

BASE CONCEITUAL-METODOLÓGICA DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL: A experiência do Plano Plurianual do Rio Grande do Sul sob a ótica do Planejamento Estratégico Situacional

CONCEPTUAL-METHODOLOGICAL BASIS OF GOVERNMENT PLANNING: The experience of the Pluriannual Government Plan of Rio Grande do Sul from the perspective of Situational Strategic Planning

BASE CONCEPTUAL Y METODOLÓGICA DE LA PLANIFICACIÓN GUBERNAMENTAL: La experiencia del Plan Plurianual de Rio Grande do Sul desde la perspectiva de la Planificación Estratégica Situacional.

Grupo temático 10 - Pensamento Social Brasileiro, Reforma Administrativa e Inovação

Matheus Roberto Cunha de Castro, Universidade Federal do Rio Grande do Sul - PPGA/UFRGS
Fernando Dias Lopes, Universidade Federal do Rio Grande do Sul - PPGA/UFRGS

RESUMO

O planejamento público é fundamental para enfrentar problemas complexos, como violência contra grupos minorizados, crises sanitárias e eventos climáticos extremos. Na Administração Pública brasileira, seu direcionamento vincula-se ao projeto de governo, formalizado constitucionalmente por leis de iniciativa do Executivo, especialmente o Plano Plurianual (PPA). À luz do Planejamento Estratégico Situacional e do Método PES, fundamentado na Teoria das Situações de Carlos Matus, este estudo analisa a base conceitual-metodológica do planejamento governamental no Rio Grande do Sul, com foco no processo de elaboração do PPA 2024-2027. Trata-se de pesquisa qualitativa, exploratória, conduzida por meio de estudo de caso, com entrevistas realizadas na Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG) e na Subsecretaria de Planejamento (Suplan). Os resultados indicam que fatores determinantes da aplicação do Método PES incidem sobre o processo analisado, afastando as práticas adotadas das concepções mais aderentes ao método.

Palavras-chave

Administração Pública; Administração Política; Planejamento Governamental; Planejamento Estratégico Situacional; Plano Plurianual; Rio Grande do Sul.

ABSTRACT

Public planning is essential for addressing complex problems such as violence against minority groups, health crises, and extreme weather events. In Brazilian public administration, its direction is linked to the government's agenda, which is formally established by laws initiated by the executive branch, especially the Pluriannual Government Plan (PGP). In light of Situational Strategic Planning and the PES Method, based on Carlos Matus' Theory of Situations, this study analyzes the conceptual-methodological basis of government planning in Rio Grande do Sul, focusing on the process of drafting the PGP 2024-2027. This is a qualitative, exploratory study conducted through a case study, with interviews carried out at the Secretariat of Planning, Governance, and Management (SPGG) and the Subsecretariat of Planning (Suplan). The results indicate that determining factors in the application of the PES Method affect the process analyzed, distancing the practices adopted from the concepts most closely adhering to the method.

Keywords

Public Administration; Political Administration; Government Planning; Situational Strategic Planning; Pluriannual Government Plan; Rio Grande do Sul.

RESUMEN

La planificación pública es fundamental para abordar problemas complejos, como la violencia contra los grupos minoritarios, las crisis sanitarias y los fenómenos climáticos extremos. En la administración pública brasileña, su orientación está vinculada al proyecto de gobierno, formalizado constitucionalmente por leyes de iniciativa del Ejecutivo, especialmente el Plan Plurianual (PPA). A la luz de la Planificación Estratégica Situacional y del Método PES, basado en la Teoría de las Situaciones de Carlos Matus, este estudio analiza la base conceptual y metodológica de la planificación gubernamental en Rio Grande do Sul, centrándose en el proceso de elaboración del PPA 2024-2027. Se trata de una investigación cualitativa y exploratoria, realizada mediante un estudio de caso, con entrevistas realizadas en la Secretaría de Planificación, Gobernanza y Gestión (SPGG) y en la Subsecretaría de Planificación (Suplan). Los resultados indican que los factores determinantes de la aplicación del método PES inciden en el proceso analizado, alejando las prácticas adoptadas de los conceptos más acordes con el método.

Palabras clave

Administración pública; Administración política; Planificación gubernamental; Planificación estratégica situacional; Plan plurianual; Rio Grande do Sul.

1. Introdução:

O planejamento governamental é um elemento fundamental na construção de respostas para problemas sociais complexos, como a violência contra grupos minorizados, os efeitos das pandemias nos sistemas de saúde e os impactos socioeconômicos de eventos climáticos extremos.

No âmbito da Administração Pública brasileira, o planejamento governamental está associado ao projeto de governo, que, sob a ótica constitucional, é formalizado por meio das leis de iniciativa do Poder Executivo. O planejamento governamental está associado ao sistema de orçamento público, com destaque para a Lei que institui o Plano Plurianual (PPA), além de outros dois instrumentos, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA.

A instituição do PPA consistiu em um marco para a gestão pública, pois foi por meio dele, que o Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica passou a definir a alocação de recursos orçamentários e investimentos com base nas prioridades estratégicas dos governos.

No entanto, apesar do aspecto de obrigação legal conferido pela Constituição, a partir de sua promulgação pouco ficou definido em relação às bases metodológicas que subsidiam o PPA.

Garcia (2012) produz uma crítica ao papel que o PPA tem ocupado no âmbito federal, argumentando que o instrumento carece de regulamentação capaz de integrá-lo efetivamente ao sistema de planejamento estratégico governamental. Segundo a crítica, na ausência de uma regulamentação o que tem ocorrido é uma subversão do papel do PPA, que acaba se sujeitando a um mero instrumento de programação plurianual de despesas, sem conseguir superar a lógica normativa, tecnicista, orçamentária e reducionista herdada do período militar. A argumentação diz que ano após ano, o PPA tem reproduzido indiferença diante de novos recursos e realidades econômicas, políticas, organizacionais, culturais, de conhecimento e informação que emergiram com a redemocratização do País.

Corroborando com esta perspectiva um entendimento recente de que no âmbito federal há um nível insatisfatório de institucionalização da função do planejamento governamental, no sentido político e estratégico, seja em comparação com outros países, seja, no âmbito doméstico, quando comparado com outras funções estratégicas importantes para o desempenho institucional, a exemplo do sistema de arrecadação tributária (Lemos et al., 2024).

Tem-se que a história do planejamento governamental brasileiro se entrelaça com a evolução do PPA, com momentos de avanços e retrocessos, como no caso do PPA 2000-2003 no âmbito federal, quando se vislumbrou um salto potencial a partir da integração do PPA e da LOA, incorporando elementos presentes nas teorias de planejamento governamental dominantes na década de 1990, a exemplo da implementação de orçamento por programas, a atribuição de responsabilidades, a prática do monitoramento e avaliação, e a prestação de contas por desempenho (Lemos et al., 2024).

Em contrapartida, durante longos períodos o PPA experimentou momentos de estagnação. Um ponto recente deste breve apanhado histórico nacional refere-se a sua quase extinção, quando em 2019 tramitou junto ao Congresso Nacional, por meio da Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de 2019, conhecida como PEC do Pacto Federativo, a proposta de revogação do dispositivo constitucional que trata do PPA, em favorcimento da implementação de orçamentos plurianuais (Lemos et al., 2024).

2. Apresentação do objeto e aspectos teóricos

No Rio Grande do Sul, no que diz respeito ao planejamento governamental destaca-se o papel central da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão - SPGG, que por meio de sua Subsecretaria de Planejamento - Suplan, é responsável por coordenar a elaboração e exercer o monitoramento do PPA, coordenar o planejamento global de longo prazo do Estado e coordenar as atividades e os atos de gestão estratégica do Governo, entre outras competências (SPGG, 2021).

Durante o processo de elaboração do PPA 2024-2027, a Secretaria desenvolveu e publicou um documento oficial chamado Marco Metodológico do Plano Plurianual PPA 2024-2027, no qual incorporou melhorias e inovações advindas da experiência de ciclos de planejamento anteriores. Entre seus objetivos, o material pretendeu abordar a intersecção entre o planejamento e a gestão, propondo um marco metodológico para o planejamento governamental no Estado a partir da orientação central de estabelecer um processo único de planejamento, capaz de subsidiar tanto a elaboração dos instrumentos formais (PPA, LDO, LOA), quanto de outros instrumentos (SPGG, 2023a).

A elaboração do PPA 2024-2027 foi guiada por diretrizes estabelecidas pela Secretaria, entre elas a diretriz Perspectiva do Cidadão. Essa diretriz buscou orientar o desenvolvimento do planejamento a partir de macroproblemas identificados na realidade social. A partir disso foram modelados Programas Temáticos, Ações Programáticas, Iniciativas e Produtos, projetados para gerar bens e serviços para a população, como forma de atacar as causas dos macroproblemas. Ainda houve a construção e seleção de indicadores para os processos de acompanhamento periódico das intervenções governamentais propostas.

Assim, o processo de planejamento definido pela SPGG e que resultou no PPA 2024-2027 parece se aproximar da base conceitual-metodológica dada pela publicação do Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998 e da Portaria nº 117, de 12 de novembro de 1998, do MP em meados de 1997 (Garcia, 2012).

Em 20 de outubro de 2023, a Lei nº 16.005, que dispôs sobre o PPA 2024-2027, foi sancionada pelo governador Eduardo Leite, sendo publicada no Diário Oficial do Estado – DOE/RS.

Em maio de 2024, o Rio Grande do Sul foi assolado por uma inundação histórica, resultado da sobreposição de diversas variáveis meteorológicas que culminaram com um evento de chuva em magnitude sem precedentes na história do Estado. O evento provocou danos em quase todos os municípios, devastando cidades especialmente na região do Vale do Taquari e Região Metropolitana de Porto Alegre. A situação levou à retirada de milhares de pessoas de suas casas, realização de operações de resgate e salvamento, instalação de abrigos temporários e a uma

comoção nacional para doações aos desabrigados. A Defesa Civil do Estado contabilizou 184 óbitos, além de 25 desaparecidos, segundo boletim publicado (Defesa Civil RS, 2025).

Diante destes acontecimentos, a SPGG suspendeu o processo de acompanhamento do PPA relativo ao primeiro quadrimestre de 2024 e encaminhou a abertura da primeira revisão desse instrumento ao final do mês de junho daquele ano, visando promover ajustes, correções e melhorias, além de compatibilizá-lo com as ações emergenciais e de reconstrução mapeadas pela Administração e consolidadas no Plano Rio Grande (SPGG, 2024).

Como resultado do processo de revisão, por meio da Lei nº 16.134, de 24 de maio de 2024, que autorizou alterações no PPA 2024-2027 e do Decreto nº 57.829, de 7 de outubro de 2024, que alterou o instrumento, foi criada a Iniciativa Enfrentamento das consequências sociais, econômicas e ambientais decorrentes dos eventos climáticos, bem como seus respectivos Produtos Projeto estruturante qualificado no Plano Rio Grande e Ação, projeto e programa de reconstrução monitorados.

O cenário apresentado aponta para uma modificação significativa em relação ao contexto social, ambiental, político e econômico em que foi formulada a estratégia do Governo e empreendidos esforços para materializar os seus objetivos estratégicos em Programas Temáticos, Ações Programáticas, Iniciativas e Produtos expressos pelo PPA 2024-2027.

Uma forma de interpretar o processo de planejamento definido pela SPGG para o PPA 2024-2027 e a mudança situacional que se apresentou diante do Governo gaúcho, marcada pela reconfiguração dos macroproblemas identificados na realidade social e pela nova explicação situacional do Governo gaúcho materializada no Plano Rio Grande, são os fundamentos teóricos do Planejamento Estratégico Situacional, baseados na Teoria das Situações proposta por Carlos Matus.

Os alicerces da Teoria das Situações começaram a ser construídos por Matus (1972) ao explorar os pressupostos, que uma vez assumidos pelo planejamento, devem provocar uma reflexão sobre a realidade e gerar novos conhecimentos para a sua evolução. O autor dá início a uma jornada exploratória ao produzir uma crítica contra o planejamento econômico de caráter puramente normativo e apontar para a necessidade de abordar de maneira construtiva as dificuldades enfrentadas pelo planejamento, sugerindo redesenhá-lo a partir da premissa de inseparabilidade teórica entre o econômico e o político.

Matus (1980) argumenta que o planejamento econômico surgiu e se desenvolveu na América Latina como uma técnica, um modelo, e não como uma teoria formulada para o contexto da região. Na prática, segundo ele, eram escassas as críticas e questionamentos sobre as bases epistemológicas do planejamento à época. Neste sentido, o autor chileno propõe um novo passo ao sair do problema da estratégia da ação econômica e inaugurar uma incursão no desenvolvimento de uma teoria geral da ação política de classes, onde o planejamento pudesse encontrar uma nova fundamentação.

Nesse sentido, a Teoria das Situações postula que uma força social ou ator social produz feitos sociais, ditos como realizações ou projetos, por meio do processo de fenoprodução. Estes feitos retroalimentam as forças sociais pela fenoestruturação, alterando e constituindo as próprias forças sociais em um processo no qual as forças sociais são ao mesmo tempo sujeito e produto de seus feitos sociais. A realização de feitos sociais aumenta ou diminui a probabilidade de ocorrência de feitos sociais encampados por outras forças sociais. Uma administração bem realizada dos feitos sociais permite à força social acumular poder. Ao empregar força para realizar feitos sociais, a força social permite a viabilidade da sequência de seus novos feitos sociais. Se algum destes feitos transformam a genosituação, então a situação se transforma (Matus, 1980).

Com base na Teoria das Situações (Matus, 1980), o Planejamento Estratégico Situacional, como alternativa aos enfoques tradicionais de planejamento, tem sua expressão mais operacional no Método PES. Trata-se de um método não-determinístico, adequado para o planejamento governamental, que considera a existência de diferentes atores sociais e que se processa em um espaço de relações contínuas de produção de eventos, onde a ação destes atores resulta de uma posição de conflito ou cooperação.

Segundo o Método PES, o Governo ocupa o papel de planejador, declarando problemas a partir de sua explicação situacional e reconhecendo o compartilhamento de poder com outros atores, uma vez que estes também planejam a partir de recursos dos quais o Governo não dispõe. O Método PES trabalha no campo da incerteza do cálculo interativo, própria de um sistema criativo de interação e fundamentada na ação planejada dos atores inseridos no jogo social, cujos planos são mutuamente desconhecidos (Matus, 1993).

O Método PES possui quatro momentos contínuos, dinâmicos, que se repetem sem um ordenamento sequencial de etapas e que nunca deixam de estar presentes na situação, dando movimento ao planejamento. Através destes momentos, que se alternam na dominância do processo de planejar e na aplicação do Método PES, são articulados os instrumentos metodológicos da face mais visível e operacional do Planejamento Estratégico Situacional, compostos por diferentes conteúdos, formatos e períodos (Matus, 1993).

Diante desta problematização, verifica-se que o Método PES, sugerido pelo Planejamento Estratégico Situacional e baseado na Teoria das Situações de Matus (1972; 1980; 1993), oferece uma perspectiva de análise teórica para compreender a base conceitual-metodológica que informa o planejamento governamental no Rio Grande do Sul.

Considerando este contexto, o estudo foi moldado a partir do seguinte problema de pesquisa: Em que medida o processo de planejamento do plano plurianual 2024-2027 do Estado do Rio Grande do Sul se fundamenta em concepções que se aproximam do Método PES?

O objetivo deste estudo é analisar a base conceitual-metodológica que informa o planejamento governamental no Rio Grande do Sul para compreender o processo de planejamento do plano plurianual 2024-2027 do Governo do Estado.

Para alcançar este objetivo, pretende-se: 1) Sistematizar a trajetória histórica do planejamento governamental no Estado do Rio Grande do Sul; 2) Identificar os instrumentos metodológicos e conceitos utilizados no processo de planejamento do PPA 2024-2027 por meio de uma aproximação com o Método PES; e 3) Apontar os limites de adoção do Método PES no processo de planejamento do PPA 2024-2027, através de suas determinantes de aplicação.

3. Método

Conforme Romero e Nascimento (2008), a pesquisa é classificada em relação à sua natureza como qualitativa, em relação aos seus objetivos como pesquisa exploratória e em relação ao seu método como um Estudo de Caso, sendo conduzida no contexto da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul - SPGG e sua Subsecretaria de Planejamento - Suplan.

A pesquisa exploratória tem como objetivo o aprimoramento de ideias e a confirmação de percepções e hipóteses. Uma de suas principais finalidades é desenvolver e modificar conceitos e ideias, tendo em vista, a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores. (Romero e Nascimento, 2008, p. 54)

Com relação ao método de pesquisa adotado, de acordo com Yin (2015), o método de Estudo de Caso procura geralmente responder a questões do tipo *como e por que* sobre algum fenômeno. Ele defende que se trata de um caminho de pesquisa abrangente e que se aplica em situações sobre as quais o pesquisador exerce pouco controle sobre o objeto de estudo ou tem o desejo de compreender melhor fenômenos sociais complexos.

Para Triviños (1987) o Estudo de Caso na perspectiva qualitativa se refere a “uma categoria de pesquisa cujo objeto é a unidade que se analisa aprofundadamente.” (p. 124)

A seleção do caso da Suplan/SPGG se deu principalmente em razão das competências da Subsecretaria em relação ao processo de planejamento do Estado (SPGG, 2021) a exemplo de conduzir a coordenação, a elaboração e exercer o monitoramento do Plano Plurianual e da Lei Orçamentária Anual.

Em função de seus objetivos e variáveis, a pesquisa foi dividida em duas etapas. Na primeira etapa, foi conduzida uma Pesquisa Documental, que segundo Gil (2008) trabalha com documentos que ainda não receberam tratamento analítico, como documentos oficiais, jornais, reportagens de jornal, entre outros.

A etapa de Pesquisa Documental contemplou pesquisa em portais de notícias e portais institucionais, os quais cobriram as iniciativas do Governo no processo de planejamento do PPA, além de matérias, notícias e ilustrações publicadas em veículos da imprensa e pelo Governo em seus canais de comunicação.

Na segunda etapa do estudo foram realizadas 8 (oito) entrevistas estruturadas em profundidade. Destas entrevistas, 7 (sete) foram realizadas com servidores efetivos, ocupantes de cargo público relevante para o processo de planejamento do Estado, lotados na Suplan/SPGG e cujos nomes foram substituídos por ES1, ES2 [...] ES(n), a fim de garantir o seu anonimato.

A seleção do grupo de servidores teve como fundamentação as atribuições do cargo de Analista de Planejamento e Orçamento - APO, que possui estreita relação com o processo planejamento do Estado e cujo quadro possuía 152 (cento e cinquenta e dois) servidores ativos em janeiro de 2026.

Também foi realizada 1 (uma) entrevista com o representante exclusivo de Carlos Matus no Brasil (ERepICM), fundador do Instituto Carlos Matus, e que possui os direitos de propriedade intelectual do autor chileno no âmbito nacional.

Segundo Gil (2008), a entrevista estruturada é uma técnica de coleta de dados que segue um roteiro de perguntas pré-definido, tornando o estudo mais rápido e abrangendo um número maior de entrevistados.

A pesquisa adotou a técnica de Análise de Conteúdo, mais especificamente a técnica de Análise Categórica Temática, que trata da adoção de procedimentos sistemáticos que descrevem analiticamente o conteúdo das mensagens, de forma a extrair indicadores que auxiliem na formulação de inferências e construção de hipóteses, compreendendo as fases de pré-análise, exploração do material ou codificação, e tratamento dos resultados, inferência e interpretação (Bardin, 1977).

A etapa de análise de dados foi realizada com a utilização de um software de análise qualitativa chamado NVIVO 15, o qual pertence à categoria de sistemas orientados para o auxílio na análise qualitativa de dados assistida por computador- CAQDA (Teixeira, 2025).

4. Descrição e discussão dos resultados

Matus (1993) oferece através do Método PES, uma perspectiva de análise para compreender a base conceitual-metodológica que informa o processo de planejamento do PPA 2024-2027, conduzido pela Suplan/SPGG. Em sua face mais cristalizada, a base conceitual-metodológica do Método PES se materializa em uma série de instrumentos metodológicos e conceitos.

Interessa-nos especialmente a capacidade de governo, como meio para definir projetos eficazes de governar e aumentar a governabilidade do sistema. **As técnicas de governo, entre elas o planejamento, devem ser examinadas a fundo, para descobrir suas falhas e potencialidades.** (Matus, 1993, p. 62, grifo meu)

Estes instrumentos metodológicos e conceitos foram organizados em categorias e subcategorias de análise *a priori* retiradas da literatura, enquanto as criadas *a posteriori* emergiram do processo de codificação como temas

e subtemas. Assim, a identificação da presença dessas categorias de análise no texto transcrito das entrevistas guiou o processo de codificação.

Tabela 1: Matriz de Análise da pesquisa.

CATEGORIAS DE ANÁLISE / TEMA	SUBCATEGORIAS DE ANÁLISE / SUBTEMA
Momento Explicativo	Aprendizado situacional, Explicação situacional, Fluxograma situacional, Perspectiva situacional policêntrica, Macroproblemas e problemas, Mapa valorativo de problemas, Matriz Atores-Problemas Valorados, Vetor de Definição do Problema (VDP), Seleção de problemas e Valoração de problemas
Momento Normativo	Direção, Formulação de Projetos de ação e Operações, Modularidade do plano, Programa, Programa direcional, Seletividade do plano, Técnica de Cenários e Árvore relacional e Matriz Projetos de Ação-Problemas
Momento Estratégico	Análise de Viabilidade, Cálculo Interativo e exploração de trajetórias, Estratégia, Vetor de peso de uma força, Viabilidade Econômica, Viabilidade Organizacional e Viabilidade Política
Momento Tático-Operacional	Avaliação da situação na conjuntura, Indicadores de controle por operações, Mudança Situacional, Resolução sobre problemas e operações, Subsistema de Emergência em Sala de Situações (SDS), Subsistema de Gerência por Operações (SGO), Subsistema de Orçamento por Programas (SPP), Subsistema de Petição e Prestação de Contas (SPRC), Subsistema de Planejamento na Conjuntura (SPC) e Subsistema de Suporte de Decisões (SSD)
Fatores determinantes de aplicação	Burocracia legal, Competência exclusiva de instância superior Complexidade, Concorrência com métodos subjacentes, Confusão de papéis e responsabilidades, Desconfiança, Descontinuidades, Descrédito, Desinteresse, Despreparo, Imprecisão e Prazos.

Fonte: elaboração do autor assistido pelo software NVIVO 15

4.1 Breve histórico do planejamento no Rio Grande do Sul e sua relação com o Método PES

Inicialmente, é importante considerar como um dos achados da etapa de Pesquisa Documental a longa referência do Método PES como base conceitual-metodológica orientadora do PPA estadual.

A análise do documento Marco Metodológico do PPA 2024-2027 (SPGG, 2023a) revela que o Método PES é declarado nos materiais oficiais da Suplan/SPGG como o método de planejamento adotado para a condução do processo de planejamento estadual. Não obstante, através de diferentes governos desde o PPA 2004-2007, nos documentos oficiais de Marcos Metodológicos ou documento equivalente desenvolvido pela Suplan/SPGG e suas antecessoras, são encontradas passagens textuais com citações que evidenciam de forma direta ou indireta a orientação do planejamento estadual a partir da base conceitual-metodológica do Método PES.

Essas passagens textuais foram organizadas através dos períodos de governo para sistematizar a trajetória histórica do planejamento governamental no Estado do Rio Grande do Sul.

Tabela 2: Pesquisa documental - Marcos Metodológicos ou equivalente.

DOCUMENTO	GOVERNANTE	PARTIDO	REFERÊNCIA	PÁG
Marco Metodológico PPA 2024-2027 ou documento equivalente.	Eduardo Leite	PSDB	A construção de Programas Temáticos fundamenta-se teoricamente no planejamento estratégico situacional (MATUS, 1993; 1996). De acordo com a abordagem do Planejamento Estratégico Situacional, é impossível estabelecer um diagnóstico único e objetivo da realidade, cabendo ao Governo desenvolver uma explicação situacional da realidade a partir da posição particular que nela ocupa (MATUS, 1996).	15
Marco Metodológico PPA 2020-2023 ou documento equivalente.	Eduardo Leite	PSDB	A construção de Programas Temáticos fundamenta-se teoricamente no Planejamento Estratégico Situacional (Matus, 1993), especialmente o conceito de situação-problema.	19
Marco Metodológico PPA 2016-2019 ou documento equivalente.	José Ivo Sartori	PMDB	O movimento que precedeu a edição do PPA 2000-2003 [na esfera federal] representou a inserção, no âmbito do Governo, de ideias modernas sobre planejamento público, de substituição de um modelo de planejamento tradicional, de viés economicista, normativo e determinista, por um novo modelo de planejamento, baseado fortemente nas lições de Carlos Matus (1997), que apresentava o planejamento estratégico situacional em contraponto ao planejamento econômico normativo, predominante nas práticas tradicionais dos governos.	9
Marco Metodológico PPA 2012-2015 ou documento equivalente.	Tarso Genro	PT	Capacidade de governo, aqui, deve ser entendida como “o acervo de técnicas, métodos, destrezas e experiências de um ator ou equipe de governo, para conduzir o processo social a objetivos declarados, dados a governabilidade do sistema e o conteúdo propositivo do projeto de governo” (MATUS, 1993).	5
Marco Metodológico PPA 2008-2011 ou documento equivalente.	Yeda Crusius	PSDB	O PPA 2008-2011 pretende se constituir em elemento central para implantação do novo modelo de gestão, organizando todas as ações do Governo em um número menor de programas, nos quais são declarados os resultados para os quais os esforços do Governo devem se voltar, otimizando as condições de gerenciamento e estimulando a intersetorialidade na resolução de problemas.	95
Marco Metodológico PPA 2004-2007 ou documento equivalente.	Germano Rigotto	PMDB	Na elaboração do PPA 2004-2007 do Estado do Rio Grande do Sul, buscou-se adotar os mesmos princípios utilizados pelo Governo Federal na construção dos programas constantes em seu PPA 2000-2003, e mantidos no atual PPA ora em elaboração na esfera federal, de organizar ações articuladas com ações orçamentárias, visando a solução de problemas da sociedade.	82

Fonte: elaboração do autor

4.2 Momento Explicativo

Em contraste com o achado inicial encontrado na primeira etapa da pesquisa, a análise dos dados gerados pelas entrevistas coloca em destaque inicialmente a subcategoria de análise Perspectiva situacional policêntrica, que se refere a um conceito basilar do planejamento estratégico situacional.

Verifica-se a partir da análise do conteúdo das entrevistas que o processo de planejamento do PPA 2024-2027 não reconhece a existência de outros atores sociais inseridos na mesma realidade em que se encontra o ator Governo. Há, então, de imediato, uma relação de afastamento das práticas de planejamento adotadas em relação à base conceitual-metodológica proposta por Matus (1993).

Foram chamados outros atores para avaliar isso aí? O dono da carga foi chamado para discutir? Os embarcadores? Os operadores logísticos? **Não, foi uma discussão feita intragoverno, os outros atores não foram chamados, demandados, não participaram da elaboração do PPA [...]** A parte da árvore de problemas, pra explicação da declaração das causas de cada problema, não existe participação externa, é só intragoverno. (ES6, grifo meu)

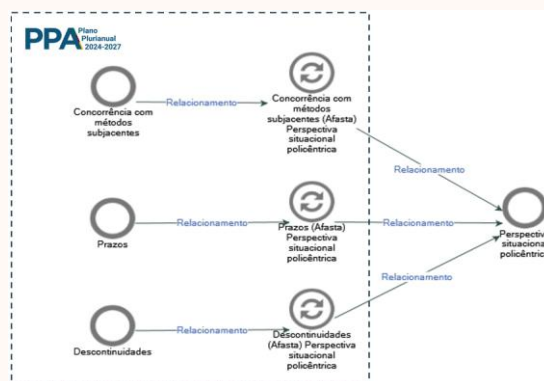
Constata-se a partir da análise de conteúdo das entrevistas que o processo de planejamento do PPA 2024-2027 não reconhece a existência de outros atores sociais inseridos na mesma realidade em que se encontra o ator Governo. Há, então, de imediato, uma relação de afastamento das práticas de planejamento adotadas pelo Estado em relação à base conceitual-metodológica proposta por Matus (1993).

Assim, surge um primeiro vínculo de sentido a partir da análise qualitativa dos dados, por meio do surgimento de uma estrutura de temas e subtemas, criada a *posteriori*, pelo contato direto do pesquisador com o material empírico, que expressam Fatores determinantes para aplicação do Método PES. No referente empírico em evidência, o subtema Concorrência com métodos subjacentes denuncia dificuldades no processo de aplicação do Método PES no processo de planejamento do PPA estadual. Em outras palavras, verificou-se método de planejamento distinto daquele arguido pelos materiais oficiais.

O subtema Prazos, relacionado com a imposição legal de determinadas datas para o processo de planejamento do PPA no Rio Grande do Sul, também foi identificado como um fator determinante de aplicação do Método PES em detrimento da adoção de uma perspectiva situacional policêntrica, com potencial contribuição para que o processo de planejamento do PPA 2024-2027 não incorporasse alguns de seus fundamentos basilares, como constatado em:

Eu percebo que esse período que a gente tem de elaboração de PPA é um período muito curto pra tu fazer um bom planejamento. Porque **um bom planejamento implica em tu ter conversas com outros atores**, com os stakeholders, como a gente fala na administração, né? Pra que esses stakeholders venham trabalhar com a gente junto, pra que a solução seja viável. E isso não dá tempo no processo de elaboração do PPA. (ES4, grifo meu).

Figura 1: Fatores determinantes de aplicação e Perspectiva situacional policêntrica.



ARTIGO

Ainda no contexto do Momento Explicativo, o contato com o texto transcrito das entrevistas permitiu verificar a sua aproximação com uma nova subcategoria de análise, a qual representa o que Matus (1993) chamou de Seleção de problemas. A seleção de problemas consiste em um processo estruturado de Valoração de problemas, subcategoria de análise situada em seu interior e que se desenvolve a partir do plano do ator social que explica a situação, mas também do plano da explicação situacional que os demais atores sociais fazem da realidade.

A partir do material empírico é possível constatar que, a Seleção de problemas enfrenta Fatores determinantes de aplicação que se originam desde a dimensão mais estratégica do planejamento governamental no Rio Grande do Sul. Estes fatores começam a incidir mais precisamente no processo de desenvolvimento do chamado Mapa Estratégico 2023-2026, um diagrama que sintetiza o Plano Estratégico da Gestão Estadual 2023-2026 (SPGG, 2023b) e que orienta as ações e as estratégias do poder executivo, antecedendo o desdobramento do PPA e outros instrumentos de planejamento.

A ausência da seleção de problemas no Mapa Estratégico 2023-2026 produzido pelo núcleo do Governo, passa a gerar implicações para a condução do restante do processo de planejamento do PPA 2024-2027.

Se tu começa com objetivos que são imprecisos, às vezes são declarações, grandiloquentes, né? Da onde o governo quer chegar, só pra te dar uma ideia aqui assim, ó, vamos ver um objetivo aqui, ó, promover a saúde, o bem-estar, com assistência adequada, ágil e de qualidade. **Qual é o problema que está expresso nesse objetivo?** O que está contido aqui? (ES6, grifo meu)

Durante a etapa de Pesquisa Documental foi encontrada, em reportagem de jornal de grande circulação no Estado, uma manifestação do Governador durante a apresentação da Lei Orçamentária Anual - LOA para o ano de 2026. Segundo a reportagem, a manifestação ocorreu durante uma coletiva no Palácio Piratini, em Porto Alegre, após o governo ter entregue a proposta de lei ao presidente da Assembleia Legislativa, e consistiu em justificativa para a duplicação do orçamento destinado a emendas parlamentares dos deputados gaúchos em 2026. A evidência é bastante sintomática e revela estar associada à ausência da seleção de problemas no nível estratégico do PPA 2024-2027.

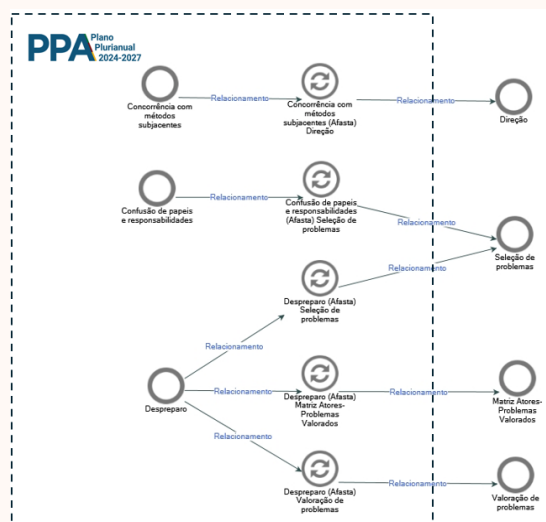
Figura 2: Manifestação do governador do Estado sobre os problemas existentes na realidade social



Fonte: Jornal Zero Hora (2025, p. 10)

O achado permite estabelecer uma conexão de sentido entre dois subtemas que emergem das entrevistas, Despreparo e Confusão de papéis e responsabilidades, com a subcategoria de análise Seleção de problemas, uma vez que os técnicos de planejamento passam a definir os problemas por meio de oficinas e análises, perfazendo fatores determinantes para a aplicação do Método PES

Figura 3: Fatores determinantes de aplicação que incidem sobre a dimensão estratégica.



Fonte: elaboração do autor assistido pelo software NVIVO 15

4.3 Momento Normativo

A partir da análise do material empírico, verifica-se que cabe ao Plano Estratégico da Gestão Estadual 2023-2026 o papel do que Matus (1993) chamou de Programa. Trata-se do instrumento utilizado pelo nível estratégico no Rio Grande do Sul, que se propõe a detalhar as primeiras linhas do planejamento do Estado. Ou seja, o referido plano marca o ponto de partida de um desenho do *deve ser* em relação à situação futura, expressando em si uma descontinuidade entre a história e o futuro programado pelo momento mais normativo do planejamento estratégico situacional.

Em continuidade à aproximação de Matus (1993) com o processo de planejamento estadual, verifica-se que o Programa Direcional corresponde ao PPA 2024-2027.

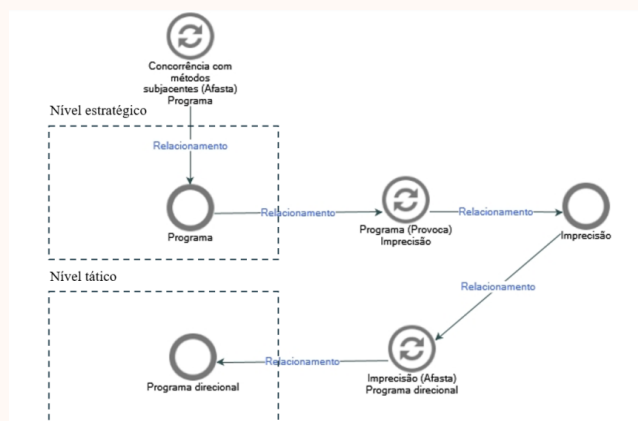
Por sua vez, as Ações Programáticas e as Iniciativas do PPA 2024-2027 perfazem respectivamente o papel dos Projetos de Ação e Operações sobre as quais Matus (1993) discorre.

A aproximação da subcategoria de análise Programa em relação às práticas do planejamento estadual, neste contexto, como já identificado através das entrevistas, se relaciona com a expectativa da equipe técnica de que o Mapa Estratégico 2023-2026 fosse declarar de maneira objetiva os problemas que seriam objeto da intervenção prioritária. Porém, ao não fazê-lo, o núcleo do Governo ofereceu à camada tática do planejamento certo nível de Imprecisão, subtema que emerge do material empírico e passa a incidir sobre a continuidade do processo de planejamento do PPA 2024-2027, como se constata em “Então assim, ó, esses dias entramos numa conversa lá no mapa estratégico, eu dizendo pros colegas, colegas, **não tem que declarar o objetivo ou até declararem o objetivo, mas antes do objetivo declarem os problemas**” (ES6, grifo meu)

Assim, se verifica que, em alguma medida, a dimensão estratégica do processo de planejamento do PPA 2024-2027, conduzida pelo núcleo de governo, foi informada por um método de planejamento distinto do Método PES (Matus, 1993). A constatação retoma o subtema Concorrência com métodos subjacentes, que emerge do material

empírico provocando imprecisão em relação aos problemas que o Governo pretende enfrentar e para os demais momentos do processo de planejamento estadual a serem conduzidos pela equipe técnica

Figura 4: Fatores determinantes de aplicação, Programa e Programa Direcional.

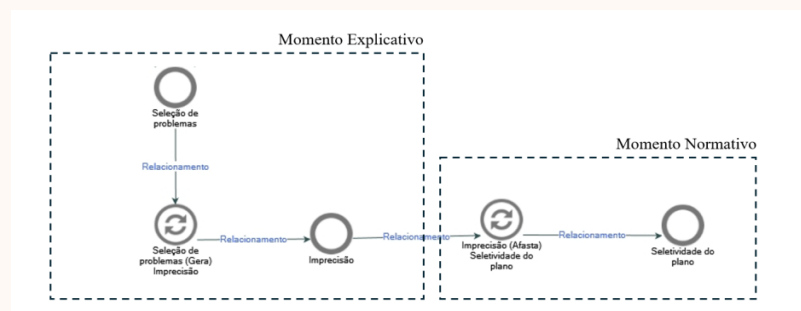


Fonte: elaboração do autor assistido pelo software NVIVO 15

Essa lacuna deixada pela dimensão estratégica ressoa através das entrevistas, evidenciando implicações e fatores determinantes para a aplicação do Método PES “Assim, eu acho que aqui no Rio Grande do Sul a gente não tem uma cultura, ainda que a gente tenha mapa estratégico, sei lá há quantos governos, **a gente não tem uma cultura de talvez uma definição clara de uma estratégia de governo.** (ES1, grifo meu).

Verifica-se que o caráter seletivo do PPA 2024-2027 apresenta fragilidades tanto na Seleção de problemas, quanto em relação aos Projetos de ação e operações, como constatado em “tem ali todo um sonho do que aquele Governo gostaria de fazer, mas que não vai, né? Então, essa seletividade também falta, né? Aí o que que acontece que a gente acaba vendo, **o PPA tem um mundo e permanece com o mundo** com um valor orçamentário que tu não vai conseguir executar. (ES2, grifo meu). Esta prática do processo de planejamento do PPA resulta em uma incidência persistente do subtema Imprecisão, que emerge das entrevistas como fator determinante de aplicação do Método PES.

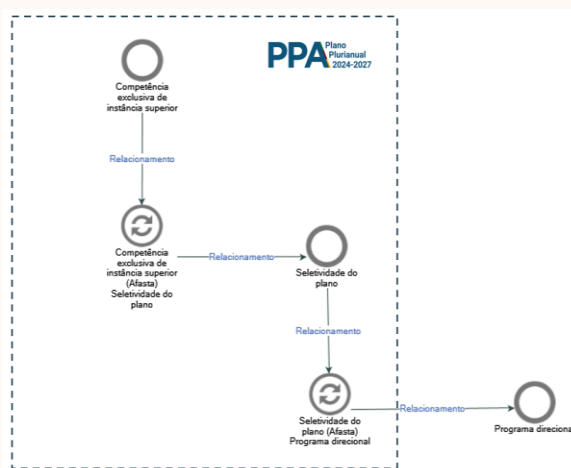
Figura 5: Fatores determinantes de aplicação e relacionamento entre os momentos Explicativo e Normativo



Fonte: elaboração do autor assistido pelo software NVIVO 15

Como resulta, emerge do material empírico o subtema Competência exclusiva de instância superior, produzindo relatos como “a sensação que eu tenho é que os técnicos tendem a não priorizar, a colocar tudo nesse planejamento de um universo ideal [...] ali no grupo de elaboração do PPA, com os técnicos, a tendência é não ter muita priorização. É ir tudo que eles consideram que seria interessante de ser executado.” (ES2).

Figura 6: Fatores determinantes de aplicação e Programa Direcional



Fonte: elaboração do autor assistido pelo software NVIVO 15

O processo de planejamento do PPA 2024-2027 confere ao plano um caráter rígido e não-condicionado por uma variante, como evidenciado através das entrevistas em “Desconheço que exista alguma estrutura do governo que faça” (ES5), “que eu tenha conhecimento, não, não existem cenários, **ações para cenários alternativos dentro do plano, não tem**. Ele trabalha sempre em um cenário único” (ES6, grifo meu) e também em “**As técnicas de cenarização, elas são bem complicadas** e as mais bem vistas, vamos dizer assim, são as que são com métodos estatísticos. [...] E aí a gente ir com um cenário apenas qualitativo é mais difícil também.” (ES3, grifo meu), sugerindo que o subtema Complexidade incide também sobre esta subcategoria de análise como um fator determinante para a sua aplicação.

4.4 Momento Estratégico

A análise qualitativa aprofundada do material empírico revela práticas de planejamento governamental que, de maneira geral, tendem a se afastar do Método PES:

Eu quase não encontro gente que trabalha com PES, que se dedique à parte mais criativa do PES, que é a estratégia, a construção da viabilidade política do plano. Tá? então assim, por quê? **Porque é muito complexo e complicado**. Todo mundo prefere o momento um e o dois [...] e se dão por satisfeitos com isso. Mas a riqueza do Matus é a política, ele trouxe a política para o planejamento, então por quê? Porque o ambiente governamental é um ambiente político, tá? Então você não escapa disso, então todo mundo se esquece. (ERepICM, grifo meu)

Ao prescindir do ferramental oferecido por Matus (1993), emergem das entrevistas evidências que indicam, em alguma medida, que o Governo sujeita os projetos de ação e operações constantes no PPA a circunstâncias demasiadamente subjetivas, como se verifica em “Não existe uma ferramenta objetiva, **mas vai no feeling do primeiro escalão**.” (ES6, grifo meu), retomando o subtema Concorrência com métodos subjacentes.



ARTIGO

No que tange ao domínio organizacional, também chamado de institucional-organizacional, da subcategoria de análise Viabilidade organizacional, verifica-se a partir de análise das entrevistas que no processo de planejamento do PPA 2024-2027 não houve preocupação com a capacidade de produção do próprio ator social em relação aos projetos de ação e operações formulados anteriormente, como em “Algumas pastas, a SJCDH, por exemplo, foi uma que quis colocar tudo no PPA, inclusive coisas assim, que **eles não tinham a menor ideia se iam conseguir fazer ou não**, mas que eles tinham a ideia de que bom, se está no PPA, então está gerando um compromisso” (ES2, grifo meu), revelando que o Governo excedeu os limites dentro dos quais poderia se encontrar coerência entre o plano e sua exequibilidade através de sua própria estrutura institucional.

Dentro do Cálculo interativo e exploração de trajetórias situa-se a subcategoria de análise Vetor de peso de uma força, um instrumento metodológico diretamente associado à análise de viabilidade política do plano situacional proposto pelo Método PES. O material empírico revela que ao não operar este instrumento, o processo de planejamento do PPA 2024-2027 exclui de seu interior a avaliação do que é possível realizar a partir do Momento Normativo, atribuindo ao plano um caráter determinista cuja viabilidade decisão a decisão é conduzida à margem de todo o processo de planejamento.

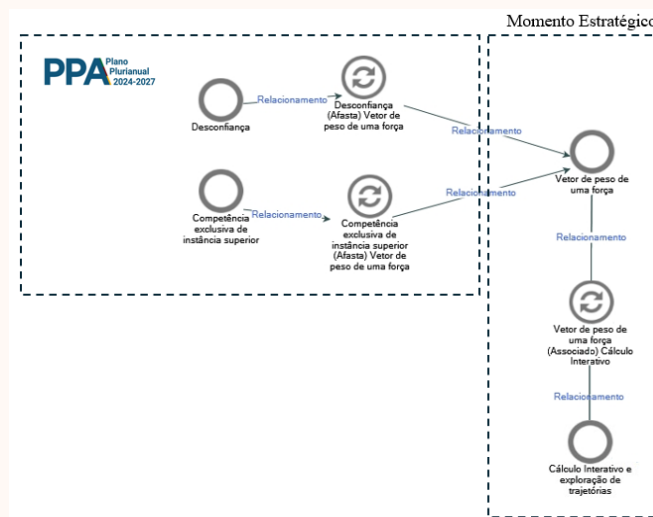
O PPA não entra neste nível. E talvez agora falando contigo aqui, nessa, me fez refletir nessa nossa conversa, que é talvez isso que deu esse caráter meio assim, digamos, entre aspas, descolado da realidade. Sabe, onde eu coloco um universo ideal, eu não me preocupo com possíveis cenários, eu não faço uma análise de viabilidade socioeconômica daquele projeto e **eu desconsidero os interesses dos outros atores. Então, realmente, claro que eu estou planejando no meu universo, né?** Estou em Nárnia. Então assim, realmente, agora sim, falando contigo, acho que isso até ficou muito claro, que realmente é isso. **É para além do não considerar o orçamento, é não considerar a realidade mesmo.** (ES2, grifo meu)

Ao serem provocados sobre a possibilidade dos instrumentos do Momento Estratégico serem operados pela dimensão estratégica no núcleo do Governo, alguns dos servidores passaram a vislumbrar a possibilidade de operação do Vetor de peso de uma força, porém em um âmbito do planejamento governamental que eles próprios não alcançam.

Eu só ía comentar assim, porque tu em vários momentos trouxeste essa pergunta com relação a uma avaliação estratégica dos atores, que podem competir ou de alguma forma ter interesses que se relacionam com os do governo, né? E esses tempos eu fiquei pensando que esse tipo de reflexão e de adoção de estratégias voltadas pra isso, **eu acho que acontece e não tem como ser compartilhado com a esfera técnica, sabe? Porque eu acho que é uma informação tão sensível. É um tipo de cálculo assim, tão puramente político assim, que eu imagino que tenha até uma desconfiança da gestão de compartilhar esse tipo de dinâmica com as pessoas que eles não sintam estritamente engajadas com o projeto de governo.** Então acho que acaba não descendo pra outras esferas por causa disso. É o tipo de coisa que tu não quer revelar a forma como tu faz isso, porque se pode dar vantagem também pra os oponentes, enfim, né? Então acho que isso acaba existindo, mas não é algo que vai aparecer com os técnicos de planejamento. (ES5, grifo meu)

O achado sugere que, como plano, “o PPA acaba funcionando muito mais como uma peça burocrática de planejamento e não como uma peça estratégica de planejamento” (ES5).

Figura 7: Fatores determinantes de aplicação e Momento Estratégico.



Fonte: elaboração do autor assistido pelo software NVIVO 15

4.5 Momento Tático-Operacional

Como alerta o representante do Instituto Carlos Matus no Brasil, “O momento quatro, basicamente, é a reforma do aparato público para o plano, porque **o plano, ele não serve para qualquer aparato público.**” (ERepICM, grifo meu). Em outras palavras, na análise informada do processo de planejamento do PPA 2024-2027 é necessário ter em mente que ao delinear o Método PES, Matus (1993) tinha diante de seus olhos uma sociedade e um Estado que estavam em meio à revolução digital provocada pela conexão com a Internet, razão pela qual os subsistemas informacionais vislumbrados pelo autor chileno ainda eram de certa forma distantes de uma realidade tal como se vê hoje.

Dado este contexto e considerando o mundo moderno, cabe abordar a subcategoria de análise Avaliação da situação na conjuntura, que se relaciona com o processo de planejamento do PPA 2024-2027 no que concerne às etapas de Acompanhamento e Revisão conduzidas pelo Governo do Estado, tal como revelado pela Pesquisa Documental.

Inicialmente, em meio à etapa de Acompanhamento do processo de planejamento situam-se os instrumentos metodológicos chamados por Matus (1993) como Subsistema de Gerência por Operações (SGO), Subsistema de Petição e Prestação de Contas (SPRC), Indicadores de controle por operações, e Subsistema de Orçamento por Programa (SPP), subcategorias com notável presença no referente empírico das entrevistas.

Não é exagero relacionar o SGO (Matus, 1993) com o sistema lógico de desagregação e descentralização de projetos de ação presente no PPA 2024-2027, o qual permite que sejam atribuídos a diferentes níveis organizacionais-administrativos responsabilidades e recursos para a execução prática do plano. Este sistema lógico recebe suporte tecnológico-informacional por meio do Sistema de Monitoramento Estratégico (SME) e do Sistema de Planejamento e Orçamento (SPO), que:

Se presta a ser um sistema, de certa maneira, de prestação de contas. Ele se presta a uma intenção de prestação de contas. Tanto é que tem dentro do SPO extrações de dados, que são utilizadas para fazer

relatórios anuais ao órgão de controle do estado, que é a assembleia legislativa. **Então, a gente lá, a gente dá conta das realizações físicas.**” (ES6, grifo meu)

Por meio destes sistemas tecnológicos-informacionais, o Governo do Estado opera um sistema lógico de prestação de contas, análogo ao SPRC (Matus, 1993) e baseado em Indicadores de controle por operações, os quais detalham a realização dos projetos de ação e operações no horizonte de tempo do plano.

No entanto, reemerge do material empírico o subtema Competência exclusiva de instância superior, pois ainda que existam instrumentos metodológicos práticos aplicados ao processo de planejamento do PPA 2024-2027, associados àqueles apresentados por Matus (1993), é possível verificar a incidência de fatores determinantes à sua aplicação.

Olha, pressão, por executar, não posso dizer que a gente, nem nós, nem o órgão coordenador da ação programática tem alguma ingerência, não tem nenhuma. [...] **Questão de pressão para executar, isso deve vir do próprio governo, né? De nós, a gente não tem a mínima ingerência em determinados assuntos.** (ES1, grifo meu)

As subcategorias de análise Resolução sobre problemas e operações e Mudança situacional puderam ser melhor analisadas no caso empírico quando relacionadas à etapa de Revisão do processo de planejamento do PPA 2024-2027. Nesta etapa situam-se os instrumentos metodológicos chamados por Matus (1993) como Subsistema de Planejamento na Conjuntura (SPC), Subsistema de Suporte de Decisões (SSD) e Subsistema de Emergência em Sala de Situações (SDS), subcategorias que ao serem analisadas em uma aproximação com as práticas do processo de planejamento do PPA 2024-2027 sugerem a existência de fatores determinantes para a aplicação do Método PES.

Em relação ao SPC (Matus, 1993) foi possível identificar a sua presença com maior evidência quando combinado a subcategoria de análise Mudança Situacional. Destaca-se desta relação limitações do processo de planejamento do PPA 2024-2027, à medida que o Governo munido do plano se vê diante da necessidade de reorganizá-lo na conjuntura do presente, em razão da velocidade com que as mudanças situacionais ocorrem.

Estas limitações estão relacionadas com a natureza legal do PPA, que na forma de lei, não apenas implica no fato de outros atores sociais participarem da formulação do plano do Governo, através de um processo legitimado de planejamento, como também acarreta a necessidade de sua aprovação, mediante submissão do plano a outros atores sociais, tanto em circunstâncias associadas com o Momento Normativo, como em circunstâncias associadas com o Momento Tático-Operacional, a exemplo da etapa de Revisão do processo de planejamento do PPA em função da mudança situacional.

Neste cenário, emerge das entrevistas um novo subtema retratado por meio da Burocracia legal, que atravessa o processo de planejamento do PPA 2024-2027, reunindo em um mesmo plano os projetos de ação e operações de atores sociais potencialmente conflitantes, ao mesmo tempo em que resguarda a autonomia deste mesmo atores na ação de planejar, o que justifica, em alguma medida, o posicionamento evidenciado em “Eu acho que eles [representantes de outros poderes] fazem, como eu te falei, eles veem, assim como o PPA, como sabe, **eu tenho que fazer, sabe, é lei**, entendeu? Então eles não dão muita importância. [...] eles veem **como obrigação, que tem que ser feito** [...]” (ES7, grifo meu).

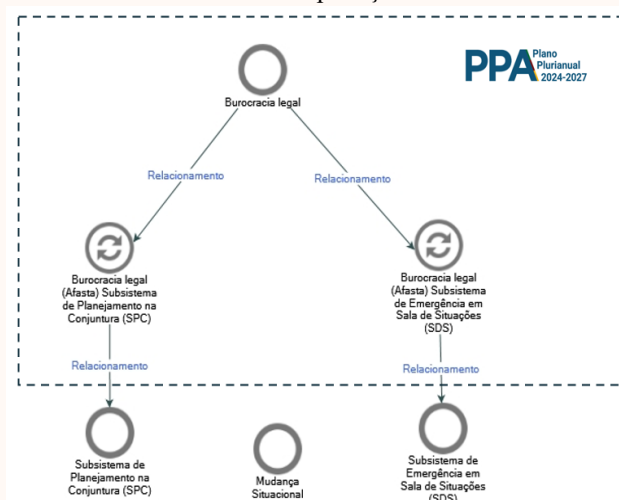
A intenção de um plano situacional, nestes termos, encerra-se em si mesma, haja vista que a natureza de lei do PPA, além de requerer a aprovação externa à margem da vontade do Governo, impede alterações imediatas do PPA de acordo com os juízos operados pelo Governo em razão da mudança situacional.

Um pouco o PPA já nasce meio defasado, né? **E, na questão da revisão assim, essa é uma grande dificuldade.** Assim, porque, como eu disse, como tem muitos elementos que exigem alteração via projeto de lei, você não tem flexibilidade. Você só consegue ter poucas coisas que você consegue alterar por decreto, né? (ES1, grifo meu)

Neste sentido, o episódio dos eventos climáticos de 2024, que gerou consequências severas sobre o Rio Grande do Sul, foi lembrado como exemplo de circunstância que demandou a revisão do PPA 2024-2027:

Assim que depois veio as enchentes o nosso PPA ficou meio defasado, porque a gente não precisava só de [algo para enfrentar a] estiagem, né? A gente precisava do combate à cheia também. Então a gente teve que fazer uma revisão e a gente acabou fazendo esse ano [2025], porque no ano passado não tinha clima político pra mandar um PL [projeto de lei] de revisão do PPA pra Assembleia. Aí que eu digo o PES não é tão bem enquadrado em função disso, né? (ES4, grifo meu)

Figura 8: Fatores determinantes de aplicação e Momento Tático-Operacional



Fonte: elaboração do autor assistido pelo software NVIVO 15

5. Conclusão e considerações finais

Buscando analisar a base conceitual-metodológica que informa o planejamento governamental no Rio Grande do Sul, para compreender o processo de planejamento do Plano Plurianual 2024-2027 do Governo do Estado, os resultados apresentados de forma organizada por cada momento do Método PES (Matus, 1993), permitem identificar em que medida as práticas de planejamento do Governo do Estado se aproximam dos instrumentos metodológicos e conceitos do Método PES.

Em continuidade, uma consolidação dos resultados permite ao pesquisador começar a apontar os limites de adoção do Método PES pelo processo de planejamento do PPA 2024-2027, através de suas determinantes de aplicação. A consolidação apresenta o relacionamento completo entre temas e subtemas, que emergiram do material empírico como fatores determinantes de aplicação do Método PES, e a base conceitual-metodológica de Matus (1993).

Tabela 3: Consolidação de resultados

CATEGORIAS DE ANÁLISE / TEMA	SUBCATEGORIAS DE ANÁLISE	PRESENCIA	SUBTEMA / FATORES DETERMINANTES DE APLICAÇÃO DO MÉTODO PES											
			Burocracia legal	Competência exclusiva de instância superior	Complexidade	Concorrência com métodos subjacentes	Confusão de papéis e responsabilidades	Desconfiança	Descontinuidades	Descredito	Desinteresse	Despreparo	Imprecisão	Prazos
1 - Momento Explicativo	Aprendizado situacional													
	Explicação situacional													
	Fluxograma situacional													
	Perspectiva situacional policêntrica													
	Macroproblemas e problemas													
	Mapa valorativo de problemas													
	Matriz Atores-Problemas Valorados													
	Vetor de Definição do Problema (VDP)													
	Seleção de problemas													
	Valoração de problemas													
2 - Momento Normativo	Direção													
	Formulação de Projetos de ação e Operações													
	Modularidade do plano													
	Programa													
	Programa direcional													
	Seletividade do plano													
	Técnica de Cenários													
	Árvore relacional e Matriz Projetos de ação-Problemas													
3 - Momento Estratégico	Análise de Viabilidade													
	Cálculo Interativo e exploração de trajetórias													
	Estratégia													
	Vetor de peso de uma força													
	Viabilidade Econômica													
	Viabilidade Organizacional													
4 - Momento Tático-Operacional	Viabilidade Política													
	Avaliação da situação na conjuntura													
	Indicadores de controle por operações													
	Mudança Situacional													
	Resolução sobre problemas e operações													
	Subsistema de Emergência em Sala de Situações (SDS)													
	Subsistema de Gerência por Operações (SGO)													
	Subsistema de Orçamento por Programas (SPP)													
	Subsistema de Petição e Prestação de Contas (SPRC)													
	Subsistema de Planejamento na Conjuntura (SPC)													
	Subsistema de Suporte de Decisões (SSD)													

Fonte: elaboração do autor assistido pelo software NVIVO 15

As intersecções demonstram na cor vermelha o relacionamento de afastamento como resultado da análise informada do material empírico, enquanto na cor verde demonstram uma aproximação.

Verifica-se que a incidência de fatores determinantes da aplicação do Método PES sobre o processo de planejamento do PPA 2024-2027, afasta as práticas adotadas pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul das concepções que se aproximam do Método PES.

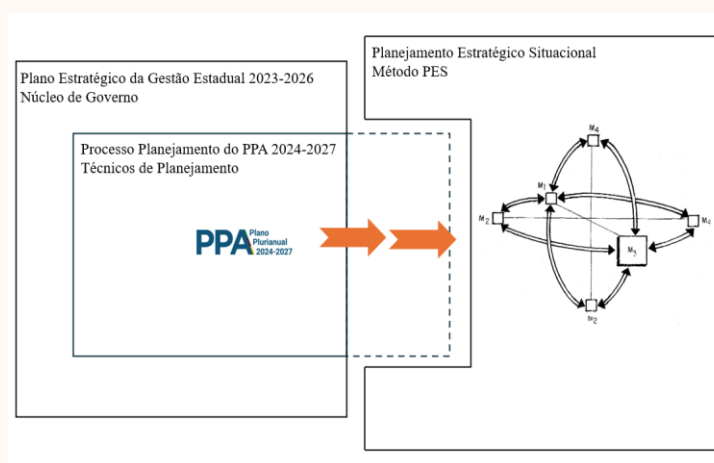
Para apontar os limites de adoção do Método PES pelo processo de planejamento do PPA 2024-2027, através de suas determinantes de aplicação, no limite, é possível verificar a intenção de assumir o Método PES como método de planejamento do PPA 2024-2027, através de esforços tecnocráticos significativos neste sentido, sobretudo em relação aos Momentos Explicativo e Normativo.

Contudo, o Planejamento Estratégico Situacional pressupõe uma relação interna indissociável entre o planejamento e a política, que não se verifica no processo de planejamento do PPA, especialmente ao analisá-lo sob a ótica dos momentos Estratégico e Tático-Operacional. O achado corrobora com a explicação do representante do Instituto Carlos Matus no Brasil:

Se você prestar atenção, o momento um e dois são muito poderosos. Como os governos são muito improvisados, a improvisação domina na gestão, se você fizer a explicação e o momento normativo, você já tem um avanço fantástico no governo, porque você já sabe onde atuar. Operações, demanda de operações, sabe? Se estão na governabilidade, fora da governabilidade. Isso dá pra um cara que já vem da improvisação pura, um avanço pra ele astronômico. E que pra ele avançar para o momento três e o momento quatro, o momento de agir, do atuar também, eles não se dedicam a isso, é uma coisa que você devia pesquisar. (ERepICM, grifo meu)

Assim, verifica-se através da análise do material empírico que o processo de planejamento do PPA 2024-2027 busca posicionar o Método PES como referencial teórico, especialmente por uma iniciativa da camada tecnocrática do planejamento estadual, que ambiciona incorporar um método de planejamento público adequado aos problemas identificados na realidade social ao mesmo tempo que promovem a noção de planejamento como uma atividade técnica típica de Estado.

Figura 9: limites de adoção do Método PES no processo de planejamento do PPA 2024-2027



Fonte: adaptado de Matus (1993) pelo autor

No entanto, por sua vez, o governante em seu núcleo político não reconhece o Método PES como método de governo, afastando a atividade de planejamento em detrimento de outra forma de governar, tal como visto em:

Matus é muito atual. O que muda são os mecanismos, sabe? Então todo mundo fala, não, mas Matus é dos anos 1990, mas essa sacada, de que a complexidade de governo, o núcleo estratégico e a política diferentes de mercado, é crucial hoje, principalmente hoje, que as pessoas **perderam o conceito de política mesmo, né? Ninguém mais analisa politicamente. É um jogo de interesse raso, sabe? Sem muita**

complexidade, por quê? Porque a velocidade da internet acabou com a capacidade de raciocínio e de entender problemas. Hoje tudo assim, tirado não se sabe de onde que eles tiram as decisões, né? Você vê que as decisões são tomadas ao calor do momento, pela rede social e não tem nada a ver com o interesse público, interesse da sociedade. (ERepICM, grifo meu)

Este contexto está em consonância com Matus (1972), impondo ao técnico de planejamento uma atuação que se defronta com a indiferença do governante e de seu núcleo de governo para com a atividade e com os métodos de planejamento público, não pela falta de legitimidade técnica ou domínio metodológico do planejador, mas em razão da desvalorização do governante à própria função de planejar.

Essa constatação ensina ao técnico de planejamento o desafio de buscar a compatibilização entre a eficácia econômica e a eficácia política, no sentido de aproximar a atividade de planejamento do governante e assim superar a lacuna existente no centro das práticas de planejamento do PPA 2024-2027, qual seja, a ausência de uma perspectiva política basilar para uma aproximação com o Método PES.

Com relação ao planejamento mais global de Estado, eu não sei. Assim, **tenho a impressão de que a gente anda num vácuo assim de planejamento [...] pelo menos num sentido de um pensamento mais crítico e de um olhar para longo prazo, de olhar pra superação de problemas que não podem ser resolvidos imediatamente assim. Acho que a gente vive muito num ciclo curto prazista de planejamento voltado pra entregas imediatas.** E, aí isso enfraquece os outros processos de planejamento que a gente teria de mais robustos assim. [...] fica tudo muito na lógica do curto prazo, assim do ah, agora queremos fazer assim, então vamos fazer assim e vamos superar os entraves burocráticos que a gente precisa. (ES5, grifo meu)

Ao não partir de uma perspectiva situacional policêntrica, reconhecendo outros atores sociais e oponentes potenciais em conflito com seus projetos de ação e operações, o Governo do Estado retira do processo de planejamento do PPA 2024-2027 o componente político, situacional e estratégico defendido por Matus (1993).

Assim, o processo de planejamento passa a ser orientado por um pressuposto básico do planejamento tradicional que diz "o ator que planeja está sobre a realidade ou fora da realidade planejada, e, consequentemente, não coexiste nessa realidade com outros atores que também planejam" (Matus, 1993, pg. 561) e pela ideia de que:

O mundo dos homens é do tamanho do seu vocabulário, dos conceitos que conhece. **Se para mim não existe o conceito de oponente, na minha realidade haverá somente agentes econômicos. Se tampouco manejo o conceito de ação estratégica, na realidade, para mim, somente existirá a ação-comportamento que assimilei da teoria econômica. Por essa via nego inadvertidamente uma parte da realidade.** Se eu compreendo o mundo através do vocabulário que já conheço, não existe forma de enriquecer minha visão do mundo sem ampliar meu vocabulário. (Matus, 1993, p. 52).

O achado permite dizer que o plano situacional pensado por Matus (1993) não corresponde ao plano materializado no PPA 2024-2027. Em que pese este último busque incorporar, em alguma medida, a base conceitual-metodológica do Método PES, sugere-se que estudos futuros se debrucem sobre a dimensão política do processo de planejamento do PPA, lugar onde este encontra a fronteira que separa o seu plano de um plano situacional.

Referências

Alves, N. C. (2013). TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. *Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a Pesquisa Qualitativa em Educação—O Positivismo, A Fenomenologia, O Marxismo*. Formação (Online), 1(20).



Bardin, L. (1977). *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70. Obra original publicada em.

Defesa Civil - RS. (2025) *Defesa Civil atualiza balanço das enchentes no RS -Defesa Civil atualiza balanço das enchentes no RS - 24/4*. Disponível em <https://www.estado.rs.gov.br/defesa-civil-atualiza-balanco-das-enchentes-no-rs-24-4> Acesso em 29/06/2025.

Garcia, R. C. (2012). *PPA: o que não é e o que pode ser*.

Gil, A. C. (2008). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. Editora Atlas SA.

Lemos, L. B., Menezes, D., & Servo, L. M. S. (2024). *Reconstrução do planejamento nacional: inovações e desafios do PPA 2024-2027*. Ministério do Planejamento e Orçamento.

Matus, C. (1972). *Estrategia y plan*. Editorial Universitaria.

Matus, C. (1980). *Planificación de situaciones*.

Matus, C. (1993). *Política, planejamento & governo*. In *Política, planejamento & governo* (pp. 591-591).

Romero, Sonia Mara Thater; Nascimento, Belmiro J.C. (2008). *Métodos de Pesquisa*. In: Fossatti, Nelson C.; Luciano, Edimara Mezzomo. (Orgs) *Prática Profissional em Administração: Ciência, Método e Técnicas*. 1 ed. Porto Alegre: Sulina, 2008, p. 51-64.

SPGG. (2021). *Regimento Interno Secretaria do Planejamento, Governança e Gestão - SPGG*. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/estrutura-administrativa> Acesso em: 24 jan. 2026.

SPGG. (2023a) *Marco Metodológico para o PPA 2024-2023..* Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/202307/17153506-marco-metodologico-ppa-2024-2027-julho-2023.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2026

SPGG. (2023b) *Plano Plurianual 2024-2027 / Rio Grande do Sul. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão - SPGG-RS*. Departamento de Planejamento Governamental. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. 410 p.: il.1. Ciência Política. 2. Planejamento Governamental. 3. Gestão Pública I. Rio Grande do Sul. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Departamento de Planejamento Governamental. II. Título. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/202311/28172943-mensagem-ppa-2024-2027-pos-emenda-28112023-final-1.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2026

SPGG. (2024) *Estado abre processo de revisão do PPA 2024-2027*. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/estado-abre-processo-de-revisao-do-ppa-2024-2027> Acesso em: 25 set. 2025.

Teixeira, Alex Niche. (2025). *Análise Qualitativa com o programa NVIVO 15: Fundamentos / Alex Niche Teixeira*. 16 f.

Yin, R. K. (2015). *Estudo de Caso: Planejamento e métodos*. Bookman editora.

Zero Hora. (2025) *Jornal impresso*. Guilherme Gonçalves / Gilmar Fraga / Agencia RBS. Edição sábado e domingo - 20 e 21 de setembro de 2025.