

Há um pensamento estratégico para o Brasil?

Paulo Cesar Gonçalves Egler

Engenheiro pela Escola de Engenharia Elétrica da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Mestre em Planejamento e Economia de Energia pela Coordenação dos Programas de Pós-Graduação em Engenharia – COPPE/UFRJ e PhD em Ciências Ambientais pela Universidade de East Anglia, Inglaterra. Atualmente exerce a função de coordenador de projetos de pesquisa no IBICT/MCTI.

O importante trabalho “Há um pensamento Estratégico para o Brasil”, publicado pelo Ministro Alessandro Warley Candeas na Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento – RBPO, tem início com a seguinte afirmação:

Existe alguma visão consensual de futuro para o Brasil acima de governos, ideologias, segmentos políticos, classes sociais e interesses setoriais? Há convergências temáticas e de prioridades? Há tradição de pensamento estratégico no País? A resposta é afirmativa para todas essas indagações.

Minha posição é a de que as respostas a estas perguntas não são necessariamente afirmativas.

Para começar essa discussão, aspecto relevante é definir o conceito de estratégico. Segundo o Dicionário Oxford, o termo estratégia, ademais de seu uso militar, pode ter dois sentidos: planejar e/ou gerenciar qualquer assunto de forma adequada; ou um plano ou uma política desenhada para um determinado assunto ou propósito¹. Se integrarmos esses dois conceitos, chegamos à definição de que um determinado assunto, setor ou tema será considerado estratégico se possuir uma política, com programas e planos, que seja concebida e gerenciada de forma adequada (eficiente, eficaz e com efetividade).

1 **Strategy** – *n* **1** (art of) planning and directing an operation in a war or campaign. **2** (skill in) planning or managing any affair well. **3** plan or policy designed for a particular purpose.

Para discutir esta questão do planejamento estratégico gostaria inicialmente de relatar dois estudos. O primeiro foi realizado em 2006/2007 e teve por objetivo a elaboração de uma Avaliação Ambiental Estratégica da Bacia do Alto Paraguai², sob a responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e conduzido por uma equipe multidisciplinar envolvendo diferentes universidades. O segundo aconteceu em 2008 e foi denominado “Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento”, sob a responsabilidade do Ministério do Planejamento e realizado pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE)³.

Neste ponto é importante se abrir um parêntese e apontar uma virtude inegável da área ambiental. Foi ela que, pela primeira vez, procurou introduzir maior racionalidade e participação social no processo de tomada de decisões. Fala-se aqui do processo de Avaliação de Impactos Ambientais (AIA), proposto pela Política Ambiental dos EUA (*National Environmental Policy Act - NEPA*) em 1970, e que teve a característica de ser adotado em dimensão mundial. Quatro atividades são incluídas na AIA:

1. Disponibilização de informações, com o objetivo principal de aumentar a racionalidade do processo de tomada de decisões;
2. Estabelecimento de um mecanismo de negociação, ao colocar juntos o empreendedor, a sociedade e representantes governamentais;
3. Desenvolvimento de previsões, mediante a realização de cenários prospectivos e com o objetivo de buscar avaliar como o ambiente (em sua dimensão mais compreensiva, que inclui o ambiental, o social e o econômico) será modificado com a realização/implantação de uma ação de intervenção; e
4. Estabelecimento de um mecanismo de mudança institucional ao promover uma visão multidisciplinar de parte das instituições que têm o mandato de realizar as AIAs, que foram como que obrigadas a constituírem equipes compostas por diferentes perfis profissionais, incluindo sociólogos, antropólogos, ecólogos, dentre outros perfis.

No início da década dos 90s mais uma vez a área ambiental se destacou ao promover uma avaliação (de efetividade, de eficácia e de eficiência) da AIA. A questão era analisar se este instrumento de gestão havia mudado, e em que medida havia mudado, o processo de tomada de decisões sobre ações de desenvolvimento.

A resposta deste processo de avaliação da AIA foi a de que embora o procedimento tenha mudado a forma com que as decisões eram tomadas, o processo de AIA foi identificado como reativo, pois

2 http://www.unemat.br/prppg/docs/publicacoes/Livro_Verde_da_AAE_do_Pantanal.pdf

3 Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI. Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento, Brasília: MP, 2008.

se aplica na última etapa do processo de planejamento, ou seja, em nível do projeto, etapa na qual se pensar em mudanças se torna extremamente mais difícil, uma vez que já houve, por parte dos empreendedores, investimentos com o objetivo principal de detalhar a ação de intervenção.

Para ser proativa, a Avaliação de Impactos Ambientais teria de atuar em níveis anteriores do processo de planejamento, isto é, nas etapas de formulação das políticas, planos e programas (PPPs).

Entretanto, na prática, a questão que se colocou na agenda de discussões na década dos 90s foi o resgate da atividade de planejamento. E isto não só apenas para a inserção do componente ambiental no processo de formulação de políticas, planos e programas, mas também para se conseguir a tão mencionada e buscada sustentabilidade do desenvolvimento.

Como resultado desta discussão, a proposta que foi colocada como solução para superar a natureza reativa do processo de AIA foi a adoção de um procedimento que foi denominado de Avaliação Ambiental Estratégica (AAE). Na prática, a AAE se caracterizou pela aplicação do procedimento de avaliação de impactos (ambientais, sociais, econômicos e institucionais) em nível não apenas dos projetos, mas sim, e principalmente, em nível das políticas, planos e programas. Atualmente, a denominação de AAE vem sendo substituída pela de Avaliação de Sustentabilidade (AS), e cada vez mais vem se caracterizando como a consolidação da prática do planejamento estratégico.

Voltando aos dois estudos mencionados anteriormente, é importante ressaltar algumas questões que ficaram patentes na implementação deles.

Na AAE da Bacia do Alto Paraguai (Pantanal) uma primeira dificuldade foi esclarecer qual o futuro que as autoridades governamentais vislumbravam para aquele território, que tem especificidades muito distintas. Melhor, que diretrizes de sustentabilidade eram consideradas pelas autoridades governamentais para o futuro do Pantanal? Esta pergunta ficou sem resposta e o estudo teve de assumir seus próprios cenários de desenvolvimento. É relevante apontar que não se está falando aqui dos tradicionais cenários otimista, tendencial e pessimista, mas sim de cenários que incluíssem entre eles um que viesse a considerar e propor uma perspectiva de sustentabilidade para o Pantanal. Daí a pergunta: o que significa ser sustentável?

Embora esta questão das diretrizes pareça representar aspecto de menor importância, na prática ela assume dimensão relevante, pois deixa claro que não há, de parte das autoridades governamentais, uma preocupação com o futuro. O que fica evidente é que os governantes não estão preocupados ou mesmo não se propõem a colocar tempo e esforços no sentido de imaginar o que querem alcançar com o exercício de seus mandatos.

Outra dificuldade significativa enfrentada no estudo do Pantanal foi a inexistência de informações organizadas e sistematizadas que viabilizassem a elaboração de uma Linha de Base (*Baseline*) consistente e atual para um território como o Pantanal. O que se constatou no estudo não foi a inexistência de informações, mas sim o nível expressivo de fragmentação delas.

Uma terceira questão que ficou evidente no estudo do Pantanal foi o quadro de fragmentação das instituições governamentais, o que torna extremamente complexa a formulação de políticas, planos e programas que envolvam diferentes setores e esferas governamentais.

O estudo do Pantanal foi muito inovador no sentido de desenvolver uma prática que buscasse reduzir o nível de fragmentação institucional das estruturas governamentais, pois ele incluiu um curso de capacitação sobre AAE no qual foram envolvidos servidores de diferentes secretarias dos estados do Mato Grosso do Sul e do Mato Grosso. Também o Paraguai esteve presente. Foram estes servidores que constituíram o principal recurso humano para a elaboração da AAE do Pantanal.

Infelizmente, este estudo, que deveria passar por uma ampla fase de discussão pública, se encontra hoje apenas nos arquivos daqueles que foram envolvidos em sua elaboração. O MMA nunca fez uso dele para quaisquer propósitos.

É importante aqui retornar àqueles quatro componentes da AIA:

- Disponibilização de informações: o que se constatou é que as informações que são necessárias para a construção de Linhas de Base que permitam um diagnóstico da situação atual de territórios como o Pantanal são hoje precárias e fragmentadas.
- Estabelecimento de um mecanismo de participação: na prática não aconteceu na dimensão que foi concebida, pois embora o estudo tenha promovido reuniões com a sociedade em sua fase de elaboração, a participação mais ampla da sociedade nas discussões das propostas apresentadas pela AAE do Pantanal, prevista para acontecer em sua fase de avaliação, não foi realizada, pois foi abortada pelo Ministério do Meio Ambiente.
- Desenvolvimento de previsões, mediante a realização de cenários prospectivos: o que se constatou foi, de um lado, a incapacidade dos tomadores de decisão governamentais em estabelecerem um conjunto de diretrizes que viessem a caracterizar uma visão de futuro e de sustentabilidade para um território como o Pantanal e, de outro lado, a inexistência no País de instrumentos e procedimentos de avaliação de impactos em diferentes dimensões (ambiental, social, econômico e institucional).
- Estabelecimento de um mecanismo de mudança institucional: não foi possível de se mensurar os progressos alcançados neste aspecto, principalmente devido à interrupção da continuidade do processo de implementação da AAE no Pantanal. Embora, como apontado anteriormente, tenha havido no exercício da AAE do Pantanal o envolvimento de funcionários das secretarias estaduais dos estados do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul, como o processo não foi continuado, não foi possível se consolidar os avanços obtidos com o processo de capacitação e integração dos referidos funcionários governamentais, o que necessariamente conduziria a uma maior interlocução entre as secretarias estaduais e, por consequência, uma maior coordenação entre elas.

Sobre o estudo do CGEE cabe mencionar que ele produziu uma proposta de método de Avaliação de Sustentabilidade que foi amplamente discutido com a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/MP). Um dos elementos deste método era o papel central que ele atribuiu ao MP na coordenação do processo de formulação das políticas públicas no País:

No que diz respeito à realização da Avaliação de Sustentabilidade, um dos mais importantes papéis institucionais a ser desenvolvido é o da coordenação do processo de avaliação pela estrutura governamental com atribuições relativas ao planejamento.

Na prática o Ministério do Planejamento nunca fez uso deste estudo, que teve o envolvimento de equipe bastante diversificada e competente e um custo significativo. Na prática, a SPI/MP foi a primeira a colocar o estudo na prateleira.

Tendo em consideração o relato destas duas práticas recentes, fica muito difícil afirmar que o País tem hoje uma competência (tradição?) de planejamento estratégico consolidada em nível das instituições governamentais, seja em nível federal como estadual e municipal. No passado há fortes evidências de que esta competência tenha existido. No presente não.

Assume relevância concluir esta análise discutindo um aspecto que é incluído no documento do Ministro Candeas. Trata-se da estrutura institucional do Estado brasileiro. Sobre esta estrutura o documento afirma que: “Esse longo histórico e acervo de iniciativas de pensamento e planejamento estratégico foi gerado no seio de uma sólida malha institucional...”

Não sou tão otimista sobre a situação das instituições públicas brasileiras e isto eu já havia discutido em 2001⁴. Considero que esta é uma discussão que falta no País. Em geral a tendência é considerar que tudo vai muito bem no contexto das instituições públicas brasileiras, sem que necessariamente sejam apresentadas as evidências para corroborar esta afirmação.

O interessante é que a literatura internacional sobre políticas públicas é repleta de estudos teóricos e empíricos sobre o papel das instituições públicas, sobretudo no que diz respeito à formulação e implementação de políticas públicas. O mesmo não acontece no Brasil. Ao que tudo indica a estrutura institucional do Estado brasileiro não é tema de pesquisa para a comunidade científica nacional.

O que mostrou a experiência da AAE do Pantanal com relação aos servidores das secretarias estaduais dos estados do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul e o que se assiste hoje na Esplanada dos Ministérios (e neste sentido, por exemplo, se pode mencionar as discussões que estão acontecendo no âmbito da Carreira de Ciência e Tecnologia) é uma constatação de que há uma significativa fragili-

4 Egler, P.C.G., 2001. Porque ciência e tecnologia não são atividades estratégicas no Brasil. Revista Parcerias Estratégicas, Número 10, Março de 2001, CGEE.

dade na capacidade política e técnica do corpo de funcionários das instituições públicas brasileiras e, conseqüentemente, no papel que as instituições governamentais possam vir a exercer nas atividades próprias de Estado, como a de planejamento estratégico.

Neste sentido, o que é o Estado senão um conjunto de instituições que, legitimadas nas urnas, têm a atribuição de identificar problemas, sugerir soluções e, principalmente, implementá-las, mediante políticas públicas expressas em planos, programas e projetos? E é na existência de instituições, estruturadas – e não fragmentadas e fragilizadas – que se diferenciam os países “desenvolvidos” dos “em desenvolvimento”. Como enfatizado por Abramovay, fazendo referência a um trabalho de Douglass North,

É exatamente por isso que o segredo do desenvolvimento não reside em dons naturais, na acumulação de riqueza, nem mesmo nas capacidades humanas, mas nas instituições, nas formas de coordenar a ação dos indivíduos e dos grupos sociais. (Abramovay, 2001)⁵

Uma das razões desta fragmentação e fragilidade é a prática que tem sido recorrente no País, de submeter as instituições públicas a constantes mudanças e alterações. Duas são as resultantes destas mudanças. A primeira é que constantes mudanças resultam em uma desestruturação das regras e das rotinas de funcionamento, levando a uma perda da identidade institucional. A segunda é que o resultado imediato de qualquer mudança organizacional é uma ineficiência no seu funcionamento. E isso independentemente do tipo e da natureza da mudança que se realiza.

A formulação de políticas públicas obedece, na maioria dos casos, a uma simples equação, que inclui os seguintes fatores: problema, soluções e ambiente político. Entretanto, para que uma solução seja pensada e/ou articulada é fundamental que um problema seja reconhecido como tal, e que venha a pressionar a agenda política para uma ação. O crítico é que hoje, no Brasil, as questões relacionadas com as instituições públicas não são reconhecidas como problemas. Daí, para que se perder tempo em pensar soluções?

O estudo do papel das instituições governamentais na construção e implementação de políticas públicas vem sendo realizado mediante importantes trabalhos, sejam no domínio teórico como no empírico. Enfoque relevante é o do novo institucionalismo⁶, que tem trabalhado em diversos campos do conhecimento científico – economia, sociologia, filosofia, antropologia, dentre outros.

O que esses estudos têm procurado principalmente apontar é que as instituições não devem ser consideradas como variáveis dependentes, sem uma existência que dialeticamente forma e é forma-

5 Abramovay, R. 2001. Desenvolvimento e Instituições: a importância da explicação histórica. Em Arbix, G., Zilbovicius, M. e Abramovay, R. *Razões e ficções do desenvolvimento*. UNESP/EDUSP

6 Autores importantes deste enfoque são James March, Jonathan Olsen, Walter W. Powell, Paul J. DiMaggio, André Lecours, Guy Peters, dentre outros.

da pelos indivíduos que nela habitam. Anthony Giddens se refere a essa questão como sendo uma dualidade (duality of structure)⁷.

O relevante é que a partir dessa perspectiva uma instituição não é apenas um *locus* onde indivíduos se organizam para desempenhar funções que cada novo dirigente define quais deverão ser, através de estruturas ou organogramas estabelecidos mediante princípios de uma boa administração, concebidos por especialistas em Organização e Métodos – O&M.

Muito mais do que isso, as instituições têm uma função essencial que é a de transformar indivíduos em cidadãos, no sentido de agirem através de regras de comportamento apropriadas e também conhecedores das virtudes moral e intelectual da política. Um cidadão conhece as razões institucionais para determinados comportamentos e pode justificá-los mediante referências aos requisitos de uma ordem estabelecida. É importante notar que aqui o conceito de instituição compreende tanto elementos como culturas, religiões, leis e normas, como uma dimensão mais restrita e específica como a de uma organização ou de uma empresa.

Tendo em vista essa perspectiva, uma organização, como já apontado, não deve estar sujeita a permanentes mudanças e alterações. Não só pelo fato de que constantes mudanças, como visto, conduzem a uma ineficiência de funcionamento, mas também, e principalmente, porque resultam na desestruturação de suas regras e de suas rotinas de funcionamento, levando a uma perda da identidade institucional. O mesmo vale para seus funcionários, que devem, para que efetivamente se considerem pertencentes a um ambiente institucional, interiorizarem as rotinas, normas, procedimentos e culturas que definem uma organização. E esta interiorização depende, sobretudo, de tempo de permanência na instituição.

Como discutido, o ambiente institucional assume papel relevante no processo de formulação e, principalmente, de implementação das políticas públicas. Se existe hoje uma reconhecida ineficiência e falência do setor governamental brasileiro, explicitada pela incapacidade de realizar funções básicas de gestão política, administrativa e financeira, a principal explicação para esta conjuntura é o progressivo processo de deterioração de nossas organizações governamentais. A solução para este problema não é simples, mas, como ressaltado, começa com o reconhecimento de que ele existe.

7 “...the constitution of agents and structures are not two independently given sets of phenomena, a dualism, but represent a duality. According to the notion of the duality of structure, the structural properties of social systems are both medium and outcome of the practices they recursively organise.” (Giddens, 1984)