

ATORES, CENÁRIOS E PLANOS: O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL E A EDUCAÇÃO

JOÃO AUGUSTO GENTILINI

RESUMO

Este texto aborda o modelo de planejamento vigente na América Latina, inspirado no pensamento nacional-desenvolvimentista, tendo o Estado como ator principal do desenvolvimento econômico. Examina a influência desse modelo sobre o planejamento das áreas sociais, inclusive da área educacional e os fatores que levaram ao seu esgotamento. As críticas surgidas aos postulados fundamentais do planejamento tradicional de natureza econômica no final da década de 1970 e pós-crise dos anos de 1980 e a busca de propostas alternativas de planejamento também são explicitadas, assim como a proposição do Planejamento Estratégico Situacional (Método PES), do intelectual e economista Carlos Matus, abrangendo seus principais conceitos operacionais e sua adequabilidade ao programa da área social e educacional.

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL • GOVERNABILIDADE •
PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO

ACTORS, SCENARIOS AND PLANS: SITUATIONAL STRATEGIC PLANNING AND EDUCATION

ABSTRACT

This study addresses the current planning model in Latin America, which was inspired by the thought of national development granting the State the role of the leading actor of economic development. It examines the influence of this model on the planning of social arenas, including the educational one and inquires the factors that led to its breakdown. The criticisms of the fundamental postulates of traditional economic planning in the late 1970s and the post-80s crisis, and the search for alternative proposals of planning are also addressed. Finally, the study deals with Carlos Matus's Situational Strategic Planning (PES method), covering the main operational concepts of the method of this intellectual and economist altogether its suitability for the program of the social and educational areas.

SITUATIONAL STRATEGIC PLANNING • GOVERNANCE • EDUCATIONAL PLANNING

ACTORES, ESCENARIOS Y PLANOS: LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA SITUACIONAL Y LA EDUCACIÓN

RESUMEN

Será aquí abordado el modelo de planificación vigente en América Latina, inspirado en el pensamiento nacional-desarrollista, teniendo el Estado como actor principal del desarrollo económico; la influencia de ese modelo sobre la planificación de las áreas sociales, inclusive del área educativa y los factores que llevaron a su agotamiento; las críticas surgidas a los postulados fundamentales de la planificación tradicional de naturaleza económica al final de la década de 1970 y post-crisis de los años de 1980 y la búsqueda de propuestas alternativas de planificación; así como la proposición de la Planificación Estratégica Situacional (Método PES), del intelectual y economista Carlos Matus, incluyendo sus principales conceptos operacionales y su adaptabilidad al programa del área social y educativa.

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA SITUACIONAL • GOBERNABILIDAD • PLANIFICACIÓN DE LA EDUCACIÓN

O planejamento é um processo de reflexão ou cálculo que precede e preside a ação. (Carlos Matus)

A DÉCADA DE 1980 FOI CONSIDERADA PELA MAIORIA DOS ECONOMISTAS COMO A “DÉCADA PERDIDA” para os países latino-americanos. Após um crescimento econômico impulsionado principalmente pela maciça entrada de capital estrangeiro, inicia-se um processo de esgotamento do modelo econômico, agravado por dois choques do petróleo nos anos 1970 e pela necessidade de se pagarem as dívidas contraídas nas duas décadas anteriores.

O planejamento econômico conduzido pelo Estado fora, até então, o principal meio de se promover a modernização econômica da América Latina. Inspirado na ideologia do nacional-desenvolvimentismo surgido no pós-guerra, o planejamento estatal inseria-se na perspectiva de que era possível superar o subdesenvolvimento através de uma via alternativa, situada entre o Primeiro Mundo constituído pelas potências capitalistas industrializadas e o Segundo Mundo, constituído pelos países socialistas. O Estado, utilizando os recursos do planejamento, seria o principal indutor do crescimento econômico.

O modelo de planejamento utilizado pela maioria dos países latino-americanos fora construído tendo como base o planejamento dos países integrantes da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico – OCDE – e o modelo de planejamento dos países socialistas. Esses modelos foram debatidos e aperfeiçoados na Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), que se tornou uma importante “escola de planejadores”, de onde surgiram muitos dos especialistas que integraram as equipes de planejamento econômico dos governos latino-americanos nas décadas de 1950 e 1960.

Apesar dos regimes militares que se instalaram a partir dessa década – e mesmo com a mudança da perspectiva nacional-desenvolvimentista para uma de capitalismo associado-dependente –, o modelo de planejamento permaneceu mais ou menos como fora concebido na Cepal, ou seja, centralizado, tendo o Estado como ator protagonista, os planejadores como técnicos trabalhando em órgãos ou agências governamentais, onde eram elaborados os planos, projetos e programas a serem implementados, tendo a economia como foco principal e à qual se submetiam os demais setores da sociedade.

O término do modelo nacional-desenvolvimentista, a instabilidade econômica instalada no final dos anos 1970 – crise do petróleo e da dívida externa – e as transformações econômicas externas (globalização), juntamente com a incapacidade de o Estado continuar tutelando o crescimento econômico, colocou em xeque o modelo de planejamento econômico vigente.

A metodologia de planejamento que vigorou até a década de 1980 também enfrentou uma crise de eficácia, abrindo-se uma lacuna no planejamento latino-americano ante a frustração causada pelos sucessivos planos concebidos para se retomar o desenvolvimento econômico, diante da crise econômica e política. Esse modelo de planejamento, inspirado na teoria macroeconômica e inicialmente aplicado com sucesso, logo demonstrou sua incapacidade de lidar com problemas complexos surgidos no contexto político de crise e foi abandonado, levando os planejadores a certo descrédito perante a sociedade e a um isolamento em gabinetes ou escritórios de trabalho, distanciados da realidade social e política.

Em meio a esse contexto, em que os modelos tradicionais de planejamento são criticados e se buscam alternativas para a recuperação da credibilidade do planejamento e dos planejadores, é que surge o Planejamento Estratégico Situacional – PES –, que passou a ser visto como uma alternativa viável e eficaz em contextos de crise e de necessidade de se garantir a governabilidade sem que os objetivos de mudança política e social fossem abandonados e os países se rendessem à onda neoliberal, a qual cresceu com a globalização econômica e o enfraquecimento da capacidade de intervenção do Estado.

Este texto apresenta, pois, os principais aspectos do que se convencionou chamar de “Método PES” e suas possibilidades de aplicação no campo educacional, considerado de forte densidade política e social. Os limites editoriais aqui definidos impedem um detalhamento do referido Método, ou mesmo uma reflexão mais aprofundada de sua aplicação na esfera educacional, onde as experiências no Brasil ainda são poucas e relativamente recentes. Tem, contudo, o objetivo maior de levantar problemas e provocar a discussão, na expectativa de que o Método PES não seja relegado à condição de “mais uma proposta” dentre muitas no

Carlos Matus Romo (1931-1998), economista graduado pela Universidade Nacional do Chile, integrou o governo de Salvador Allende como Ministro da Economia quando se tentou implantar um modelo de socialismo democrático, a partir da tomada do poder por via eleitoral. Como membro do governo, escreveu *Estrategia y plan* (1972), mas interrompeu seu trabalho intelectual com a deposição e morte de Allende, em 1973. Preso em Isla Niegra, leu obras de estratégia militar e escreveu *Planificación de situaciones* (1973). Libertado em 1975, foi para o exílio na Venezuela, onde trabalhou no Centro de Estudos do Desenvolvimento da Universidade Central da Venezuela. Em Caracas, fundou e presidiu a Fundação Altadir, com o objetivo de estudar e desenvolver o planejamento estratégico e as técnicas de alta direção. Em 1987, a Cepal publicou o artigo "Política, planificación y gobierno" em sua principal revista e, em 1993, o Ipea traduziu e publicou integralmente esse conteúdo em dois tomos, tornando o autor e sua teoria mais conhecidos em nosso país, juntamente com os cursos sobre o método PES que Matus ministrou a convite da Fundap. No Brasil, o método foi adotado, entre outras instituições e organizações, pela Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz -, Central Única dos Trabalhadores - CUT -, Departamento Inter-sindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - Dieese -, Instituto de Arte e Projeto - Inap - e por diversas prefeituras, como das cidades de Porto Alegre (RS), Piracicaba (SP), Vitória (ES) e Macapá (AP).

No método PES o conceito de ator compreende o ator e sua situação, ou seja, o espaço particular em que esse se encontra em um contexto social, político ou econômico e no qual possui uma percepção particular da realidade, em função de seus interesses. Neste artigo, consideraremos os planejadores e dirigentes como *atores*. Para Carlos Matus, quem tem a capacidade de planejar é o mesmo que tem a capacidade de tomar decisões.

1 campo do planejamento e venha a ser considerado pelos planejadores educacionais que, não raro, são criticados por não considerarem a especificidade do campo educacional e importarem, de forma unilateral, modelos de planejamento próprios da área econômica.

Para sua elaboração, utilizaram-se as principais obras divulgadas no Brasil sobre o Método PES, através da Cepal, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea – e da Escola de Governo da Fundação para o Desenvolvimento Administrativo – Fundap –, do governo de São Paulo, que, na década de 1990, promoveu vários cursos de Planejamento Estratégico Situacional para estudiosos do planejamento e para agentes, técnicos e atores públicos. O texto é enriquecido com as anotações e reflexões do autor quando ministrou disciplinas sobre gestão e planejamento educacional em vários cursos de Pós-Graduação de universidades públicas e privadas.

O texto defende, ao final, que o processo de descentralização educacional ocorrido no Brasil a partir da Constituição de 1988 e a institucionalização dos sistemas educacionais nas três instâncias federativas abriram uma oportunidade para que os dirigentes e gestores públicos nos municípios possam utilizar o Método PES no processo de planejamento da educação municipal.

A ORIGINALIDADE DO PES

O PES é um método de planejamento criado pelo intelectual e economista chileno Carlos Matus,¹ que tenta integrar as formas de pensamento e de ação dos técnicos e dos políticos para o enfrentamento de problemas que afetam grupos sociais e a sociedade como um todo. Sob vários aspectos, pode-se atestar a originalidade e a potencialidade dessa abordagem em relação aos demais métodos de planejamento das áreas sociais, fortemente carregadas de densidade política e ideológica.

A originalidade do PES está no fato de que os dirigentes, os políticos, a burocracia estatal, os grupos e organizações sociais, os partidos, as organizações empresariais etc. são considerados atores que, mesmo não sendo “especialistas em planejamento”, possuem condições de planejar ou de interferir na elaboração e implementação dos planos formulados pelas equipes governamentais. Conseqüentemente, para o PES não há um “ator único” – no caso, o Estado e seus planejadores, capazes de planejar – e os demais, simplesmente espectadores ou “objetos” do planejamento.²

O modelo PES objetiva colocar nas mãos dos dirigentes e de suas equipes – onde trabalham os planejadores – um método para planejar em situações que Carlos Matus chamava de “incerteza dura”, ou seja, circunstâncias em que não se pode controlar totalmente a ação de atores que estão fora do Estado. Tais incertezas determinam um rol de

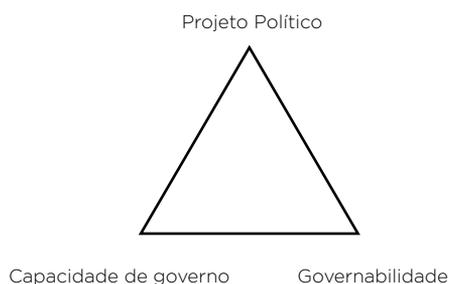
possibilidades, configurando uma situação em que nem todas estão no espaço de governabilidade do dirigente, podendo alterar o curso dos acontecimentos e, conseqüentemente, de seu projeto político.

Muito mais do que uma *técnica* ou uma *metodologia* de planejamento, dentre tantas atualmente existentes, o PES é, acima de tudo, uma *ferramenta de governo*, ou seja, utiliza o planejamento para dar ao Estado meios eficazes para enfrentar os complexos problemas sociais e econômicos. É um método fundamentado em conhecimentos proporcionados pelas diferentes ciências humanas e sociais, além das ciências políticas e administrativas, que proporcionam uma análise aprofundada dos problemas da realidade social, em toda a sua complexidade. As ações previstas nos planos não só têm o objetivo de solucionar os problemas, dentro de uma escala de urgência e prioridade, mas levam a um avanço da consciência social e política sobre os esses por parte dos atores envolvidos, fortalecendo a legitimidade de um governo democraticamente eleito.

Antes de propor a sua original teoria, Matus (1996a) faz perguntas sobre plano enquanto ferramenta formal de gestão de um ator, entre elas: o planejamento é sempre possível ou exige condições prévias favoráveis para ser feito? O que se pode fazer em condições adversas, quando são instáveis as relações de forças? Existem conflitos políticos e ainda crise ou restrições econômicas? Como planejar em situação de poder compartilhado? Como tornar o planejamento prático e operacional de modo que não perca a credibilidade diante de planos inviáveis que logo se tornam desatualizados frente à dinâmica dos sistemas sociais?

Carlos Matus (1993) propôs, de forma didática, para que se possa visualizar o planejamento como ferramenta de governo, a figura metafórica de um triângulo que, através de seus vértices, conecta a *capacidade de governo*, da qual faz parte essencial o planejamento, o *projeto político* e a *governabilidade*, que deve ser a preocupação máxima dos dirigentes públicos e líderes políticos. O PES é uma ferramenta que deve ser colocada à disposição de quem tem a autoridade e a legitimidade para tomar decisões. Situa-se no campo de conflitos que caracterizam os regimes democráticos, considerando-os, se não forem efetivamente entendidos, como fatores capazes de fazer fracassar os planos e de desgastar politicamente um governo levando-o à derrota eleitoral ou, no limite, à sua deposição via mobilização popular ou golpe de Estado.

FIGURA 1
O “TRIÂNGULO” DE GOVERNO



Fonte: Matus (1993).

Matus critica os postulados do planejamento tradicional baseado em uma perspectiva racional-compreensiva e normativa, não incorporando os conflitos e tensões da realidade política e social e não considerando as resistências ao planejamento dentro e fora do aparelho do Estado. Entre esses postulados, está o de considerar que o planejador é diferente ou está acima da realidade que se pretende planejar e que só há uma explicação verdadeira e objetiva para essa realidade – a de quem planeja. Por outro lado, os processos de planejamento no modelo tradicional consideram apenas as relações de causa e efeito, descartando as intervenções humanas que são criativas e inovadoras. Ao contrário, para o autor do Método PES, os planejadores não são diferentes e não estão fora da realidade, assim como as explicações não são únicas, mas dependem também da percepção de outros atores.

Por fim, ainda sobre a originalidade da proposta de Matus, pode-se considerar seu método de planejamento estratégico como uma abordagem que motiva os planejadores a superar sua formação técnica, assim como a utilizar no planejamento muita imaginação e criatividade, além de utilizar os conhecimentos sociológicos, políticos, psicológicos etc. para a compreensão da realidade. O PES, como afirma Carlos Matus (1993), trata de processos sociais que são essencialmente criativos, submetidos à racionalidade – ou irracionalidade – de atores e caracterizados por alta dose de incerteza, que é uma característica essencial dos sistemas e das dinâmicas sociais.

Na história do planejamento latino-americano, foi um raro esforço para resgatar sua importância como técnica e como recurso de governo, introduzindo a dimensão política na elaboração dos planos. Nos itens posteriores serão apresentados os principais conceitos do Método PES e, por último, as possibilidades de sua aplicação no campo do planejamento educacional.

OS “PROBLEMAS” E SEUS PROCESSAMENTOS

O PES ataca *problemas* e não *setores*, como no planejamento tradicional e normativo.³ Considera que um problema é uma síntese de diversas realidades (ou variáveis) que se cruzam – políticas, econômicas, sociais, culturais, psicológicas, sociológicas etc. –, que devem ser compreendidas e interpretadas antes de se fazer um plano propriamente dito. O movimento do PES com relação a essa realidade é em “espiral”, segundo o qual o ator pensa, traça o plano, aplica, avalia e volta a pensar. É uma circularidade sem rigorosamente um começo e um fim, ou sem *etapas*, as quais, no planejamento tradicional e normativo, seguem-se umas às outras em ordem sequencial e cronológica.

Para o PES, as etapas não refletem a dinâmica da realidade social, que é essencialmente mutável, com avanços e recuos, de tal forma que um plano nunca é implementado exatamente como foi concebido. Aliás, um plano assim pensado, ou seja, por etapas a serem rigorosamente cumpridas, é apenas um documento, o “documento-plano”, que pode ser de alta sofisticação técnica, muito bem apresentado e organizado, recheado de indicadores e dados estatísticos, mas que é sempre vulnerável diante das incertezas da dinâmica política e social, que é movida basicamente pela racionalidade dos atores e seus interesses, ou pela percepção que esses atores têm dos problemas a serem enfrentados. Aliás, esses problemas são interpretados pelo PES de forma diferente e considerados no planejamento não como problemas que admitem apenas uma solução, ou uma solução tecnicamente adequada.

Para o PES os problemas podem ser definidos segundo a complexidade de cada um, determinando as respectivas naturezas, ou seja, podem ser problemas *estruturados* ou *semiestruturados*. Os problemas estruturados são aqueles cuja solução depende de variáveis quantitativas, utilizando-se indicadores estatísticos, matemáticos, econômicos e cuja descrição ou análise independem da interpretação dos atores, de acordo com a percepção que possuem sobre a realidade. Os problemas semi ou quase estruturados, ao contrário, dependem de variáveis essencialmente qualitativas, como por exemplo, fatores sociais, políticos, socioculturais, ideológicos. Sua solução não é facilmente encontrada, na medida em que um ou mais atores compreendem esses problemas de forma diferente, de acordo com as respectivas percepções da realidade que possuem. O enfrentamento de problemas dessa natureza exige que os atores os processem tanto na dimensão técnica ou econômica, quanto na política ou social. O PES chama essa análise de *processamento tecnopolítico* dos problemas a serem enfrentados. A expressão *tecnopolítico* foi proposta por Carlos Matus para se diferenciar do processamento meramente técnico do planejamento tradicional que, em geral, não considera as variáveis políticas.

O processamento tecnopolítico considera inicialmente os contextos ou *cenários* em que os problemas se manifestam. Essa é outra

3

Um problema para o PES é uma discrepância entre o que é e o que deve ser, ou uma situação dada como insatisfatória, indesejável, que se pretende transformar em uma situação desejada, satisfatória e sempre para um ou mais atores (MATUS, 1993).

metáfora que Carlos Matus (1993) utiliza tendo como referência o cenário mesmo de uma peça teatral, com seus atores desempenhando papéis ou encarnando personagens. Fazer a análise de um cenário é levar em consideração os atores e seus interesses, ou seja, os indivíduos e suas situações específicas, assim como quais seriam as percepções que esses têm dos problemas e as prováveis reações às ações propostas no plano, inclusive, quanto à possibilidade de que apresentem ações diferentes.⁴ O PES chama essa análise de *análise situacional*, a qual contrasta vivamente com a noção de *diagnóstico* do planejamento tradicional, que é feito, em geral, por um só ator, ou seja, o dirigente ou o especialista em planejamento, relegando a segundo plano a percepção ou o comportamento dos demais atores que serão, de uma forma ou de outra, atingidos pelas ações do plano.

O PES é elaborado, portanto, com base na construção de *cenários*. Esses integram obrigatoriamente a construção de planos, que são como *apostas* para o futuro no qual valem *previsões* e não *predições*. Com relação a esses dois conceitos, o PES os distingue de forma muito clara: prever é levar em conta dados concretos da realidade, indicadores, informações, tendências, regularidades, possíveis desvios e, tanto quanto possível, baseia-se em métodos racionais e científicos. Já a predição tem a ver mais com adivinhação, suposições, suspeitas, decorrentes de alguma força sobrenatural ou mística que bruxos e cartomantes supostamente dominam. A previsão põe diante dos dirigentes e do planejador várias possibilidades que, com as variáveis, constituem diferentes cenários a serem construídos e, conseqüentemente, planos e ações alternativos ante situações que podem surgir de forma imprevista e tolher ou paralisar a ação ou as decisões dos dirigentes.

Os “planos” dependem desses cenários e podem ser conjunturais (geralmente, em curto e médio prazo) ou estruturais (em longo prazo). Nesse caso, integrando em seu conjunto uma “grande aposta” ou uma “grande estratégia” de transformação da realidade, segundo um projeto político. É nesse sentido que se pode verificar a importância que o PES dá a *quem toma decisões* e tem o poder de mudar a realidade com suas ações. É um método de planejamento ou de ferramenta de governo para atores políticos que tem o poder de mudar a realidade com as suas ações e de ter um comportamento proativo – e não passivo – diante das realidades sociais.

4

No método PES, os cenários são construídos em três níveis: o cenário de piso (em curto prazo), o cenário intermediário (em médio prazo) e o cenário de teto (em longo prazo). Os cenários em longo prazo são construídos em função dos limites possíveis de mudança de um sistema social (MATUS, 1993).

OS “MOMENTOS” DO PES

Um plano, no Método PES, é constituído de *projetos de ação* que, por sua vez, são compostos por *operações e demandas de operações*. As operações são ações definidas pelo ator, as demandas de operações, ações necessárias em função das demandas dos atores possivelmente oponentes

ao ator principal. Obviamente, as operações estão dentro do espaço de governabilidade do ator, enquanto as demandas necessariamente não, pois são como consequências de “torpedos” disparados por outros atores e que atingem o plano no momento de sua operacionalização. No PES exige-se do ator que tente prever o máximo de ações possíveis vindas de seus oponentes, embora sempre haverá surpresas que, para serem enfrentadas, exige-se uma metodologia dinâmica e rápida de pensamento que faça a adequação imediata de um projeto de ação a uma situação imprevisível.

O PES é constituído de quatro *momentos* fundamentais que estão articulados e inter-relacionados, sendo que em cada um há uma pergunta básica que deve ser feita pelos planejadores. O primeiro momento é chamado de *explicativo* e responde diante de um ou mais problemas a serem enfrentados às perguntas: “Como?” “Por quê?” “O que é?” O segundo momento é chamado de *normativo*, no qual se tenta responder a seguinte indagação? “Como deve ser?” O terceiro momento é o *estratégico* propriamente tido, respondendo à pergunta: “Pode ser?” E o quarto e último momento, chamado *tático-operacional*, responde ao questionamento: “Como deve ser?”.

Verifica-se, portanto, que no Método PES não basta identificar os problemas, mas sim conhecê-los em todas as suas variáveis dentro do contexto em que surgem e também decidir até onde – ou em qual profundidade e extensão – o ator pretende enfrentá-los. Se no planejamento tradicional a preocupação principal é com o “deve ser”, no planejamento estratégico é com o “pode ser”, que se distingue do planejamento estratégico tradicional ou do planejamento corporativo, porque leva em conta a capacidade dos atores de intervirem no curso das ações escolhidas. Assim, discorreremos um pouco mais sobre os “momentos” do PES.

O *momento explicativo* é também conhecido por *explicação* ou *análise situacional*, quando o ator e sua equipe tentam esgotar a compreensão e interpretação de um problema e identificar as diversas relações e conexões que esse possui com o contexto. Essa explicação pode limitar-se ao espaço singular do ator e sua situação imediata, considerando-se as circunstâncias dos outros atores e instituições, ou ao espaço mais amplo da sociedade. Na linguagem do PES, a explicação de um problema pode atingir o espaço dos *fluxos* – das causas imediatas do problema e das ações necessárias –; das *acumulações*, níveis superiores aos fluxos e alcançam causas mais complexas e institucionais; ou das *estruturas*, espaços das regras fundamentais que ordenam uma sociedade em um dado momento histórico.

Para tornar mais fácil essa compreensão dos espaços mais complexos onde se situam as causas do problema, Carlos Matus (1993) os chamou de *fluxos*, *fenoeestruturas* e *genoestruturas*. Naturalmente, um problema está mais ou menos esclarecido segundo o âmbito da explicação

de suas causas, de forma que quanto mais se amplia esse âmbito, maior será o alcance das ações do planejamento e mais radical será a transformação produzida. Mas a explicação do problema, como mencionado, depende dos atores: alguns conseguem explicar o problema de modo mais amplo e profundamente, enquanto outros, nem tanto. Logicamente, a eficácia de um plano dependerá da capacidade que um ator – o dirigente e sua equipe – tem de ampliar a compreensão das causas de um problema ou do objetivo a que ele se propôs naquele momento, em função de seu projeto político.

Os *fluxos* de um problema são aqueles eventos que aparecem de imediato e que proporcionam a consciência do que deve ser enfrentado. Como exemplo, consideremos o aumento da criminalidade ou da migração rural, com todas as consequências à vida de uma cidade. Em geral, os fluxos são medidos de forma quantitativa, de acordo com a frequência ou periodicidade dos eventos. Eles não fornecem, de imediato, as causas ou raízes dos problemas que, para serem identificadas, necessitariam de uma ampliação da análise que pode chegar à identificação das *fenoestruturas* que condicionam os fluxos, ou seja, as causas sociais, econômicas, políticas, culturais etc., as quais determinam a natureza do problema a ser enfrentado no planejamento. Mesmo as *fenoestruturas* ainda não são suficientes para uma compreensão mais profunda do problema que pode se situar nas estruturas da sociedade, ou nas *genoestruturas*, de tal forma que a solução total desse problema implicaria uma mudança estrutural profunda que, geralmente, ocorre em períodos longos.

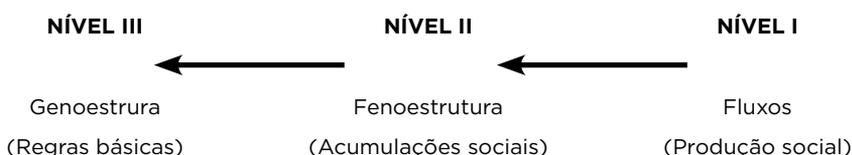
É de fundamental importância, portanto, que um ator defina se está diante de um problema para si e também para os outros atores a fim de justificar a necessidade de utilização do Planejamento Estratégico Situacional. A explicação de um problema, dessa forma, implica em dar valor ou valores que são diferentes de acordo com a percepção ou os interesses dos atores. Portanto, o que pode ser problemático para um ator, pode não ser para o outro, ou vice-versa.

A esse respeito, Carlos Matus (1996b) faz uma constatação curiosa e que parece bastante procedente: quanto mais rico for o vocabulário de um ator, maiores serão suas condições de analisar a situação dos demais atores e de construir cenários os mais precisos e completos possíveis. As expressões, conceitos etc. que o ator possui para analisar ou explicar um problema tornam mais precisa e transparente a realidade ou o cenário no qual tal condição se encontra. Atores com vocabulário pobre tendem a fazer, igualmente pobres, descrições do problema e construção dos cenários onde se encontram esses problemas.

Um momento importante no PES é quando o ator, diante dos problemas a serem enfrentados, passa a identificar os chamados “nós críticos”. Esses constituem-se em causalidades e determinações geralmente interligadas e inter-relacionadas sobre as quais incidirão os projetos de

ação e as operações do plano, de modo que se não forem corretamente analisadas, poderão levar a ações e projetos ineficazes. Os nós críticos fazem parte da explicação situacional e podem estar em um dos três espaços referidos anteriormente, ou seja, dos fluxos, das acumulações (fenoestruturas) ou das genoestruturas. No esquema abaixo, vê-se como os espaços podem ser compreendidos, assim como a interdependência que existe entre esses.

FIGURA 2



(*) O sentido indicativo das flechas obedece à forma pela qual, no PES, devem ser feitas as explicações situacionais dos problemas, ou seja, de suas relações causais mais imediatas e superficiais para as relações causais mais mediadas e profundas.

Cada nó crítico, em si mesmo, pode se constituir em outro problema e esse em um conjunto de subproblemas, sendo que esse conjunto deve levar, pela cadeia de causalidades e determinações, ao problema principal que é explicado. *A expressão “subproblema” não implica que esse é menos importante, mas que está situado em um ponto particular ou singular da cadeia que constitui a explicação situacional.*

É possível que cada novo problema identificado possa exigir, novamente, uma explicação situacional específica e, dependendo da amplitude da explicação, demandará um tratamento separado por parte do ator e, possivelmente, novos projetos de ação e operações. É como se perguntássemos a todo instante: “dado este problema que se desdobra em outros subproblemas, quais projetos de ação desejo para enfrentá-lo?”. A resposta coloca logo a necessidade de uma “reconstrução” dos cenários e de novas operações e ações.⁵

PLANO E PROGRAMA DIRECIONAL

Em sua obra, Carlos Matus (1993) faz uma distinção no PES entre *plano* e *programa direcional*. O programa direcional situa-se mais no âmbito político. Trata-se de um conjunto de argumentos, ideias etc., de um ator que tem por objetivo sensibilizar a sua base social e política para o que pretende fazer. Precisa primeiro do apoio de sua base política e pretende obtê-lo apresentando seu programa direcional que é construído tendo como base a seguinte pergunta: “Em qual situação estamos e para onde poderemos ir?” Pretende também obter apoio de outros atores que não estão em sua base política, mas que também não se tornaram, pelo menos até então, opositores. No geral, trata-se de mostrar ao conjunto da sociedade o que pretende a fim de ampliar sua base de legitimidade.

5

Nesse sentido, Carlos Matus recomenda que um líder ou dirigente deve formar uma equipe de assessores para ajudá-lo a processar tecnopoliticamente os problemas, construir cenários e propor projetos e ações em função das mudanças desses cenários. Essa equipe deve estar disposta a trabalhar permanentemente, em locais determinados e com os equipamentos tecnológicos necessários. Matus (1996b) chamou essa equipe de o “estado maior” do líder.

A apresentação do programa direcional não necessita de detalhes. É uma “oferta” que o ator faz quanto à forma que entende que os problemas devam ser enfrentados. Busca apoio e legitimação às suas ideias, garantindo que essas sejam formuladas com um mínimo de articulação e coerência. Nesse programa, o ator fala de possibilidades de ação em um determinado contexto e período de tempo – seu mandato, talvez. É uma convocação à ação, tendo forte conteúdo político, em que o ator expressa onde se está e aonde pretende chegar. Formula sua ideia tendo consciência de que outros atores – e forças políticas – também podem ter seus programas direcionais que igualmente serão oferecidos às bases sociais e políticas.⁶

Apesar de não ter necessidade de detalhamento, um programa direcional tem uma certa racionalidade. A figura geométrica que o representa é o *arco direcional*, figurada basicamente como uma linha imaginária que liga a situação inicial com a situação-objetivo. Seria melhor conceituá-la, neste caso, como uma *imagem objetivo*, pois apresenta elementos próprios de uma realidade que se pretende atingir concreta e objetivamente, concomitantes a elementos de utopia. O programa e seu arco direcional diferenciam-se do plano propriamente dito, dado que esse é algo mais determinado e normativo. A similaridade entre programa e arco é que ambos não têm necessidade de explicitar, no momento em que são anunciados, os objetivos a atingir, os projetos de ação, os meios, os recursos, os resultados esperados etc. Todavia, tal detalhamento é do plano.

De maneira geral, as bases políticas e sociais do ator *esperam, do programa direcional anunciado por esse, mais do que um anúncio meramente eleitoral ou um discurso para se vencer eleições e tomar o poder*. Almejam ideias concretas, claras, seguras e, sobretudo, viáveis sobre seus problemas e como o ator e sua equipe pretendem resolvê-los. Quando o ator, já no poder, tem que se confrontar com as tarefas de governo é que se coloca a necessidade de planos. O ator será cobrado para mostrar os meios, recursos e estratégias para se alcançar o que anunciou em seu programa direcional. É o momento, então, de enfrentar a realidade com as suas incertezas – inclusive, a oposição de outros atores que, eventualmente, tinham seus programas direcionais, mas que não lograram obter apoios suficientes para assumir o poder e o governo. Em síntese, *o programa direcional e sua expressão, o arco direcional, definem um marco viável capaz de orientar o processo de planejamento*.

ANÁLISE DE VIABILIDADE DO PLANO

O que é possível e necessário em um plano? O que *deve ser* mas não pode ser e o que *pode ser* mas não deve ser. Esse é o dilema central do ator que é analisado no momento estratégico do PES e que se concentra no

6

Essa fase de debate e convencimento tem como objetivo apresentar, em linhas gerais, o que um ator pensa em relação aos problemas da sociedade. Contudo, não tem relação com as conhecidas “campanhas políticas”, essas constituídas por promessas eleitoreiras, desprovidas de racionalidade técnica e política.

cálculo da articulação entre o *deve ser* e o *pode ser*. Mas não se trata de um ajuste passivo do *deve ser* ao espaço que permite o *poder ser*. O *deve ser* é dominante e persistente no dirigente com vontade de mudança, mas esse deve proporcionar *viabilidade* ao seu programa direcional. Em quais aspectos de viabilidade?

Carlos Matus (1993) pensou a viabilidade do programa direcional, basicamente, em três dimensões: *política*, *econômica* e *institucional-organizacional*. Cada uma pode ser melhor compreendida a partir das seguintes perguntas:

Viabilidade política:

- (a) Os projetos políticos são politicamente viáveis?
- (b) Os projetos econômicos são politicamente viáveis?
- (c) Os projetos organizacionais são politicamente viáveis?

Viabilidade econômica:

- (a) Os projetos econômicos são economicamente viáveis?
- (b) Os projetos políticos são economicamente viáveis?
- (c) Os projetos organizacionais são economicamente viáveis?

Viabilidade institucional-organizacional:

- (a) Os projetos políticos são organizacionalmente viáveis?
- (b) Os projetos econômicos são organizacionalmente viáveis?
- (c) Os projetos organizacionais são organizacionalmente viáveis?

Esses questionamentos apontam para uma dialética entre o necessário, o possível e a criação de possibilidades. O ator e sua equipe, no momento estratégico, devem tentar respondê-las, considerando que nos processos criativos nada pode estar assegurado quanto ao futuro. Em outras palavras, a condição da viabilidade política é um *problema quase-estruturado* e, por conseguinte, é irreduzível a um sistema de equações estruturadas em um modelo político matemático com solução precisa e certa. Por isso, cada uma das perguntas anteriores têm as demais por trás umas das outras. Por exemplo: A pergunta “os projetos políticos são politicamente viáveis?”, pode ser interpretada de três formas complementares, a saber:

- I. O ator tem capacidade política para produzir o projeto político X? Podemos fazê-lo? (capacidade ou viabilidade de decisão);
- II. O ator tem capacidade política de operar bem o projeto político X? O desenho do projeto X o permite? (capacidade ou viabilidade operacional);
- III. O ator tem poder político para que o projeto X opere de forma estável? Podemos mantê-lo operando sem que pouco tempo depois tenhamos que voltar atrás? (viabilidade de permanência).

Cada uma dessas perguntas corresponde a um tipo particular de análise de viabilidade. Com efeito, não apenas o ator e sua equipe devem responder se é possível tomar a decisão sobre algo e fazê-lo, formalmente, se esse algo funcionará na realidade, com eficácia e também se esse funcionamento não será efêmero. Logo, um projeto de ação é viável para um ator se esse pode *decidir sobre a sua produção* (viabilidade de decisão); fazer com que *opere eficazmente na realidade* (viabilidade de operação); e fazer com que a sua operação *tenha uma duração eficiente* em relação ao seu propósito ou ao seu projeto político (viabilidade de permanência). Em síntese, o que o método PES faz nesse momento estratégico é uma análise da *factibilidade técnico-científica* das ações de um projeto ou um plano.

QUADRO 1

PLANOS DIMENSÕES	VIABILIDADE DE DECISÕES	VIABILIDADE OPERACIONAL	VIABILIDADE DE PERMANÊNCIA
Viabilidade política	Sim	Sim	Sim
Viabilidade econômica	Não	Sim	Sim
Viabilidade institucional- -organizacional	Não	Sim	Sim

A viabilidade de decisão é sempre política e não há sentido no conceito de *viabilidade econômica de decisão*. Logo, nos três grupos de perguntas estão destacadas aquelas em que o recurso escasso e considerado *meio* pertence ao mesmo âmbito que define a natureza do projeto de ação examinado. Dessa forma, ao propor a análise de viabilidades acima, Carlos Matus (1993) chama a atenção à importância da análise de viabilidade política em relação às demais, afirmando que *os recursos políticos são os mais escassos dos recursos* de que um ator – dirigente ou líder – possui e que não pode desperdiçá-lo, colocando em risco a legitimidade e a governabilidade de seu governo e de seu futuro político.

O “ESTADO MAIOR” E OS SISTEMAS DE DIREÇÃO

Um ator que detém o poder político não dispõe de muito tempo para colocar em prática seu programa de governo ou seu programa direcional. Em geral, esse tempo confunde-se com o seu mandato, que pode se repetir se a avaliação que a sociedade faz de seu governo, ao final do período, é positiva. Daí a necessidade de se definir os problemas imediatos e os em médio e longo prazo, evitando ações improvisadas e imediatistas. Dessa forma, um líder ou um dirigente deve dispor de uma equipe que Matus denominou de “estado maior”, que é responsável pelo sistema de alta direção ou direção estratégica com a tarefa de executar o processamento tecnopolítico dos problemas, efetuando uma reflexão

constante sobre os quais e escolhendo as ações e decisões mais adequadas para cada momento, em função dos cenários. É o estado maior que aconselha o líder sobre a melhor estratégia para enfrentar os problemas e as possibilidades de se obter apoio, cooperação e consenso, como também os riscos de confronto e conflito. Mas Carlos Matus alerta que não se deve alimentar a expectativa de que o líder aceite, unilateralmente, esse “aconselhamento”. Nas decisões políticas há muito das *características pessoais* dos líderes, ou seja, aqueles que tendem sempre à negociação, cooperação e obtenção de consensos, mesmo temporários, assim como aqueles que preferem o confronto com os adversários políticos (MATUS, 1996b).⁷

Além dos sistemas de alta direção ou de direção estratégica, o líder deve contar com outros subsistemas, como o que administra a sua agenda, definindo os problemas que devem exigir decisão mais imediata ou em médio e longo prazo. Trata-se de um sistema de petição e prestação de contas e outro que gerencia as ações e operações de um plano, todos essenciais ao êxito do governo. Uma equipe dessa natureza impede que o dirigente decida de forma solitária, ou contando apenas com a “ajuda” de seus ministros, secretários ou assessores que, não raro, traçam quadros equivocados da realidade. O “estado maior” é vital para potencializar a capacidade de governo, no sentido da eficiência, eficácia, criatividade, responsabilidade, reflexão e visão em longo prazo (MATUS, 1996b).⁸

PLANEJAMENTO EDUCACIONAL E O MÉTODO PES

A formulação de planos, programas e projetos educacionais, pelo menos até a década de 1980, era um processo no qual as variáveis econômicas e financeiras tiveram mais peso do que as demais variáveis. A prioridade concedida ao desenvolvimento econômico, com a necessidade de mão de obra melhor qualificada e, posteriormente, as pressões originadas da sociedade em decorrência da definição da educação como um direito social, levaram a uma ampliação significativa dos sistemas educacionais, com o correspondente aumento de seu custo e manutenção, comprometendo parcela significativa do orçamento público.

O planejamento dos sistemas educacionais inseriu-se, portanto, até a referida década, no programa econômico em geral e desse importou seu método de elaboração de planos. Mas as decisões relativas ao atendimento das demandas sociais por educação não poderiam ser limitar às decisões típicas do planejamento econômico, com uma racionalidade que levava em conta apenas indicadores de ordem econômica e financeira. Era, acima de tudo, decisões políticas diante de escolhas a serem realizadas, tais como: quais os segmentos da população que deveriam ser atendidos pela oferta de educação pública? Em qual ou quais níveis de educação deveria investir prioritariamente os recursos públicos? Deve-se proporcionar educação pública gratuita a todos os segmentos da sociedade ou apenas às

7 Utilizando uma analogia, Matus (1996b) caracteriza os estilos pessoais de governo dos líderes como comparáveis aos do chimpanzé, de Maquiavel ou de Gandhi.

8 Em *O líder sem estado maior*, Carlos Matus (2000) descreve a situação do líder de um país latino-americano fictício que não tinha um “estado maior” para processar tecnopoliticamente os problemas de seu governo e que chega ao fim politicamente enfraquecido, com alto grau de impopularidade, tendo que entregar o poder ao seu mais ferrenho adversário.

classes populares? Deve-se fazer uma “discriminação positiva” neste caso ou deve-se universalizar a educação como direito social?

Essas são questões de política educacional que, até certo ponto, implicam em preocupações de ordem econômica e financeira, mas há outras que não se resolvem apenas nessas esferas. Uma das quais se refere ao objeto de discussões na década de 1990, quando estava em curso uma série de reformas do Estado e da educação, quando houve uma excessiva preocupação dos governos com a ampliação quantitativa dos sistemas educacionais, descuidando-se da qualidade. Por outro lado, a reabertura democrática ocorrida no final do decênio de 1980 tornou possível que diversos movimentos sociais e, principalmente, a categoria dos educadores, por meio de suas entidades representativas, passassem a exercer um forte protagonismo nas discussões sobre as políticas educacionais. Esse envolvimento tem-se ampliado com as exigências explicitadas em Lei – seja pela Constituição, seja pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – de que a definição de políticas, o planejamento e a gestão da educação sejam realizados de forma democrática, surgindo questões não muito consensuais, como o que se pretende à educação, como aquelas referentes aos percentuais do orçamento para investimento e quais os problemas que devem ser enfrentados em curto, médio e longo prazo, como se pode verificar quando das discussões sobre os planos nacionais da educação.

Outra questão também objeto de discussões e de divergências é a relativa ao compartilhamento de responsabilidade das instâncias federativas na oferta e manutenção da educação, problema que se tornou relevante com o processo de descentralização de gestão dos sistemas sociais – saúde, educação etc. – ocorrido a partir da Constituição Federal de 1988, inicialmente como estratégia para que as decisões refletissem melhor as necessidades das regiões e localidades, ampliassem o controle social sobre a gestão e tornassem os serviços mais eficientes, mas que sofreu – e tem sofrido – críticas por ter tomado um rumo que refletia mais a retirada gradativa do Estado quanto às suas responsabilidades, facilitando a privatização das áreas sociais em um cenário de dificuldades econômicas e financeiras. Intimamente vinculada a essa questão, torna-se também foco de divergências o grau de autonomia decisória das instâncias em relação aos problemas educacionais. Somam-se a essa os problemas educacionais específicos das regiões e localidades e os entraves educacionais fortemente condicionados por realidades particulares, caso exemplar da zona rural, zonas urbanas de alta concentração demográfica, áreas de fronteira, áreas isoladas ou sujeitas a conflitos, permeadas por violência, movimentos migratórios com reflexos na permanência das crianças nas escolas etc.

Tais questões, extremamente complexas, não podem ser resolvidas apenas com os meios do planejamento tradicional, dado que carregam um potencial de conflitos que precisam ser considerados. Modelos

centralizados e preocupações de ordem estritamente financeira não são suficientes para se tratar desses pontos, considerando-se ainda que são diferentes as percepções dos atores sociais e políticos quanto ao que se deseja que se faça com a educação e qual a orientação a ser dada às políticas educacionais. São aspectos cujo enfrentamento está *na fronteira entre o econômico e o político*, que extrapola a racionalidade técnica com a qual se procura enfrentar os problemas no planejamento tradicional. Mas, considerando-se o sistema educacional como um todo, sem considerar, neste momento, as especificidades dos problemas, o Planejamento Estratégico Situacional na educação recomenda a construção dos cenários, a identificação dos atores *dentro e fora* do sistema educacional, esses que são capazes de interferir na implementação de uma política, de um ou mais planos educacionais e mesmo, colocar em risco a governabilidade do sistema. São atores potencialmente capazes de criar conflitos e tensões em nível interno e externo ao governo, cujas *racionalidades* estão diretamente condicionadas pelas posições particulares que ocupam no Estado, no sistema educacional e social.

A *burocracia educacional*, por meio de seus líderes e associações, possui um potencial de intervenção nos planos e projetos que, segundo sua percepção, podem alterar uma situação de privilégios cristalizados ao longo do tempo, ou mesmo prejudicar seu status profissional, não raro, conquistado após muitos anos de mobilização política. Referimo-nos não apenas à burocracia no sentido weberiano ou o denominado “funcionalismo” – aquele que detém os conhecimentos legais e processuais da gestão pública –, mas também a administração educacional em sentido amplo, incluindo-se aí os cargos técnicos e de confiança.

Os *especialistas, cientistas e pesquisadores*, não individualmente, mas por meio das instituições onde trabalham e mesmo das instituições que representam seu segmento profissional ou áreas de estudos e responsáveis pela geração de importantes conhecimentos sobre a área educacional, atualmente se constituem em atores que não podem deixar de ser considerados na formulação de políticas e de planos, que devem incorporar certo grau de racionalidade, seja na identificação dos problemas, seja na análise de viabilidade das soluções escolhidas.

Os *políticos*, aqui convencionalmente definidos, sobretudo os que foram eleitos com voto majoritário da área educacional – pública e privada –, seja como “defensores” dos interesses corporativos da área, seja como articuladores de apoio nas instâncias legislativas aos planos e projetos educacionais, estão em constante atrito com as áreas de planejamento do governo, porque, em geral, atuam segundo uma racionalidade que não é a técnica ou a burocrática. São sensíveis, igualmente, às demandas de outros segmentos não profissionais, vinculados ao setor privado e que possuem suas percepções particulares e heterogêneas acerca da educação.

As *organizações corporativas* que representam os diversos segmentos profissionais da educação, correspondentes aos níveis de ensino em que se situam e que intermediam negociações comumente longas e conflituosas com os líderes e dirigentes governamentais – sobretudo nas questões profissionais e salariais que incidem sobre a orientação dos recursos à educação – possuem um poder de mobilização capaz de paralisar o sistema educacional, mesmo à custa de reflexos negativos junto à opinião pública e à sociedade.

Além desses, deve-se considerar outros atores, como instituições religiosas; corporações e fundações privadas que têm interesse específico em discutir e interferir no campo educacional; Organizações Não Governamentais – ONG – voltadas à educação e que exercem grande influência, principalmente junto aos parlamentares no momento de discutir e aprovar planos e projetos educacionais para todo o país; organizações e instituições multilaterais que, nas últimas décadas, têm exercido considerável influência nas políticas educacionais dos países latino-americanos.

Em um excelente texto sobre reformas da educação na América Latina, os atores, lógicas e tensões nelas implicados, Braslavsky e Cosse (2006) chamam a atenção à necessidade de, além da identificação dos principais atores, considerar os *tempos* desses. Para esses autores, diante de um plano ou uma reforma da educação, existem percepções diferentes sobre a urgência ou não de sua implementação, que não coincidem com o entendimento dos atores responsáveis por essas e que devem ser analisados de acordo com os interesses ou *contextos de referência* desses atores. O tempo, no PES – como lembra Carlos Matus (1993) – é, como o poder, um recurso escasso e, como tal, fundamental na construção dos cenários e na análise de viabilidade.⁹

CONCLUINDO...

A discussão que se coloca quanto à adequabilidade do Método PES à área educacional é que, primeiro, essa área é parte integrante de um sistema social mais amplo, cuja dinâmica leva a cenários que estão no plano do que Matus chama de “incerteza dura”. Mas não basta argumentar nesse sentido: o importante, parece, é que os problemas educacionais no atual contexto apontam para soluções que foram adotadas mediante a construção de consensos entre os atores dentro e fora dos sistemas educacionais – como os planos nacionais de educação – após demorado período de discussões e reflexão sobre experiências mal ou bem-sucedidas, o que diminui consideravelmente as áreas de atrito ou conflitos potenciais.

O acúmulo de informações e indicadores de que o Estado dispõe, como também as instituições da área educacional, os pesquisadores em universidades, as entidades do setor privado etc., são, atualmente, mais do que suficientes para definir políticas de enfrentamento e solução daqueles

⁹ Os autores definiram esses “tempos” como os tempos “políticos”, tempos “burocráticos”, tempos “técnico-profissionais” e os tempos “pedagógicos” que condicionam a percepção, a resistência ou o apoio dos atores sobre quais problemas devem ser atacados de imediato e quais podem ser adiados. Esses “tempos” fazem parte de uma totalidade que deve ser dialeticamente considerada, ou seja, os tempos históricos.

problemas e a formulação de planos, programas e projetos de ação eficientes, *mesmo elaborados dentro da metodologia tradicional do planejamento*.

Mas nem tudo é tão simples assim e o PES, em outro contexto, afigura-se como uma importante metodologia de planejamento.

O Método PES fundamenta-se em análises de viabilidades a partir da construção de cenários em curto, médio e longo prazo. Se, na construção desses cenários, prevê-se apenas a *reprodução* de uma situação existente no sistema educacional ou a sua ampliação em bases puramente quantitativas ou o enfrentamento de problemas que são relativamente estruturados e com poucos “nós críticos” – como o aumento do número de escolas, de vagas nas universidades, de verbas para pesquisa, contratação de mais professores etc., para citar alguns exemplos – utilizar o PES no planejamento não parece tão necessário. Mas, se no horizonte de cenários, prevê-se uma *mudança* ou uma *transformação* do sistema educacional que possa levar esse sistema a um novo patamar de qualidade social, mas que, para isso, deva-se alterar a posição dos atores em condições de interferir nas decisões de política educacional, ou se o objetivo dos dirigentes seja inserir no sistema novos elementos ou manter subsídios de conquistas anteriores – principalmente de natureza qualitativa – sobre os quais não se obteve ou não há consenso suficiente na sociedade ou mesmo dentro do sistema educacional, então parece que a utilização do PES como recurso da análise das viabilidades é imprescindível.

O PES, em última análise, é um método de planejamento que traz em si o objetivo da *transformação da realidade* – no caso, a realidade educacional – ou seja, como um método que considera o planejamento como ferramenta de governo e que não tem em vista apenas obter apoio dos demais atores, mas manter as condições de governabilidade do sistema social como um todo e do sistema educacional em particular para, a partir de um projeto político e de *um projeto político-educacional*, promover as transformações necessárias, declaradas em um programa direcional de quem está no poder e que tem a expectativa de implantar os projetos educacionais – que no fundo são político-educacionais –, não apenas nas melhores condições de governabilidade, sem levar a crises que comprometam a dinâmica e o funcionamento do sistema educacional, sua eficiência e eficácia, mas também à legitimidade dos referidos projetos perante a sociedade.

Por último, uma observação sobre as possibilidades do PES no âmbito dos municípios e de emergência do poder local. Em um contexto de descentralização da educação, em que os municípios assumiram responsabilidades muito maiores no planejamento da educação municipal, ampliou-se significativamente o espectro de atores com que um dirigente municipal da educação deve lidar, porque, além dos problemas educacionais específicos do município, surgem outros, cujo enfrentamento exige

a colaboração de uma diversidade de atores que estão fora do espaço de governabilidade do dirigente local.

O dirigente municipal de educação e sua equipe devem lidar, por exemplo, com atores que no município representam outras instâncias e esferas de poder; devem negociar com o Legislativo Municipal ao qual repousa a obrigação de submeter leis, planos e projetos próprios do sistema municipal de educação e, ainda, o Judiciário e as entidades que representam os pais, alunos e moradores, com alto poder de pressão política sobre a administração municipal, no que se refere ao cumprimento do direito à educação e à qualidade dessa. Não raro, ocorrem divergências sobre decisões educacionais que estão no limite da amplitude da autonomia do município que, embora expressem um projeto político-educacional e um plano municipal de educação democraticamente discutidos, devem considerar as limitações impostas pela legislação nacional e estadual normativa do ensino. Nesse caso, no planejamento da educação municipal o ator local deve considerar os objetivos estratégicos dos planos estaduais e nacionais de educação que, atualmente, são sistêmicos e inter-relacionados e os objetivos estratégicos do plano municipal de educação, em função do projeto político-educacional para o município.

Apesar desse contexto e com todas as limitações da descentralização efetivamente ocorrida no Brasil, ainda concentrando significativo poder à instância federal – coordenação e avaliação –, acredita-se ser possível para um líder local e um dirigente municipal de educação, manejando corretamente o planejamento, nos limites legais e normativos da autonomia de um sistema municipal de educação, concretizarem projetos educacionais significativos ao município, realizando em nível local o que seria extremamente difícil em âmbito regional e nacional, cujos processos decisórios são de grande complexidade. Nesse caso, deve-se adotar o potencial do método PES à área educacional, que possibilita ao dirigente municipal da educação, enquanto *gestor*, *político* e *planejador* e à sua equipe, um instrumento de governo – e de governabilidade – de grande eficácia.

REFERÊNCIAS

BRASLAVSKY, Cecilia; COSSE, Gustavo. Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, três lógicas y ocho tensiones. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio em Educación*, Buenos Aires, v. 4, n. 2, 2006.

MATUS, Carlos. *O líder sem estado maior*. São Paulo: Fundap, 2000.

_____. *Adeus, senhor presidente: governantes e governados*. São Paulo: Fundap, 1996a.

_____. *Chimpanzé, Maquiavel e Gandhi: estratégias políticas*. São Paulo: Fundap, 1996b.

_____. *Política, planejamento & governo*. v. 1. Brasília, DF: Ipea, 1993.

_____. Planificación y gobierno. *Revista de la Cepal*, Santiago, Chile, n. 31, 1987.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

AGUERRONDO, Inês. *Formulación de política y planeamiento estratégico em educación*. Buenos Aires: Unesco, 2000.

GENTILINI, João Augusto. Tendências do planejamento educacional: aspectos teóricos e metodológicos. In: _____. (Org.). *Planejamento, política e gestão*. [S.l.]: Cultura Acadêmica, 2002.

JOÃO AUGUSTO GENTILINI

Professor da Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista
“Júlio de Mesquita Filho” – Unesp/Araraquara
jagentilini@bol.com.br