

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC  
BACHARELADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

**O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO-SITUACIONAL (PES) NA  
PRÁTICA: UMA ANÁLISE SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DO PES NA  
PREFEITURA DE SANTO ANDRÉ NA GESTÃO 2013-2016**

**LUCAS BOIN BOUTIN**

Santo André - SP  
2024

**LUCAS BOIN BOUTIN**

**O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO-SITUACIONAL (PES) NA  
PRÁTICA: UMA ANÁLISE SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DO PES NA  
PREFEITURA DE SANTO ANDRÉ NA GESTÃO 2013-2016**

**Trabalho de Conclusão de Curso no Bacharelado  
em Políticas Públicas**

**Orientador: Dr. Marcos Vinicius Pó**

Santo André - SP  
2024

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	05
<b>2. O MÉTODO PES</b> .....	09
<b>3. O MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ (SP)</b> .....	19
<b>3.1. Contextualização histórica</b> .....	19
<b>3.2. A política eleitoral andreense pós-Ditadura Militar</b> .....	24
<b>4. MÉTODO PES NA PREFEITURA DE SANTO ANDRÉ (2013-2016)</b> .....	27
<b>5. CONCLUSÕES</b> .....	35
<b>6. BIBLIOGRAFIA</b> .....	38

“Essa visão ampla serve como suporte das decisões de cada dia: os pés no presente e o olhar no futuro. É portanto uma ferramenta vital. Ou sabemos planejar ou estamos condenados à improvisação.” (HUERTAS, 2014, p. 12)

**Carlos Matus**

## 1. INTRODUÇÃO

A humanidade passa por um período caracterizado por um conjunto de instabilidades políticas, econômicas, sociais e ambientais que colocam em xeque o futuro da existência humana. Diante de um contexto com tais características, marcados pelas incertezas e pelos altos riscos à vida humana, torna-se cada vez mais necessário pensar em ações que conjuguem o curto, o médio e o longo prazos.

A pandemia da COVID-19 consistiu enquanto marco relevante neste sentido, diante de sua escala global e sua ameaça à saúde pública, impactando profundamente as sociedades sob diferentes aspectos - sejam de curto prazo (como as imediatas consequências sanitárias, econômicas e sociais), sejam de longo prazo (como as alterações em padrões de socialização e nas dinâmicas de trabalho).

A crise da pandemia da COVID-19 colocou os governos nacionais em evidência, trazendo à tona o debate sobre a importância e a necessidade da atuação do Estado, bem como sua capacidade de planejamento e gestão de crises. Ao redor do globo existem diferentes exemplos sobre a capacidade e a incapacidade dos Estados na implementação de políticas públicas de combate à pandemia e de minimização dos impactos à população.

Diante do avanço de uma concepção na qual o Estado deveria se restringir a um escopo bem delimitado de ações, enquanto outras deveriam estar sob responsabilidade dos agentes privados e do mercado, a pandemia da COVID-19 escancarou a centralidade dos serviços públicos e da atuação estatal coordenada. O caso brasileiro é notório neste sentido, uma vez que o Sistema Único de Saúde (SUS) foi fundamental para o combate à pandemia e para a vacinação da população brasileira em larga escala.

Observa-se, portanto, que o contexto global que a humanidade vivencia neste fim de primeiro quartel do século XXI, caracterizado, sobretudo, pela emergência da crise climática e pela pandemia da COVID-19, reforça o papel do Estado enquanto agente planejador do desenvolvimento humano e da mitigação de riscos, tendo como perspectiva os resultados a longo prazo.

Desta forma, o planejamento é uma ferramenta considerada como indissociável da gestão governamental. No entanto, muitas vezes o que ocorre na prática é um planejamento sem visão de longo prazo e restrito às obrigações impostas pela legislação. Este fenômeno se expressa, por exemplo, na obrigação constitucional que os entes federados da república brasileira possuem na elaboração de peças de planejamento de diferentes matizes, tais como: Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA), Plano Plurianual (PPA), Plano Diretor, planos setoriais de políticas públicas, entre outros.

O ato de planejar (isto é, a delimitação de uma série de ações a serem executadas para atingir determinado objetivo) é algo comum na atividade humana e de difícil aferimento quanto a sua origem. Entretanto, no que diz respeito ao planejamento voltado à ação política e gestão do aparato estatal, é apenas a partir do século XX, especialmente em sua segunda metade, que o planejamento passa a ocupar um papel cada vez mais central na gestão governamental.

Diante da centralidade que o planejamento foi adquirindo na gestão pública, diferentes modelos e métodos foram formulados, especialmente quando o poder público deparava-se com uma série de dificuldades e limitações na formulação dos planos a partir das ferramentas então existentes. Deste modo, na medida em que os modelos de planejamento vigentes não correspondiam com as necessidades do poder público, tornando-se assim obsoletos, outros métodos foram formulados e aperfeiçoados com o passar do tempo.

A partir da década de 1970 passa a ser desenvolvido um novo método de planejamento, que visava superar os limites existentes no planejamento tradicional. Trata-se do Planejamento Estratégico-Situacional (PES), cuja maior referência é o economista chileno Carlos Matus. Diferente do planejamento tradicional, caracterizado pelo seu aspecto normativo, o PES busca estruturar-se enquanto um sistema de planejamento com uma direção estratégica. Tal visão estratégica corresponde, entre outros aspectos, à necessidade de abordar o longo prazo no processo de planejamento.

O PES teve uma grande repercussão em estudos de planejamento, especialmente na América Latina, e passou a ser adotado em muitos locais como um método orientador do planejamento na gestão pública, na criação de políticas

públicas, e até mesmo na direção política de partidos políticos, de sindicatos e de movimentos sociais. O Brasil é um país com muitos exemplos pioneiros do uso do Planejamento Estratégico-Situacional na gestão pública, especialmente na esfera local.

Deste modo, é importante refletir como um método consideravelmente complexo e detalhado passou a ser utilizado de tal forma na gestão pública local e, especialmente, como ocorreu sua implementação diante de tamanha complexidade. Neste sentido, a pesquisa busca identificar como ocorre a implementação do método PES considerando sua complexidade e seu nível de detalhamento.

Diante deste problema de pesquisa, será realizado um estudo exploratório utilizando como método o estudo de caso. O caso selecionado para ser analisado é a gestão 2013-2016 na Prefeitura de Santo André, encabeçada pelo ex-prefeito Carlos Grana, do Partido dos Trabalhadores (PT). A escolha de tal caso se deu em função do histórico de Santo André com a adoção do método PES no planejamento governamental.

O município de Santo André é uma referência neste aspecto, uma vez que foi uma das primeiras experiências brasileiras de implementação do método PES em uma Prefeitura Municipal, na gestão do ex-prefeito Celso Daniel (PT) entre 1989 e 1992. O método também foi adotado nas seguintes gestões dos Partidos dos Trabalhadores no município, tendo sido objeto de estudos acerca de como ocorreu sua implementação. Belchior (1999) estudou a implementação do Planejamento Estratégico-Situacional na gestão 1989-1992, enquanto Correa *et al* (2007) avaliou a adoção do método nas gestões 1997-2000 e 2001-2004.

Deste modo, a presente pesquisa busca investigar como se deu a implementação do Planejamento Estratégico-Situacional na gestão 2013-2016 da Prefeitura de Santo André, que adotou o método como orientador do planejamento. Para tanto, será realizado um estudo aprofundado sobre o método PES, bem como analisar a implementação deste na gestão, por meio da análise de documentos e entrevistas com pessoas responsáveis pela implementação do método no município. Foram entrevistadas pessoas que trabalharam em secretarias-meio e secretarias-fim da gestão, de modo a compreender como o planejamento estava estruturado nos diferentes níveis do Poder Executivo Municipal.

Necessário pontuar que a pesquisa parte da hipótese de que, por conta do alto grau de complexidade e rigidez do método, possa ter ocorrido uma adaptação para facilitar sua implementação, podendo inclusive descaracterizar o Planejamento Estratégico-Situacional enquanto ferramenta de governo conforme teorizado por Carlos Matus.

Assim sendo, o presente estudo está estruturado da seguinte forma. Inicia-se abordando o método do Planejamento Estratégico-Situacional, explicando sua origem e desenvolvimento teórico, bem como seus principais conceitos e instrumentos analíticos. Em seguida, é feita uma breve caracterização do município de Santo André, tendo em vista a contextualização do território abordado na pesquisa. É realizada, por sua vez, uma análise acerca da implementação do método PES na gestão 2013-2016 da Prefeitura de Santo André, a partir das entrevistas realizadas e dos documentos obtidos. Por fim, é feita a conclusão do estudo, debruçando-se sobre a hipótese inicial e avaliando a sua procedência diante do problema de pesquisa.



## 2. O MÉTODO PES

O Planejamento Estratégico-Situacional, conhecido pela sigla PES, é um método desenvolvido pelo economista chileno Carlos Matus a partir da década de 1970, que buscava elaborar uma metodologia de planejamento alternativa ao modelo tradicional então vigente na América Latina. Trata-se de um método que foi sendo moldado e aperfeiçoado por Matus durante décadas, cuja história se confunde com a vida de seu idealizador.

Formado em engenharia pela Universidad de Chile e com especialização em Alta Administração e Planejamento Estratégico pela Harvard University, Matus teve grande contato com a administração pública e com a produção acadêmica acerca do planejamento público. Conhecido por ter ocupado cargos relevantes no governo socialista de Salvador Allende (foi Ministro da Economia, Fomento e Reconstrução do Chile em 1972, e Presidente do Banco Central chileno em 1973), Carlos Matus também trabalhou por muitos anos como professor e pesquisador da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) e do ILPES (Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico e Social, órgão da CEPAL), no qual visitou diversos países da América Latina em missões de assessoramento governamental.

A partir de sua experiência e do contato próximo com o modelo de planejamento amplamente difundido na época, especialmente na América Latina, Matus concluiu que este método era insuficiente e limitado, sendo necessário uma metodologia de planejamento condizente com a complexa realidade das disputas políticas, sociais e econômicas.

Ainda em meio ao governo de Salvador Allende, Carlos Matus publicou o livro *Estrategia y Plan*, em 1972. Nesta obra, o autor se aprofundou na discussão sobre alguns pressupostos em que o planejamento promovido na América Latina se sustentava, tais como a racionalidade e a neutralidade. Belchior afirma que “a contribuição mais importante deste trabalho, no entanto, é a introdução da dimensão estratégica do planejamento [...] Dessa forma, ele lança as raízes do Planejamento Estratégico-Situacional” (1999, p. 28).

Com o golpe de Estado no Chile em 1973, a ditadura militar chilena prendeu Carlos Matus por dois anos na Ilha Dawson, localizada no extremo sul do país, que após o golpe foi utilizada como campo de concentração de presos políticos do regime Pinochet, principalmente aqueles que trabalharam no governo socialista deposto.

É a partir deste período que Matus passa a se dedicar na formulação teórica do método de planejamento alternativo que buscava consolidar: o Planejamento Estratégico-Situacional (PES). Em uma entrevista, Carlos Matus expressa como o método PES é resultado de um longo processo de reflexão teórica e prática para formular uma metodologia de planejamento consistente. Em resposta a Franco Huertas, Matus sintetiza tal aspecto:

“Hoje, o PES é um corpo teórico-metodológico-prático muito sólido, sistemático e rigoroso, mas não nasceu assim. No início, tínhamos apenas boas ideias, promissoras, mas com vazios e defeitos. A teoria depurou-se e fortaleceu-se em um processo lento de confronto com a prática e a crítica teórica.” (HUERTAS, 2014, p. 22)

Assim sendo, o método PES é apresentado enquanto uma contraposição direta ao modelo tradicional de planejamento público. Com origem nas técnicas de projeções econômicas, o planejamento tradicional tornou-se uma ferramenta do desenvolvimento econômico e social predominante nos Estados da América Latina, especialmente a partir do contexto pós-guerra. Trata-se de um método consideravelmente limitado, uma vez que considera a visão de apenas um ator (aquele que planeja, que no caso é o Estado), com intenso caráter tecnocrático. Neste sentido, Matus aponta que o planejamento tradicional ignora as disputas características do âmbito político, adotando uma visão exclusivamente econômica e determinista do processo de desenvolvimento.

Diferente do planejamento tradicional, caracterizado pela predominância do aspecto técnico e normativo, Carlos Matus se dedicou para teorizar um sistema de planejamento baseado em uma visão estratégica, colocando o aspecto político no centro do debate. A preocupação principal de Matus era a respeito da qualidade da gestão governamental, a qual via com muitos defeitos e insuficiências. Observa-se, assim, que Carlos Matus buscava, sobretudo, qualificar a atuação do Estado, do poder público e dos atores políticos e sociais.

“O PES é um método e uma teoria do Planejamento Estratégico Público [...] Foi concebido para servir aos dirigentes políticos, no governo ou na oposição. Seu tema são os problemas públicos e é também aplicável a qualquer órgão cujo centro de jogo não seja exclusivamente o mercado, mas o jogo político, econômico e social”. (HUERTAS, 2014, p. 22)

A partir de uma crítica estrutural ao planejamento tradicional, Matus é capaz de apresentar um método consistente e complexo que compreende o planejamento como uma aposta, na qual o cálculo estratégico e a leitura situacional tornam-se fatores cruciais para a execução do plano. Neste sentido, o planejamento é compreendido como uma ferramenta de governo de extrema importância, sendo um instrumento indispensável para as lideranças responsáveis pelo governo e pela direção política.

O Planejamento Estratégico-Situacional parte do pressuposto de que o jogo social é complexo e semi-controlado, em que os atores controlam uma quantidade limitada de recursos necessários para sua atuação, em um jogo caracterizado pela constante interação entre os atores (cooperação ou conflito) para atingir seus respectivos objetivos.

Assim, o ato de governar adquire uma centralidade na formulação teórica de Matus, que compreende tal ação como uma arte e uma ciência. Para Carlos Matus, governar é conduzir e apontar caminhos para que os objetivos do projeto de governo sejam alcançados (MATUS, 2021). Deste modo, há uma relação intrínseca entre governar e o plano (e, mais especificamente, o Planejamento Estratégico Situacional).

Neste sentido, o método PES está estruturado a partir de quatro problemas, que são constituintes do processo de elaboração do planejamento, sendo eles: como explicar a realidade, como esboçar o plano, como fazer do plano viável e como agir conforme o plano. Cada problema apontado corresponde a um determinado momento do processo de planejamento.

No método PES, o momento é um conceito cuja concepção está relacionada a um processo contínuo, sem um início e um fim determinados (MATUS, 1987). Os quatro momentos do Planejamento Estratégico-Situacional não correspondem a uma

lógica linear e etapista de planejamento, de modo com que durante todo o processo o plano é revisitado e atualizado de acordo com as circunstâncias impostas pelo jogo social. Todos os momentos do método PES estão em constante interação, conforme ilustra a imagem abaixo.

**Figura 1. Os quatro momentos do Planejamento Estratégico-Situacional**



Fonte: BELCHIOR, 1999, p. 37.

O primeiro momento do Planejamento Estratégico Situacional - denominado como explicativo - refere-se, como o próprio nome diz, à explicação da realidade do jogo social e da situação em que o ator se encontra. Para tanto, é de extrema importância a realização de uma análise conjuntural, de modo a identificar o que aconteceu, o que está acontecendo e o que tende a acontecer no futuro. É neste momento, portanto, que ocorre a identificação e a seleção dos problemas que serão objeto de resolução por parte do plano.

A definição dos problemas é uma das questões centrais do processo de planejar, uma vez que trata-se do foco do plano. Diante de tal centralidade que os problemas possuem para o plano, Carlos Matus apresenta uma metodologia para identificar corretamente os problemas.

O primeiro passo, conforme Matus, é descrever o problema a partir da enumeração dos fatos que atestam sua existência. Para tanto, utiliza-se o Vetor de Descrição do Problema (VDP), um conceito estruturado a partir dos descritores do problema. Os descritores não podem ser confundidos com as causas e

consequências do problema, e devem ater-se à descrição do problema. Assim sendo, compreende-se que, com a eliminação dos descritores, o problema é resolvido.

O método PES apresenta um modelo qualitativo para a explicação dos problemas, de modo a identificar como o problema se origina. Trata-se do fluxograma situacional, que relaciona os fatos do problema com suas causas, considerando diferentes aspectos: os fluxos (que são as ações ou jogadas), as acumulações (capacidade e disponibilidade de recursos para produzir um fluxo) e as regras do jogo.

Matus classifica o fluxograma situacional como uma ferramenta da análise situacional, argumentando que ele "expressa uma teoria qualitativa sobre o funcionamento e desenvolvimento de um problema, e permite que se descrevam propriedades e estruturas que, mesmo não tendo magnitude, têm forma e sentido causal" (HUERTAS, 2014, p. 41).

O fluxograma situacional possibilita a identificação das diferentes causas de um determinado problema. A partir disso, é possível encontrar os nós críticos, que são causas dos problemas que atendam três critérios: ao ser eliminada, contribui significativamente para a resolução do problema; deve ser um *centro prático de ação*; bem como deve ser politicamente oportuno atuar sobre essa causa (MATUS, 2021). Caso determinada causa de um problema atenda os critérios apontados, trata-se do nó crítico do problema, o qual deverá ser o foco das ações do plano. "O plano, portanto, baseia-se na explicação situacional de cada problema e compõe-se de operações que atacam os nós críticos dos problemas " (HUERTAS, 2014, p. 43).

Carlos Matus destaca que ao longo de todo o processo de explicação neste primeiro momento do método PES deve-se considerar o caráter situacional do plano. Isto é, saber identificar como os outros atores do jogo social explicam a mesma realidade que está em disputa, a partir da posição que tais atores ocupam e de seus respectivos interesses. O caráter "situacional" da explicação deve-se ao fato de que, considerando a existência de diversos atores se movimentando para atingir seus objetivos, cada um possui sua própria interpretação acerca da realidade, sendo justamente a análise situacional de cada ator o motor de sua própria ação (MATUS, 1991).

“Em síntese, o primeiro problema é identificar corretamente os problemas e explicá-los, situacionalmente; quer dizer, diferenciar as explicações, para saber não apenas onde atuar para enfrentá-los, como também perante quem devemos fazê-lo.” (MATUS, 1991, p. 33)

Assim sendo, é possível existirem diferentes explicações para uma mesma realidade, uma vez que uma explicação corresponde a uma leitura específica dessa realidade. Neste sentido, Matus aponta que a análise situacional implica na diferenciação das explicações existentes pelos atores que atuam em um determinado jogo social.

“Explicar bem é diferenciar as explicações dos diversos jogadores e atribuir corretamente a cada jogador as explicações diferenciadas. Implica também verificar se os jogadores jogam de maneira consistente com as explicações que lhes atribuímos.” (HUERTAS, 2014, p. 33)

O segundo momento do método PES, denominado normativo, está relacionado à elaboração do plano em si. Partindo do momento explicativo, em que é estabelecida a situação atual, no momento normativo é estabelecida a situação objetivo. Trata-se, portanto, do "deve ser". Para tanto, parte-se dos nós críticos identificados no momento explicativo, estabelecendo um conjunto de operações que possibilitam a resolução dos problemas, e assim chegar à situação objetivo.

Enquanto no método PES o problema (situação inicial) possui o Vetor de Descrição do Problema, a situação objetivo possui o Vetor de Descrição dos Resultados (VDR), que estabelecerá os resultados finais a serem alcançados a partir da implementação do plano. No caso da implementação do PES em políticas públicas, Artmann (2000, p. 13) afirma que "é importante buscar indicadores (quantitativos e/ou qualitativos) como forma de medir os resultados para que não se fique em hipóteses ou divagações."

O momento normativo do método PES também se debruça na análise de cenários, mapeando aqueles que são mais prováveis e suas principais variáveis que influenciam na conjuntura e, conseqüentemente, na implementação do plano. Este é um elemento central do Planejamento Estratégico-Situacional, uma vez que tal

método parte do pressuposto de que o futuro é incerto e está em constante disputa, de modo com que mostra-se necessário sistematizar as diferentes possibilidades que o contexto no qual o plano está inserido pode assumir com o passar do tempo.

Assim, a análise de cenários permite situar o plano e as operações a serem implementadas de acordo com os diferentes cenários que podem ser concretizados, sendo necessário, portanto, um acompanhamento constante das principais variáveis e da movimentação dos demais atores, de modo a observar o desenvolvimento dos cenários em que o plano está situado.

Observa-se, deste modo, que até então o plano está estruturado pela seleção dos problemas e seus respectivos nós-críticos, e a partir disso é elaborado um conjunto de operações para resolver os nós-críticos dos problemas elencados. Ocorre que, muitas vezes, o contexto vigente não possibilita realizar as operações necessárias para a resolução dos nós-críticos. Ou seja, não existe viabilidade para a execução de algumas das operações estabelecidas. Este é o aspecto abordado no terceiro momento do método PES: o momento estratégico.

Os dois primeiros momentos do PES são essenciais para estruturar o aspecto normativo do plano. No entanto, é necessária uma habilidade tática para a implementação do plano diante da interação com os outros atores e com as circunstâncias existentes. Para tanto, o cálculo estratégico desempenha um papel fundamental no método PES de analisar e construir a viabilidade do plano (HUERTAS, 2014).

O cálculo estratégico se fundamenta na análise de algumas variáveis do jogo social: os recursos críticos de um determinado jogo, fundamentado pelo conceito de Vetor de Recursos Críticos [VRC]; os atores que disputam o jogo e suas respectivas motivações; as forças destes atores e de quem está planejando, sintetizada pelo conceito de Vetor de Peso do ator [VP]; e pelas possíveis formas de atuar em uma determinada operação junto aos demais atores, tais como autoridade, confronto, cooptação, negociação, dissuasão, entre outros meios estratégicos (MATUS, 1991).

Além das variáveis mencionadas, há uma que Matus destaca como sendo a variável-chave para a análise estratégica: o tempo. É a partir da organização adequada das operações ao longo do tempo que será possível viabilizar as

operações que na situação inicial são inviáveis, e assim dispor das condições necessárias para atingir o objetivo do plano.

Carlos Matus denomina este aspecto como trajetória das operações. Nesse sentido, o pensador chileno afirmou, na entrevista a Huertas, que “a estratégia configura-se, em última instância, em uma trajetória, quer dizer em uma sequência de operações e uma sequência de meios estratégicos, discriminados por atores e operações” (HUERTAS, 2014, p. 90).

Em sua obra *Estratégias Políticas: Chimpanzé, Maquiavel e Gandhi*, na qual aprofunda a discussão sobre a viabilidade do plano, Carlos Matus afirma que “estratégia é a arte de lidar com a incerteza” (MATUS, 1996, p. 11), e sendo a incerteza um aspecto intrínseco do jogo social, o plano assume um caráter de aposta com fundamento estratégico (HUERTAS, 2014).

Por fim, o quarto momento do Planejamento Estratégico-Situacional, denominado tático-operacional, refere-se à ação, colocando em prática o acúmulo de todo o processo de planejamento realizado até então. É um momento de extrema relevância para o método PES pois, como afirma Matus, “[...] o plano só se completa na ação, nunca antes. [...] Não existe a possibilidade de um plano completo em seu delineamento e cálculo estratégico antes da ação” (1991, p. 39).

Trata-se da ação diária de quem está planejando para o exercício do governo. Os momentos explicativo, normativo e estratégico do método PES fornecem as bases que sustentam a atuação do governante. O planejamento assume, assim, um caráter de mediar o conhecimento e a ação (HUERTAS, 2014).

A partir da mudança conjuntural e, conseqüentemente, da atualização das circunstâncias que permeiam o contexto do jogo social, é fundamental que no momento tático-operacional ocorra um processo constante de reavaliar o plano à luz dos acontecimentos, bem como de aperfeiçoar o plano, caso necessário. Para tanto, alguns mecanismos são adotados para auxiliar na direção estratégica, conforme aponta Belchior: “a gerência por operações, o orçamento por programas, a petição e prestação de contas, o planejamento de conjuntura e a sala de situações” (BELCHIOR, 1999, p. 40).



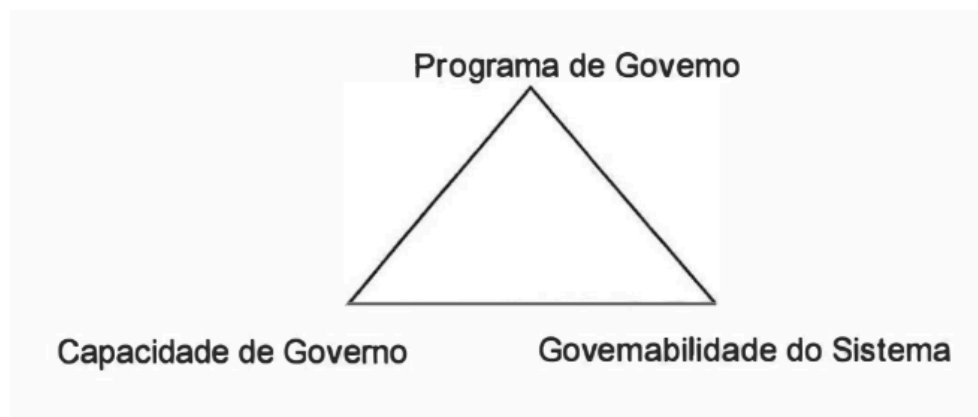
A gerência por operações é um conceito do método PES que constitui-se enquanto um sistema de direção do governo (MATUS, 1987). Trata-se de uma forma de descentralizar o processo de execução das ações, a partir de uma administração guiada por objetivos. Desta forma, um elemento importante para garantir o funcionamento deste sistema de governo é a prestação de contas acerca das operações que estão sendo executadas. A gerência por operações demanda um Sistema de Direção Superior - que corresponde à Sala de Situações - responsável pelo acompanhamento das operações e pelo monitoramento das novas situações conjunturais.

Neste sentido, é necessário destacar a Sala de Situações, um conceito do Planejamento Estratégico-Situacional que desempenha um papel fundamental no processo de monitoramento e acompanhamento da execução das ações estabelecidas no planejamento. A Sala de Situações concentra as informações relativas à atualização da conjuntura, à implementação do plano e seus resultados, e reajustar o planejamento conforme as circunstâncias vão se alterando. Trata-se de um mecanismo que envolve o núcleo diretivo do planejamento, necessitando uma articulação próxima ao gabinete do Chefe do Poder Executivo.

Observa-se, portanto, que tratam-se de mecanismos a serem implementados pelo governo que auxiliam no processo de condução política, na organização dos projetos e iniciativas do governo, no acompanhamento das ações governamentais e no monitoramento da conjuntura.

Por fim, diante da complexidade que caracteriza o ato de governar, Matus desenvolveu o conceito do Triângulo de Governo, que articula três variáveis importantes para o exercício do governo: o projeto de governo, a governabilidade e a capacidade de governo. Cada variável corresponde a um vértice do triângulo, de modo com que sejam interdependentes. Conforme aponta Matus, “no triângulo de governo diferenciam-se variáveis que são diferentes e, ao mesmo tempo, mutuamente condicionadas” (MATUS, 2007, p. 23).

**Figura 2. O Triângulo de Governo do Planejamento Estratégico-Situacional**



Fonte: BELCHIOR, 1999, p. 34.

O projeto de governo diz respeito aos objetivos estabelecidos e os meios utilizados para alcançar tais objetivos, estando relacionado aos problemas selecionados no momento explicativo do PES. A capacidade de governo refere-se à habilidade de liderar e conduzir politicamente frente às adversidades, estando relacionada à experiência da liderança bem como ao conhecimento de técnicas de governo. A governabilidade, por sua vez, leva em consideração o controle dos recursos necessários para a execução do projeto de governo, correspondendo às variáveis que controla e que não controla, bem como à influência que o governante exerce sobre outros atores no jogo social (MATUS, 2007).

### **3. O MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ (SP)**

Santo André é um município da Região Metropolitana de São Paulo, localizado em sua sub-região sudeste, também conhecida como ABC Paulista. Com uma população de 748 mil habitantes, Santo André é o 5º município mais populoso do estado de São Paulo, e o 25º de todo o Brasil (IBGE, 2023).

O município possui um território de mais de 175 mil km<sup>2</sup>, sendo que mais da metade (54%) encontra-se em área de proteção ambiental. Santo André enfrenta alguns dilemas decorrentes de seu processo histórico de desenvolvimento enquanto cidade. Trata-se de um município com uma grande população, caracterizada por uma intensa desigualdade social, com quase a totalidade de seu território já utilizado para moradia ou atividades econômicas, e vivenciando um momento histórico de estagnação econômica.

Para compreender melhor este quadro, será realizada uma contextualização sobre o município de Santo André, abordando como se deu o processo de desenvolvimento da cidade a partir de diferentes aspectos de sua história, de modo a elucidar o passado e o presente do município andreense.

#### **3.1. Contextualização histórica**

A história andreense se mistura com as trajetórias das demais cidades do ABC Paulista. Esse passado em comum reflete como se deu a ocupação do território na região, que durante séculos constituía apenas uma única divisão administrativa, pouco povoada e de baixo interesse para o regime colonial. No entanto, o desenvolvimento econômico da região e o conseqüente crescimento populacional impulsionam, ao longo do século XX, um processo de constituição dos sete municípios que atualmente compõem a região do Grande ABC.

Santo André passou a crescer apenas a partir da segunda metade do século XIX, especialmente em seu final, em função da construção da linha de trem que corta a cidade, interligando o porto de Santos à cidade de São Paulo e ao interior paulista. Inaugurada em 1867, a linha férrea foi o motor de expansão da cidade de Santo André, sendo a partir de suas duas estações que se constituíram os primeiros

núcleos urbanos da história do município, as estações de Paranapiacaba e São Bernardo (que atualmente se chama Estação Prefeito Celso Daniel - Santo André).

Ainda no final do século XIX se instalaram as primeiras indústrias em Santo André, especialmente do ramo têxtil e da marcenaria. Este processo de industrialização se intensificou nas primeiras décadas do século XX, uma vez que a cidade dispunha de alguns atrativos para o capital industrial: disponibilidade de terras a baixo custo, proximidade à linha férrea, disponibilidade de água e incentivos fiscais do governo local.

Deste modo, entre o final do século XIX e as primeiras décadas do século XX, o alavancamento industrial da região impulsionou a criação de diversos distritos dentro do então município de São Bernardo, que posteriormente dariam origem aos respectivos municípios do ABC Paulista.

A partir da década de 1930 a política econômica do Governo Federal impulsionou uma nova onda de industrialização no ABC Paulista, em que diversas indústrias nacionais e multinacionais instalaram-se na região, tendo destaque as indústrias química, metalúrgica e automobilística. É neste período que os primeiros sindicatos são fundados na cidade de Santo André: em 1933 foi fundado o Sindicato dos Metalúrgicos de Santo André; em 1936 foi fundado o sindicato dos têxteis em Santo André; e em 1938 trabalhadores da Rhodia, em Santo André, fundaram o Sindicato dos Químicos do ABC.

Considerando que ao longo das primeiras décadas do século XX o distrito de Santo André vivenciou um processo mais intenso de desenvolvimento econômico e crescimento populacional, o então governador paulista Adhemar de Barros decretou, em 1938, que tal distrito passaria a ser a sede do município de São Bernardo, alterando, inclusive, a denominação do município, que passaria a se chamar Santo André. Assim, o então município de São Bernardo tornou-se um distrito do município de Santo André.

Como reação ao decreto do governador, poucos anos depois, em 1944, São Bernardo passou por um processo de emancipação e tornou-se um município independente, denominado São Bernardo do Campo. Inaugura-se, assim, um período marcado pelas movimentações emancipatórias dos então distritos da região,

culminando na atual divisão político-administrativa do Grande ABC. Após a iniciativa de São Bernardo do Campo, foi o caso de São Caetano do Sul tornar-se município independente em 1948, seguido por Mauá e Ribeirão Pires em 1954 - configurando, assim, o atual território do município andreense.

A década de 1950 inaugurou um novo momento do processo de industrialização de Santo André e da região do ABC Paulista, caracterizado pela predominância no capital internacional e pelo fortalecimento da produção de bens duráveis, estimulados pela política econômica adotada por Juscelino Kubitschek. A partir desta década, o ABC Paulista torna-se um local priorizado pelo Governo Federal para a constituição de uma zona industrial voltada ao alavancamento do processo de industrialização por meio da substituição de importações, atraindo novas indústrias para Santo André e para os demais municípios da região.

Neste período inicia-se a produção petroquímica na região limítrofe entre os municípios de Santo André, Mauá e São Paulo, que viria a se consolidar na década seguinte. Além disso, conforme apontado por Mindrisz (1981, p. 47), “ocorreu a expansão de ramos já existentes, como metalúrgico, químico e de borracha principalmente”.

Observa-se, deste modo, que o Grande ABC assumiu um papel determinante no processo de industrialização do estado de São Paulo, e por muito tempo o município de Santo André foi o centro industrial da região. Na década de 1950, Santo André possuía a segunda maior produção industrial do estado de São Paulo, atrás apenas da capital paulista (PMSA, 2006).

A instalação de grandes empresas e indústrias na cidade provocou uma grande demanda por mão de obra e, conseqüentemente, um *boom* populacional em toda região do ABC Paulista, especialmente em Santo André. Nos anos 1940 a cidade já passa por um grande crescimento populacional, mas este fenômeno se intensifica nas décadas seguintes, tendo seu auge entre as décadas de 1960 e 1980, quando a população da cidade cresceu exponencialmente.

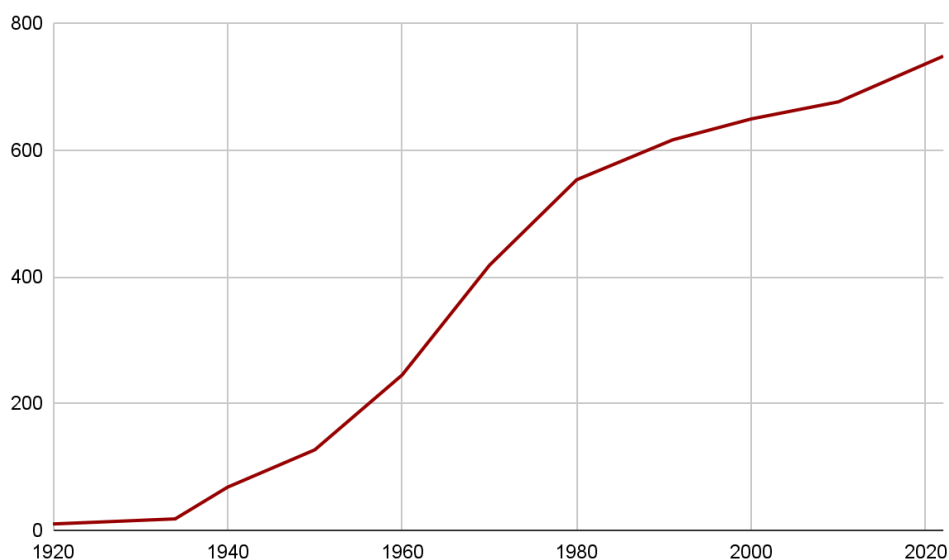
A Tabela 1 apresenta a evolução da população residente em Santo André ao longo do último século, desde 1920 até 2022, possibilitando visualizar como o

crescimento populacional esteve atrelado aos períodos de expansão industrial na cidade. O gráfico a seguir ilustra os dados contidos na tabela.

**Tabela 1. População residente em Santo André (em milhares) - 1920/2022**

1920 <sup>1</sup>	1934 <sup>2</sup>	1940 <sup>3</sup>	1950 <sup>4</sup>	1960 <sup>5</sup>	1970 <sup>6</sup>	1980 <sup>7</sup>	1991 <sup>8</sup>	2000 <sup>9</sup>	2010 <sup>10</sup>	2022
10	18	89	127	245	418	553	616	649	676	748

**Gráfico 1. População residente em Santo André (em milhares) - 1920/2022**



<sup>1</sup> A população no ano de 1920 corresponde à somatória dos distritos de Santo André e de Paranapiacaba, na época pertencentes ao município de São Bernardo (BRAZIL, 1928).

<sup>2</sup> Dado referente ao Censo Paulista de 1934, correspondendo à somatória dos distritos de Santo André e de Paranapiacaba (SÃO PAULO, 1934).

<sup>3</sup> Dado referente à somatória da cidade de Santo André e do distrito de Paranapiacaba, excluindo os demais distritos internos que posteriormente tornaram-se municípios independentes (IBGE, 1940).

<sup>4</sup> Fonte: IBGE, 1950.

<sup>5</sup> Fonte: IBGE, 1960.

<sup>6</sup> Fonte: IBGE, 1970.

<sup>7</sup> Fonte: IBGE, 1982.

<sup>8</sup> Fonte: IBGE, 1991.

<sup>9</sup> Fonte: IBGE, 2000.

<sup>10</sup> Fonte: IBGE, 2010.

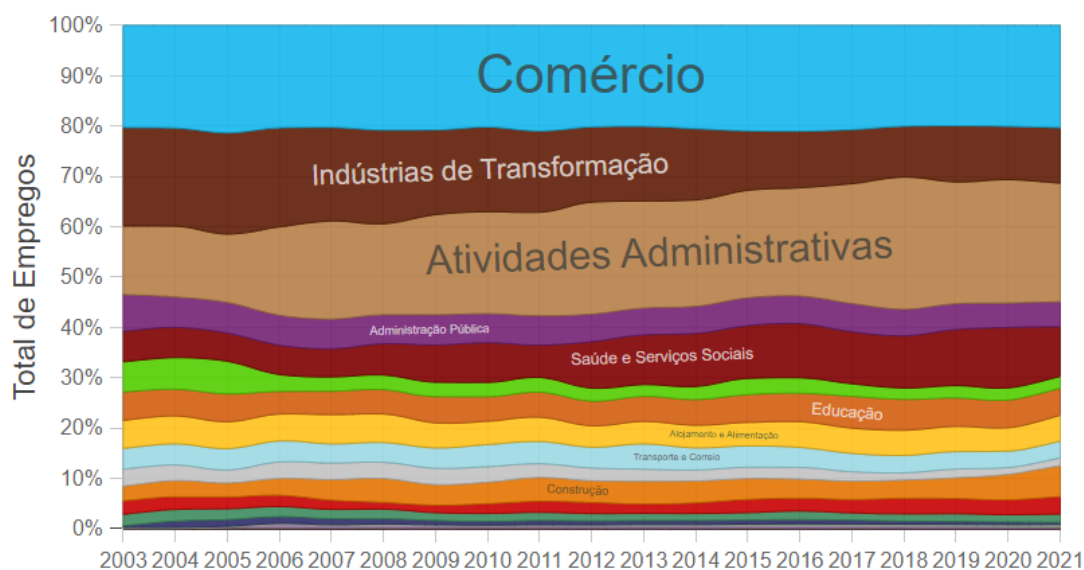
Observa-se que o município de Santo André vivenciou um *boom* populacional proporcionado pelo alto fluxo migratório para a região em função da atividade industrial, especialmente na segunda metade do século XX, que impactou profundamente o processo de desenvolvimento urbano e habitacional da cidade. A industrialização e o processo de urbanização e de ocupação do solo estão diretamente vinculadas no caso do município andreense.

Assim, ao passo que a cidade crescia e se consolidava como um grande centro industrial, um expressivo contingente de força de trabalho era atraído para o município, acarretando no surgimento de problemas sociais e urbanos em Santo André, principalmente na questão habitacional.

O alto crescimento populacional não foi acompanhado de uma política de planejamento urbano, de modo com que inúmeros problemas sociais foram se intensificando em Santo André. Comunidades e favelas foram se formando, caracterizando uma situação de alta situação de vulnerabilidade social, intenso déficit habitacional, ausência de serviços públicos essenciais e ausência de saneamento básico.

A partir dos anos 1980 inicia-se um processo de desindustrialização da Grande São Paulo, em que diversos parques industriais passaram a funcionar no interior do estado e do Brasil, afetando diretamente a indústria do ABC Paulista. Esse processo é intensificado nas décadas seguintes, de modo com que o município de Santo André constituiu-se uma expressão deste processo de desindustrialização. No gráfico abaixo é possível observar como este fenômeno continuou vigente na economia andreense na história recente, uma vez que as atividades econômicas da indústria de transformação perderam espaço no município ao longo do século XXI.

**Gráfico 2. Evolução da divisão de empregos por atividade econômica em Santo André no período 2003-2021**



Fonte: DATAVIVA

Além da mudança na estrutura produtiva e das atividades econômicas mais relevantes no município, Santo André passa, atualmente, por um processo de transição demográfica, em que ocorre um envelhecimento populacional. A partir dos dados do IBGE, é possível observar que o índice de envelhecimento da população andreense saltou de 70,54 no ano de 2010, para 118,80 no ano de 2022. Esse aumento ocorreu por dois fatores: o aumento da população com mais de 60 anos (de 90.992 para 143.807) e a diminuição da população com menos de 15 anos (de 128.988 para 121.049). Ou seja, atualmente existem mais pessoas idosas em Santo André do que pessoas menores de 15 anos, o que implica em uma série de questões fundamentais para planejar o futuro da cidade.

### **3.2. A política eleitoral andreense pós-Ditadura Militar**

Como é possível observar a partir da contextualização histórica de Santo André, o município possui uma tradição de movimentos sociais e movimentos sindicais na política andreense. Tal característica marcou o contexto de redemocratização na cidade, uma vez que, desde o início da década de 1980, com a decadência do regime militar, a disputa política andreense é caracterizada pela alternância entre representantes do conservadorismo e o campo progressista.



“A cidade se caracteriza por uma tradicional polarização entre duas forças políticas - uma mais conservadora e outra mais progressista, que se revezam na condução da administração municipal. Essa circunstância reflete, por um lado, a existência de uma classe média consolidada - constituída até a década de 70, fundamentalmente, por imigrantes e seus descendentes - e, por outro, os trabalhadores do setor industrial instalado na região, com forte tradição de luta - formado inicialmente por grande número de mineiros e, em seguida, por nordestinos atraídos pela oportunidade de emprego na região.” (BELCHIOR, 1997, p. 49)

A tabela a seguir apresenta os resultados das eleições para a Prefeitura de Santo André entre 1982 e 2020, compreendendo um período de quase quatro décadas e dez pleitos municipais realizados. As linhas da tabela correspondem a cada eleição realizada, em que as linhas na cor azul correspondem à vitória do campo conservador, enquanto as linhas na cor vermelha representam a vitória do campo progressista.

**Tabela 2. Resultados das eleições para a Prefeitura de Santo André no período 1982-2020**

Ano da Eleição	Prefeito eleito		2º colocado	
	Nome	Partido	Nome	Partido
1982	Newton Brandão	PTB	Celso Daniel	PT
1988	Celso Daniel	PT	José Cabral Amazonas	PTB
1992	Newton Brandão	PTB	José Cicote	PT
1996	Celso Daniel	PT	Duilio Pisaneschi	PTB
2000	Celso Daniel	PT	Celso Russomano	PPB
2004	João Alvamileno	PT	Newton Brandão	PSDB
2008	Aidan Ravin	PTB	Vanderlei Siraque	PT
2012	Carlos Grana	PT	Aidan Ravin	PTB
2016	Paulo Serra	PSDB	Carlos Grana	PT
2020	Paulo Serra	PSDB	Profa. Bete Siraque	PT

A ilustração desta série histórica permite observar a alternância de poder afirmada por Belchior. Considerando o período total de mandatos eleitos (de 1983 a 2024), o município de Santo André ficou 22 anos sob governo conservador, enquanto o campo progressista governou a cidade por 20 anos. Trata-se de um equilíbrio considerável.

#### **4. MÉTODO PES NA PREFEITURA DE SANTO ANDRÉ (2013-2016)**

O Planejamento Estratégico-Situacional foi adotado pelo governo municipal da Prefeitura de Santo André na gestão 2013-2016, chefiado pelo ex-prefeito Carlos Grana, do Partido dos Trabalhadores (PT). Para avaliar como se deu a implementação deste método de planejamento na gestão, a pesquisa empírica está estruturada em duas fases.

A primeira fase desenvolveu-se a partir do estudo de documentos internos da gestão municipal relacionados ao planejamento de governo. Tais documentos dizem respeito tanto à formação da equipe de governo acerca do Planejamento Estratégico-Situacional, realizada no primeiro mês da gestão, quanto à estruturação do processo de planejamento no governo, envolvendo as diversas áreas da Prefeitura.

A segunda fase, por sua vez, se deu a partir da realização de entrevistas semi-estruturadas com pessoas que trabalharam na referida gestão municipal em cargos de primeiro e segundo escalão de diferentes secretarias do governo. As entrevistas foram realizadas com o objetivo de compreender as razões pela adoção do Planejamento Estratégico-Situacional, como se deu o processo de implementação deste método, bem como quais elementos constitutivos da teoria do método PES encontravam-se presentes no planejamento da gestão municipal em questão.

As experiências pioneiras de aplicação do método PES na Prefeitura de Santo André na década de 1990, por iniciativa do ex-prefeito Celso Daniel, tornaram o município uma referência na adoção do Planejamento Estratégico-Situacional em âmbito local. Este fato colaborou para auxiliar na difusão do método em outras gestões petistas, assim como em seu uso para o planejamento estratégico da atuação partidária, de movimentos sociais, de sindicatos, entre outras organizações que passaram a se referenciar em tal método de planejamento.

Deste modo, considerando este histórico e o importante papel das experiências de uso do método PES no município de Santo André, era compreendido que a gestão que estava se iniciando frente à Prefeitura Municipal de

Santo André deveria adotar o Planejamento Estratégico-Situacional enquanto ferramenta norteadora da organização e da atuação do governo.

Os primeiros meses do governo do ex-prefeito Carlos Grana foram marcados pelo processo de planejamento estratégico da gestão. Iniciado por uma revisão do 'Plano de 100 Dias', diante da situação orçamentária deficitária que se encontrava a Prefeitura Municipal, o governo se concentrou entre os meses de janeiro a abril de 2013 na realização do planejamento estratégico.

Houve, no final do mês de janeiro daquele ano, uma formação para a equipe de governo acerca do método do Planejamento Estratégico-Situacional, realizada por Miriam Belchior, que na época desempenhava a função de ministra de Planejamento, Orçamento e Gestão do governo federal brasileiro. O encontro foi voltado para uma formação prática relacionada à implementação do método PES enquanto um instrumento de planejamento das ações do governo em âmbito local.

No encontro foi abordado que a implementação do Planejamento Estratégico-Situacional enquanto ferramenta de governo está atrelada à realização de algumas etapas: 1) construir o Triângulo de Governo; 2) realizar as ações de modo a garantir o equilíbrio do Triângulo; e 3) adotar mecanismos de acompanhamento e monitoramento das ações relativas ao Triângulo de Governo.

O primeiro passo, a construção do Triângulo de Governo, está estruturada a partir da construção de seus vértices: o projeto de governo, a capacidade de governo e a governabilidade. No que diz respeito ao projeto de governo, é apontado a necessidade de definir as marcas e os desafios da gestão. Já em relação à capacidade de governo, sua construção passa pela identificação dos aspectos positivos e negativos nas perspectivas política, econômica e técnico-administrativa da gestão. A construção do vértice da governabilidade, por sua vez, demanda o mapeamento dos atores importantes, situando seus posicionamentos em relação às marcas e desafios do programa de governo, bem como seus respectivos peso político.

De forma complementar à construção do Triângulo de Governo, foi abordada a importância de identificar os cenários possíveis, bem como os impactos de tais cenários sobre as marcas e desafios do programa de governo. Além disso, a equipe

foi orientada no que diz respeito às surpresas que podem ocorrer ao longo da gestão, de modo com que seja necessário elaborar planos de contingência para lidar com essas situações surpresas com rapidez e sem desperdício de recursos.

A segunda etapa da implementação do método PES enquanto uma ferramenta de planejamento de governo, por sua vez, está relacionada às ações realizadas para alcançar equilíbrio do Triângulo de Governo. Tais ações podem ser divididas em dois tipos: revisão do vértice do Projeto de Governo; e revisão dos vértices da Capacidade de Governo e da Governabilidade.

A revisão do vértice do Programa de Governo está relacionada à adaptação deste aos demais vértices do Triângulo. Já a revisão dos vértices da Capacidade de Governo e da Governabilidade deve ater-se aos problemas que causam um desequilíbrio em tais vértices. Neste sentido, é abordado o processo de resolução de problemas através da construção do fluxograma situacional, conforme teorizado por Carlos Matus no método PES.

Já a terceira e última etapa mencionada na formação da equipe é a implementação de mecanismos de acompanhamento e monitoramento das ações relativas ao Triângulo de Governo. Os procedimentos a serem adotados, nesta etapa, são: a sala de situações; a realização constante de revisão do Triângulo de Governo; e a análise de confiabilidade do plano.

Após a formação da equipe de governo a respeito do Planejamento Estratégico-Situacional e sua adoção na gestão pública, foram realizadas algumas reuniões para avançar no planejamento estratégico do governo, estando estruturado em três momentos: o primeiro voltado para a construção de uma visão de cidade, de modo a alinhar as expectativas da equipe e as possibilidades concretas do governo; o segundo relacionado à definição das marcas do governo e os principais objetivos da gestão; e o terceiro momento enquanto o processo de planejamento de todas as áreas do governo e suas respectivas secretarias, de modo a construir o plano de ação de cada área a partir de oficinas de planejamento.

Estes encontros que constituíram o planejamento estratégico do governo Carlos Grana se deu entre os meses de fevereiro e abril de 2013, tendo como base o programa de governo apresentado para a disputa eleitoral, assim como uma

análise das condições do município e uma pesquisa qualitativa realizada no início de fevereiro, promovida com o objetivo de compreender as expectativas e os problemas vistos pela população andreense.

Observa-se que este processo descrito significou a construção do Triângulo de Governo da gestão. O resultado concreto de tal processo foi a definição de 5 macrodesafios, divididos em 17 desafios, além do estabelecimento das marcas da gestão. Tais desafios serviram de norteadores para o planejamento estratégico das secretarias, bem como para a elaboração do Plano Plurianual (PPA) Participativo para o quadriênio seguinte (2014-2017).

No início do governo também foi estabelecida a criação de dois importantes espaços de planejamento e articulação da gestão: a Sala de Planos, e o Comitê de Orçamento e Custeio (COC). A Sala de Planos tinha como atribuição o monitoramento das ações de todas as áreas do governo, de modo a articular estratégias junto às secretarias para a viabilização dos projetos prioritários e assim consolidar as marcas estabelecidas no planejamento estratégico.

A Sala de Plano era composta pela Secretaria de Orçamento Participativo e Planejamento, pela Secretaria de Governo e pelos Agentes de Planejamento (AP). Estes últimos foram uma iniciativa da gestão que destacava uma pessoa de cada secretaria responsável pelo gerenciamento do plano e pela gestão orçamentária em sua área, atuando como um intermediário entre sua secretaria de trabalho e a Sala do Plano.

O Comitê de Orçamento e Custeio, por sua vez, tratava-se de uma instância de assessoria do gabinete do prefeito, criada com o objetivo de monitorar a execução orçamentária diante do endividamento que se encontrava a Prefeitura de Santo André no início da gestão. Esta instância era responsável por aprovar a liberação de recursos para execução orçamentária das ações do governo, mediante solicitação das secretarias. O COC era composto pelo Secretário de Governo, pelo Secretário de Finanças, pelo Secretário de Orçamento Participativo e Planejamento, e pelo Secretário de Administração e Modernização.

Observa-se a existência de uma correlação destes ambientes (Sala de Plano e COC) com a Sala de Situações estabelecida por Matus no método PES. Na

experiência do estudo de caso em questão foi possível identificar uma divisão no que diz respeito ao monitoramento e acompanhamento: enquanto a Sala de Planos estava responsável pelo aspecto do monitoramento operacional das ações do governo, o Comitê de Orçamento e Custeio, além de sua principal atribuição, também realizava um monitoramento do ambiente político da gestão.

Importante destacar que foram constatadas algumas variações relevantes no Triângulo de Governo da gestão ao longo de seus quatro anos de mandato. O principal gargalo da gestão se deu no vértice da Capacidade de Governo, especialmente em relação à capacidade financeira. A gestão herdou uma prefeitura endividada, de modo com que fosse necessário adaptar o vértice do Projeto de Governo às circunstâncias colocadas. Não obstante, a capacidade financeira se agravou com o decorrer da gestão, especialmente a partir de 2015, quando houveram problemas no fluxo de caixa, atrasando o pagamento de contratos de fornecedores e prestadores de serviço da Prefeitura.

O atraso de pagamento comprometeu a relação do governo com os empresários que haviam contratos firmados com a Prefeitura, afetando o vértice de Governabilidade. Ainda em relação a este vértice, um fator de desequilíbrio do Triângulo de Governo foram as duas derrotas do governo na eleição para a Presidência da Câmara Municipal nos dois biênios do mandato (2013-2014 e 2015-2016), que também impactaram negativamente na governabilidade da gestão.

Deste modo, observa-se que na segunda metade do mandato este vértice foi consideravelmente comprometido, na medida em que houveram os problemas mencionados (a crise orçamentária e financeira, e os entraves com o Poder Legislativo Municipal) somados com a instabilidade política do Governo Federal na época, que afetou diretamente as gestões municipais alinhadas politicamente com a Presidência da República, como era o caso da Prefeitura Municipal de Santo André.

Mostra-se necessário destacar, no entanto, que houve uma importante iniciativa da gestão que representou um pequeno avanço no equilíbrio do Triângulo de Governo. Trata-se do Plano Plurianual Participativo e dos Orçamentos Participativos, que envolveu a população na definição de diretrizes e ações da gestão, auxiliando no equilíbrio nos vértices de Governabilidade e de Programa de Governo.

A construção do Plano Plurianual Participativo foi o projeto de maior enfoque da Secretaria de Orçamento Participativo e Planejamento (SOPP) no primeiro ano do mandato, na medida em que constituiu um esforço de articular todo o governo para a realização de consultas à população acerca da definição das prioridades para a Prefeitura Municipal naquela gestão. Ao todo, foram mais de 7 mil pessoas envolvidas na elaboração do PPA Participativo do município de Santo André em 2013 (PMSA, 2013).

O Plano Plurianual Participativo definiu as diretrizes estratégicas do governo para o mandato, orientando o processo de consulta popular para a construção do Orçamento Participativo, que, por sua vez, resultava na elaboração da Lei Orçamentária Anual. Observa-se, a partir do exposto, que existiu um fluxo para a definição das ações do governo: inicialmente, tendo como referência o programa de governo, foi elaborado um plano de governo; a partir do plano de governo, foram estabelecidas as diretrizes da gestão por meio do PPA Participativo; e a partir das diretrizes, foram definidas as ações a serem executadas por meio do Orçamento Participativo.

Importante destacar que parte do secretariado estava, pela primeira vez, desempenhando uma função na gestão pública. Deste modo, tendo em vista não comprometer o vértice da Capacidade de Governo da gestão, no início do governo foram realizadas reuniões de formação do secretariado, na qual é incluída a palestra da ex-ministra Miriam Belchior a respeito do uso do método PES na gestão pública municipal.

Neste sentido, apesar dos constantes esforços para que o planejamento estratégico do governo fosse seguido pelo conjunto das secretarias, a partir do segundo ano de governo passou a existir algumas dificuldades para a manutenção desta dinâmica de organização e atuação da gestão, especialmente em relação às secretarias cujos titulares não tinham familiaridade com o método PES. Apesar da Sala do Plano e do Comitê de Orçamento e Custeio terem como referência o planejamento estratégico do governo, a falta de adesão ao método de planejamento acabou por comprometer que toda a gestão estivesse alinhada em relação ao uso do Planejamento Estratégico-Situacional enquanto ferramenta de governo.



Por fim, é necessário pontuar que a adoção do método PES estava sustentada em técnicas de visualização e facilitação de planejamento, de modo a constituir uma moderação que estimula o envolvimento de todos participantes do processo de planejamento. Neste sentido, foi instituída a Rede de Moderadores Internos da Prefeitura de Santo André, um instrumento para auxiliar os diferentes níveis da hierarquia do Poder Executivo Municipal na realização do planejamento estratégico.

A Rede de Moderadores era composta por dezenas de servidores de diversas áreas da Prefeitura, que passavam por um processo de capacitação no Curso de Formação de Moderadores. Assim, sempre que uma determinada área da gestão (seja uma secretaria, uma diretoria ou até mesmo a equipe de um equipamento público) demandava a moderação para a realização do planejamento, era destacada uma pessoa de fora da área solicitante para auxiliar na condução do processo de planejamento.

Trata-se de uma iniciativa importante para implementar o planejamento de forma descentralizada na gestão, garantindo que as mais diversas áreas do Poder Executivo Municipal tivessem as condições de elaborar um plano de ação para atingir os objetivos estabelecidos.



## 5. CONCLUSÕES

O Planejamento Estratégico-Situacional, como é possível observar a partir do exposto, é uma metodologia desenvolvida para auxiliar a alta direção de governo, estruturada a partir de uma densa teoria (denominada Teoria do Jogo Social), de conceitos e de técnicas que dão forma ao método PES, levando em consideração os aspectos estratégico e situacional do planejamento (MATUS, 2021).

Deste modo, considerando o alto grau de complexidade do método, a implementação do Planejamento Estratégico-Situacional demanda uma adaptação para o contexto que está sendo utilizado. Este fator é algo reconhecido pela literatura que estuda o método PES em casos concretos. No entanto, tal adaptação pode acabar desconfigurando o método do Planejamento Estratégico-Situacional inicialmente teorizado por Carlos Matus, que, como apontado na seção de introdução, configura a hipótese da presente pesquisa.

Em relação à experiência da Prefeitura Municipal de Santo André na gestão 2013-2016 com a adoção do método PES, foi possível identificar alguns elementos relevantes quanto a implementação do método a partir dos documentos estudados e das entrevistas realizadas.

Convém destacar, de início, que trata-se de uma experiência que possui um forte referencial no método desenvolvido por Carlos Matus como norteador do processo de planejamento. É possível identificar esta característica a partir de um conjunto de ações do governo - como a realização da formação do secretariado sobre a implementação do método PES em âmbito local - bem como a partir de conceitos do Planejamento Estratégico-Situacional que estiveram presentes na gestão.

No processo de planejamento estratégico do governo foi possível identificar a existência de elementos que remetem aos quatro momentos do método PES - explicativo, normativo, estratégico e tático-operacional -, embora na prática não fossem estruturados de acordo com a teoria desenvolvida por Carlos Matus.

O planejamento estratégico de governo realizado no início da gestão resultou na construção do Triângulo de Governo, um conceito estruturante do método PES. A

partir disso, houve um esforço contínuo da equipe de planejamento para alinhar as secretarias da gestão, de modo com que as ações do governo caminhassem no sentido de atingir as marcas e os objetivos estabelecidos. Para tanto, foi criada a Sala do Plano, uma iniciativa inspirada na Sala de Situações - que, como visto, também é um conceito central do método PES.

No entanto, apesar do Planejamento Estratégico-Situacional ter sido uma referência para a gestão, utilizando inclusive conceitos desenvolvidos por Matus, o que pode ser observado é que na prática não houve uma implementação do método PES enquanto tal. Isso ocorre na medida em que a adoção de conceitos e de ferramentas do Planejamento Estratégico-Situacional ocorreu de forma parcial, desconsiderando alguns aspectos estruturantes da teoria de Carlos Matus.

Exemplo disso é o próprio Triângulo de Governo. Apesar de sua elaboração no início do mandato da gestão, foi possível observar que não houveram ações para atingir o equilíbrio entre os vértices do Triângulo, bem como não havia uma revisão constante dele para atualizá-lo conforme as circunstâncias do jogo social. Esta característica reflete, inclusive, que a Sala do Plano designada pelo caso estudado destoa da Sala de Situações conforme conceituada por Matus, uma vez que a Sala do Plano estava mais focada no acompanhamento das ações de governo, estando assim desprovida da análise situacional, do monitoramento da conjuntura e dos vértices do Triângulo de Governo.

Outro fator que corrobora tal apontamento foi o grau de adesão do secretariado para com o método PES na gestão. Neste sentido, é importante destacar que a adoção do PES se deu por conta do histórico deste método do planejamento no município, e não em função de uma centralidade dada pelo Chefe do Poder Executivo e pelo conjunto do secretariado ao Planejamento Estratégico-Situacional enquanto uma ferramenta de governo. Conseqüentemente, a adesão ao método ocorreu de forma parcial entre o secretariado, comprometendo, assim, sua implementação de forma plena na gestão.

Além disso, ficou explícita uma confusão do método do Planejamento Estratégico-Situacional com as técnicas de moderação para a facilitação e visualização do planejamento. Muitas vezes compreendiam estar implementando o método PES, enquanto na verdade estavam aplicando uma técnica de moderação

(especialmente nas oficinas de planejamento auxiliadas pela Rede de Moderadores Internos da Prefeitura de Santo André). Essa confusão estava presente em pessoas que ocupavam o primeiro e segundo escalão da gestão, e reflete como o método PES estava sustentado em tais técnicas de visualização e facilitação da dinâmica grupal de planejamentos.

Por fim, é necessário pontuar que o principal enfoque da equipe de planejamento ao longo dos quatro anos de mandato foi a promoção de processos participativos para a elaboração das peças orçamentárias - resultando nas experiências do Plano Plurianual Participativo e do Orçamento Participativo - e, a partir disto, realizar o acompanhamento das ações das secretarias.

Deste modo, apesar de não ter havido a implementação do método PES conforme teorizado, existe uma avaliação geral de que o planejamento estratégico realizado na gestão foi um dos principais fatores que viabilizou a concretização de muitas ações da gestão em circunstâncias consideravelmente desfavoráveis (caracterizadas, sobretudo, pelos problemas de governabilidade e da baixa capacidade financeira).

Neste sentido, observa-se que na gestão 2013-2016 da Prefeitura Municipal de Santo André o Planejamento Estratégico-Situacional não foi adotado a partir da principal característica elaborada por Matus: a de ser uma ferramenta de governo, na medida em que não conseguiu implementar as dinâmicas do Triângulo de Governo e da Sala de Situações. Ainda assim, trata-se de um método que serviu de referência para o governo. O caso estudado, portanto, reforça a dificuldade de utilizar um método complexo e rígido como o Planejamento Estratégico-Situacional, sendo necessário um conjunto de condições para garantir sua implementação.

## 6. BIBLIOGRAFIA

ARTMANN, E.. **O Planejamento Estratégico Situacional no nível local: um instrumento a favor da visão multissetorial**. Cadernos da Oficina Social, Rio de Janeiro, v. 3, p. 98-118, 2000.

BELCHIOR, Miriam. **A Aplicação de Planejamento Estratégico Situacional em Governos Locais: Possibilidades e Limites - os Casos de Santo André e São José dos Campos**. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-Graduação da EAESP/FGV, Área de Concentração: Política Urbana). São Paulo: EAESP/FGV, 1999. 102p.

BRAZIL. MINISTERIO DA AGRICULTURA, INDUSTRIA E COMMERCIO. **Recenseamento do Brazil : realizado em 1 de setembro de 1920 : população**. Directoria Geral de Estatística. Rio de Janeiro: Typ. da Estatística, 1928. Disponível em:  
<<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=26463>>. Acesso em 14/12/2023.

CORREA, H. L.; HOURNEAUX JUNIOR, F.; SOBREIRA NETTO, F. ; SOUZA, A. E.. **Evolução da aplicação do planejamento estratégico situacional na administração pública municipal brasileira: o caso Santo André**. GESTÃO & REGIONALIDADE (ONLINE), v. 23, p. 15-20, 2007.

DATAVIVA. Belo Horizonte. Disponível em:  
<[https://www.dataviva.info/pt/build\\_graph/rais/4sp090604/all/all?view=Industries&graph=stacked](https://www.dataviva.info/pt/build_graph/rais/4sp090604/all/all?view=Industries&graph=stacked)>. Acesso em 21/11/2023

HUERTAS, Franco. **O método PES: entrevista com Matus**. Tradução: Giselda Barroso Sauveur. São Paulo: Fundap, 2014.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Recenseamento Geral do Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 1940. Disponível em:  
<<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=7314>>. Acesso em: 15/12/2023.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico: 1950**. Rio de Janeiro: IBGE, 1950. Disponível em:  
<<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=767>>. Acesso em: 15/12/2023.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico: 1960**. Rio de Janeiro: IBGE, 1960. Disponível em:

<<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=768>>. Acesso em: 15/12/2023.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico: 1970**. Rio de Janeiro: IBGE, 1970. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=769>>. Acesso em: 15/12/2023.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico: 1980 - Dados Distritais**. Rio de Janeiro: IBGE, 1982. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=771>>. Acesso em: 15/12/2023.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico: 1991**. Rio de Janeiro: IBGE, 1991. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=782>>. Acesso em: 15/12/2023.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico: 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9663-censo-demografico-2000.html?edicao=9771&t=downloads>>. Acesso em: 17/12/2023.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico: 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010.html?edicao=9670&t=downloads>>. Acesso em: 17/12/2023.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico de 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <<https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/indicadores.html?localidade=5300108&tema=1>>. Acesso em: 17/12/2023.

MATUS, Carlos. **Política, planificación y gobierno**. Caracas: Fundación Altadir, 1987.

MATUS, Carlos. **O Plano como Aposta**. São Paulo em perspectiva, vol.5, n.4, p. 28-42, out/dez. 1991.

MATUS, Carlos. **Estratégias políticas: Chimpanzé, Maquiavel e Ghandi**. Tradução: Giselda Barroso Sauveur. São Paulo: Fundap, 1996.

MATUS, Carlos. **Los tres cinturones del gobierno**. Buenos Aires: Universidad Nacional de La Matanza, 2007.

MATUS, Carlos. **Teoría del juego social**. 2a ed. Remedios de Escalada: De la UNLa - Universidad Nacional de Lanús, 2021.

MINDRISZ, Moacir Paulo. **Política Habitacional e Habitação Popular: Análise do Caso do Município de Santo André**. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-Graduação da EAESP/FGV, Área de Concentração: Planejamento Urbano). São Paulo: EAESP/FGV, 1981. 206p.

PMSA - PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ. **Plano Municipal de Habitação**. Santo André: PMSA, 2006.

PMSA - PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ. **Caderno do PPA Participativo - Santo André 2014-2017**. Santo André: PMSA, 2013.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria dos Negocios da Agricultura, Industria e Comercio. **Recenseamento demographico, escolar e agricola - zootécnico do Estado de São Paulo (20 de setembro de 1934)**. São Paulo: 1936. 43 p. Disponível em:

<[https://bibliotecadigital.seade.gov.br/view/listarPublicacao.php?lista=0&opcao=5&busca=Recenseamento%20demographico.%20escolar%20e%20agricola%20-%20zootecnico%20do%20Estado%20de%20Sao%20Paulo%20\(20%20de%20setembro%20de%201934\)&tipoFiltro=&filtro=&descFiltro=](https://bibliotecadigital.seade.gov.br/view/listarPublicacao.php?lista=0&opcao=5&busca=Recenseamento%20demographico.%20escolar%20e%20agricola%20-%20zootecnico%20do%20Estado%20de%20Sao%20Paulo%20(20%20de%20setembro%20de%201934)&tipoFiltro=&filtro=&descFiltro=)>. Acesso em: 15/12/2023.