

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO REGIONAL: UMA ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DOS MÉTODOS DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO APLICADO ÀS REGIÕES

Péricles Purper Thiele¹
Rogério Leandro Lima do Silveira²
Alcione Talaska³

RESUMO

Este artigo tem por objetivo apresentar uma pesquisa bibliográfica sobre os antecedentes históricos do planejamento estratégico, realizada através das abordagens propostas por Mintzberg *et al.* e da abordagem situacional proposta por Carlos Matus. Sendo estas abordagens – aparentemente – contraditórias, realiza-se a comparação levantando aspectos positivos e negativos entre as duas e procede-se a análise final, concluindo-se sobre a importância dos métodos de planejamento para o desenvolvimento das regiões. Depois inicia-se a proposição de uma nova discussão buscando identificar as dimensões relevantes para elaboração e implementação do planejamento estratégico de forma a atender as necessidades econômicas e sociais das regiões.

Palavras-Chave: Planejamento Estratégico. Democracia Participativa. Desenvolvimento Regional. Qualidade de Vida.

REGIONAL STRATEGIC PLANNING: AN ANALYSIS OF THE EVOLUTION OF METHODS USED TO STRATEGIC PLANNING REGIONS

ABSTRACT

This article aims to present a literature about the historical background of strategic planning, carried through the approaches proposed by Mintzberg *et al.* and situational approach proposed by Carlos Matus. As these approaches - apparently - contradictory, performs a comparison lifting positives and negatives between them and proceeds to the final analysis, concluding on the importance of planning methods for the development of defined regions. Then begins the proposition of a new argument trying to identify dimensions so relevant to the preparation and implementation of strategic planning in order to attempt the economic and social necessities of regions.

Keywords: Strategic Planning. Participatory Democracy. Regional Development. Quality of Life.

¹Administrador, Mestre e Doutorando em Desenvolvimento Regional - UNISC/PPGDR. Docente do IFSul. Rio Grande do Sul. Brasil. E-mail: periclespurper@gmail.com

²Geógrafo, Doutor em Geografia Humana e Docente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – UNISC/PPGDR. Rio Grande do Sul. Brasil. E-mail: rlls@unisc.br

³Geógrafo, Doutorando em Desenvolvimento Regional – UNISC/PPGDR. Bolsista CAPES. Rio Grande do Sul. Brasil. E-mail: talaska.alcione@gmail.com

INTRODUÇÃO

Os movimentos sociais, especialmente após a Segunda Guerra Mundial, a Revolução Científica e Tecnológica (RCT) e a efetiva entrada na era do pós-modernismo, com os avanços em transportes e comunicações, trouxeram, entre outras mudanças, o questionamento do paradigma do crescimento econômico em detrimento do desenvolvimento. Ao longo das últimas décadas, muitos autores, pesquisadores, formadores de opinião, investiram no trabalho de pesquisa e construção deste novo paradigma. Os conceitos sobre desenvolvimento evoluíram saindo das ideias lineares propostas por Rostow (1974), Hoover e Fisher⁴, passando por Sachs (1986, 1993 e 2001), Boisier (1991, 1996 e 1999), Sen (2000), Putnam (2005), Harvey (2008) e tantos outros. Mas, ainda fica uma pergunta: quais métodos são capazes de levar uma região de determinado nível de bem-estar a um novo padrão de qualidade de vida? Quais as dimensões que devem ser atendidas? Como efetivamente melhorar a qualidade de vida de determinada população? Ou, como perguntou Boisier (1999), após apresentar os elementos componentes do Capital Sinérgico: cómo hacerlo?

Estas questões foram longamente debatidas pelos teóricos citados acima. Não compete a este texto retomá-las. Nosso objetivo aqui é – escolhida a abordagem desenvolvimentista de interesse da região – identificar qual o melhor método e como fazer para que a região alcance o novo patamar? Como já afirmou Boisier:

[...] me parece que hoy día es claro, en ‘la corporación gremial de la gente que se ocupa del desarrollo’, que se acabó la sinomía inicial entre crecimiento y desarrollo, es claro que entendemos que son dos procesos y dos estados diferentes. Pelo no hemos descubierto todavía la forma exacta de su articulación (BOISIER, 2007, p. 171).

Mais objetivamente, como fazer a região desenvolver-se nas dimensões⁵ social, econômica, cultural, ambiental ou espacial, ou na dimensão que lhes aprouver, mas que chegue efetivamente ao novo patamar de bem-estar. Afinal “el desarrollo tiene un solo propósito [...] generar las condiciones para que un ser humano se transforme en persona humana” (BOISIER, 2007, p. 170).

Ainda é preciso considerar que – além das dimensões citadas acima – a democracia participativa deve estar presente nesta discussão, pois para Touraine:

democracia e desenvolvimento só poderão viver unidos entre si. Um desenvolvimento autoritário fica sufocado e produz crises sociais cada vez mais graves. Uma democracia que se reduz a um mercado político aberto e não se define como a gestão das mudanças históricas perde-se na partitocracia, lobbies e corrupção. Essa conclusão entre modernidade econômica e democracia política, e, portanto, do papel determinante da primeira como elemento de abertura e diversificação da sociedade. [...] Se a modernização é definida como a diferenciação crescente dos subsistemas [...] por sua vez, a democracia define-se como a ausência de qualquer poder global, e, portanto, como o produto final de uma evolução comandada pelo triunfo da racionalidade instrumental e do individualismo. Se, pelo contrário, o desenvolvimento é definido como a gestão política das tensões sociais entre o investimento econômico e a participação social, nesse caso, a democracia

⁴ Citado por Douglass North (1955, p. 294).

⁵ Dimensões propostas por Sachs, mas neste ponto do texto servem apenas como mais uma referência de possíveis dimensões do desenvolvimento.

aparece como a condição e não somente como o resultado dessa gestão (TOURAINÉ, 1996, p. 217).

Uma das ferramentas utilizada tradicionalmente por empresas privadas é o planejamento estratégico e que nas últimas décadas vêm conquistando adeptos em diversas regiões do globo – vide os casos de planejamento dos municípios de Barcelona⁶, Rio de Janeiro⁷, ou de regiões como os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) do Estado do Rio Grande do Sul, ou implantados por instituições privadas como o caso da Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul (FIERGS) que gerencia o programa conhecido como AGENDA 2020 – mas todos com foco no desenvolvimento das suas regiões de abrangência.

Portanto, o foco deste artigo será o Planejamento Estratégico aplicado ao Desenvolvimento Regional. Interessa de pronto esclarecer que o contexto histórico global é de suma importância, mas o texto focará na evolução das abordagens e nos métodos utilizados, desde o seu surgimento logo após a Segunda Guerra Mundial (sem esquecer a origem com Sun Tzu em 500 a.C.), até os modelos mais conhecidos e utilizados atualmente.

O texto iniciará com a evolução das abordagens, avançará para os métodos mais utilizados nas duas principais abordagens (competitiva e participativa) e apresentará uma análise entre estas duas abordagens, sendo uma pesquisa estritamente bibliográfica e utilizando referenciais reconhecidos no tema.

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO – 25 SÉCULOS DE TEORIA

Nenhum livro que trate de “planejamento estratégico” pode dar-se ao luxo de não citar a gênese do tema em aproximadamente 500 a.C., pois o motivo é bem simples: os conceitos embrionários utilizados por Sun Tzu ainda são aplicados nos métodos mais modernos de planejamento. Portanto, mesmo que possa parecer um livro batido, com conceitos elaborados nas cruéis batalhas de tempos primitivos, não é possível abstrair conceitos como os apresentados no capítulo sexto de sua obra “A Arte da Guerra” onde discorre sobre os Pontos Fortes e Pontos Fracos⁸ dos inimigos, da seguinte forma:

“Levo o inimigo a tomar minha força por fraqueza e minha fraqueza por força; enquanto isso, faço com que sua força se torne fraqueza e descubro onde ele não é forte” (SUN TZU, 2006, p. 58).

Sun Tzu não só criou um dos primeiros manuais de guerra como deu os primeiros passos na teoria do planejamento estratégico. E este é o ponto de partida desta ferramenta que se desenvolveu nas organizações militares, se burilou nas corporações privadas a partir da segunda metade do século XX e – agora – se diversifica ao ser aplicado no desenvolvimento de regiões. Assim, ao longo deste tempo, o conceito de planejamento apresentou consideráveis mudanças no que tange a sua forma de implantação e utilização (deixando de

⁶ Ver em GÜELL, 1997.

⁷ Ver em NOVAIS, 2010.

⁸ Os Pontos Fortes e Fracos foram utilizados novamente por Selznick (1957) ao introduzir a Análise de Cenários Externos e Internos na metodologia de Planejamento Estratégico.

ter finalidades bélicas para ter finalidade de desenvolvimento), mas manteve a sua essência quanto aos objetivos finais, ou seja, levar a organização a atingir o novo patamar de atuação.

E é justamente a sua essência, fundada nos tempos belicoso e competitivos de Sun Tzu que mais se destaca atualmente e dá às organizações privadas o caráter competitivo que lhes é peculiar. Sobre isto, Güel, argumentou:

A lo largo de la Segunda Guerra Mundial, se desarrolló intensamente la planificación de programas y presupuestos militares. Estas experiencias fueron trasladadas en la posguerra a muchas compañías privadas, que adaptaron el sistema de presupuesto-control para mejorar el control y la gestión de sus operaciones (GÜEL, 1997, p. 22).

Após a Segunda Guerra Mundial, surge o conceito de planejamento estratégico de longo prazo e diversos autores passam a tratar da aplicação da ferramenta especificamente nas grandes corporações. Entre estes, destacam-se: Drucker (1954, 1980 e 1992), Ansoff (1965 e 1979), Chandler (1962), Porter (1980, 1985 e 1989), Kotler (1998), Kaplan e Norton (1990 e 1997) e Hamel e Prahalad (1995).

Esta plêiade de autores de textos consagrados nos leva ao primeiro conhecimento sobre planejamento estratégico, ou seja, a grande diversidade de métodos e aplicações existentes. E justo no intuito de organizar e sistematizar os modelos existentes que o trabalho de Minstzberg e colaboradores (2010) ganhou notoriedade ao apresentar as escolas do pensamento estratégico a partir de suas concepções e paradigmas estratégicos.

Minstzberg, Ahlstrand e Lampel (2010) dividem o pensamento estratégico em três naturezas específicas: prescritiva, descritiva e híbrida. E, a estas naturezas, atribuem dez escolas diferentes descrevendo suas origens, premissas, aplicações, vantagens e desvantagens.

Segundo os autores, as escolas de natureza prescritiva preocupam-se mais em como formular a estratégia do que como elas se formam, ou seja, preocupam-se com a definição de um processo detalhado em passos sequenciais lógicos que ao final resultam em um plano de ação⁹ que especifique as atividades que devem ser realizadas, quem será o responsável pela sua realização, os prazos, os orçamentos, etc. Caracterizam-se por esta natureza as escolas: do Design, do Planejamento e do Posicionamento.

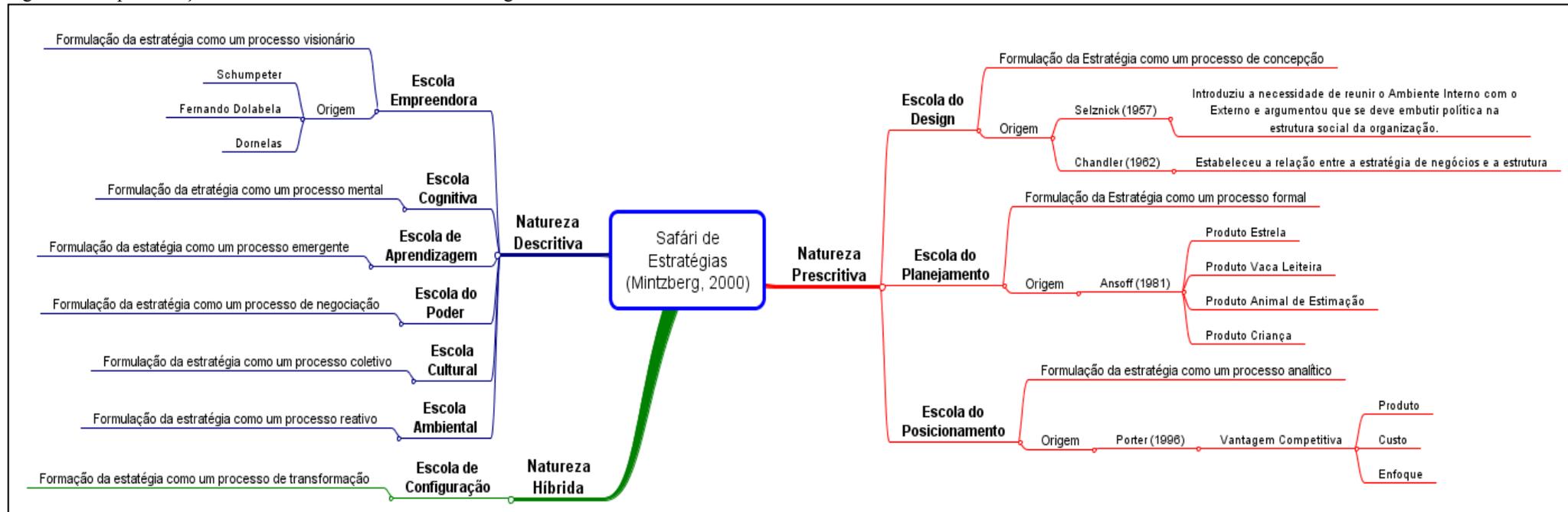
Em contrapartida as escolas de natureza descritiva detêm-se mais na descrição de como as estratégias são, de fato, formuladas e menos na prescrição do comportamento estratégico ideal. As escolas que possuem esta natureza são: Escola Empreendedora, Escola Cognitiva, Escola do Aprendizado, Escola do Poder, Escola Cultural e Escola Ambiental.

Finalmente a Escola da Configuração busca um processo de transformação integrando características de natureza prescritiva com as de natureza descritiva, constituindo-se na terceira natureza, conhecida como híbrida.

A figura abaixo apresenta as escolas categorizadas nas suas naturezas:

⁹ Segundo Vicente Falconi Campos, o plano de ação é um conjunto de ações não desdobráveis – ações que devem ser executadas pelo próprio responsável pela diretriz e que são transformadas em ações. Uma meta é transformada em dezenas de planos de ação (CAMPOS, 1996, p. 58).

Figura 1 – Representação das Escolas do Pensamento Estratégico.



Elaborado pelos autores a partir de Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010).

Dentro da categoria prescritiva, os autores destacam três escolas: do Design, do Planejamento e do Posicionamento. Estas escolas são a base das metodologias atuais de planejamento estratégico, por este motivo, dedicaremos especial atenção a elas.

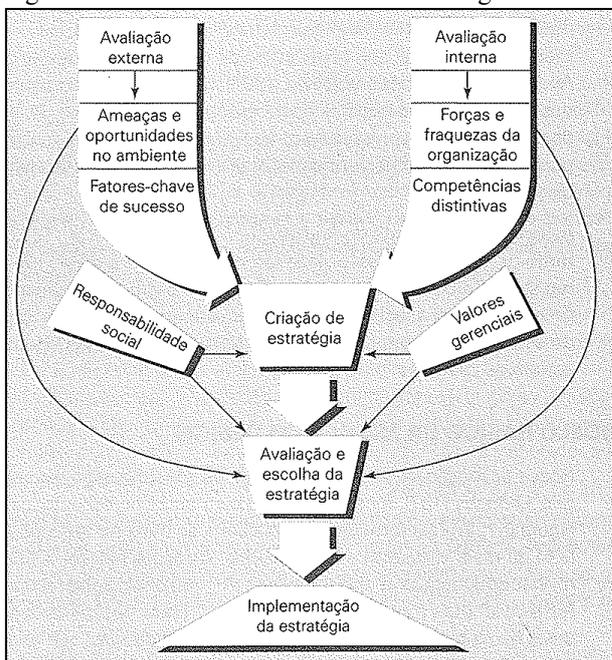
ESCOLA DO DESIGN

Segundo Mintzberg, esta escola representa a visão mais influente do processo de formulação estratégica. Pois, partindo dos conceitos-chave (já utilizados por Sun Tzu):

continuam a formar a base dos cursos de graduação e mestrado em estratégia, bem como grande parte da prática de administração estratégica. Professores, consultores e planejadores em todo o mundo encheram incontáveis quadros negros e Powerpoints com a famosa noção de SWOT – a avaliação dos Pontos Fortes (Strengths) e dos Pontos Fracos (Weaknesses) da organização à luz das Oportunidades (Opportunities) e das Ameaças (Threats) em seu ambiente (MINTZBERG, AHLSTRAND; LAMPEL, 2010, p. 36).

Estes conceitos foram introduzidos nas organizações por Selznick que, em 1957, declarou a necessidade de analisar os ambientes internos e externos da empresa; foram complementados por Chandler (1962) ao citar a importância da estrutura formal das empresas para a realização do planejamento, mas a metodologia destacou-se com Andrews (1987). Mintzberg (2010) ilustrou esquematicamente as fases do método conforme a figura abaixo:

Figura 2 – Modelo básico da Escola do Design



Fonte: Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010, p. 38).

Além da avaliação dos cenários internos e externos, foram acrescentados mais dois aspectos que se tornaram presentes nos modelos futuros: os valores gerenciais e a responsabilidade social da empresa. Com a determinação das estratégias, conclui-se a fase de proposição de estratégias e passasse para a fase de avaliar quais estratégias devem ser

implantadas. Mintzberg (2010) sugere a aplicação de testes que avaliam: consistências, consonância, vantagem e viabilidade.

As premissas que sustentam este método segundo Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010) são:

- a) A formulação da estratégia deve ser processo deliberado de pensamento consciente;
- b) A responsabilidade por esse controle e essa percepção deve ser do executivo principal: essa pessoa é o estrategista;
- c) O modelo de formulação de estratégia deve ser mantido simples e informal;
- d) As estratégias devem ser únicas: as melhores resultam de um processo de design individual;
- e) O processo de design está completo quando as estratégias parecem plenamente formuladas como perspectiva;
- f) Essas estratégias devem ser explícitas; assim, precisam ser mantidas simples;
- g) Depois que essas estratégias são formuladas, poderão ser implantadas.

Ao criticar este modelo, os autores afirmam:

Uma estratégia que coloca uma organização em um nicho pode estreitar a sua própria perspectiva. Isto parece ter acontecido com a própria escola do design (para não mencionar todas as outras escolas) com respeito à formulação de estratégias. Já sugerimos que as premissas do modelo negam certos aspectos importantes da formulação de estratégia, como o desenvolvimento incremental e a estratégia emergente, a influência da estratégia emergente, a influência da estrutura existente sobre a estratégia e a plena participação de outros atores, além do principal executivo (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010, p. 45).

As análises principais feitas pelos autores ao modelo do design centram-se nos seguintes pontos:

- a) Ao proceder a avaliação dos pontos fortes e pontos fracos a metodologia não se preocupa com a aprendizagem da organização. Ou seja, a formação da estratégia é um processo de concepção e não de aprendizagem e citam como exemplo a identificação dos pontos fortes e fracos feitas por intermédio de: consideração, avaliação, julgamento embasado na análise, o que, segundo os autores “tem-se a imagem de executivos concentrados em torno de uma mesa, discutindo os pontos fortes, pontos fracos e competências distintas de uma organização, como estudantes em uma aula de estudos de caso”.
- b) A centralização da elaboração na figura do principal executivo reforça o personalismo e impacta negativamente na contribuição de outros agentes. Mintzberg (2010) afirma que é impossível, para um executivo, orquestrar todas as decisões internas, todos os eventos ambientais externos, os relacionamentos comportamentais e de poder, as necessidades técnicas e informacionais e ações de oponentes inteligentes de forma que eles se juntem no momento preciso.
- c) Separação entre as fases de formulação das estratégias e a fase de implementação consiste em uma crítica acirrada proposta pelos autores a esta dicotomia. O

principal argumento apresentado por eles consiste em questionar se a forma “pense, depois faça” é realmente a melhor maneira, em especial quando os pensadores ficam no topo de uma linha “hierárquica” imaginada, ou pior ainda, ficam fora, em uma firma de consultoria, enquanto os executores devem arrumar-se com a implementação, lá embaixo? Até que ponto esta visão da organização corresponde a realidade da organização?

No período em que foi elaborada a metodologia da Escola do Design, H. Igor Ansoff apresenta a proposta da metodologia da Escola do Planejamento, a partir do livro “*Corporate Strategy*” (1965), que passaremos a tratar a seguir.

ESCOLA DO PLANEJAMENTO

Para Lobato et al. (2011, p. 29) a Escola do Planejamento preconiza a formação estratégica como um processo formal que segue um conjunto específico de etapas que devem ser observadas rigorosamente. Esses passos partem da análise da situação atual da empresa até o desenvolvimento e a exploração de diferentes cenários alternativos.

Mintzberg (2010) afirma que a metodologia caracteriza-se pelos seguintes etapas: determinação de objetivos e metas; elaboração e quantificação dos resultados; análise de ambiente externo e interno; avaliação de estratégias; e operacionalização por intermédio da elaboração de planos de ação.

A crítica feita por Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010) a esta Escola refere-se ao fato de que os planos são elaborados sem ligação coerente com a realidade, o que leva ao entendimento de que planejamento e execução não estão relacionados.

ESCOLA DO POSICIONAMENTO

Iniciada a partir dos estudos de Porter com a publicação do livro *Competitive Strategy* em 1980, tornou-se uma das escolas mais influentes. O ponto de partida para esta escola é a sua situação frente ao mercado que é escolhida entre três posições possíveis: competição por diferenciação de produto, por liderança em custos ou enfoque.

Mintzberg (2010) resume as premissas da Escola do Posicionamento, da seguinte forma:

- a) Identificação de uma posição específica no mercado;
- b) Mercado competitivo baseado na racionalidade econômica;
- c) O processo de formulação busca uma estratégia genérica de competição por meio de processo analítico;
- d) Os analistas são fundamentais no processo com recomendações baseadas em processo analítico devidamente quantificado;

- e) As estratégias são geradas, detalhadas, articuladas e implantadas. A estrutura do mercado direciona a escolha do posicionamento estratégico que, por sua vez, determina a estrutura organizacional.

As críticas feitas por Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010) referem-se ao foco definido exclusivamente para o âmbito econômico, esquecendo a dimensão social; ao contexto voltado somente para grandes empresas; ao processo de elaboração e implantação que inviabiliza a aprendizagem, criatividade e envolvimento emocional; e, finalmente, às estratégias propriamente ditas que focam somente em estratégias genéricas para indústrias já estabelecidas.

As escolas que se enquadram na natureza prescritiva possuem evidente foco no momento de elaboração das estratégias, ou seja, na definição do método que será aplicado para a criação das estratégias. As escolas a seguir – de natureza descritiva – apresentam o foco na etapa seguinte que contempla a estratégia definida a partir da situação em que a organização se encontra. Apresentaremos a Escola do Empreendedorismo por ser a de maior aplicação deixando as demais – Escola Cognitiva, Escola do Aprendizado, Escola do Poder, Escola Cultural e Escola Ambiental – para pesquisa posterior.

ESCOLA DO EMPREENDEDORISMO

A Escola do Empreendedorismo tem por ponto de partida a visão do líder empresarial que, a partir da sua criação mental, implanta e executa as operações de uma organização. Para Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010) a abordagem da prescrição enraíza a formulação das estratégias nos processos mentais do principal executivo, mas não forma um culto em torno da pessoa do líder, desprezando elementos intangíveis, personalizados e idiossincráticos da personalidade deste líder.

A Escola do Empreendedorismo fez exatamente o contrário. Ela não só focalizou o processo de formulação de estratégia exclusivamente do líder único, mas também enfatizou o mais inato dos estados e processos – intuição, julgamento, sabedoria, excelência, critério. Isto promove uma visão de estratégia como perspectiva, associada com a imagem e senso de direção, isto é visão (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010, p. 128).

Para os autores, o conceito mais central desta escola é a visão que se trata de uma representação mental de estratégia, criada ou ao menos expressa na cabeça do líder, servindo de inspiração e de guia para o que deve ser feito.

Caracteriza-se a Escola Empreendedora pelas seguintes atividades:

- a) Elaboração da estratégia é caracterizada pela busca incessante de oportunidades;
- b) O poder está centralizado nas mãos do executivo-chefe da organização;
- c) A elaboração da estratégia é marcada por saltos para frente num terreno dominado por incertezas;
- d) O crescimento é a principal preocupação da organização.

As principais críticas a esta escola relacionam-se justamente a dependência excessiva, a visão do líder para gerar resultados e a falta de embasamento científico da associação do sucesso empresarial à personalidade empreendedora do líder.

As demais escolas elencadas por Mintzberg, apesar da sua importância, trataremos com maior detalhamento em nova fase desta pesquisa, portanto, com vista ao atendimento do objetivo proposto inicialmente, analisar duas abordagens distintas de planejamento, apresentamos a seguir, a abordagem participativa conhecida como Planejamento Estratégico Situacional (PES), elaborado por Carlos Matus a partir da década de 1970.

ABORDAGEM ALTERNATIVA AO MODELO COMPETITIVO

Uma abordagem alternativa aos modelos tradicionais de planejamento estratégico foi proposta por Carlos Matus Romo que nasceu no Chile em 1931, formou-se em economia em 1955 e participou ativamente do Governo de Salvador Allende, sendo Ministro da Economia daquele país entre 1971 e 1972. Entre os anos de 1965-1970 foi Diretor da Divisão de Serviços do Instituto Latinoamericano de Planejamento Econômico e Social (ILPES/CEPAL) onde participou de atividades na América Central, Brasil, República Dominicana, Equador, Bolívia, Peru e Colômbia.

Entre suas publicações destacam-se: *Estrategia y Plan* de 1969 que para Lira (2006) é uma obra com forte influência dos seguintes aspectos de sua vida:

- (i) o peso de sua formação acadêmica em economia, que tendeu a enfatizar o papel das relações econômicas e a valorizar a busca de leis regulares e universais; (ii) o contexto cepalino com o qual estava envolvido e que direcionava suas análises para a questão do desenvolvimento econômico; (iii) a ideologia socialista que fortaleceu a crença na transformação da sociedade por meio da política (LIRA, 2006, p. 21).

A partir de 1973, após o golpe de Estado no Chile, Matus foi preso político em Dawson e Ritoque, sendo que em 1975, após ser libertado, seguiu para o exílio na Venezuela. Neste período, Matus iniciou o questionamento sobre os modelos de planejamento e traçou as primeiras ideias sobre o Planejamento Estratégico Situacional (PES) e escrevendo o livro “*Planificación de Situaciones*”, lançado em 1980.

Em 1984 publicou “*Política y Plan*”, sendo seu conteúdo ampliado em “*Política, Planificación y Gobierno*”.

A Fundação ALTADIR (Alta Direção) foi criada em 1988 em Caracas – Venezuela como o objetivo de formação de Técnicos de Governos nos métodos de planejamento estratégico e técnicas de alta direção.

“*Adios, Señor Presidente*” foi o livro lançado em 1994, onde Matus avançou nas análises dos métodos de planejamento propostos desde 1988, culminando na publicação de “*Chipancé, Maquiavelo y Gandhi*” em 1995 e “*Los Três Cinturones del Gobierno*” em 1997. Dois anos após a sua morte, e graças ao trabalho de sua filha, foi lançado no ano de 2000 seu último trabalho: “*Teoría del Juego Social*”.

No Brasil, Carlos Matus teve atuação destacada em diversas instituições como Central Única dos Trabalhadores (1980); DIEESE, Escola Sindical 7 de Outubro, Instituto Cajamar e Instituto Nacional de Administração e Políticas Públicas na década de 1990; e Prefeituras de Campinas, Porto Alegre, Piracicaba, Vitória, Macapá e outras, na década seguinte.

A partir destes projetos de aplicação prática do método e das publicações, Matus conseguiu criar uma abordagem teórico-metodológica que passou a ser disseminada por diversas instituições, inclusive no Brasil. Ao apresentá-lo, Carlos Matus afirmou:

El método PES, Planificación Estratégica Situacional, surgió como respuesta a las complejidades anotadas. Há tenido éxito en superar a la planificación tradicional, en exceder los límites del ámbito económico para constituirse en planificación, imponiendo gradualmente sus herramientas com método de gobierno. Es decir, ha inaugurado una nueva disciplina. Ha demostrado alta eficacia en la práctica y una buena capacidad de respuesta ante los interrogantes teóricos. [...] Pero, la fortaleza del PES y su continuo enriquecimiento dependen de un desarrollo teórico más profundo, que lo defienda de las interpretaciones simplistas y mecánicas, además de las amputaciones arbitrarias generadas por la incompresión. La Teoría de la Producción en el Juego Social persigue ese propósito: constituirse en la teoría social capaz de sustentar los métodos de gobierno y las Ciencias y Técnicas de Gobierno (MATUS, 1997, p. 27).

O PES – segundo De Toni (2004) – caracteriza-se por ter constante adaptação a cada situação concreta onde é aplicado possuindo potente enfoque metodológico, com princípios e visões filosóficas sobre a produção social, a liberdade humana e o papel dos governos, governantes e governados.

“A análise de problemas, a identificação de cenários, a visualização de outros atores sociais, a ênfase na análise estratégica são elementos fundamentais e diferenciadores do PES em relação a outros métodos de planejamento” (DE TONI, 2004, p. 7).

A elaboração do planejamento a partir da aplicação deste método é orientada por quatro etapas distintas e complementares denominados por Matus (1996) como “momentos”: explicativo; normativo prescritivo, estratégico e tático operacional.

Para Matus este método é ao mesmo tempo uma forma de atrair o comprometimento dos agentes sociais e uma crítica contundente aos modelos tradicionais de planejamento. E a forma utilizada por Matus para alcançar esta distinção dos métodos tradicionais reside na aplicação destes quatro momentos.

O momento explicativo tem por finalidade diagnosticar a situação-problema que deverá ser enfrentada pelos próximos momentos da elaboração do planejamento. Para Matus

a situação fala por si mesma e complementa a linguagem formal, conferindo-lhe um significado livre de equívocos. O contexto situacional complementa o texto da linguagem nas conversações, do mesmo modo como o contexto situacional complementa a explicação do texto situacional pertinente à prática da ação vital O significado não existe fora da situação (MATUS, 1996, p. 151).

No segundo momento (normativo prescritivo), Matus (1996) afirma que é preciso conceber um plano de ação a partir da elaboração de cenários que serão utilizados para estabelecer caminhos, tomar decisões, articular aspectos técnicos e políticos, caracterizando-se como o terceiro momento: estratégico.

Finalmente, o quarto momento proposto por Matus, refere-se ao monitoramento das ações previstas no plano de ação e possuem três enfoques: balanço da gestão política; gestão macroeconômica; e intercâmbio de problemas específicos valorizados pela população.

SOMMARIO DELL'OPERA¹⁰: CRÍTICA ÀS ABORDAGENS

Tendo a essência do planejamento estratégico uma gênese tão antiga quanto a proposta pelas ações militares de Sun Tzu em 500 A.C. e o seu amadurecimento em organizações privadas do pós-guerra é compreensível que seu desenvolvimento tenha ocorrido de forma tímida até a década de 1960, ganhado novo destaque a partir das décadas de 1970 e 1980, e apresentado novas metodologias e aplicações tornando-se um campo dinâmico de pesquisa a partir da década de 1990. Assim

a formulação de estratégias não trata apenas de valores e da visão, de competências e de capacidades, mas também de militares e de religiosos, de crise e de empenho, de aprendizado organizacional e de equilíbrio interrompido, de organização industrial e de revolução social (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010, p. 23).

Ao longo deste tempo o planejamento passou a sintetizar as diversas abordagens e escolas onde as mais novas passaram a combinar-se com as mais antigas sugerindo a evolução e maturidade do conceito de planejamento. Por este motivo, compreender o planejamento passa a ser um processo complexo e na tentativa de sistematizá-lo, Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010) oferecem um quadro tabela com os principais pontos de cada escola:

¹⁰A expressão deriva da Itália. Lá, o termo opera significa “obra” – qualquer obra: arquitetônica, literária, musical. É por isso que o índice dos livros italianos e, posteriormente, o resumo dos espetáculos publicados em livretos são o *sommario dell'opera* (“resumo” ou “sumário da obra”). A música e professora Lúcia Carpena, do Instituto de Artes da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, afirma que, “em suas origens, a ópera era chamada de *dramma per musica*, algo como teatro posto em música”. Foi somente a partir de 1639 que “ópera” virou sinônimo de teatro lírico e, ao longo do século 17, se expandiu (os espetáculos e a frase) para o resto da Europa, incluindo Portugal. Foi lá que a expressão “resumo da ópera” ganhou, com o tempo, o sentido de resumo de qualquer coisa. (Fonte: <http://guiadoestudante.abril.com.br/aventuras-historia/resumo-opera-435554.shtml>).

Quadro 1 – Dimensões das dez Escolas do Planejamento.

ESCOLAS	Design	Planejamento	Posicionamento	Empreendedora	Cognitiva	Aprendizagem	Poder	Cultural	Ambiental	Configuração
Mensagem pretendida:	Adequar/ pensar	Formalizar/ programar	Analisar/ calcular	Pressentir/ centralizar	Estruturar/ preocupar-se ou imaginar	Aprender/ jogar	Agarrar/ ocultar	Aglutinar/ perpetuar	Lutar/ capitular	Integrar ou transformar.
Estratégia como:	Perspectiva planejada	Planos decompostos	Posições genéricas planejadas	Perspectiva única (visão)	Perspectiva mental	Padrões aprendidos	Padrões competitivos	Perspectiva cultural	Posições específicas (nichos).	Quaisquer das anteriores.
Agentes Principais:	Executivo principal	Planejador processo e	Analistas análise e	O líder	A mente	Aprendizes	Qualquer um com poder (micro), toda a organização (macro).	Coletividade	Ambiente	Qualquer um anterior.
Padrão de mudança:	Ocasional	Periódico, incremental	Gradual, frequente	Ocasional, oportunista e revolucionário.	Não frequente	Contínuo, incremental ou gradual.	Frequente, gradual.	Não frequente	Raro	Ocasional, revolucionário.
Ambiente, liderança ou organização:	Liderança dominante, organização aquiescente.	Organização dominante, ambiente aquiescente.	Organização dominante, ambiente a ser analisado.	Liderança dominante, organização maleável, nicho ambiental.	Liderança fonte de cognição, ambiente opressor ou restrito.	Liderança (qualquer aprendiz) dominante.	Poder na ou da organização é dominante.	Organização (estabelecida) dominante.	Ambiente dominante.	Qualquer um dos anteriores.
Contexto favorecido	Estável e compreensível.	Simple, estável, idealmente controlável.	Simple, estável, maduro (ou seja, quantificável).	Dinâmico, mas simple (compreensível).	Complexo.	Complexo, dinâmico (imprevisível)	Divisor, malevolente (micro), controlável ou cooperativo (macro).	Passivo.	Competitivo, delineado.	Qualquer um dos anteriores.
Melhor aplicável durante o estágio:	Reconcepção.	Desenvolvimento e programação.	Avaliação.	Início, reformulação, pequeno porte.	Concepção original, reconcepção, inércia.	Evolução, mudança sem precedentes.	Fluxo (micro), dominação, cooptação (macro).	Estabilidade (reforço, inércia).	Maturidade, morte.	Resolução (revitalização) ou qualquer um dos anteriores.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010, p. 332-337).

Ao ler este quadro, podemos perceber os principais pontos utilizados por Carlos Matus para criticar estes modelos de planejamento e que foram sintetizados por De Toni da seguinte forma:

(1) Os métodos mais tradicionais de planejamento são extremamente normativos, impessoais e se dizem neutros, pois se pretendem amparados na “boa técnica de planejamento”; (2) Há sempre um ator que planeja e os demais são simples agentes econômicos com reações completamente previsíveis. O planejamento pressupõe um ‘sujeito’ que planeja, normalmente o Estado, e um ‘objeto’ que é a realidade econômica e social. O primeiro deve controlar o segundo; (3) As reações dos demais agentes ou atores são previsíveis porque seguem leis e obedecem a prognósticos de teorias sociais bem conhecidas. O Diagnóstico é condição para o planejamento, ele é verdadeiro e objetivo (segue do comportamento social), portanto, único possível, não explicações alternativas dos demais atores; (4) O sistema gera incertezas, porém são numeráveis, previsíveis enquanto tais, não há possibilidade de surpresas não-imagináveis; (5) O ator social que planeja não controla todas as variáveis, mas as variáveis não-controladas não são importantes ou determinantes, não tem um comportamento criativo ou são controladas por outros atores; (6) Há nesta visão, uma aparente governabilidade, gerada pela ilusão de que as variáveis não controladas simplesmente não são importantes. A governabilidade e a capacidade de governar são reduzidas e absorvidas, em última instância, pela aparente pujança do projeto político (que é o ‘verdadeiro’ *per se* e portanto, auto-legitimado). Neste cenário só há uma teoria e técnica de planejamento, além do mais, suas deficiências não aparecem como problema a ser resolvido, os dirigentes se concentram mais nas relações de mando e hierarquia e no tempo gasto na tentativa de corrigir a ineficácia dos projetos (gestados convencionalmente) (DE TONI, 2004, p. 03-04).

Como já registraram Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010, p. 30) “qualquer discussão sobre estratégia termina inevitavelmente sobre a lâmina de uma faca. Para cada vantagem associada à estratégia, há uma desvantagem”. E isto não é diferente para os métodos tradicionais e para o situacional.

Além das vantagens e desvantagens já apontadas por todos os autores citados para o método tradicional, existem críticas contundentes ao método situacional. Figueiredo Filho e Muller (2002, p. 121) afirmam que:

parece que a estratégia em Matus é um sinal de advertência inútil. Inútil, porque se o nosso ator seguir todos os passos da montagem da trajetória estratégica, ele deverá atingir seu objetivo. Assim, tenho a impressão que Matus considera e desconsidera o outro simultaneamente.

A argumentação de Figueiredo Filho e Muller (2002) centra-se na elaboração estratégica que consiste em montar caminhos alternativos para o objetivo, tendo em vista que um ator não sabe que o outro vai ou pode fazer, mas se um dado ator acumular recursos escassos poderá dar viabilidade às ações inviáveis.

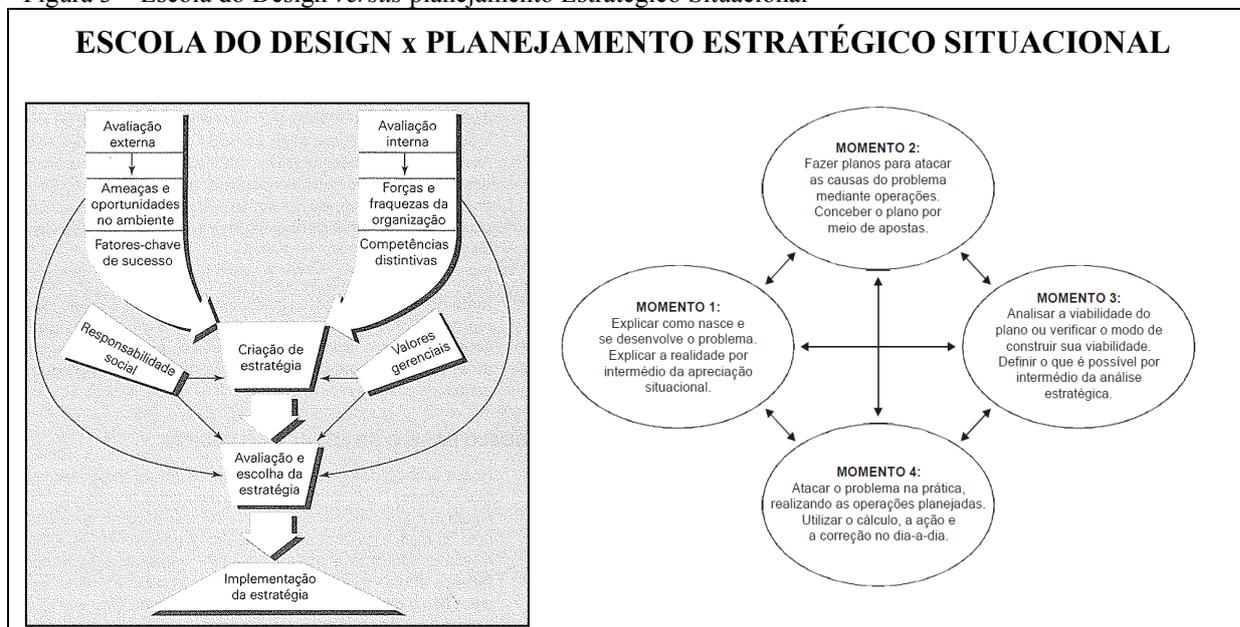
Esta é uma questão que requer muito mais análise do método utilizado do que simples generalização como proposto pelo autor, mas não deixa de ser um indício de problema que precisa ser considerado e aprofundado através de pesquisa empírica.

Outra análise que se pode fazer com relação ao PES é a sua semelhança com o modelo da Escola do Design. Embora seja retratado por Matus e por diversos autores como sendo

uma nova forma de planejar, há que se considerar que os passos são de modo geral, semelhantes aos da Escola do Design.

Observemos a figura 3 comparando as fases dos dois modelos:

Figura 3 – Escola do Design *versus* planejamento Estratégico Situacional



Fonte: elaborado pelos autores a partir de Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010, p. 38) e de Rieg e Araújo Filho (2002, p. 163).

A partir da figura, percebemos as seguintes semelhanças nas etapas propostas pelos autores:

- Ambos utilizam análise de cenários, ou diagnóstico, ou apreciação situacional na primeira etapa;
- O segundo momento de Matus, ou seja, fazer planos para atacar o problema, é semelhante a “criação de estratégia” da Escola do Design;
- A avaliação e escolha da estratégia equivalem-se ao momento três do PES de analisar a viabilidade do plano ou verificar o modo de construir sua viabilidade;
- Finalmente, a implementação da estratégia, ou momento quatro do PES, refere-se a atacar as operações planejadas, utilizando o cálculo, a ação e a correção no dia-a-dia.

Ao concluir a análise sobre a aplicação do PES na Universidade de São Carlos, Rieg e Araújo Filho, argumentam:

É inquestionável, como o próprio Matus pondera, que o PES é hoje um corpo teórico-metodológico-prático muito sólido, sistemático e rigoroso. Não só seu trabalho é rigoroso, mas também suas críticas a outras metodologias de planejamento, em particular àquelas que denomina planejamento tradicional e planejamento estratégico corporativo. [...] Essas críticas, é claro, têm que ser necessariamente relativizadas, pois não fazem justiça à riqueza e à multiplicidade das metodologias atualmente existentes [...] chegam até mesmo a ser caricaturescas, na medida em que, por exemplo, se referem a, no máximo três das dez escolas de

formação de estratégias de Mintzberg et al (2000) (RIEG; ARAÚJO FILHO, 2002, p. 168).

Mas como afirmam os autores é preciso reconhecer a vasta herança intelectual deixada por Matus acerca das metodologias de planejamento estratégico e sua utilidade no jogo social bem como o fato de que esta herança ainda merece maior atenção por parte dos pesquisadores.

Finalizando, talvez Mintzberg tenha lançado luzes sobre este universo de conceitos e métodos ao afirmar:

Todo processo de estratégia precisa combinar vários aspectos das diferentes escolas. Será que alguém pode imaginar a geração de estratégia em qualquer organização séria sem aspectos mentais e sociais, sem as demandas do ambiente, a energia da liderança e as forças da organização, sem concessões entre o incremental e o revolucionário? E será que qualquer processo estratégico pode ser seguido de forma realista como puramente deliberado ou puramente emergente? Negar o aprendizado é tão tolo quanto negar o controle. Contudo, a prática também se inclina. Algumas vezes, ela se torna mais individualmente cognitiva do que socialmente interativa [...]. Algumas estratégias parecem ser mais racionalmente deliberadas [...] enquanto outras tendem a ser emergentes de modo mais adaptável [...]. Algumas vezes, o ambiente pode ser altamente exigente [...], mas outras vezes [...] os líderes empreendedores são capazes de manobrar por ele com facilidade. Afinal, existem estágios e períodos identificáveis na formulação de estratégia (MINTZBERG, AHLSTRAND; LAMPEL, 2010, p. 343).

Talvez pela complexidade de determinar as condições que levam o ser humano a se transformar em pessoa humana, que Boisier (2007) tenha afirmado que todo esforço de desenvolvimento que se faz com atores de carne e osso, implicam pedagogia ou, em outras palavras: conhecimento científico, consenso social e poder político coletivo.

Neste sentido, tanto Boisier (2007) – ao afirmar “*la articulación entre crecimiento e desarrollo se podría representar gráficamente como [...] dos curvas sinoidales que se van entrelazando*” – quanto Matus (1997, p.29) – ao dizer que “*hacer política es intercambiar problemas. Un proyecto de gobierno es una propuesta de intercambio de problemas*” – concordam plenamente.

PARA NÃO CONCLUIR

A partir da análise dos dois métodos (tradicional e situacional) apresentados anteriormente, percebe-se que ambos possuem características e etapas que se assemelham e, em alguns casos, se complementam. Esta complementaridade nos leva a entender que o método propriamente dito, não é a questão mais determinante na elaboração do planejamento estratégico de uma região, visto que este pode (e deve!) ser elaborado/adaptado à região, respeitando suas características culturais, sociais, econômicas, e principalmente a relação entre a democracia e o desenvolvimento, que como afirmou Touraine (1996, p. 219) “cada uma delas comporta, simultaneamente, determinados elementos econômicos, sociais e políticos”. Assim, pode-se afirmar que todos os métodos são válidos para todas as regiões (todos possuem suficiências e insuficiências) e que compete a estas regiões, definir o método

(e as dimensões) que melhor lhes aprouver avaliando crítica e conscientemente a opção que irão fazer.

Por este motivo, sugere-se que a discussão futura – tendo em vista que este texto tem como limitação o fato de ser essencialmente uma pesquisa bibliográfica, importando a avaliação destes métodos em casos reais – deve centrar-se no ponto seguinte: quais as dimensões necessárias em uma metodologia de planejamento estratégico que permita alcançar as condições propostas por Boisier? Ou conforme salientado por Cardoso Jr. ao considerar que o planejamento de longo prazo foi uma estratégia central para a reinserção do Brasil no cenário internacional na passagem da primeira para a segunda metade do século XX e tendo sofrido severas críticas:

As missões legadas ao planejamento para o desenvolvimento hoje são sensivelmente mais complexas que no passado. A estrutura da sociedade brasileira passou por um profundo processo de diferenciação e diversificação. [...] É por este motivo que o planejamento tem hoje um papel estratégico tão relevante. Já não é possível confundir desenvolvimento com crescimento, nem privilegiar uma única de suas dimensões sem riscos de consideráveis desequilíbrios entre classes e grupos sociais – desequilíbrios de natureza política ou ética, de longo prazo e de difícil reparação. [...] A expansão e a consolidação dos direitos civis, políticos e sociais, reunidos sob a ideia de cidadania, devem, portanto, orientar o planejamento, a implementação e a avaliação das políticas públicas em geral. Este processo requer participação e engajamento do poder público, em todas as suas esferas e dimensões, bem como da sociedade civil e dos setores produtivos (CARDOSO JUNIOR, 2011, p. 46-55).

Em suma, para além da questão metodológica, o planejamento requer conhecimento profundo das diferenciações e diversificações de cada região – e como afirma Cardoso Jr. (2011) – respeitando a multi-inter-transdisciplinaridade onde a expansão e consolidação dos direitos civis, políticos e sociais devem orientar o planejamento, a implementação e a avaliação das políticas públicas.

É preciso entender a ferramenta como promotora do desenvolvimento cidadão e aplicá-la de forma participativa e inclusiva. Cabe ao planejamento estratégico democrático ser um dos instrumentos fomentadores do desenvolvimento em todas as duas dimensões. Ou seria possível desenvolvimento sem planejamento e sem democracia? Resta-nos agora conhecer detalhadamente em que consiste o planejamento estratégico das regiões, quais características resultaram em práticas de sucesso nas mais diversas regiões e como reproduzi-las em regiões estagnadas ou que necessitem alavancar resultados sociais e econômicos.

REFERÊNCIAS

ANSOFF, I. H. **A nova estratégia empresarial**. São Paulo: Atlas, 1990.

ANDREWS, K. R. **The Concept of Corporate Strategy**, 1987.

BOISIER, S. **Conversación con Sérgio Boisier**, por Ramón-Antonio Gutiérrez, P., **Ciências Sociais Online**: revista electrónica, Universidade Viña del Mar, Chile, v. 4, n. 2, 2007.

_____. El desarrollo territorial a partir de la construcción del capital sinérgico. **REDES**, v. 4, n. 1, jan./abr. 1999.

_____. **El difícil arte de hacer region**. Santiago de Chile, 1991. (Documento 91/4: Serie Investigación).

_____. Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político. **Revista IPEA**, n. 13, 1996.

BRANDÃO, C. **Visões teóricas sobre desenvolvimento regional e a questão das escalas (mundial, nacional, subnacional e local) nas políticas regionais contemporâneas**. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/55553470/Visoes-teoricas-sobre-desenvolvimento-regional>>.

CAMPOS, V. F. **Gerenciamento pelas diretrizes**., Belo Horizonte: Fundação Christiano Ottoni. Escola de Engenharia da Universidade Federal de Minas Gerais, 1996.

CARDOSO JUNIOR, J. C. **Para a reconstrução do desenvolvimento no Brasil: eixos estratégicos de política**. São Paulo: Hucitech, 2011.

CHANDLER JR. A. D., **Strategy and Structure: chapters in the history of the industrial enterprise**. Cambridge, MA: MIT Press, 1962.

DE TONI, J. O que é planejamento estratégico situacional? **Revista Espaço Acadêmico**, n. 32. jan. 2004.

DE TONI, J. O planejamento estratégico e situacional (PES). In: BROSE, Markus (Org.). **Metodologia participativa: uma introdução a 29 instrumentos**: Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001, p. 141-152.

DRUCKER. P. **Managing for the future: The 1990s and Beyond**, 1992.

_____. **Managing in turbulent times**, 1980.

_____. **The practice of management**, 1954.

FIGUEIREDO FILHO, W. B.; MÜLLER, G. Planejamento estratégico segundo matus: proposta e crítica. In: LUCIA, H. O; MENDES, I. A. (Org), **Do natural, do social e de suas interações: visões geográficas**. Rio Claro: Agegeo, 2002. v. 1, p. 121-132.

GÜELL, J. M. F. **Planificación estratégica de ciudades**, 2.ed. Barcelona: Gustavo Gili, 1997.

HAMEL, G.; PRAHALAD, C.K. **Competindo pelo futuro**. Rio de Janeiro: Campus, 1995.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. 17.ed. São Paulo: Loyola, 2008.

KAPLAN, R.; NORTON, D.P. **A estratégia em ação: balanced scorecard**. 4.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

_____; _____. **Putting the balanced scorecard to work**. Boston: Harvard Business School Press, 1990.

KOTLER, P., **Administração de marketing**: análise, planejamento, administração e controle. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1998.

LIRA, L. **Revalorización de la planificación del desarrollo**. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (Ilpes), 2006. (Serie Gestión Pública, n. 59).

LOBATO, D. et al. **Estratégia de empresas**. Rio de Janeiro: FGV, 2011.

MATUS, Carlos. **Planificación de situaciones**. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safári de estratégias**: um roteiro pela selva do planejamento estratégico. 2.ed. Porto Alegre: Bokman, 2010.

NORTH, D. C. Location theory and regional economic growth. **Journal of Political Economy**, n. 63, jun. 1955. (Versão em português em SCHWARTZMANN, J. Org. **Economia Regional**: textos escolhidos. Belo Horizonte: Cedeplar/Minter, 1977.

NOVAIS, P., **Uma estratégia chamada “Planejamento Estratégico”**. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2010.

PORTER, M. E. **Competitive advantage**: creating and sustaining competitive performance. New York: Free Press, 1985.

_____. **Competitive Strategy**: techniques for analyzing industries and competitors. New York: Free Press, 1980.

_____. **Vantagem Competitiva**: criando e sustentando um desempenho superior. Rio de Janeiro: Elsevier, 1989.

PUTNAM, R. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. 4.ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.

RIEG, D.; ARAÚJO FILHO, T. O uso das metodologias ‘Planejamento Estratégico Situacional’ e ‘Mapeamento Cognitivo’ em uma situação concreta: o caso da Pró-reitoria de extensão da UFSCar. **Revista Gestão e Produção**, v. 9, n. 2, p. 163-179, ago. 2002.

ROSTOW, W.W., **Etapas do desenvolvimento econômico**: um manifesto não-comunista. 5.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

SACHS, I. As cinco dimensões do ecodesenvolvimento. In: **ESTRATÉGIAS de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente**. São Paulo: Studio Nobel, 1993.

_____. **Ecodesenvolvimento**: crescer sem destruir. São Paulo: Vértice, 1986.

_____. **Repensando o crescimento econômico e o progresso social: o âmbito da política**. São Paulo: Ed. da UNESP; Edusp, 2001.

SELZNICK, P. **Leadership in Administration**: a sociological Interpretation, Evanson, II: Row Peterson, 1957.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SUN TZU, **A arte da guerra**. 8. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996

TOURAINÉ, A. **O que é a democracia?** Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.

Artigo recebido em: 19/08/2013

Artigo aprovado em: 22/10/2013