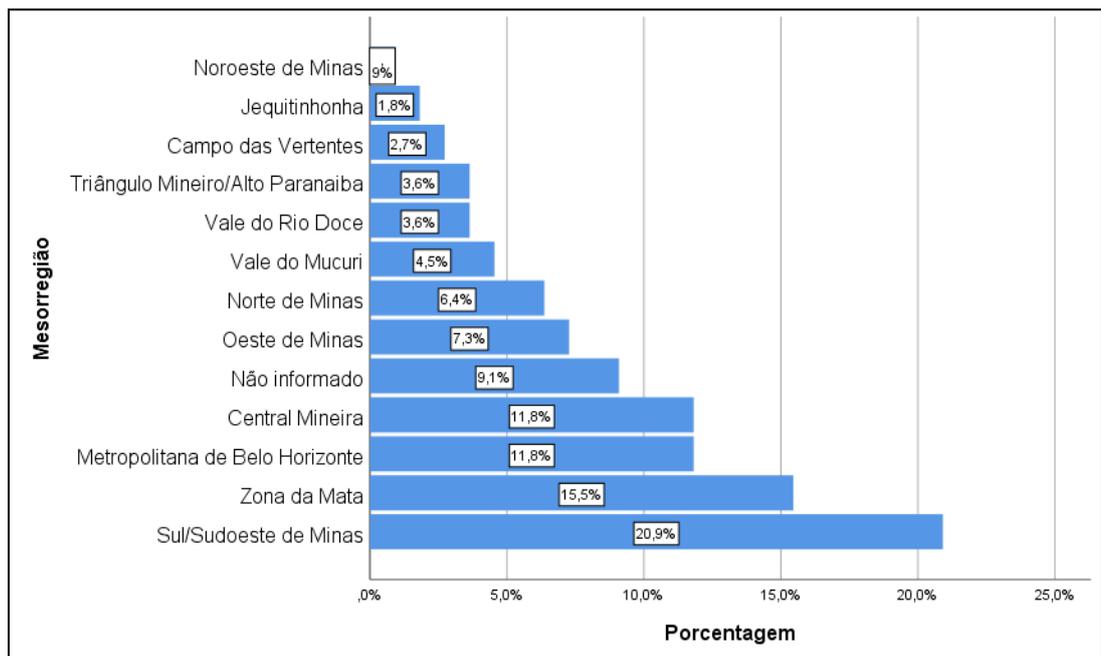
As etapas da pesquisa de campo foram: aplicação de pré-teste com nove indivíduos, entre professores e técnicos administrativos universitários, por possuírem experiência com aplicação de pesquisas. No pré-teste foram identificadas algumas necessidades de melhorias e na etapa seguinte, os questionários foram enviados por e-mail. Para obtenção dos endereços de e-mail, foram consultados os *websites* dos municípios, e nos casos em que não havia *website* ou não havia informações claras, foram realizados contatos telefônicos para obtenção das informações necessárias. Os questionários foram enviados para 1365 e-mails e reenviados para os destinatários que não haviam respondido no primeiro envio. Esse processo se repetiu por duas vezes, até que se chegou ao número de 110 respostas e a fase de aplicação de questionários foi encerrada. O número de 110 respostas foi considerado relevante para trabalhar com as análises pelo SPSS, porém não foi possível definir uma representatividade estatística e por tal razão os resultados não podem ser generalizados.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os principais fundamentos tanto do PES quanto da GC são o foco na solução de problemas e a consideração de questões políticas na administração pública, as quais estão intrínsecas nas ideias de participação e governabilidade. Desta maneira, as questões foram elaboradas de forma a analisar como tais fundamentos são percebidos e praticados nas administrações municipais, além de questões a respeito da importância do planejamento municipal.

Foram obtidas 110 respostas, que contemplaram 62 municípios diferentes e todas as 11 mesorregiões de Minas Gerais. Em 10 respostas não foi possível identificar o município. Segue na Figura 1 um gráfico da distribuição por mesorregião.

Figura 1- Distribuição da Amostra por Mesorregião de Minas Gerais



Fonte: da autora

A respeito do tamanho dos municípios, foi verificado que 49% se trata de municípios que possuem de 20 a 50 mil habitantes, 25% possuem de 50 a 100 mil habitantes e 17%

possuem mais de 100 mil habitantes. Alguns municípios não foram identificados (9%). Observou-se maior dificuldade em obter retorno das prefeituras das maiores cidades de Minas Gerais.

4.1 Perfil dos Respondentes

A amostra se mostrou relevante por contar com participantes de 62 municípios diferentes e com representantes da administração pública municipal que ocupam cargos estratégicos. A maioria dos participantes foram secretários municipais (61,82%) e servidores em função comissionada na prefeitura (28,18%). Os demais participantes foram servidores efetivos sem função comissionada (5,45%), prefeitos ou vice-prefeitos (2,73%) e servidores terceirizados (1,82%).

Com relação ao tempo de experiência profissional, 49,09% possuem mais de dez anos de experiência no setor público e 33,64% possuem mais de dez anos de experiência no setor privado. Uma parcela de 13,64% não possui nenhuma experiência no setor privado. Com relação à idade, 67,28% possuem mais de 36 anos.

Sobre formação acadêmica, 45,45% dos respondentes possuem alguma formação superior na área de Administração, Administração Pública, Ciências Contábeis ou Economia, enquanto 49,09% possui formação superior em outras áreas. Houve também uma parcela de 4,55% que possui ensino médio e 0,91% com ensino fundamental. De modo geral, os resultados demonstram um alto grau de escolaridade entre os participantes da pesquisa.

4.2 Análise das Respostas

4.2.1 Planejamento Público Municipal

Foi apresentada a seguinte afirmação a respeito do planejamento: "O planejamento público no nível municipal NÃO é necessário, uma vez que o município é dependente de outros níveis governamentais", com a finalidade de captar qual a importância que os gestores

atribuem à elaboração de planejamento em seus municípios. Embora a maioria de 92,73% discorde desta afirmação, ainda se observa que um percentual de 6,36% dos entrevistados concorda que o planejamento não é necessário. Há ainda uma parcela de 0,91% que se posicionou de forma neutra. Isto demonstra que ainda existem gestores que desconsideram a importância do planejamento devido acreditarem que o município não possui autonomia suficiente para tal. É interessante ressaltar que 71% dos indivíduos que não consideram o planejamento no nível municipal necessário possuem formação na área de Administração, Administração Pública, Ciências Contábeis ou Economia, de forma que em alguns casos a formação acadêmica não é suficiente para criar convicção sobre o planejamento.

Entre os participantes que não consideram o planejamento municipal necessário, apenas 14% concordam que o planejamento de seu município tem sido realizado de maneira bem sucedida, e assim é possível relacionar esta descrença na importância do planejamento municipal com a percepção a respeito de seu sucesso.

Ao verificar a totalidade da amostra, 54,55% dos participantes concordam que o planejamento de seu município tem sido realizado de maneira bem sucedida, enquanto 12,73% discordam e 32,73% assumem posição neutra. Mesmo que exista um planejamento, muitas vezes ele não é seguido, o que aumenta a sensação de insucesso. Isto pode ser verificado no seguinte comentário obtido na questão aberta:

O planejamento é muito difícil de fazer na administração pública, ainda mais nesse momento que nós estamos vivendo no país, porque os recursos do governo federal, todos estão atrasando, todos, e do governo estadual também, convênios e repasses de obrigação estão sendo atrasados, então isso compromete totalmente o planejamento (PREFEITO, 2017).

Neste ponto, é possível trazer à discussão o conceito de Matus (1996b) sobre planejamento, em que é destacada a dinamicidade do processo. Um dos respondentes, prefeito de uma cidade de cerca de 20 mil habitantes, colocou a seguinte observação, a qual apresenta uma compatibilidade muito grande com as ideias de Matus:

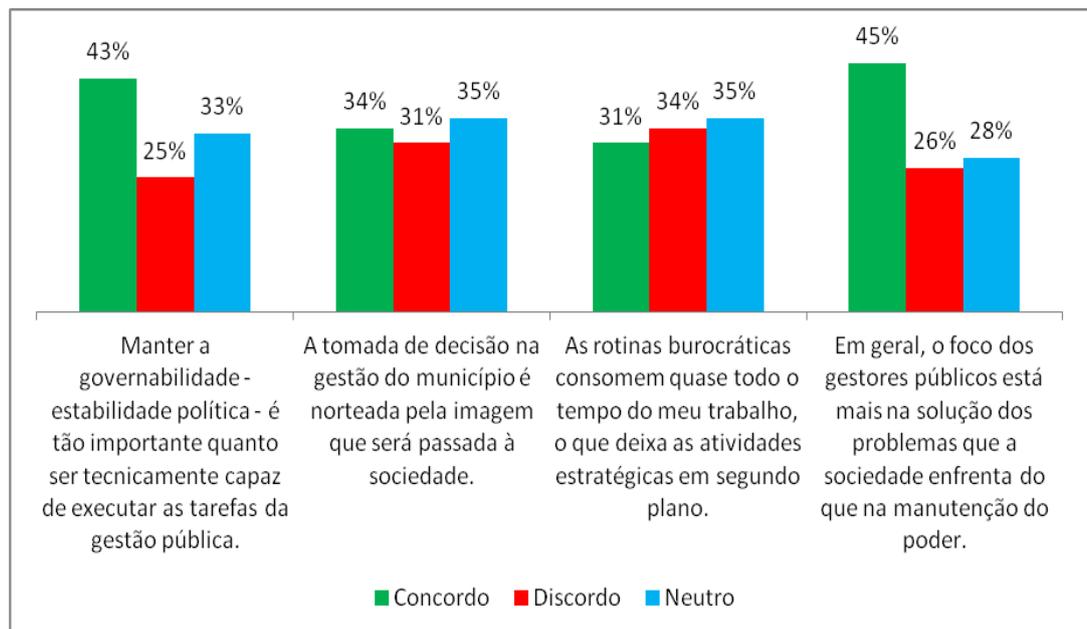
O planejamento não é engessado, é muito dinâmico, não é questão de faltar planejamento, (...) porém as circunstâncias do estado, do país, e até da própria cidade, fazem com que esse planejamento seja mudado para atender prioridades que aparecem (PREFEITO, 2017).

Com relação a ferramentas de gestão, 76,36% concordam com a afirmação "Utilizo tecnologias de gestão (técnicas ou instrumentos de planejamento, organização, controle e direção) para executar as minhas atribuições". Destes, 7,14% discordam que o planejamento tem sido bem sucedido, o que demonstra que em alguns casos as ferramentas de gestão utilizadas não trazem bons resultados no que se refere ao planejamento do município.

4.2.2 Governabilidade e Foco na Solução de Problemas

Foram apresentadas quatro afirmações para explorar as questões de governabilidade e foco na solução dos problemas, as quais podem ser verificadas no gráfico da Figura 2.

Figura 2 - Gráfico com Respostas às Questões sobre Governabilidade e Foco na Solução de Problemas



Fonte: da autora

Como demonstrado no gráfico, houve uma grande parcela de participantes que preferiu optar pela posição neutra quando deparada com tais afirmações, demonstrando que existe dificuldade em assumir que a governabilidade é importante. A governabilidade é onde a

política mais se expressa, o que indica que as pessoas ainda têm dificuldade em entender que a política baseia-se no fato da pluralidade dos homens e serve para organizar e regular o convívio dos diferentes (ARENDETT, 1993). É justamente o exercício da política que possibilita a aplicação da GC como um método de tomada de decisão coletiva em que é realizado um processo deliberativo orientado para o consenso (ELGIN, 2017)

Uma parcela de 25% discorda que a governabilidade seja tão importante quanto a técnica. Ao mesmo tempo, 31% discordam que a tomada de decisões é norteadada pela imagem que será passada à população. Pode-se inferir que existe um tabu em torno da questão política de manutenção do poder, de forma que ela muitas vezes é vista como algo negativo. Isto pode ser verificado no seguinte comentário deixado na questão aberta:

Infelizmente ainda temos pessoas envolvidas no setor com intuito de permanência no poder e não em solucionar os problemas que a população enfrenta (SECRETÁRIO, 2017).

Entretanto, a maioria tem consciência de que a governabilidade é tão importante quanto a técnica. Além do grau de 43% de concordância com esta frase, alguns indivíduos registraram opiniões interessantes sobre o tema:

Quando pensamos em administração pública, a estabilidade política (governabilidade) não foi interpretada por mim como algo negativo haja vista as consequências drásticas que a instabilidade política causa para a sociedade (PREFEITO, 2017).

De fato você não tem como administrar sem preocupar com a imagem que é passada à população (PREFEITO, 2017).

Além da questão de governabilidade em si, pode-se observar no próximo comentário a presença de um fundamento importante do PES, que é a preocupação com as jogadas dos demais atores sociais, inclusive da oposição.

Você tem o tempo todo que reforçar, além do trabalho que você faz, você ainda tem que reforçar na cabeça das pessoas que aquilo é positivo, porque senão o lado contrário, a oposição, enfoca sempre o lado polêmico do negócio, o lado negativo, sempre a metade vazia do copo, e pode atrapalhar demais o clima de uma cidade, a ligação das pessoas com a cidade, o sentimento das pessoas em relação à cidade, o apego, o compromisso das pessoas com a cidade (PREFEITO, 2017).

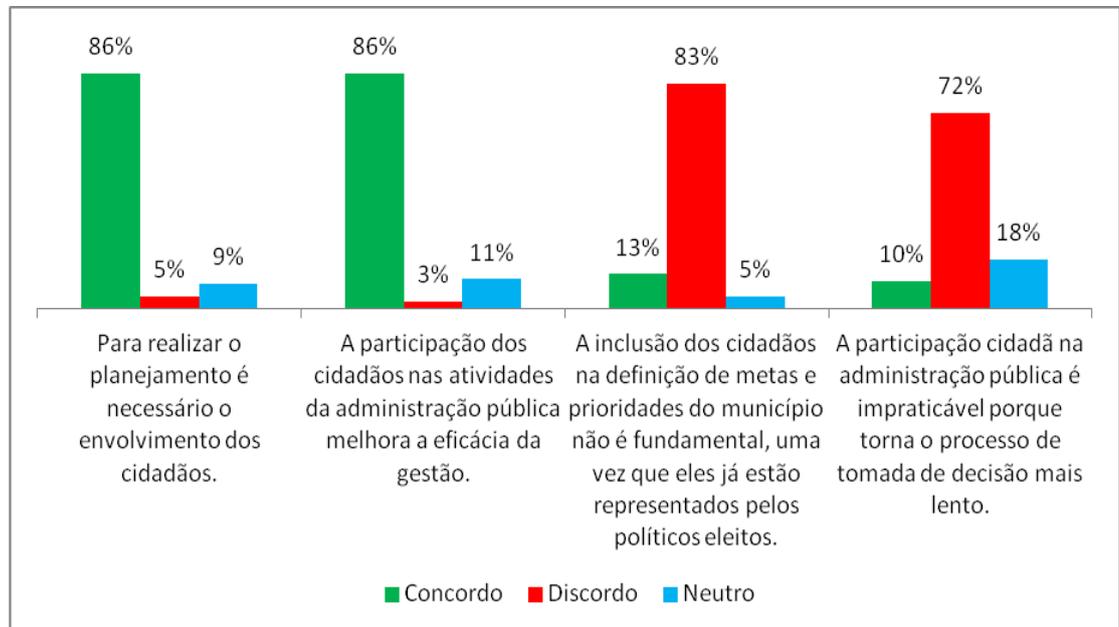
Outro aspecto que merece destaque é que 31% concordam que as rotinas burocráticas consomem quase todo o seu tempo, e destes, 38% acreditam que manter a governabilidade é importante, o que demonstra que, muitas vezes, mesmo quando o gestor se preocupa com a governabilidade, ele se perde nas rotinas burocráticas.

A afirmação "Em geral, o foco dos gestores públicos está mais na solução dos problemas que a sociedade enfrenta do que na manutenção do poder" apresentou 45% de concordância. Entre os indivíduos que concordam, 48% também concordam que manter a governabilidade é tão importante quanto ser tecnicamente capaz de executar as tarefas da gestão pública e 34% concordam que a tomada de decisão é norteada pela imagem que será passada à sociedade. Ou seja, para estes, manter a governabilidade é importante e existe uma preocupação com a imagem, mesmo que o foco esteja na solução dos problemas e não na governabilidade em si. Pode-se inferir que para este grupo a solução dos problemas é vista com uma forma de manter a governabilidade.

4.2.3 Envolvimento de Atores Sociais na Gestão Pública

Para verificar a questão do envolvimento de demais atores sociais na gestão pública, foram apresentadas nove afirmações. Entre tais afirmações, duas são declarações a favor da participação dos cidadãos e duas são contra; enquanto as demais afirmações tratam do envolvimento de forma mais prática. Na Figura 3 consta um gráfico com os resultados das afirmações a favor e contra a participação.

Figura 3 - Gráfico com os Resultados das Afirmações a Favor e Contra a Participação



Fonte: da autora

A maior parte dos respondentes acredita que para realizar o planejamento é necessário o envolvimento dos cidadãos e que a participação melhora a eficácia da gestão, ao mesmo tempo que a maior parte discorda de que a participação não é fundamental ou que é impraticável. Cabe informar que os 86% da amostra que concordam com a primeira afirmação não são necessariamente os mesmos 86% que concordam com a segunda. A fração da amostra que concorda com ambas as afirmações é de 80%.

Faz-se relevante ressaltar que 14% dos indivíduos que concordam com as afirmações a favor da participação também concordam que a inclusão dos cidadãos na definição de metas e prioridades não é fundamental porque eles já são representados pelos políticos eleitos, o que demonstra a crença por parte deste grupo de que a participação é importante, mas que ela já é realizada de forma indireta pelos políticos que representam os cidadãos.

Além disso, 7% dos indivíduos que concordam com as ideias de participação também concordam que ela é impraticável devido tornar o processo de tomada de decisão mais lento. Ou seja, acreditam que a participação é importante, porém não acreditam que é possível exercê-la na prática. Todos os indivíduos que compõem esta fração da amostra possuem mais

de 46 anos de idade e mais de 10 anos de experiência no serviço público, o que demonstra um certo choque cultural com relação às ideias que tem surgido na administração pública.

A sensação de dificuldade em colocar ideais de participação em prática pode ser observada também no seguinte comentário:

A participação popular é fundamental para a definição e implementação das políticas públicas, mas o processo é bastante complexo e muitas vezes se torna inviável de ser executado" (SECRETÁRIO, 2017).

Por meio dos comentários obtidos na questão aberta, também foi possível identificar a existência de dificuldades quanto ao engajamento dos cidadãos ou outros atores sociais em questões que vão além de seus interesses particulares:

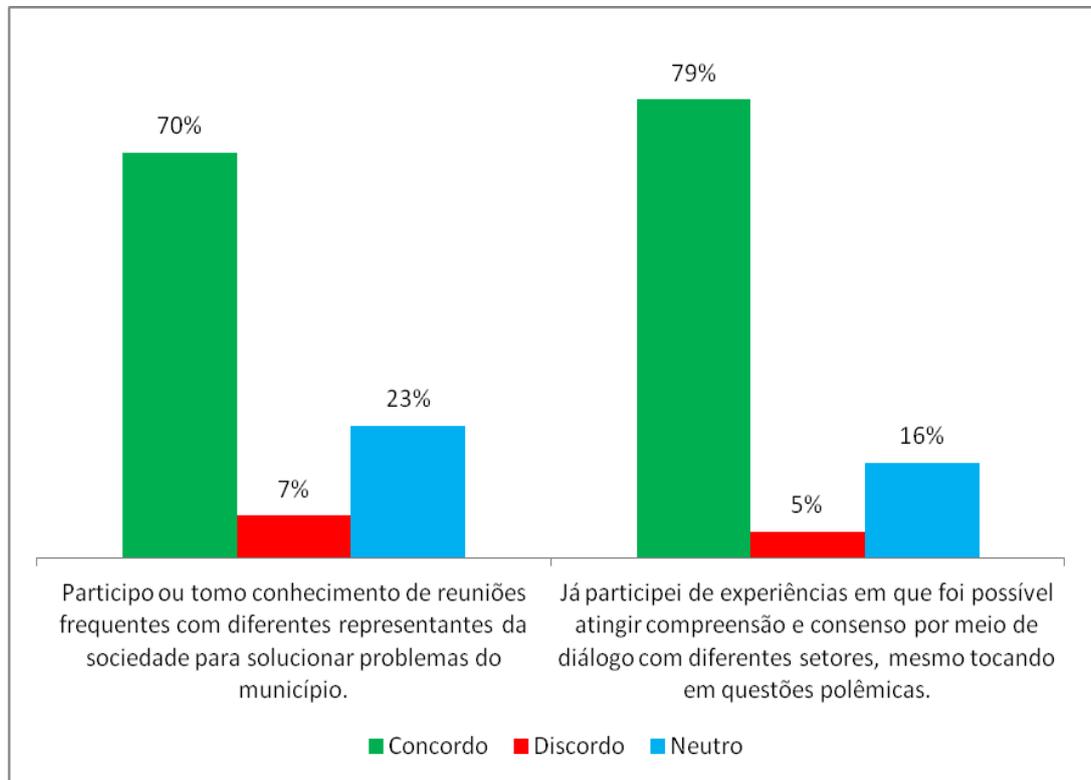
Acredito que o envolvimento dos cidadãos no planejamento municipal é muito importante, porém é complicado, visto que cada um não consegue enxergar como um todo, a maioria somente consegue enxergar suas particularidades (SECRETÁRIO, 2017).

A participação popular na administração é outro problema, pois, na teoria sabemos que é muito importante, mas fazer com que as pessoas compreendam que o que está em discussão são políticas públicas é muito complicado, pois muitos vão para resolver ou buscar soluções pessoais como: o buraco no seu passeio, a contenção do seu muro, a questão do seu salário, a redução da carga horária de trabalho, enfim, neste cenário, conseguir que as pessoas participem também de forma efetiva é outro dilema (PREFEITO, 2017).

O nível de educação é primordial para a eficiência da participação cidadã. Muitas vezes, uma consulta se torna improdutiva por falta de conhecimento dos convidados, falta de civismo, falta de conhecimento ou de vontade de conhecer. É difícil fazer o povo ler uma lei, entender uma proposta, participar de uma reunião (SECRETÁRIO, 2017).

Quanto às declarações relacionadas a práticas ligadas ao envolvimento de variados atores, duas foram de cunho pessoal e três foram a respeito das práticas do município em geral. Segue na Figura 4 um gráfico com as duas questões de cunho pessoal.

Figura 4 - Gráfico com os Resultados das Questões de Cunho Pessoal



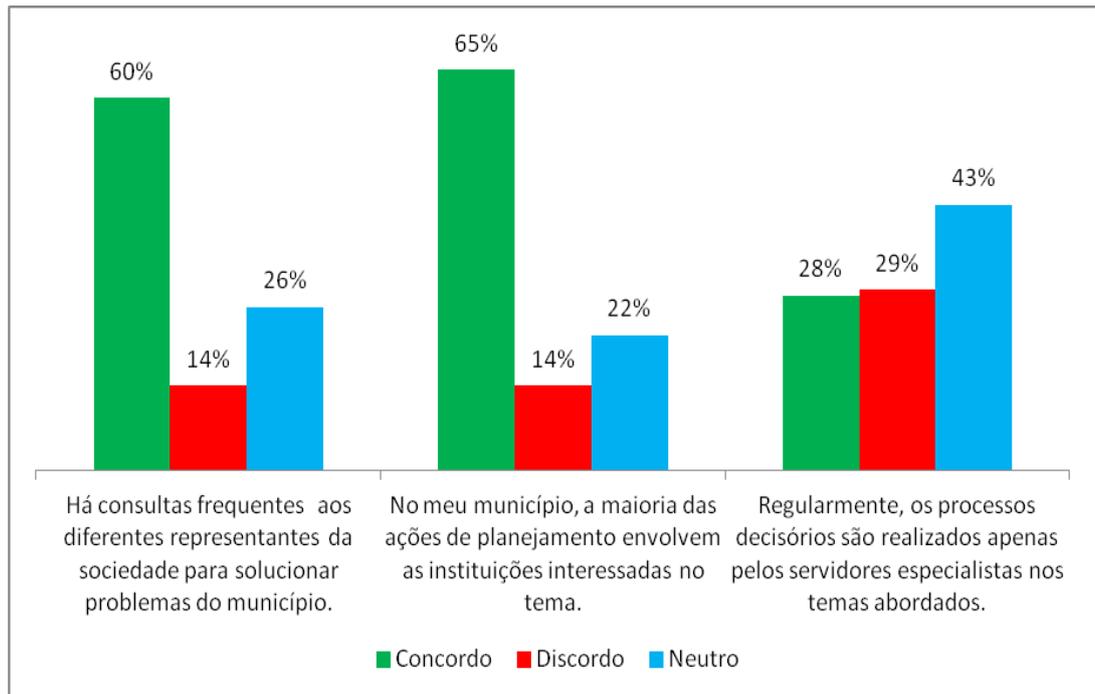
Fonte: da autora

A maioria dos indivíduos concorda com as afirmações, conforme demonstrado no gráfico da Figura 4. Entretanto, quando cruzadas as declarações a favor da participação com as declarações sobre práticas que envolvem demais atores sociais, observa-se entre os que concordam com ideias de participação, 5,75% não participa ou toma conhecimento de reuniões frequentes com diferentes representantes da sociedade e 4,60% nunca participou de experiências em que foi possível atingir consenso entre diferentes setores. Isto demonstra que em alguns casos, mesmo que o indivíduo concorde com a participação da sociedade, ele não realiza na prática.

Nas questões relacionadas às práticas observadas no município, a maior parte concorda que em seu município há consultas frequentes aos diferentes representantes da sociedade e que a maioria das ações de planejamento envolvem as instituições interessadas no tema. Porém, grande parte, 43%, não se posicionou sobre a realização dos processo decisórios

apenas pelos servidores especialistas, e 28% concorda que regularmente são realizados pelos especialistas.

Figura 5 - Gráfico com os Resultados das Questões Relacionadas às Práticas do Município



Fonte: da autora

Em muitos casos, apesar de haver consulta, a decisão é tomada pelo governo. Nos casos em que as decisões são tomadas apenas pelos servidores especialistas, é possível identificar a concordância com ideias do PES, pois nesta abordagem, apesar de haver envolvimento de variados atores sociais com base em uma análise situacional, as decisões ficam nas mãos do governo. Para alguns autores, Matus mostra-se elitista, advogando que o envolvimento popular é válido apenas na medida em que respalda o planejamento governamental; e que se por um lado Matus exalta a participação como fator capaz de alavancar a viabilidade política e dissipar resistências, ele também diz que o planejador deve agir para neutralizar a influência de grupos sociais contrários (GONÇALVES, 2005; FORTIS,

2010; MATTOS, 2010). Já na GC, o envolvimento dos atores não estatais vai além da simples consulta, de forma que deveriam participar efetivamente da tomada de decisão.

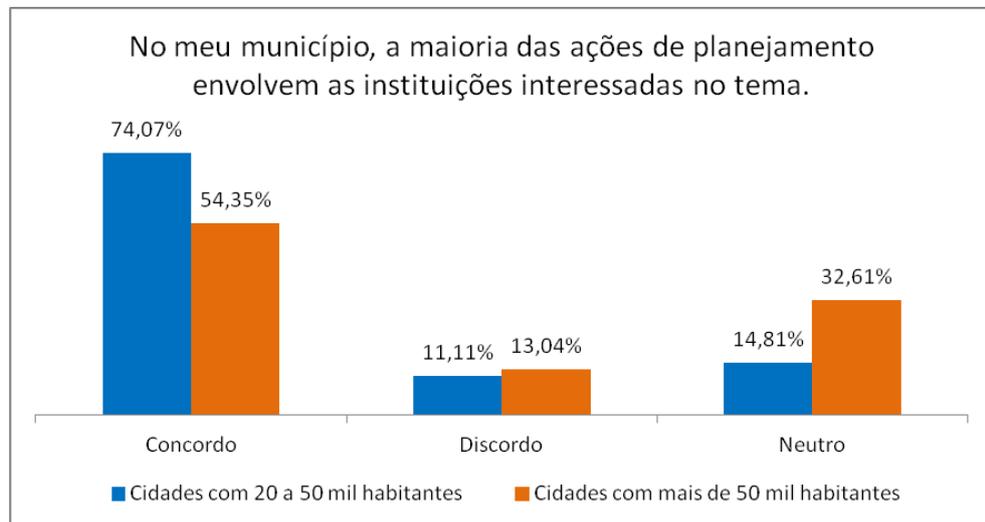
Algumas opiniões registradas na questão aberta demonstram uma crença de que em cidades menores existe um contato direto entre os governantes e a população, o que torna os governantes mais abertos a ouvir demais atores sociais, mesmo que não seja formalmente. Isto pode ser observado nas seguintes opiniões:

Em municípios de pequeno porte como é o nosso caso, as demandas da comunidade são muito próximas da administração municipal (PREFEITO, 2017).

Em relação à participação popular, não sei falar de cidade grande, mas nas cidades pequenas, onde o prefeito, o secretário, as pessoas de cargo comissionado, e os próprios vereadores, estão permanentemente em contato com o cidadão, esse planejamento participativo é diferente do que comumente se entende na literatura (audiências públicas, reuniões, foruns). No meu entendimento, é mais importante às vezes a gente estar atendendo os cidadãos na prefeitura, visitando os bairros, conversando com as pessoas, permanentemente ouvindo a população no dia a dia, do que essas questões de audiências públicas, de reuniões, que muitas vezes vão pessoas com interesse localizado, que não representam realmente a necessidade de uma comunidade, a necessidade de um bairro" (PREFEITO, 2017).

Ao analisar os resultados da pesquisa, nota-se uma discrepância nas informações a respeito das questões sobre envolvimento de atores sociais na gestão pública quando se separa as cidades que possuem de 20 a 50 mil habitantes das cidades com mais de 50 mil, o que comprova a hipótese levantada nos comentários citados. Veja no gráfico da Figura 6 um exemplo da diferença de opiniões.

Figura 6 - Exemplo da diferença de opiniões entre cidades de acordo com número de habitantes



Fonte: da autora

Além disso, vale ressaltar que durante a realização desta pesquisa notou-se uma maior facilidade em conseguir os contatos dos prefeitos e secretários das cidades menores, e esta facilidade de acesso é positiva quando se trata do envolvimento de atores não estatais na gestão pública. Nota-se uma distância entre estas práticas e a Governança Colaborativa, visto que segundo Ansell e Gash (2008), deve-se criar um fórum formalmente organizado.

4.2.4 Análise de Agrupamento

Foi possível dividir a amostra em dois agrupamentos que apresentaram tendências opostas. O Grupo 1 conta com 76% da amostra e o Grupo 2 com 24%.

O Grupo 1 é formado em sua maioria por secretários municipais, servidores em cargos comissionados e prefeitos ou vice-prefeitos. No Grupo 2 não há nenhum prefeito ou vice-prefeito. A maioria do Grupo 2 também é composta por secretários e servidores em função comissionada, porém conta com maior proporção de servidores do quadro permanente quando comparado ao Grupo 1.

Com relação às declarações sobre planejamento, o Grupo 1 é mais favorável à necessidade de planejamento no nível municipal, concorda que o planejamento de seu município tem sido bem sucedido e utiliza tecnologias de gestão para conduzir ações de planejamento. Isso demonstra que no Grupo 2 a chance de ocorrer improvisações, descontinuidade e fragmentação de ações é maior, pois o planejamento bem sucedido tende a evitar tais situações, além de evitar o desperdício de recursos e a ineficiência dos serviços (HUERTAS, 1996; LISBOA; HELLER; SILVEIRA, 2013).

Para Correa et al. (2007), quanto maior a governabilidade do sistema, maior a liberdade de ação do gestor. Porém isto não está claro para todos os gestores na prática cotidiana. No Grupo 1, a maioria concorda que manter a governabilidade é tão importante quanto ser tecnicamente capaz de executar as tarefas da gestão pública, enquanto no Grupo 2 a maioria é neutra ou discorda desta afirmação.

Para que haja legitimidade da governança é necessário que existam oportunidades de participação pública (CHHOTRAY, STOKER; 2009). Neste sentido os dois grupos também apresentaram resultados opostos, sendo o grau de concordância do Grupo 1 maior que do Grupo 2 nas declarações sobre participação em reuniões e realização de consultas com representantes da sociedade e sobre participação em experiências em que foi possível atingir consenso.

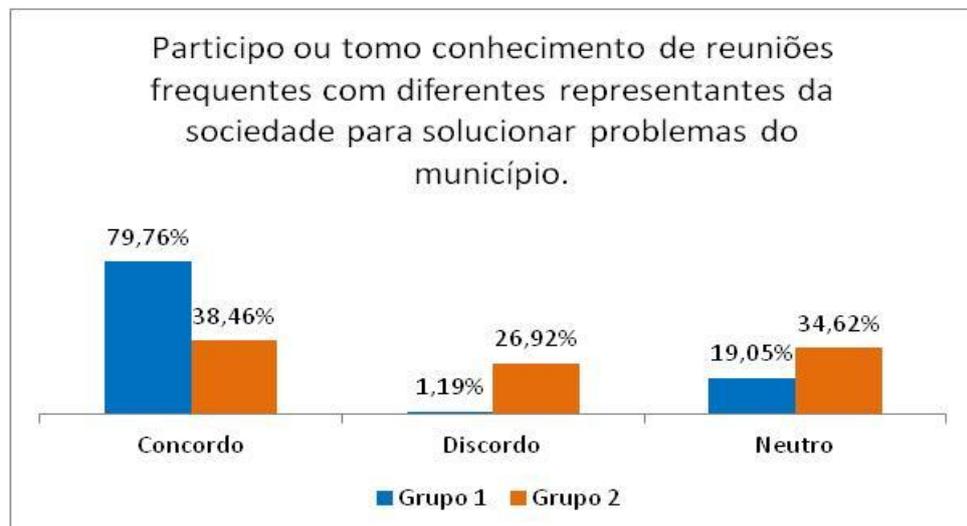
Com base nos resultados, pode-se inferir que o Grupo 1, que representa a maior parte da amostra, apresenta ideias e práticas em concordância com os fundamentos de governabilidade, foco na solução dos problemas, e envolvimento de demais atores sociais. Em contrapartida, o Grupo 2 pode ser considerado mais avesso a tais fundamentos. Seguem nas Figuras 7, 8, 9 e 10 gráficos com as questões que apresentaram maior discrepância entre os grupos.

Figura 7 - Diferença entre Clusters de acordo com foco na solução dos problemas



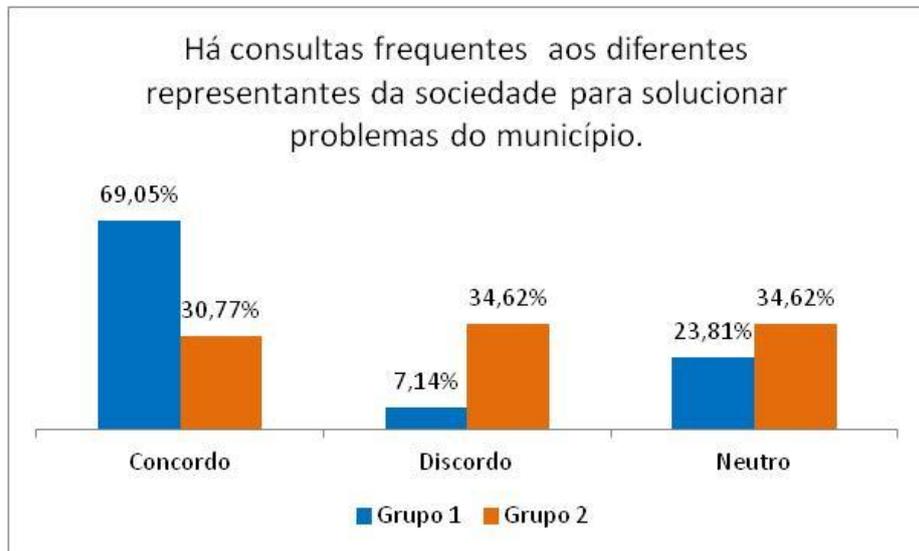
Fonte: da autora

Figura 8 - Diferença entre Clusters de acordo com realização de reuniões com diferentes representantes da sociedade



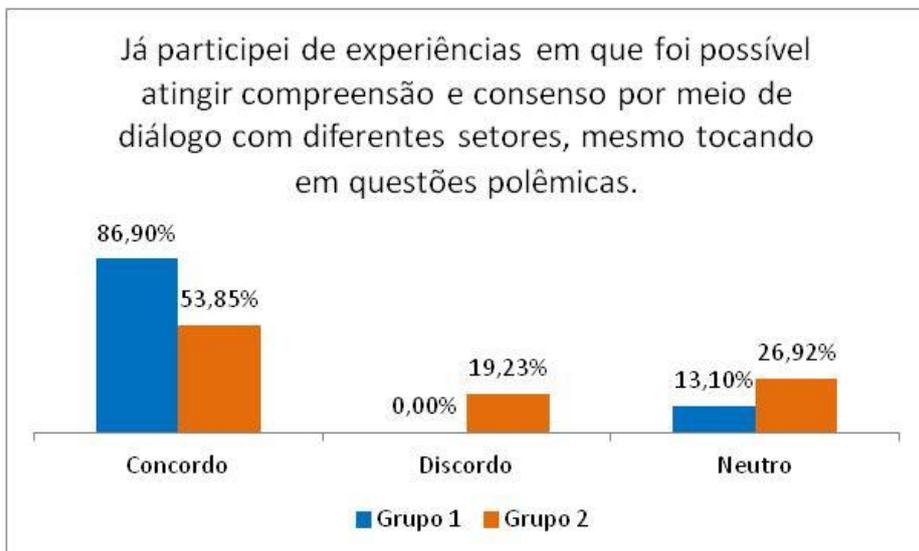
Fonte: da autora

Figura 9 - Diferença entre Clusters de acordo com realização de consultas aos diferentes representantes da sociedade



Fonte: da autora

Figura 10 - Diferença entre Clusters de acordo com participação em experiências em que foi possível atingir consenso



Fonte: da autora

Considerando as dificuldades que as administrações municipais enfrentam ao exercer sua autonomia, o fato de que o Grupo 1, que representa maioria da amostra, estar aberto a ideias que envolvem participação, e preocupação com governabilidade e com planejamento, demonstra que as administrações municipais estão em evolução e podem obter melhores resultados com a adoção do PES ou da GC nos processos de tomada de decisão e na articulação com os demais atores sociais em busca de uma gestão mais efetiva.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa forneceu informações para confrontação de opiniões e práticas de gestores municipais com fundamentos do PES e da GC, e foi constatado que tais fundamentos são observados na maioria dos municípios mineiros cujos gestores participaram da pesquisa. Foi possível obter informações relevantes quanto à percepção dos gestores com relação ao planejamento municipal, a governabilidade, foco em solução de problemas e participação de diversificados atores sociais na administração pública.

Com relação ao planejamento municipal, foi possível verificar que ainda existe uma parcela de gestores que não acredita que o planejamento no nível municipal é necessário, seja pela dependência em relação a outros níveis governamentais, seja por acreditar que o planejamento não gera resultados. É necessário realizar um processo de conscientização a respeito da importância do planejamento e as maneiras como pode ser realizado. Cabe ressaltar que o município possui a competência de elaborar planejamento, o que pode ser observado legislação pertinente ao Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA, que são instrumentos de apoio ao processo de planejamento (BRASIL, 2008), de forma que embora em alguns casos exista resistência ao planejamento, ele não deixa de ser competência do município.

Felizmente, a maioria da amostra considera o planejamento importante e alguns entendem que o processo de planejamento deve ser dinâmico e não estático para que gere melhores resultados. Neste ponto, o PES é uma ferramenta interessante para ser utilizada pelos gestores e é preciso divulgá-la.

Com relação à governabilidade, foi possível identificar que a inserção da política na administração pública muitas vezes ainda é vista como algo negativo e isso pode ser encarado como um tabu. Faz-se necessário esclarecer aos gestores que não acreditam que a governabilidade seja tão importante quanto o conhecimento técnico, que a política não implica necessariamente em algo negativo. Pode-se propor a diferenciação entre a "boa política", aquela necessária para que o bom andamento das atividades seja preservado, da "má política", aquela relacionada a experiências negativas como clientelismo e corporativismo. Ao

mesmo tempo, foi possível perceber que grande parcela dos gestores consegue entender a necessidade de manter a estabilidade política, assim como observado nas palavras de um dos participantes: "podemos usar a técnica, ter bom senso e ainda assim manter a 'paz' com a política" (SECRETÁRIA, 2016).

A respeito do foco na solução de problemas, foi possível identificar que os gestores têm dificuldades em sair das rotinas burocráticas para se dedicar a atividades mais estratégicas, e também que em alguns casos o foco na manutenção do poder se sobressai em detrimento às soluções dos problemas que a sociedade enfrenta. Neste ponto, é necessário lembrar que a manutenção no poder deve vir como consequência da boa política, que o foco na solução dos problemas deve estar presente na gestão pública e que os gestores devem sempre buscar um equilíbrio. Pode-se divulgar entre os gestores o triângulo do governo, proposto por Matus (1996) com a finalidade de ilustrar a necessidade de manter o equilíbrio entre as três variáveis: projeto de governo, capacidade de governo e governabilidade do sistema.

Já com relação ao envolvimento de demais atores sociais na administração pública, é possível notar a presença de ideias a favor de maior abertura das gestões municipais, porém tais ideias encontram problemas para serem praticadas, como a dificuldade de engajamento dos cidadãos e a dificuldade de tais atores adotarem uma visão mais ampla das questões a serem debatidas. Foi possível observar que as práticas de participação se adequam mais ao PES do que à GC, visto que o PES possui um caráter mais centralizador na tomada de decisão. É importante tentar divulgar melhor os fundamentos da Governança Colaborativa para que exista uma maior descentralização das decisões e uma busca por consenso, ao invés de apenas existir consultas a determinados atores. Consultar os atores é importante, mas permitir que realizem uma participação mais ativa pode trazer resultados mais efetivos.

Tarragó, Brugué e Cardoso Junior (2015) elencaram alguns argumentos que buscam deslegitimar a participação cidadã: a participação torna as decisões mais lentas; é desnecessária, visto que os cidadãos já são representados pelos políticos eleitos; os cidadãos são incapazes de olhar além de seus assuntos particulares; a participação torna a democracia em uma assembleia permanente e ingovernável; apenas uma minoria participa efetivamente

das decisões quando há oportunidade. Tanto nas questões fechadas quanto nos comentários registrados na questão aberta, foi possível encontrar a presença de tais argumentos nas opiniões dos gestores públicos. Cabe neste ponto efetuar uma conscientização entre os gestores de que a participação cidadã pode ser lenta, porém traz resultados mais efetivos; de que é sim necessária pois a democracia não se limita ao voto, mas se trata do envolvimento dos cidadãos nas decisões públicas; e de que os cidadãos são sim capazes de olhar além de seus problemas particulares, desde que seja explicada a importância de focar no bem comum e no interesse coletivo (TARRAGÓ; BRUGUÉ; CARDOSO JUNIOR, 2015).

Resumidamente, pode-se afirmar que a consideração de fatores políticos na administração pública, relacionados à ideias de envolvimento de atores não estatais e de governabilidade, e o foco na solução de problemas estão presentes de maneira positiva na maioria das opiniões dos gestores que participaram da pesquisa, mesmo que ainda exista uma parcela que é mais antagônica a tais fundamentos. A análise de agrupamentos mostrou que podem ser estabelecidos dois grupos com posicionamentos opostos, e que o grupo mais avesso aos fundamentos estudados representa a minoria. Entende-se que o PES e a GC podem ampliar o arcabouço técnico dos gestores para enfrentamento dos obstáculos encontrados pelos municípios como as limitações financeiras e políticas.

Embora os resultados não sejam generalizáveis, entende-se que esta pesquisa trouxe contribuições para que se tenha uma ideia de como está o atual estágio da administração pública municipal mineira e para o entendimento de como os gestores encaram abordagens como o Planejamento Estratégico Situacional e a Governança Colaborativa. Mesmo que não conheçam as abordagens em detalhes, é possível encontrar os seus fundamentos nas opiniões e ações dos gestores, porém nota-se maior presença de fundamentos do PES do que da GC.

Pode-se afirmar que grande parte das gestões municipais da amostra são frutos de reformas de segunda geração, em que se privilegia a busca por eficiência. Para Coelho (2012), reformas de segunda geração, caracterizadas pela desburocratização, pelo planejamento estratégico e pela transparência administrativa, traçam as bases para ideias que tem entrado em evidência nas reformas de terceira geração, como gestão social, governança pública, democracia participativa, entre outras. Sendo assim, espera-se que a administração pública

municipal, como o passar do tempo, saia do estágio atual e caminhe em direção às ideias da terceira geração de reformas.

Uma das limitações da pesquisa foi o fato de ser sido aplicada no primeiro ano de mandato dos governos municipais, de forma que em alguns casos os respondentes ainda não tinham percepções claras para se posicionar, porém a participação de funcionários do quadro permanente e o fato dos prefeitos que participaram terem registrado várias opiniões na questão aberta amenizaram este problema. Outra limitação foi a participação de baixo número de prefeitos, mas para amenizar esta limitação, considera-se que secretários e servidores em função comissionada também podem ser considerados gestores em posição estratégica no município, o que garante relevância dos resultados.

Os resultados da pesquisa serão utilizados para confecção de um material educativo a respeito das questões que foram levantadas, como necessidade de trabalhar a percepção da política na administração e a necessidade de divulgar PES e GC. Ao serem perguntados se tinham interesse em receber gratuitamente uma cartilha explicativa sobre os temas abordados, 99% dos participantes afirmou que sim. Tal cartilha será elaborada e enviada para aqueles que demonstraram interesse, como um retorno pelo preenchimento do questionário. Como oportunidade para pesquisas futuras, pode-se selecionar alguns municípios para aplicação em maior profundidade do PES e da GC e estudar tais casos, avaliando os resultados.

REFERÊNCIAS

- ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative governance in theory and practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, n. 4, p. 543–571, 2008.
- ARENDT, H. **O Que É Política?** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. 240 p.
- BEVIR, M. **The Sage Handbook of Governance**. Londres: Sage, 2011.
- BRASIL. Apoio à Gestão Municipal. 2008.
- CHHOTRAY, V.; STOKER, G. **Governance theory and practice: a cross disciplinary approach**. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2009.
- CORREA, H. L. et al. A evolução da aplicação do Planejamento Estratégico Situacional na administração pública municipal brasileira : o caso Santo André. **Gestão & Regionalidade**, v. 23, p. 17–28, 2007.
- DALMORO, M.; VIEIRA, K. M. Dilemas na construção de escalas tipo Likert: o número de itens e a disposição influenciam nos resultados? **Revista Gestão Organizacional**, v. 6, n. 2000, p. 161–174, 2013.
- DENHARDT, R. B. **Teorias da Administração Pública**. In: CENGAGE, S. P. (Ed.), 2012.
- ELGIN, D. J. Cooperative interactions among friends and foes operating within collaborative governance arrangements. **Public Administration**, v. 93, n. 3, p. 769–787, 2015.
- EMERSON, K.; NABATCHI, T.; BALOGH, S. An integrative framework for collaborative governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 22, n. 1, p. 1–29, 2012.
- FERNANDES, L. A.; GOMES, J. M. M. Relatórios de pesquisa nas ciências sociais: características e modalidades de investigação. **ConTexto**, v. 3, n. 4, 1º semestre 2003.
- FORTIS, A. M. F. D. Rumo à pós-modernidade em políticas públicas: a epistemologia situacional de Carlos Matus. **RAE-eletrônica**, São Paulo, v. 9, n. 2, 2010. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/html/2051/205115849009/>>.
- FARAH, M. F. S. A contribuição da administração pública para o campo de estudos de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 6, p. 959-979, 2013.

FREITAS, H. et al. O método de pesquisa survey. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 105-112, 2000.

GENTILINI, J. A. Atores, cenários e planos: o planejamento estratégico situacional e a educação. **Cadernos de Pesquisa**, v. 44, n. 153, p. 580–601, 2014.

GONÇALVES, R.G. **Modelos emergentes de planejamento: elaboração e difusão — um estudo do planejamento estratégico situacional**. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005 (tese doutorado).

JOHNSON, R. A.; WICHERN, D. W. **Applied Multivariate Statistical Analysis**. Upper Saddle River: Pearson Education, 2007.

HUERTAS, F. **O método PES - Entrevista com Matus**. São Paulo: Editora FUNDAP, 1996.

LISBOA, S. S.; HELLER, L.; SILVEIRA, R. B. Desafios do planejamento municipal de saneamento básico em municípios de pequeno porte: a percepção dos gestores. **Eng. Sanitária e Ambiental**, v. 18, n. 4, p. 341–348, 2013.

MARCONDES, M. M. et al. Transversalidade e intersectorialidade: uma proposta de debate conceitual para a agenda de pesquisa em administração pública. In: ENCONTRO DA ANPAD, 39, 2015, Belo Horizonte.

MATTOS, R. A. (Re)visitando alguns elementos do enfoque situacional: um exame crítico de algumas das contribuições de Carlos Matus. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 15, n. 5, p. 2327-2336, 2010.

MATUS, C. **Adeus, Senhor Presidente: governantes governados**. Edições Fundap, 1996.

_____. **Estratégias políticas: Chimpanzé, Maquiavel e Gandhi**. Edições Fundap, 1996a.

_____. Las ciencias y la política. **Salud Colectiva**, v. 3, n. 1, p. 81–91, 2007.

_____. **Política, planejamento & governo**. Brasília: IPEA, 1996b.

_____. **Teoria do Jogo Social**. São Paulo: FUNDAP, 2005.

MINAYO, M. C. S.; SANCHES, O. Quantitativo-qualitativo: oposição ou complementaridade? **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3. p. 239-262, 1993.

OH, Y.; BUSH, C. B. Exploring the role of dynamic social capital in collaborative governance. **Administration & Society**, v. 48, n. 2, p. 216–236, 2016.

OLIVEIRA, L. A.; FERNANDES, A. B. Espaço público, política e ação comunicativa a partir da concepção habermasiana. **Revista Estudos Filosóficos**, v. 10, n. 6, p. 116-130, 2011.

Disponível em: <https://www.ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/revistaestudosfilosoficos/art8_rev6.pdf>. Acesso em: 05/03/2018.

OLIVEIRA, T. M. V. Amostragem não probabilística: adequação de situações para uso e limitações de amostras por conveniência, julgamento e quotas. **FECAP**. São Paulo, 2001. Disponível em: <http://www.fecap.br/adm_online/art23/tania2.htm>. Acesso em: 30 nov. 2017.

PINSONNEAULT, A. e KRAEMER, K. L. Survey research methodology in management information system: an assessment. **Journal of Management Information Systems**, v.10, n.2, Autumn, p.75-105. 1993.

RIEG, D. L. et al. Aplicação de procedimentos do planejamento estratégico situacional (PES) para estruturação de problemas no âmbito empresarial: estudos de casos múltiplos. **Gestão & Produção**, v. 21, n. 2, p. 417–431, 2014.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 347–369, 2009.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage, 2012.

TARRAGÓ, D.; BRUGUÉ, Q.; CARDOSO JÚNIOR, J. C. **A Administração Pública Deliberativa: inteligência coletiva e inovação institucional a serviço do público**. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2015.

ULIBARRI, N. Tracing process to performance of collaborative governance: a comparative case study of federal hydropower licensing. **Policy Studies Journal**, v. 43, n. 2, p. 283–308, 2015.

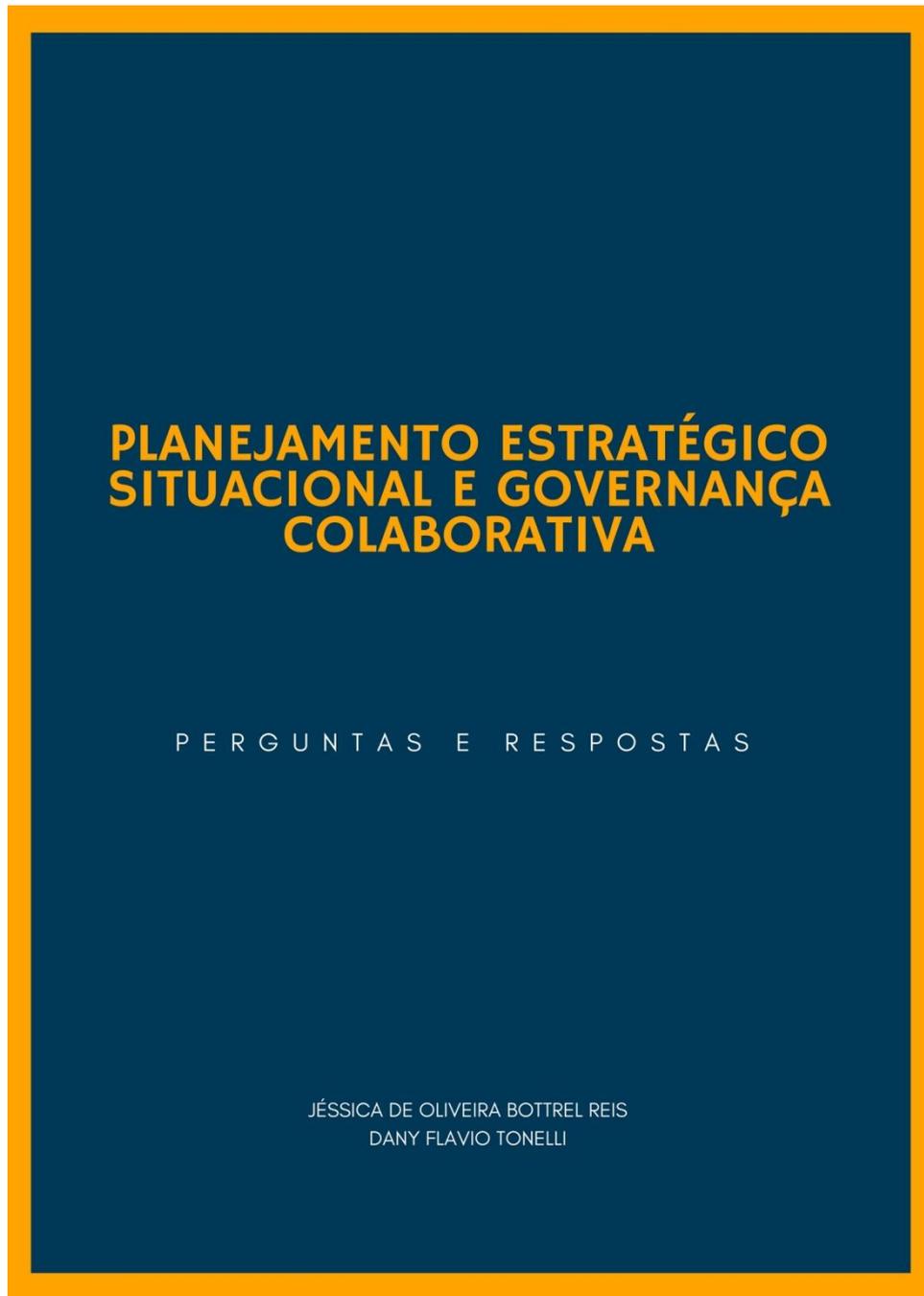
PRODUTO TÉCNICO

CARTILHA PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL E GOVERNANÇA COLABORATIVA: PERGUNTAS E RESPOSTAS

Com o objetivo de criar uma cartilha para divulgação dos fundamentos do Planejamento Estratégico Situacional e Governança Colaborativa entre gestores públicos, foi elaborada um material informativo que será divulgado entre os gestores que participaram da pesquisa. Esta cartilha compõe a dissertação como um produto técnico do trabalho realizado, e foi incluída no Apêndice A.

APÊNDICES

APÊNDICE A - CARTILHA INFORMATIVA



Apresentação

Ao atuar em contextos cada vez mais dinâmicos e complexos, gestores públicos devem fazer uso de ferramentas, conceitos e metodologias de gestão que possam auxiliá-los a dirigir as organizações públicas rumo a seus objetivos, respeitando uma variedade de atores e interesses.

Nesse sentido, o objetivo desta cartilha é contribuir para divulgação de ideias relacionadas ao Planejamento Estratégico Situacional e à Governança Colaborativa, que são abordagens que podem ajudar os gestores públicos a encontrar soluções efetivas para os problemas encontrados ao exercer a administração pública.

Este material foi desenvolvido na Universidade Federal de Lavras como parte integrante de uma dissertação do Mestrado Profissional em Administração Pública.

**Ficha catalográfica elaborada pela Coordenadoria de Processos
Técnicos da Biblioteca Universitária da UFLA**

Reis, Jéssica de Oliveira Bottrel.

Planejamento estratégico situacional e governança
colaborativa : perguntas e respostas / Jéssica de Oliveira
Bottrel Reis. – Lavras : Ed. do autor, 2018.

20 p. : il.

Cartilha elaborada a partir da dissertação de mestrado
profissional em Administração pública defendida pelo autor
na Universidade Federal de Lavras.

Bibliografia.

1. Governança colaborativa. 2. Planejamento estratégico
situacional. 3. Administração pública. I. Universidade Federal
de Lavras. II. Título.

CDD – 658.4012

Sumário

Introdução	1
O que é planejamento?	4
Por que a participação cidadã no planejamento público tem ganhado espaço?	5
Quais as vantagens da participação dos cidadãos na administração pública?.....	6
Quais as desvantagens da participação dos cidadãos na administração pública? Como lidar com elas?.....	7
Política e Administração Pública devem ser separadas?.....	8
Por que se preocupar com a governabilidade?.....	9
Como trazer aspectos como governabilidade e participação para a prática da Administração Pública?.....	11
O que é Planejamento Estratégico Situacional?	11

Sumário

Quais são os principais fundamentos do PES?.....	12
Como o Planejamento Estratégico Situacional funciona?.....	13
O que é Governança Colaborativa?	15
Quais as semelhanças entre PES e GC?.....	16
Quais as diferenças entre PES e GC?.....	17
É possível utilizar PES e GC em conjunto?.....	18
Referências.....	19
Bibliografia Complementar.....	20

Introdução

A presente cartilha foi elaborada como produto de uma pesquisa a qual foi realizada entre gestores de municípios mineiros que possuem mais de vinte mil habitantes. Foram obtidas 110 respostas, que contemplaram 62 municípios diferentes e todas as 11 mesorregiões de Minas Gerais.

Na referida pesquisa, foram comparadas opiniões e práticas dos gestores com aspectos fundamentais da Governança Colaborativa e do Planejamento Estratégico Situacional, buscando verificar se é possível observar tais fundamentos nas administrações públicas municipais.

Foi possível verificar que a consideração de fatores políticos na administração pública, relacionados à ideias de envolvimento de atores não estatais e de governabilidade, e o foco na solução de problemas estão presentes de maneira positiva na maioria das opiniões dos gestores que participaram da pesquisa.

Foram identificados também alguns pontos que merecem melhor divulgação entre os gestores:

1 - Existe uma parcela de gestores (6,36% dos gestores que participaram da pesquisa) que não acredita que o planejamento no nível municipal é necessário, seja pela dependência em relação a outros níveis governamentais, seja por acreditar que o planejamento não gera resultados. É necessário realizar uma divulgação a respeito da importância do planejamento e as maneiras como pode ser realizado, além de apresentar uma ferramenta eficaz de planejamento público, que é o Planejamento Estratégico Situacional.

2 - A inserção da política na administração pública muitas vezes é vista como algo negativo e pode ser encarada como um tabu. Faz-se necessário reforçar que a política não implica necessariamente em algo negativo.

3 - Muitos gestores tem dificuldade em sair das rotinas burocráticas para se dedicar a atividades mais estratégicas, e também que em alguns casos o foco na manutenção do poder se sobressai em detrimento das soluções dos problemas que a sociedade enfrenta. Neste ponto, é necessário lembrar que tanto o foco nos problemas quanto a manutenção do poder são importantes e que os gestores devem sempre buscar um equilíbrio.

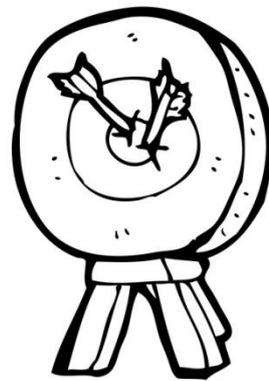
4 - Foi possível notar a presença de ideias a favor de maior abertura das gestões municipais para envolvimento de demais atores sociais, porém tais ideias encontram problemas para serem praticadas. Neste ponto cabe divulgar informações sobre participação e também divulgar os princípios da Governança Colaborativa, o quais podem proporcionar uma administração mais participativa.

Sendo assim, esta cartilha foi elaborada de forma a abordar as questões elencadas acima, e está estruturada no formato de perguntas e respostas.

O que é planejamento?

Planejamento é "o cálculo situacional sistemático que relaciona o presente com o futuro e o conhecimento com a ação" (MATUS, 1996, p. 19).

Planejar, em outras palavras, é tentar prever o futuro com base no presente, e tentar submeter à nossa vontade o que poderá acontecer, de forma a direcionar nossas ações em busca do que desejamos.



Por que a participação cidadã no planejamento público tem ganhado espaço?

As decisões e ações dos gestores públicos tem ganhado cada vez mais visibilidade, na medida em causam impactos significativos devido à complexidade do mundo contemporâneo.

Atualmente, o Governo por si só é limitado para conduzir as ações públicas, de forma que é necessário envolver cidadãos, organizações privadas e públicas, grupos de interesse, entre outros.



Múltiplos atores, como empresas privadas, a mídia, cidadãos comuns e organizações sem fins lucrativos têm sido cada vez mais demandados nos processos de gestão e nas políticas coordenadas no âmbito da administração pública, o que traz à tona discussões sobre transparência, participação e maneiras diferenciadas de entender os papéis do cidadão, do governo e de organizações não estatais.

Quais as vantagens da participação dos cidadãos na administração pública?

A participação cidadã faz com que a gestão pública fique mais próxima aos reais problemas que a sociedade enfrenta.

Com a participação é possível encontrar um equilíbrio entre fazer política e atender às necessidades da população. Com os cidadãos mais próximos e conscientes, os governantes são obrigados a realizar um trabalho mais eficiente e a gerar resultados satisfatórios.

Existe a crença de que a participação da sociedade, tanto cidadãos quanto demais organizações, é desnecessária porque já existem os políticos eleitos para representar os interesses de todos. Porém, é importante ressaltar que democracia não se limita ao voto, mas se trata do envolvimento dos cidadãos nas decisões públicas.



Quais as desvantagens da participação dos cidadãos na administração pública? Como lidar com elas?

As principais desvantagens são as dificuldades envolvidas no processo de participação: ela torna as decisões mais lentas; os cidadãos tem dificuldade de olhar além de seus assuntos particulares; apenas uma minoria participa efetivamente das decisões quando há oportunidade.

Porém é importante lembrar que mesmo que as decisões se tornem mais lentas, a participação aumenta a sua assertividade, pois ao levar em consideração diversos pontos de vista, é mais fácil chegar a uma solução que resolva os problemas de forma mais eficaz. Apesar das dificuldades, deve-se chamar diferentes representantes da sociedade para buscar soluções adequadas sempre que possível, e explicar a importância de focar no bem comum e no interesse coletivo.



Política e Administração Pública devem ser separadas?

A inserção da política na administração pública muitas vezes é vista como algo negativo, pois se encontra imensamente desprestigiada. Porém, a política é intrínseca aos seres humanos e não há como separá-la das nossas atividades.

Por sermos seres sociais, vivermos em conjunto e dependermos uns dos outros para garantirmos a nossa própria sobrevivência, é imprescindível que saibamos nos relacionar, defender interesses, buscar consenso, negociar, ou seja, é imprescindível a política para manutenção da própria vida em sociedade.

"Sem a política, a única maneira que nos resta para resolver nossos problemas é o campo de batalha"
(Tarragó e outros, 2015, p. 16).

É preciso distinguir a "boa política", aquela necessária para que o bom andamento das atividades seja preservado, da "má política", aquela relacionada a experiências negativas como corrupção e corporativismo. O importante é sempre buscar o equilíbrio.



Por que se preocupar com a governabilidade?

Sem a governabilidade, que pode ser entendida como estabilidade política, é impossível ou extremamente difícil executar as tarefas da gestão pública.

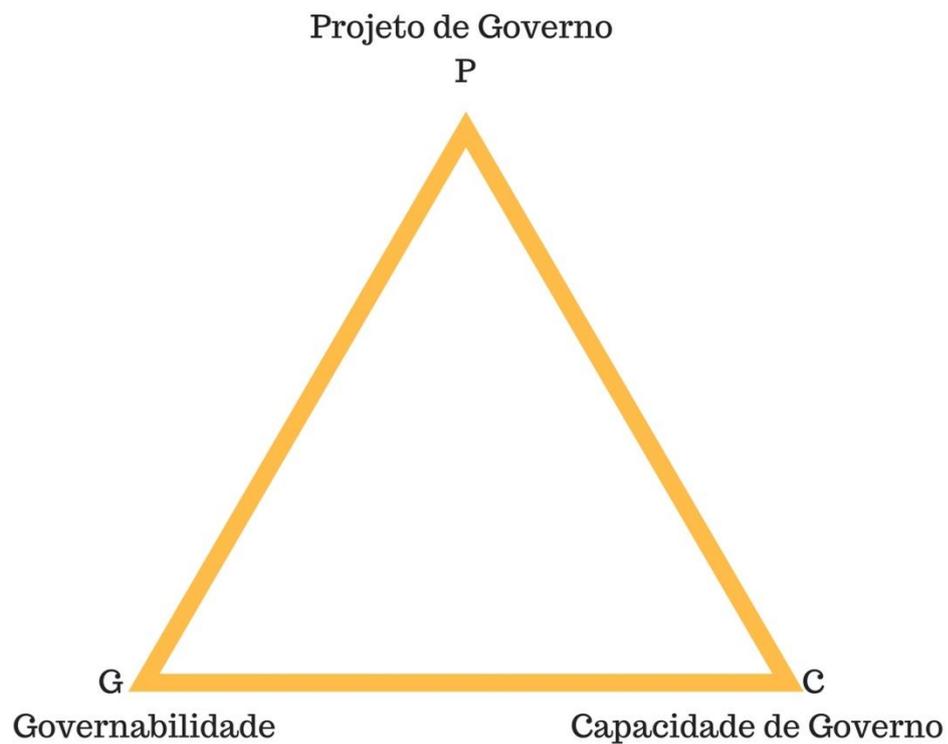
É muito importante manter o foco na solução dos problemas e ser tecnicamente capaz de executar as tarefas cotidianas, porém é necessário manter estes pontos em equilíbrio com a governabilidade.

Este equilíbrio pode ser exemplificado pelo triângulo de governo, uma ideia proposta por Carlos Matus, um estudioso da administração pública. O triângulo é composto pelo programa de governo, que é a proposta de objetivos e de meios; pela capacidade do governo, que pode ser entendida como a habilidade para realizar a gestão; e pela governabilidade do sistema, que seria o grau de dificuldade da proposta relacionado ao poder político necessário para executá-la. Governar exige que constantemente sejam articuladas estas variáveis, as quais são interdependentes entre si.



Por que se preocupar com a governabilidade?

As três variáveis (projeto de governo, capacidade de governo e governabilidade do sistema) constituem um sistema triangular no qual cada uma das variáveis depende das demais e precisam estar em equilíbrio.



Como trazer ideias de governabilidade e participação para a prática da Administração Pública?

Existem variadas ferramentas que podem ser adotadas para trabalhar com estas questões, porém neste material vamos focar em duas abordagens que podem ser muito úteis: o Planejamento Estratégico Situacional e a Governança Colaborativa.

O que é Planejamento Estratégico Situacional?

O Planejamento Estratégico Situacional (PES) é uma ferramenta de planejamento que busca tratar problemas com base em uma análise situacional, a qual considera a subjetividade dos atores e também os fatores econômicos, políticos e sociais. Trata-se de uma abordagem que incorpora a importância do envolvimento de diferentes atores sociais no processo de planejamento e tomada de decisão, bem como na implementação das ações.

Quais são os principais fundamentos do PES?

Seus principais fundamentos são: envolvimento de atores não estatais na administração pública, foco na solução de problemas, inserção do fator político na gestão, a ideia de situação.

Na teoria do PES, a realidade é um jogo social construído pelas percepções dos diferentes atores sociais sobre o mundo que os rodeia e sobre o relacionamento com outros atores, além da percepção que possuem de si mesmos (BIRCHAL; ZAMBALDE; BERMEJO, 2012). A análise situacional refere-se a uma análise da realidade que leva em consideração cada ator social, suas experiências, opiniões, posições, e suas possíveis reações às ações propostas no planejamento.



Como o Planejamento Estratégico Situacional funciona?

Ao propor o PES, Matus utiliza o conceito de momento para apresentar como o Planejamento Estratégico Situacional pode ser formulado. Para o autor, o momento é uma forma mais complexa e apropriada do que a etapa para entender a dinâmica do processo de planejamento, pois permite captar o processo de cálculo que precede e preside a ação, com suas descontinuidades e interações que rompem a linearidade.

O conceito de momento indica instância, ocasião, posição ou conjuntura pela qual passa um processo contínuo, que não possui início ou fim bem delimitados no processo de planejamento, os momentos se encadeiam, de forma que nenhum momento é anterior a outro, nenhum momento fica definitivamente para trás nem se esgota numa só instância. Estes momentos são: momento explicativo, normativo, estratégico e tático-operacional (MATUS, 1996).



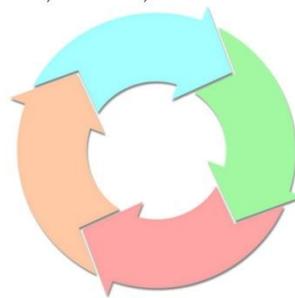
Como o Planejamento Estratégico Situacional funciona?

Momento explicativo:
é realizada a análise situacional da realidade com a identificação dos problemas que precisam ser solucionados;

Momento normativo:
é realizada a formulação do plano para que seja possível produzir alternativas de ação em um contexto de incertezas e surpresas;

Momento estratégico:
identificam-se as diversas interações entre os atores e as possibilidades e restrições decorrentes destas interações;

Momento tático-operacional:
o plano se transforma em ação
(HUERTAS, 1996; Correa et al, 2007).

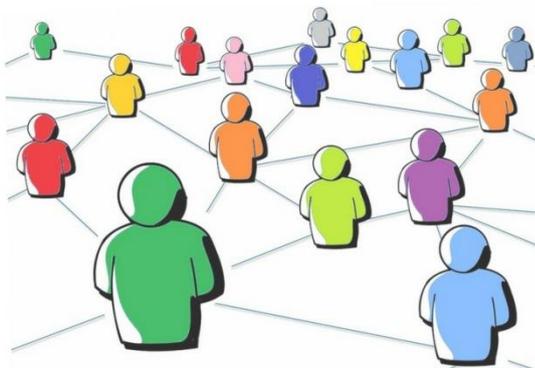


O que é Governança Colaborativa?

Governança Colaborativa (GC) pode ser entendida como "um arranjo governamental em que uma ou mais agências públicas envolvem diretamente as partes interessadas não-estatais em um processo de tomada de decisão coletiva que é formal, consensual e deliberativo" (Ansell e Gash; 2008).

Esta definição enfatiza seis critérios importantes:

- 1 - é criado um fórum com iniciativa das agências ou instituições públicas;
- 2 - os participantes do fórum incluem atores não estatais;
- 3 - os participantes são envolvidos diretamente na tomada de decisões e não são apenas consultados;
- 4 - o fórum é formalmente organizado;
- 5 - o fórum tem como objetivo tomar decisões por consenso;
- 6 - o foco da colaboração é sobre políticas públicas ou gestão pública (ANSELL; GASH, 2008, p. 544).



Quais as semelhanças entre PES e GC?

A principal relação entre Planejamento Estratégico Situacional e Governança Colaborativa consiste no envolvimento de diversos atores sociais nos processos de tomada de decisão. Em ambas as abordagens, o envolvimento de atores não estatais é tido como crucial para resolução dos problemas públicos, e o foco nos problemas que precisam ser resolvidos também é marcante tanto no PES quanto na GC.

Ao envolver atores estatais e não estatais na gestão pública, o PES e a GC inserem as questões políticas no processo de tomada de decisão. Ao invés de uma visão puramente economicista ou tecnocrática, estas abordagens acrescentam os fatores políticos na análise da realidade, de forma que o custo político das decisões é gerenciado no próprio processo de planejamento, tomada de decisão e implementação das ações propostas.

Outro ponto comum entre o PES e a GC é o governo aparecer como protagonista ao tomar a iniciativa de envolvimento dos demais atores sociais.

Quais as diferenças entre PES e GC?

A maneira de envolver os atores sociais é diferente no PES e na GC. No PES, é necessário considerar as diferentes visões de cada ator, levando em conta uma perspectiva situacional, porém não é obrigatória a formação de um fórum propriamente dito, em que os envolvidos participam diretamente na tomada de decisões, como no caso na GC.

A atuação do governo também se dá de forma diferente, pois na GC o governo toma a iniciativa, porém o poder é descentralizado entre os diversos participantes do fórum, e todos devem atuar juntos em um processo de tomada de decisão coletiva que é formal, consensual e deliberativo. No PES, esta descentralização não é obrigatória, o governante deve atuar como principal agente planejador e é o responsável pela tomada de decisão final e pela definição dos caminhos a serem seguidos, de forma que pode ser considerado mais centralizador.



É possível utilizar PES e GC em conjunto?

Podemos afirmar que existe uma complementaridade entre PES e GC, de forma que a GC possa ser incorporada ao PES em todos os seus momentos como uma forma de atingir o envolvimento de atores sociais de uma maneira mais descentralizada e democrática.

De maneira mais prática, para atingir esta complementaridade entre PES e GC, podem ser organizados fóruns na elaboração de um Planejamento Estratégico Situacional, os quais contariam com a participação de membros da sociedade civil e organizações de interesse, em que sejam representados diferentes pontos de vista. Como visto anteriormente, no momento descritivo do PES é realizada uma análise situacional, uma leitura da realidade com foco nos problemas que precisam de solução.



Referências

ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration Research and Theory*, v. 18, n. 4, p. 543-571, 2008.

BIRCHAL, F. F. S.; ZAMBALDE, A. L.; BERMEJO, P. H. D. S. Planejamento estratégico situacional aplicado à segurança pública em Lavras (MG). *Revista de Administração Pública*, v. 46, n. 2, 2012.

CORREA, H. L. et al. A evolução do planejamento estratégico situacional na administração pública municipal brasileira: o caso de Santo André. *Gestão & Regionalidade*, v. 23, n. 67, 2007.

HUERTAS, F. O método PES - Entrevista com Matus. São Paulo: Editora FUNDAP, 1996.

MATUS, C. Política, planejamento & governo. Brasília: IPEA, 1996.

TARRAGÓ, D.; BRUGUÉ, Q.; CARDOSO JÚNIOR, J. C. A Administração Pública Deliberativa: inteligência coletiva e inovação institucional a serviço do público. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2015.

Créditos de imagem: <https://pixabay.com/pt/> e <https://www.canva.com/>

Bibliografia Complementar

ABBUD, E. B.; TONELLI, D. F.; SANT'ANNA, L. T. Governança Colaborativa como Abordagem Contemporânea para a Gestão Pública. In: ENCONTRO DA ANPAD, 40, 2016, Costa do Sauípe.

AMSLER, L. B. Collaborative governance: integrating management, politics, and law. *Public Administration Review*, v. 76, n. 5, p. 700-711, Set-Out 2016.

CHHOTRAY, V.; STOKER, G. Governance theory and practice: a cross disciplinary approach. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2009.

GRÜN, R. Atores e ações na construção da governança corporativa brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 52, p. 139-161, 2003.

HUERTAS, F. O método PES - Entrevista com Matus. São Paulo: Editora FUNDAP, 1996.

MATUS, C. Teoria do Jogo Social. São Paulo: FUNDAP, 2005.

APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO APLICADO AOS GESTORES MUNICIPAIS

Pesquisa sobre Práticas de Gestão Municipais

O objetivo desta pesquisa é analisar práticas de gestão em governos municipais, confrontando as mesmas com ferramentas existentes na teoria sobre Administração Pública. A pesquisa faz parte de um projeto de dissertação do curso de Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade Federal de Lavras e os dados serão utilizados apenas para fins científicos.

Portanto, quaisquer informações pessoais não serão divulgadas. Com as informações recebidas, será criada uma cartilha sobre Planejamento Público, a qual será disponibilizada gratuitamente a todos os usuários que responderem ao questionário.

O tempo estimado para responder ao questionário é de 5 minutos.

O questionário está organizado da seguinte forma: são apresentadas diversas afirmações e para cada afirmação é solicitado que o respondente selecione o seu grau de concordância, avaliando de 1 a 5, sendo:

- 1 = Discordo Totalmente
- 2 = Discordo Parcialmente
- 3 = Neutro (não concordo nem discordo)
- 4 = Concordo Parcialmente
- 5 = Concordo Totalmente

1. Endereço de e-mail

2. Sexo
 Masculino
 Feminino

3. Idade
 Até 25 anos
 De 26 a 35 anos
 De 36 a 45 anos
 Mais de 46 anos

4. Nível de formação

Marque todas que se aplicam.

- Ensino Fundamental
- Ensino Médio
- Ensino Superior na área de Administração, Administração Pública, Ciências Contábeis ou Economia
- Ensino Superior em outras áreas
- Pós-Graduação em Administração, Administração Pública, Ciências Contábeis ou Economia
- Pós-Graduação em outras áreas
- Mestrado ou doutorado em Administração, Administração Pública, Ciências Contábeis ou Economia
- Mestrado ou doutorado em outras áreas

5. Natureza do Cargo *

- Prefeito ou Vice-Prefeito
- Secretário
- Servidor em função comissionada
- Servidor do quadro permanente (sem função comissionada)
- Servidor terceirizado

6. Tempo de experiência no serviço público *

- Até 5 anos
- De 6 a 10 anos
- Mais de 10 anos

7. Tempo de experiência no setor privado

- Não possui experiência no Setor Privado
- Até 5 anos
- De 6 a 10 anos
- Mais de 10 anos

NAS AFIRMAÇÕES SEGUINTEs, ESCOLHA A OPÇÃO DE DISCORDÂNCIA OU CONCORDÂNCIA DE ACORDO COM SUA PERCEPÇÃO E EXPERIÊNCIA:

8. O planejamento público no nível municipal NÃO é necessário, uma vez que o município é dependente de outros níveis governamentais.

1	2	3	4	5
Discordo Totalmente				Concordo Totalmente

9. O planejamento das atividades do município tem sido realizado de modo bem sucedido.

1 2 3 4 5
Discordo Totalmente Concordo Totalmente

10. Para realizar o planejamento é necessário o envolvimento dos cidadãos. *

1 2 3 4 5
Discordo Totalmente Concordo Totalmente

11. No meu município, a maioria das ações de planejamento envolvem as instituições interessadas no tema.

1 2 3 4 5
Discordo Totalmente Concordo Totalmente

12. A participação dos cidadãos nas atividades da administração pública melhora a eficácia da gestão.

1 2 3 4 5
Discordo Totalmente Concordo Totalmente

13. A inclusão dos cidadãos na definição de metas e prioridades do município não é fundamental, uma vez que eles já estão representados pelos políticos eleitos.

1 2 3 4 5
Discordo Totalmente Concordo Totalmente

14. Regularmente, os processos decisórios são realizados apenas pelos servidores especialistas nos temas abordados.

1 2 3 4 5
Discordo Totalmente Concordo Totalmente

15. A tomada de decisão na gestão do município é norteadada pela imagem que será passada à sociedade.

1 2 3 4 5
Discordo Totalmente Concordo Totalmente

16. Participo ou tomo conhecimento de reuniões frequentes com diferentes representantes da sociedade para solucionar problemas do município.

1 2 3 4 5
Discordo Totalmente Concordo Totalmente

17. Há consultas frequentes aos diferentes representantes da sociedade para solucionar problemas do município.

1 2 3 4 5
Discordo Totalmente Concordo Totalmente

18. Em geral, o foco dos gestores públicos está mais na solução dos problemas que a sociedade enfrenta do que na manutenção do poder.

1 2 3 4 5
Discordo Totalmente Concordo Totalmente

19. A participação cidadã na administração pública é impraticável porque torna o processo de tomada de decisão mais lento.

1 2 3 4 5
Discordo Totalmente Concordo Totalmente

20. As rotinas burocráticas consomem quase todo o tempo do meu trabalho, o que deixa as atividades estratégicas em segundo plano.

1 2 3 4 5
Discordo Totalmente Concordo Totalmente

21. Manter a governabilidade - estabilidade política - é tão importante quanto ser tecnicamente capaz de executar as tarefas da gestão pública.

1 2 3 4 5
Discordo Totalmente Concordo Totalmente

22. Já participei de experiências em que foi possível atingir compreensão e consenso por meio de diálogo com diferentes setores, mesmo tocando em questões polêmicas.

1 2 3 4 5
Discordo Totalmente Concordo Totalmente

23. Utilizo tecnologias de gestão (técnicas ou instrumentos de planejamento, organização, controle e direção) para executar as minhas atribuições.

1 2 3 4 5
Discordo Totalmente Concordo Totalmente

24. Conheço o significado do termo "Planejamento Estratégico Situacional".

- Sim
 Não

25. Conheço o significado do termo "Governança Colaborativa".

- Sim
 Não

26. Posuo interesse em receber gratuitamente uma cartilha explicativa sobre Planejamento Público e Processo Deliberativo Inclusivo.

Sim (o material será enviado por e-mail futuramente)

Não

27. Se você desejar, use o espaço abaixo para tecer suas críticas, reflexões e sugestões:

--