

@NedGov

PLANEJAMENTO NO SETOR PÚBLICO

Aula 01 – Estado e Planejamento

ORGANIZADORA: Zirlânea da Silva Gonçalves



Sumário

Apresentação.....	3
Objetivo.....	3
Tópico 01 – Um Breve Histórico do Planejamento.....	4
1. Contexto Sociopolítico de Inserção do Planejamento Estratégico Governamental e a Construção do “Estado Necessário”.....	6
Tópico 02 – O Planejamento Estratégico Governamental (PEG) como Convergência e Enfoque e a Metodologia de Diagnóstico de Situações.....	10
1. O Enfoque da Análise de Política.....	10
2. O Enfoque do Planejamento Estratégico Situacional.....	14
Tópico 03 – Metodologia de Diagnóstico de Situações.....	16
1. O Conceito de Ator Social e as Características do Jogo Social.....	17
2. Os Momentos da Gestão Estratégica.....	18
2.1 A Análise de Governabilidade – O Triângulo De Governo.....	19
2.2 A Situação-Problema como Objeto do Planejamento Estratégico Governamental.....	23
2.3 O Fluxograma Explicativo da Situação Seleção de Nós Críticos.....	28
Tópico 04 – Metodologia de Planejamento de Situações - MPS.....	30
1. Planejar por Situações-Problema.....	30
2. Matriz Operacional.....	34
2.1 Ações, Atividades, Tarefas.....	34
3. Etapas para a Formulação dos um Plano de Ação.....	36
4. Gestão do Plano.....	36
5. Componentes de um Sistema de Planejamento Estratégico Governamental.....	38
Referências.....	39

Apresentação

Nesta aula inicial, apresentaremos o conceito de planejamento e o seu breve histórico através de seus fundamentos teórico-políticos. Em seguida, na perspectiva do planejamento estratégico governamental, abordaremos o uso da metodologia de diagnóstico de situações para análise proativa do contexto. Por fim, apresentaremos a elaboração da metodologia de planejamento de situações com o objetivo de auxiliar na formulação de ações, fixação de recursos e resultados a atingir.

A elaboração do conteúdo é fundamentada em trabalhos produzidos por: Renato Peixoto Dagino e a Célula de Planejamento da Seplag.

Objetivo

Elaborar uma metodologia de planejamento de situações para auxiliar a formulação de ações, a fixação de recursos e de resultados a atingir.

1

Um Breve Histórico do Planejamento

Objetivo: Realizar uma retrospectiva da evolução do planejamento desde o século XIX até os dias atuais com vista à reflexão para a transformação do “Estado Herdado” no “Estado Necessário”.

Antes de tratarmos do Planejamento Estratégico Governamental (PEG), traçamos um breve percurso histórico, a fim de que você compreenda o contexto de inserção das atividades de PEG. Além disso, apontamos para a dimensão do desafio cognitivo que a construção do “Estado Necessário” impõe para a realização dessas atividades.

Embora o planejamento possa ser considerado como uma extensão do **pensamento marxista** (Pensamento desenvolvido por Karl Marx (1818-1883), fundamentado a partir de seus estudos sobre as três tradições intelectuais já bem desenvolvidas na Europa do século XIX: a filosofia idealista alemã de Hegel e dos neo-hegelianos, o pensamento da economia política britânica e a teoria política socialista utópica, dos autores franceses), na medida em que estava nele implícita a possibilidade de conferir ao Estado herdado do capitalismo um papel destacado na organização das tarefas associadas à transição ao socialismo, foi somente no período da Nova Política Econômica, início dos anos de 1920, que o planejamento se integrou ao arsenal do Estado soviético.

Na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), inspirado na experiência do exército revolucionário advinda da luta contra a burguesia e contra os inimigos externos, e apoiado pelos estudos que vieram a constituir a metodologia de balanço intersetorial (matriz de insumo produto), o planejamento logo se afirmou como instrumento de organização da economia socialista.

A potencialidade que ele apresentava em termos de prospectiva, simulação e organização para a consecução das metas econômico-produtivas permitiu que em menos de um quinquênio fosse possível atingir os níveis de produção agrícola e industrial vigentes antes da destruição causada pela guerra, pela revolução e pela sabotagem contrarrevolucionária.

A rápida industrialização e o crescimento da produção agrícola da URSS permitiram que ela despontasse como uma aliada essencial para a vitória sobre o nazismo e, já num contexto de Guerra Fria, o planejamento passou a gerar efeitos socioeconômicos positivos nos demais países do bloco socialista.

No âmbito dos países capitalistas, o planejamento – com a conotação aqui adotada e fazendo referência ao âmbito global e público, referido a um território delimitado por alguma instituição estatal – passou a ser visto, pela esquerda, como uma possibilidade de superar as relações sociais e técnicas de produção capitalistas na direção de algum tipo de socialismo. E, pela direita, como uma maneira de evitar as “**falhas de mercado**” e, assim, substituir, racionalmente ainda que de modo parcial, o seu papel como ente



Imagem 1: Guerra Fria
Fonte: Wikimedia Commons

regulador e alocador de recursos.

Em alguns desses países, governos populares adotaram planejamentos com características socialistas, imitando a experiência soviética. A experiência da Frente Popular, na França e em meados da década de 1930, foi a mais significativa. No extremo ideológico oposto, na Alemanha, os dirigentes nazistas preferiram a racionalidade do planejamento à capacidade do mercado de otimizar a alocação de recursos. Isso aconteceu, primeiro, no que se relacionava à preparação para a guerra; depois, se estendeu para toda a economia, pois o Estado alemão passou a adotar métodos desenvolvidos no âmbito militar.

Ainda que não as possamos caracterizar propriamente como planejamento na acepção que o termo viria a ter posteriormente, as iniciativas implementadas durante o esforço de guerra e nos processos de reconstrução europeia no imediato pós-guerra se utilizaram de métodos (de planejamento) que se aproximavam daqueles usados no campo socialista.

O sucesso dessas iniciativas foi um elemento importante para que a ideia do planejamento ganhasse força na América Latina. Experiências anteriores, como as que ocorreram no início da década de 1940 no Brasil, receberam impulso, estimuladas no pós-guerra pela Organização das Nações Unidas (em especial da Comissão Econômica para a América Latina e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento).



Imagem 2: Mapa do Brasil
Fonte: Pixabay

No plano teórico, esse processo levou a importantes contribuições amparadas num amplo espectro ideológico que foi desde o materialismo histórico até o pensamento conservador, passando pela visão **keynesiana** (Teoria econômica que procura resolver o problema do desemprego pelo aumento dos gastos públicos e pela diminuição das taxas de juros, para estimular o consumo e desencorajar o entesouramento (LACOMBE, 2004)). No plano das ações de governo, surgiram no Brasil, a partir dos anos cinquenta, sucessivas experiências de planejamento no âmbito federal. Como, por exemplo, a do Plano de Metas (1956-1961) do governo de Juscelino Kubitschek, bastante bem-sucedida a julgar pelos resultados que obteve.

A experiência brasileira de planejamento se aprofunda durante o período militar. Sucessivos planos são formulados e implementados, a partir de 1964, seguindo o estilo autoritário, centralizador e economicamente concentrador que caracterizou os governos militares. Seu projeto de Brasil-grande-potência demandava uma mobilização que, mesmo em menor grau do que havia ocorrido no âmbito dos países avançados, demandava um significativo esforço de planejamento.

No início dos anos setenta, a implantação de um Sistema de Planejamento Federal deu origem a três edições do Plano Nacional de Desenvolvimento. O último deles, com um período de execução que coincidiu com a perda de legitimidade da ditadura militar que antecedeu a abertura e a redemocratização do País, terminando por explicitar o caráter demagógico e manipulador que envolveu a experiência de planejamento dos militares.

Com o governo civil da Nova República, iniciado em 1985, tentou-se sem muito sucesso retomar iniciativas de planejamento que fossem além do plano setorial. A partir do governo Collor, com a adoção

da orientação neoliberal, iniciativas de planejamento no sentido estrito do termo, sobretudo as que visavam preparar o País e a sociedade para enfrentar um futuro que já se prefigurava como difícil, passam a ser cada vez mais escassas.



Saiba mais

Sugerimos a leitura do texto "[O Conceito e a Prática de Gestão de Documentos](#)" para complementar o seu conhecimento! Confira!

1. Contexto Sociopolítico de Inserção do Planejamento Estratégico Governamental e a Construção do “Estado Necessário”

Iniciamos este subtópico com a apresentação do argumento de que a transição do “Estado Herdado” para o “Estado Necessário”, aquele que possa servir como um instrumento para implementar aquela proposta de mudança, demanda:

- a capacitação de seus quadros; e
- a formação de gestores que aliem dois tipos de capacidades ou habilidades básicas: a primeira é dominar os aspectos teóricos e práticos do processo de elaboração de políticas públicas a ponto de serem capazes de utilizá-los como ferramentas da mudança social, econômica e política; a segunda capacidade diz respeito à atuação de maneira eficiente no seu dia a dia a ponto de esses gestores fazerem com que a estrutura que corporificam – o Estado – seja cada vez mais eficaz no uso dos recursos que a sociedade lhe faculta e que produza impactos crescentemente efetivos.

Nesse contexto, a democratização política está levando: a um crescimento exponencial da agenda de governo; à erupção de uma infinidade de problemas que, em geral, demandam soluções específicas e criativas, muito mais complexas do que aquelas que o estilo tradicional de elaboração de políticas públicas e de planejamento governamental – homogeneizador, uniformizador, centralizador, tecnocrático, típico do Estado que herdamos – pode absorver.

No Brasil, a maneira como tradicionalmente se definiam e se caracterizavam os problemas que o Estado deveria tratar ficava restrita ao que a orientação ideológica e o pensamento político conservador dominante eram capazes de visualizar. No que se refere ao Planejamento Governamental, vale destacarmos que a explicação dos problemas públicos estava constrangida por um modelo explicativo que, de um lado, tendia à quase monocausalidade e, de outro, às soluções genéricas, universais. Esse procedimento levou à adoção de um padrão único do tipo causa problema-solução no qual, embora fosse percebida uma certa especificidade nos problemas enfrentados, o fato de que, segundo o modelo explicativo adotado, sua causa básica era a mesma, terminava conduzindo à proposição de uma mesma solução global.

O governo não apenas filtrava as demandas da sociedade com um viés conservador e elitista. Ele

Aula 01 – Estado e Planejamento

adotava uma maneira **tecnoburocrática** (Novo vilão da história, como uma classe necessariamente autoritária que frustrou as esperanças no socialismo. Isto é ser vítima da ideologia burguesa. (BRESSER-PEREIRA, 2007)) para tratá-las, a qual levava à sua uniformização, ao seu enquadramento num formato genérico que facilitava tratamento administrativo. Ao fazê-lo, escondia sob um manto de aparente equidade os procedimentos de controle político e assegurava a docilidade do povo, desprotegido e desprovido de cidadania, frente ao *burocratismo* onipotente do Estado. Era na fila do INPS que este povo aprendia o que era a democracia.

As características do “**Estado Herdado**” faziam com que as demandas da população se tornassem assuntos genéricos, nacionais, a serem resolvidos mediante a distribuição dos recursos arrecadados de forma centralizada. Assim, sem nenhuma preocupação com a elaboração de políticas apropriadas e com a adoção de ferramentas como as propostas pelo PEG, os recursos fluíam através de uma complexa rede de influências e favores até os líderes políticos locais que, discricionariamente e seguindo os procedimentos sancionados pelo patrimonialismo e pelos outros “ismos” que ele desencadeou no nosso ambiente (COSTA, 2006), os transformavam em benesses com que atendiam a suas clientelas urbanas e aos seus “**currais**” do interior do País.

Essa situação perpetuava e retroalimentava um modelo de planejamento governamental e de elaboração de políticas que era não apenas injusto e genérico. Era também inócuo, uma vez que as verdadeiras causas ou não eram visualizadas ou não podiam ser enfrentadas. Este modelo consolidado – objetivos, instrumentos, procedimentos, agentes, tempos –, além de incremental, assistemático e pouco racional, tendia a gerar políticas que eram facilmente capturadas pelos interesses das elites.

As demandas que o processo de democratização política cada vez mais coloca, e que serão filtradas com um viés progressista por uma estrutura que deve rapidamente se aproximar do “**Estado Necessário**”, originarão outro tipo de agenda política. Serão muito distintos os problemas que a integrarão e terão de ser processados por este Estado em transformação. Eles não serão mais abstratos e genéricos, serão concretos e específicos, conforme sejam apontados pela população que os sente, de acordo com sua própria percepção da realidade, com seu repertório cultural, com sua experiência de vida, frequentemente de muito sofrimento e justa revolta.

Logo, podemos afirmar que construir o “**Estado Necessário**” não é somente difícil. É uma tarefa que, para ser bem-sucedida, deveria contar *a priori* com algo que já deveria estar disponível, mas que é, ao mesmo tempo, seu objetivo criar. Isto é, as capacidades e habilidades extremamente complexas necessárias para transformar o Estado Herdado.

Assim colocado, o problema pode nos parecer que não tem solução. Mas, não obstante, esta existe. E existe porque já há a consciência do problema que é a construção do “**Estado Necessário**”. E quando existe essa consciência é porque a solução já é vislumbrada por uma parte dos atores envolvidos com o problema.

Do ponto de vista cognitivo, essa nova situação demanda do gestor público um marco de referência analítico conceitual, metodologias de trabalho, e procedimentos qualitativamente muito diferentes daqueles que se encontram disponíveis no meio em que ele atua. O conteúdo a ser incorporado às

Aula 01 – Estado e Planejamento

políticas, fruto de um viés não mais conservador e sim progressista, transformador, irá demandar um processo sistemático de capacitação.

Para darmos uma ideia do desafio cognitivo que isso significa, vale introduzirmos um dos elementos-chave do **PEG** (Planejamento Estratégico Governamental): a forma como se dá a determinação do que são problemas e o que são soluções, o que são causas e o que são efeitos, o que são riscos e o que são oportunidades. Isso porque, em muitos casos, ela terá de ser invertida.

Estamos vivendo um momento, da democratização política, em que as duas pontas da gestão pública e do processo de elaboração de políticas estão sofrendo uma rápida transformação. Na sua ponta inicial – a veiculação da demanda – há claramente maior probabilidade de que assuntos “**submersos**” e de grande importância para a população passem a integrar a agenda de decisão política. Na sua ponta terminal – a decisão de onde alocar recursos – existe igualmente uma grande probabilidade de que problemas originais passem a ter sua solução viabilizada:

Refleta



- ♠ Como tratar essas novas demandas até transformá-las em problemas que efetivamente entrem na agenda decisória?
- ♠ Como fazer com que o momento da implementação da política (que se segue ao da formulação) possa contar com um plano para sua operacionalização eficaz, que maximize o impacto favorável dos recursos cuja alocação pode ser agora localmente decidida de forma rápida, mediante instrumentos inovadores e transformadores, como é o caso do Orçamento Participativo?

Contudo vale ressaltarmos que o PEG é um dos instrumentos através dos quais novas inter-relações, sobre determinações, pontos críticos para a implementação de políticas etc. terão de ser identificados, definidos e processados. Só assim os novos problemas poderão ser equacionados mediante políticas específicas; através de redes de poder locais, com a alocação de recursos sendo decidida localmente.

No “**Estado Herdado**”, os marcos de referência cognitivos dos gestores eram, em geral, originários de uma daquelas duas matrizes que conformavam o repertório de conhecimento “**formal**” disponível no âmbito do aparelho de Estado (e também fora dele) para o tratamento das questões de governo. Um outro corpo de conhecimento – informal, intuitivo, específico, assistemático, e gerado de forma, indutiva – fazia parte da sua formação. Era ele que, de alguma forma, ao adicionar-se a esses dois enfoques, permitia sua combinação preenchendo os vazios cognitivos e amenizando o “**desvio ingênuo**” a que se fez referência.

O fato de que esse outro corpo de conhecimentos, apesar da sua fundamental importância para o exercício de governar, não era ensinado, mas sim, a duras penas, e só por alguns, apreendido, não passou despercebido aos pesquisadores acadêmicos nem aos gestores que, tanto nos países centrais como na América Latina, se interessavam ou estavam envolvidos com assuntos de governo. Esse fato, aliado a outros tipos de preocupação, principalmente de natureza ideológica e política, originou movimentos de crítica e fusão multidisciplinar entre essas duas matrizes de conhecimento e delas com outras disciplinas das Ciências Sociais.

Esses movimentos foram penetrando na “**caixa-preta**” do processo (ou sistema) de elaboração de

Aula 01 – Estado e Planejamento

políticas – aquilo que era até então interpretado como um transdutor – por um de seus dois extremos (*inputs* e *outputs*), ou de seus dois principais momentos (formulação e implementação).

Na Administração Pública, isso começou a ocorrer a partir da constatação de que os hiatos entre o produto (*output* do sistema) obtido e o previsto mediante o planejamento governamental (*déficit* de implementação) não eram simplesmente um sintoma de má administração. Ou seja, eles poderiam dever-se a problemas anteriores à fase de implementação propriamente dita. Isto é, ao momento de formulação da política que envolve processos decisórios em que atores políticos defendem seus interesses e valores.

Com a constatação de que a formação da agenda decisória, que ocorria no âmbito do processo de formulação das políticas, influenciava muito significativamente o conteúdo da política, entra na “**caixa-preta**” a Ciência Política pelo lado dos *inputs*. Como a agenda decisória era determinada pelas forças políticas que se expressavam no contexto econômico-social que envolvia a interface público-privado, a Ciência Política não poderia se manter à margem da análise das políticas públicas.

Uma das consequências imediatas foi a constatação de que as determinações políticas, econômicas e sociais não eram um simples insumo (*input*) do processo de formulação das políticas, e sim algo que seguia atuando ao longo do processo da elaboração das políticas, abarcando todos os seus momentos: formulação, implementação e avaliação.

Algumas perguntas fundacionais, como as que seguem, orientaram esse movimento e estão na base da insatisfação com o planejamento governamental tradicional que veio a desembocar na proposta do PEG. São elas:

- ❖ Quais são os grupos que realmente conformam a agenda de decisão (*agendum* = algo sobre o qual se deve atuar) mediante sua capacidade de transformar (ou travestir) seus problemas privados em assuntos públicos, em questões de interesse do Estado, sobre os quais ele deve atuar?
- ❖ E, mais do que isso, como fazem para impedir que outros assuntos de outros grupos sociais não sejam incorporados à agenda fazendo com que ela fique restrita a assuntos sobre os quais têm controle?
- ❖ Que procedimentos usam e de que mecanismos do próprio aparelho de Estado – legítimo e a eles acessíveis por direito – se utilizam para fazer com que os assuntos que logram colocar na agenda sejam decididos e implementados de acordo com seus interesses?



Imagem 3: Planejamento Estratégico
Fonte: Freepik

2

O Planejamento Estratégico Governamental (PEG) como Convergência e Enfoque e a Metodologia de Diagnóstico de Situações

Objetivo: Compreender a importância dos campos de “Análise de Políticas” e de “Planejamento Estratégico Situacional” para a gestão pública e para o processo de elaboração de políticas públicas. Além disso, compreender como se pode gerar coletivamente um mapa cognitivo relativo a uma situação-problema, e como construir o seu fluxograma explicativo.

1. O Enfoque da Análise de Política

Esse é o primeiro dos enfoques verdadeiramente inovadores e multidisciplinares que vamos analisar. Visto que ele foi conformado a partir da confluência entre a Administração Pública, ou mais precisamente da problematização que começara a fazer acerca da implementação das políticas públicas, de um lado, e da Ciência Política, e mais especificamente da problematização da formação da agenda e do processo decisório, por outro.

Sua importância para formar os fundamentos em que se apoia a proposta do PEG está relacionada à capacidade de focar a interface entre a sociedade e o Estado e o seu próprio funcionamento de um modo mais revelador do que até então fazia a Ciência Política. Além de focar a questão da elaboração dos planos e da sua execução, da alocação de recursos etc., com maior sutileza e realismo do que fazia a Administração Pública.

Em alguns casos, a Análise de Política nasce como área de pesquisa nos círculos ligados à disciplina de *Administração Pública*. Como, nos EUA, nos anos 60, eles estavam focalizados na análise organizacional, nos métodos quantitativos etc. e não enfatizavam a questão dos valores e interesses que a Análise de Política argumentava que era essencial para a Administração Pública, essa relação foi muitas vezes complicada. Em outros casos, a Análise de Política se estabelece por diferenciação/exclusão em relação à Ciência Política, em círculos a ela ligados. Como resultado ocorreu uma inflexão **inflexão** (Mudança da direção ou da posição normal – desvio. (HOUAISS, 2007)). Sua perspectiva passou a incorporar a análise das organizações e das estruturas de governo, deslocando um pouco o foco da análise do institucional para o comportamental.

Apesar das contribuições que desde há muito tempo têm sido realizadas por cientistas sociais para questões como essas, o que é novo é a escala em que elas passam a ocorrer a partir dos anos 1970 nos países capitalistas centrais, e o ambiente mais receptivo que passa a existir por parte dos governos. Esses movimentos recentes se caracterizaram por oferecerem uma nova abordagem e tentarem superar problemas atinentes às perspectivas que tomaram por modelo áreas da Administração Pública ou ainda por dar excessiva ênfase a métodos quantitativos combinados à análise organizacional.

Embora várias definições tenham sido cunhadas pelos autores que primeiro trataram o tema, destacamos :

▼ Bardach (1998)

Em sua perspectiva, a Análise de Políticas é um conjunto de conhecimentos proporcionado por diversas disciplinas das ciências humanas utilizado para analisar ou buscar resolver problemas concretos relacionados à política (*policy*) pública.

▼ Wildavsky (1979)

A Análise de Política recorre a contribuições de uma série de disciplinas diferentes, a fim de interpretar as causas e consequências da ação do governo, em particular, do processo de elaboração de políticas. Ele considera, ademais, que Análise de Política é uma subárea aplicada, cujo conteúdo não pode ser determinado por fronteiras disciplinares, mas sim por uma abordagem que pareça apropriada às circunstâncias do tempo e à natureza do problema.

▼ Dye (1976)

Para ele, fazer Análise de Política implica descobrir o que os governos fazem, por que fazem e que diferença isso faz. Desse modo, Análise de Política é a descrição e a explicação das causas e consequências da ação do governo. Numa primeira leitura, essa definição parece descrever o objeto da Ciência Política, tanto quanto o da Análise de Política. No entanto, ao procurar explicar as causas e as consequências da ação governamental, os pesquisadores cientistas políticos têm-se concentrado nas instituições e nas estruturas de governo, só há pouco registrando-se o deslocamento para um enfoque comportamental que caracteriza a Análise de Política.

▼ Ham e Hill (1993)

Ressaltam que só recentemente a política pública tornou-se um objeto importante para os cientistas políticos. E o que a distingue da Ciência Política é a preocupação com o que o governo a faz. Assim, podemos afirmar que o fato de as políticas públicas poderem influenciar a vida de todos os envolvidos por problemas de esferas públicas e política (*politics*), que os processos e resultados de políticas sempre envolvem vários grupos sociais, e as políticas públicas se constituem em objeto específico e qualificado de disputa entre os diferentes agrupamentos políticos com algum grau de interesse pelas questões que têm no aparelho de Estado um *locus* privilegiado de expressão, vem tornando a Análise de Política um campo de trabalho cada vez mais importante.

Segundo os pesquisadores que fundam o campo, é na Análise de Política, em seu caráter normativo (no sentido de explicitamente portador de valores), que é revelada a preocupação acerca de como as ideias que emergem da análise podem ser aplicadas no sentido de alavancar um projeto social alternativo. Nesse caso, podemos afirmar que a melhoria do processo político através das políticas públicas que promovem a democratização do processo decisório é assumida como um viés normativo. Mas os mesmos pesquisadores apontam ainda a Análise de Política também como um *problemoriented*, o que demanda e suscita a interdisciplinariedade.



Atenção

A Análise de Política se caracteriza pela sua orientação aplicada, socialmente relevante, multidisciplinar, integradora e direcionada à solução de problemas. Além de sua natureza ser ao mesmo tempo descritiva e normativa.



E o que faz o Analista das Políticas Públicas?

Na opinião de alguns pesquisadores de Análise de Política, o analista das políticas públicas deve situar-se fora do mundo do dia a dia da política (*politics*) de maneira a poder indagar acerca de algumas das grandes questões relacionadas à função do Estado na sociedade contemporânea e à distribuição de poder entre diferentes grupos sociais.

Para uma análise adequada, é necessário explorar três níveis. Níveis que podem ser entendidos, ao mesmo tempo, como aqueles em que se dão realmente as relações políticas (*policy* e *politics*) e como categorias analíticas, isto é, como níveis em que estas relações devem ser analisadas. São eles:

- **Funcionamento da estrutura administrativa (institucional):** nível superficial, descritivo, que explora as ligações e redes intra e interagências, determinadas por fluxos de recursos e de autoridade etc. É o que podemos denominar nível da aparência ou superficial;
- **Processo de decisão:** nível em que se manifestam os interesses presentes no âmbito da estrutura administrativa, isto é, dos grupos de pressão que atuam no seu interior e que influenciam o conteúdo das decisões tomadas. Dado que os grupos existentes no interior de uma instituição respondem a demandas de grupos situados em outras instituições públicas e em organizações privadas, as características e o funcionamento desta não podem ser adequadamente entendidos, a não ser em função das relações de poder que se manifestam entre esses grupos. É o que podemos chamar de nível dos interesses dos atores; e
- **Relações entre estado e sociedade:** referentes ao nível da estrutura de poder e das regras de sua formação, o da “infraestrutura econômico material”. É o determinado pelas funções do Estado que asseguram a reprodução econômica e a normatização das relações entre os grupos sociais. É o que explica, em última instância, a conformação dos outros dois níveis, quando pensados como níveis da realidade, ou as características que assumem as relações a serem investigadas, quando pensadas como categorias analíticas. Esse nível de análise trata da função das agências estatais que é, em última instância, o que assegura o processo de acumulação de capital e a sua legitimação perante a sociedade. É o que podemos denominar nível da essência ou estrutural.

A análise deve ser desenvolvida de forma reiterada (em ciclos de retroalimentação) do primeiro para o terceiro níveis e vice-versa buscando responder às questões suscitadas pela pesquisa em cada nível.

Como indicado, é no terceiro nível em que as razões últimas dessas questões tendem a ser encontradas, uma vez que é ele o responsável pela manutenção da estabilidade política e pela legitimidade do processo de elaboração de políticas.

No momento de **formulação**, através da filtragem das demandas, seleção dos temas e controle da agenda mediante um processo cujo grau de explicitação é bastante variável, ele vai desde uma situação de conflito explícito, na qual há uma seleção “**positiva**” das demandas que se referem às funções necessárias para manutenção de formas de dominação na organização econômica, como suporte à acumulação de capital e à resolução de conflitos abertos, até uma “**não decisão**”, que opera no nível “**negativo**” da exclusão dos temas que não interessam à estrutura capitalista (como a propriedade privada, ou a reforma agrária), selecionando os que entram ou não na agenda através de mecanismos que filtram ideologicamente os temas e os problemas.



Importante

Nos momentos da **implementação** e da **avaliação**, outros mecanismos de controle político se estabelecem tendo por cenário os dois primeiros níveis e, como âmbito maior e mais complexo de determinação, o terceiro.

Através do trânsito entre esses três níveis, depois de várias reiteraões, é possível conhecermos o comportamento da “**comunidade política**” existente numa área qualquer de política pública, e dessa maneira chegarmos a identificar as características mais essenciais de uma política. Esse processo envolve: examinar a estrutura de relações de interesses políticos construídos pelos atores envolvidos; explicar a relação entre o primeiro nível superficial das instituições e o terceiro nível mais profundo da estrutura econômica.

Podemos dizer que com a análise de uma política é possível, primeiramente, identificarmos as organizações (instituições públicas) com ela envolvidas e os atores que nestas se encontram em posição de maior evidência. Em seguida, e ainda no primeiro nível (institucional) de análise, identificarmos as relações institucionais (isto é, aquelas sancionadas pela legislação) que elas e seus respectivos atores-chave mantêm entre si.

Passando a um segundo nível, a pesquisa ocorre sobre as relações estabelecidas entre esses atores-chave que representam os grupos de interesse existentes no interior de uma instituição e de grupos externos, situados em outras instituições públicas e em organizações privadas. As relações de poder, coalizões de interesse, formação de grupos de pressão, cooptação, subordinação etc. devem ser cuidadosamente examinadas de maneira a explicar o funcionamento da instituição e as características da política.

A determinação da existência de padrões de atuação recorrente de determinados atores-chave e sua identificação com os de outros atores, instituições, grupos econômicos, partidos políticos etc., de modo a conhecer os interesses dos atores, são os objetivos a serem perseguidos nesse nível de análise.

Já no terceiro nível e último nível de análise, mediante uma tentativa sistemática de comparar a situação observada com o padrão (estrutura de poder e das regras de sua formação) conformado pelo modo de produção capitalista – sua “**infraestrutura econômico-material**” e sua “**superestrutura**

ideológica” – é que ocorre a explicação. Ou seja, é nessa etapa, através do estabelecimento de relações entre a situação específica que está sendo analisada ao que tipicamente tende a ocorrer no capitalismo avançado (ou periférico, no caso latino-americano), que podemos chegar a entender a essência, isto é, entender como as relações se estabelecem entre as várias porções do Estado e destas com a sociedade.

Assim, podemos dizer que o percurso descrito é uma tentativa sistemática de percorrer esse “**caminho de ida e volta**”, apoiando nos sempre no “**mapa**” que esse terceiro nível de análise proporciona.

2. O Enfoque do Planejamento Estratégico Situacional

Ao contrário do enfoque da Análise de Política, esse enfoque não será tão detalhado, nesse momento, pois nos tópicos 3 e 4 serão apresentadas, detalhadamente, as duas metodologias (a de Diagnóstico de Situações e a de Planejamento de Situações) que integram o arsenal do PEG.

O Planejamento Estratégico Situacional, método PES, surgiu em meados da década de 1970 como resultado da busca de uma ferramenta de suporte ao mesmo tempo científica e política para o trabalho cotidiano de dirigentes públicos e outros profissionais em situação de governo. Seu criador foi o ex-ministro de Planejamento chileno do governo Allende, Carlos Matus. O método PES nasceu de um longo processo de reflexão que teve lugar no período em que ele ficou preso em função do golpe militar, que levou à morte do presidente Allende, em setembro de 1973. Essa reflexão o levou a formular uma crítica ao planejamento governamental tradicional e propor um método alternativo que levasse em conta o caráter situacional (situação do ator que planeja) e estratégico que deveria possuir o planejamento, em especial aquele necessário para lidar com as particularidades do Estado latino-americano.

A leitura de qualquer um dos vários livros que Matus escreveu revela que essa crítica tem como pressupostos muitos dos conteúdos abordados pelo enfoque da Análise de Políticas.



Importante

Baseado em pressupostos muito semelhantes aos da Análise de Política, o método PES é uma alternativa ao planejamento tradicional.

O PES conta com um repertório de instrumentos e metodologias que adicionam preocupações mais realistas e próximas do contexto latino-americano à reflexão sobre Análise de Políticas. Destacamos, a seguir, alguns aspectos essenciais dessa metodologia:

- ♣ a crítica radical que faz ao planejamento tradicional “**normativo**” (não no sentido de prescritivo, mas sim de voluntarista, escassamente apoiado em análise metodologicamente coerente – e autoritário – baseado em “**acordos de gabinete**” sem participação) e à sua própria epistemologia, de caráter positivista e comportamentalista;
- ♣ o uso do termo estratégico, empregado na sua dupla conotação de movimento que visa à solução de uma situação que se configura como um problema para o ator que planeja e de movimento em que este ator enfrenta ou vai ser enfrentado por um adversário que também se move, inclusive em resposta às suas ações. Aquelas ações que irão construir o cenário normativo: aquele cujo conteúdo interessa ao ator que planeja. Estratégico, ademais, por ter seu foco nos projetos de longo prazo de maturação, mais do que em simples manobras táticas (de curto prazo);
- ♣ a clara distinção que se coloca entre o planejamento estratégico corporativo ou empresarial, do qual lamentavelmente se originam muitas das propostas que são “**contrabandeadas**” para o território governamental, e a proposta que faz de tratar os problemas públicos, situados na interface Estado-Sociedade, de modo coerente com as demandas do conjunto desta sociedade e não com as de um grupo econômica e politicamente favorecido; e
- ♣ o esforço de construção de um método para compreender o jogo social, a relação entre os homens, e atingir resultados relevantes apesar da incerteza sempre presente, a partir de categorias como: ator social, teoria da ação social, produção social e conceitos como o de situação e o de momento. O método PES se coloca, assim, como uma “**contraproposta epistemológica**” ao planejamento de tipo economicista (que, por operar sobre variáveis quantitativas, frequentemente de natureza econômica, dá a enganosa impressão de exatidão e racionalidade) ao:

- ♦ negar a possibilidade de um único diagnóstico da realidade, por enfatizar que os vários atores “explicam” ou fazem “recortes” interessados da realidade, a partir de suas situações particulares e sempre voltados para a ação. Não é possível, nunca, um conhecimento “fechado”, uma verdade acabada sobre a realidade;
- ♦ reconhecer que os atores em situação de governo nunca têm o controle total dos recursos exigidos por seus projetos e, por isso, nunca há certeza de que suas ações alcançarão os resultados esperados. Os recursos escassos não são só os econômicos, mas os de poder, de conhecimento e de capacidade, de organização e gestão, entre outros;
- ♦ aceitar que a ação humana é intencional e nunca inteiramente previsível, como fazem supor os comportamentalistas; e
- ♦ aceitar que o jogo social é sempre de “final aberto”.

Nessa medida, apesar da incerteza, da incapacidade de controlar os recursos, do abandono de qualquer posição determinística, há sempre espaço para a ação humana intencional, para se “**fazer história**”, para se “**construir sujeitos**” individuais e coletivos e para se lutar contra a improvisação, construindo um caminho possível que se aproxime do rumo desejado.

3

Metodologia de Diagnóstico de Situações

Objetivo: Compreender como se pode gerar coletivamente um mapa cognitivo relativo a uma situação-problema, e como construir o seu fluxograma explicativo.



Gerar um produto adequado num cenário postulado como desejável (farol), mas numa situação em que o contexto socioeconômico e político é cambiante, assim como são os interesses e projetos políticos dos atores que se quer favorecer, sobretudo quando é difícil visualizar sua provável evolução, não é o mais sensato, o que não quer dizer, é claro, que devemos deixar o barco à deriva.

Nossa bússola é, justamente, a metodologia que aqui apresentamos. Ela é mais eficaz do que qualquer “farol” que *a priori* possamos divisar, pois trabalha com situações-problema que derivam do ambiente socioeconômico e político em que estamos “**velejando**” e que também são definidas no âmbito dos atores que nos interessam promover e, sendo assim, trazem embutidos seus valores e interesses.

Ela começa com a construção de um mapa cognitivo de uma determinada situação-problema. Esse mapa pode ser considerado, para todos os efeitos, como um modelo descritivo de uma realidade complexa sobre a qual, num momento normativo posterior, com o emprego da Metodologia de Planejamento de Situações (MPS), elaborar-se-ão estratégias especificamente voltadas a alterar a configuração atual descrita.

A Metodologia de Diagnóstico de Situações (MDS) busca viabilizar uma primeira aproximação aos conceitos adotados para o PEG e ao conjunto de procedimentos necessários para iniciar um processo dessa natureza numa instituição pública, de governo. Do ponto de vista mais formal e enfatizando seu caráter pedagógico mais do que o de ferramenta de trabalho que ela possui, a MDS pode ser considerada como uma variação da metodologia do estudo de caso ou do “**método do caso**”, amplamente utilizada desde o início do século XX nas Escolas de Direito e de Administração (pública e de empresas) em todo o mundo.



A seguir, detalharemos a metodologia, destacando:

- os conceitos de Ator Social e Jogo Social, assim como as diretrizes para a ação estratégica;
- uma visão sobre os condicionantes da ação de governo, com a abordagem de alguns conceitos como: projeto de governo, governabilidade, capacidade para governar, tempo e oportunidade. Enfocaremos, especialmente, o Triângulo de Governo como ferramenta para a análise de Governabilidade;
- a maneira como se dá o tratamento de problemas no âmbito da metodologia. Apresentaremos o

Aula 01 – Estado e Planejamento

conceito de problema (em tudo análogo ao de situação-problema) e exemplificaremos os procedimentos adotados para sua identificação e formulação adequada; e

- os procedimentos para a construção do fluxograma explicativo da situação, buscando evidenciar a relação que essa metodologia possui com a Metodologia de Mapas Cognitivos e com os trabalhos sobre Planejamento Estratégico Situacional, desenvolvidos pelo Professor Carlos Matus. O diagnóstico de uma situação é a base para a definição das ações em um plano estratégico, assunto que é desenvolvido através da Metodologia de Planejamento Situacional.

Tais abordagens serão discutidas a partir dos pressupostos para uma ação estratégica em ambiente governamental.

Para uma mesma situação-problema, podemos construir diferentes explicações ou diagnósticos válidos. Cada ator social tem a sua visão da realidade, dos resultados que deve e pode alcançar e da ação que deve empreender. No entanto, é preciso avançar na percepção sobre o conceito de Diagnóstico, incorporando a ideia mais apurada de análise de situações e compreender que é necessário saber interagir com outros atores para ganhar sua colaboração ou vencer suas resistências.

Partimos da hipótese realista e minimalista de que o ator que planeja está inserido no objeto planejado e não tem controle sobre o contexto socioeconômico e político onde vai agir. O PEG supõe que o ator que planeja, atua em um ambiente marcado por incertezas, em que surpresas podem ocorrer a todo o momento e que a possibilidade do insucesso está sempre presente e deve ser incorporada no cálculo político.

1. O Conceito de Ator Social e as Características do Jogo Social

Ator social é uma pessoa, grupo ou organização que participa de algum “**jogo social**”, que possui um projeto político, controla algum recurso relevante, tem, acumula (ou desacomoda) forças no seu decorrer e possui, portanto, capacidade de produzir fatos capazes de viabilizar seu projeto (MATUS, 1996).

Todo ator social (com projeto e capacidade de produzir fatos no jogo) é capaz de fazer pressão para alcançar seus objetivos, podendo acumular força, gerar e mudar estratégias para converter-se num centro criativo de acumulação de poder. O diagnóstico inicial de problemas, que conformam uma situação-problema a ser enfrentada por um ator, pode ser visto como o resultado do jogo realizado por um conjunto de atores num momento pretérito.

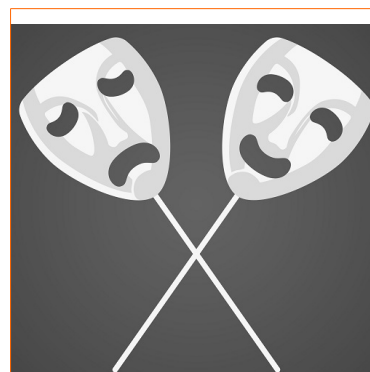


Imagem 6: Ator social
Fonte: Freepik

É possível caracterizar o agir social como um jogo que pode ser de natureza cooperativa ou conflitiva. Num jogo social, diferentes jogadores têm perspectivas que podem ser comuns ou divergentes e controlam recursos que estão distribuídos entre os jogadores segundo suas histórias de acumulação de forças em jogos anteriores. Um conjunto de jogos sociais conforma um contexto que pode ser entendido como um sistema social. Mas, diferentemente de jogos esportivos, por exemplo, no jogo social, ou no jogo político que tipicamente ocorre nas atividades de PEG, as regras do jogo podem alterar-se em função de jogadas e de acumulações dos jogadores.

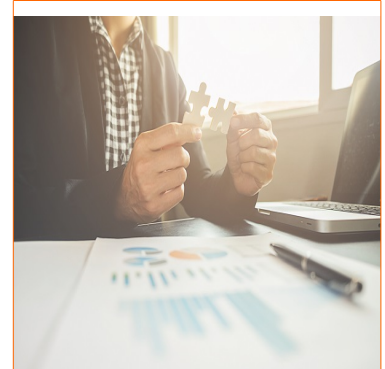
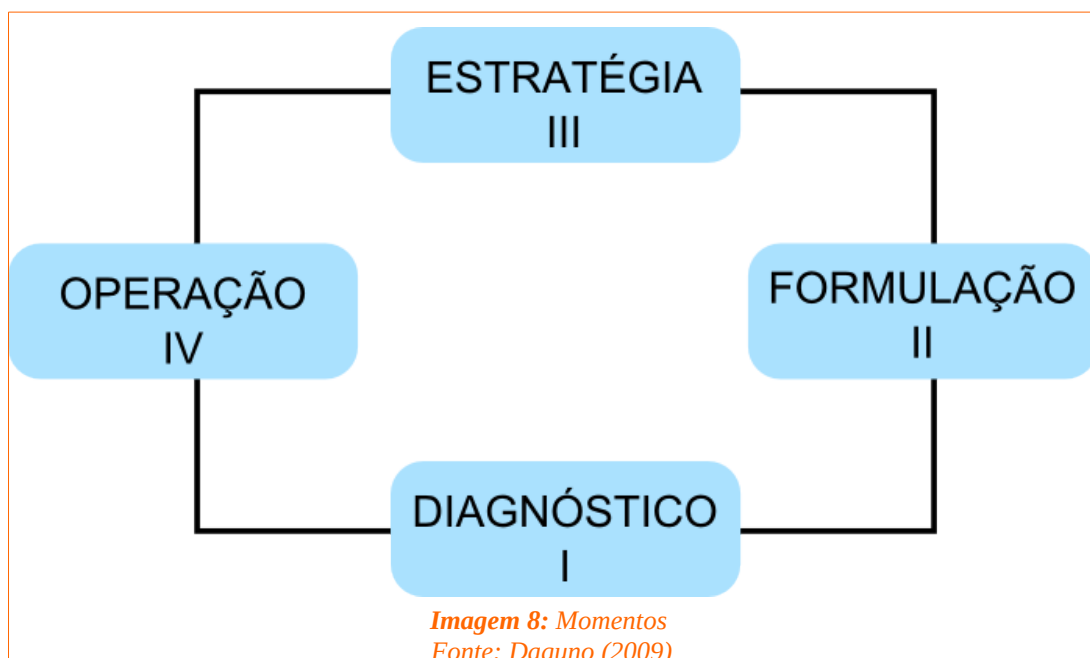


Imagem 7: Jogo social
Fonte: Freepik

2. Os Momentos da Gestão Estratégica

A Gestão estratégica pode ser entendida como uma composição de quatro momentos principais.

Segundo Matus (1996, p. 577), momento é uma instância repetitiva, pela qual passa um processo encadeado e contínuo, que não tem princípio nem fim. O conceito não tem uma característica meramente cronológica e indica instância, ocasião, circunstância ou conjuntura, pela qual passa um processo contínuo ou em cadeia, sem começo nem fim bem definidos.

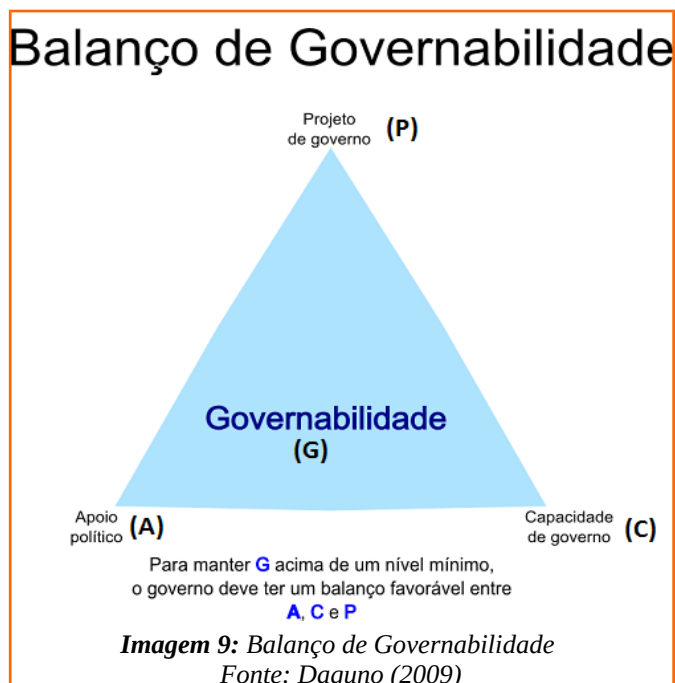


Adotamos aqui a nomenclatura “**momento**”, conforme proposta por Matus (1996), como crítica à concepção de planejamento convencional, composto por um conjunto de etapas ou de fases separadas e estanques. Os momentos indicados no diagrama e as atividades que implicam podem ser caracterizados em:

- **Diagnóstico:** explica a realidade sobre a qual se quer atuar e mudar; foi, é e tende a ser.
- **Formulação:** expressa a situação futura desejada ou o plano; o que deve ser.

- ➔ **Estratégia:** verifica a viabilidade do projeto formulado e concebe a forma de executá-lo; é possível? Como fazer?
- ➔ **Operação:** é o agir sobre a realidade; fazer, implementar, monitorar, avaliar.

2.1 A Análise de Governabilidade – O Triângulo de Governo



O conceito de Governabilidade pode ser entendido através de uma ferramenta simples e muito útil para a análise de viabilidade política de projetos e de ações de governo: o Triângulo de Governo. Esse modelo é formado por três variáveis interdependentes que se encontram nos seus vértices, conforme ilustra a imagem. Correndo o risco da simplicidade excessiva, podemos dizer que Governar é controlar de forma adequada essas três variáveis.

Um grupo político que pretende governar formula um Projeto de Governo, que pode ser entendido como o conjunto dos objetivos que ele possui e que expressam os desejos da parte da população que o elegeu, conferindo assim, Apoio

Político ao governo eleito. É intuitiva a ideia de que o apoio político, em qualquer mandato de um governo eleito, começa alto e tende a diminuir. Assim como a de que um Projeto de Governo que não pretende mudar a situação previamente existente – um projeto meramente “**administrativo**” – não irá requerer uma alta governabilidade, pois não existirão muitos obstáculos à sua ação. Ao contrário, um Projeto de Governo “**transformador**”, que expressa uma grande ambição do ator social de mudar a situação previamente existente, exigirá alta governabilidade. Então, o grau de Governabilidade que um ator social precisa para governar é inversamente proporcional ao Projeto de Governo, entendido este como a ambição de mudar a situação previamente existente.

O sistema em que está inserido o Projeto de Governo não é passivo. As resistências e os apoios indicam uma relação de forças que expressam a maior ou a menor sustentação política do que o ator social que governa possui para implementar seu projeto político. Esse “**Apoio Político**” que a sociedade confere ao governante e ao seu Plano de Governo pode ser entendido também como a força (que o ator possui) para “**fazer acontecer**”, e está representado no vértice esquerdo do Triângulo. É também intuitiva a ideia de que a Governabilidade é diretamente proporcional ao Apoio Político com que conta o ator social.

A equipe dirigente deve analisar, para cada projeto ou proposta de governo, qual é o efetivo apoio / rejeição / desinteresse de atores políticos. No caso de um governo municipal, eles serão: o Prefeito;

Aula 01 – Estado e Planejamento

secretariado; movimentos sociais e sindicais; apoio partidário; opinião pública; legislativo; meios de comunicação; formadores de opinião etc. O controle dos aspectos que integram o sistema depende da capacidade que o dirigente possui para implementar seu projeto, construindo resultados, mudando a realidade e ampliando, assim, sua Governabilidade.

Mas a análise deve informar, também, para cada projeto ou proposta de governo, qual é a capacidade de governar da equipe dirigente, sua experiência de gestão, seus métodos de trabalho, sua organização interna, suas habilidades pessoais, seu controle de meios para empreender o projeto, e seu controle de recursos (tempo, conhecimento, financeiros, pessoal capacitado, capacidade para formar opinião, para gerenciar ou para coordenar processos de trabalho, para gerar legislação ou regulamentações, comunicação, mobilização de apoio).

Dica



A Capacidade de Governo (ou governança) é o recurso cognitivo (saber governar) com o qual conta a equipe de governo e deriva desse conjunto de fatores.

PES TRIÂNGULO DE GOVERNO (*)



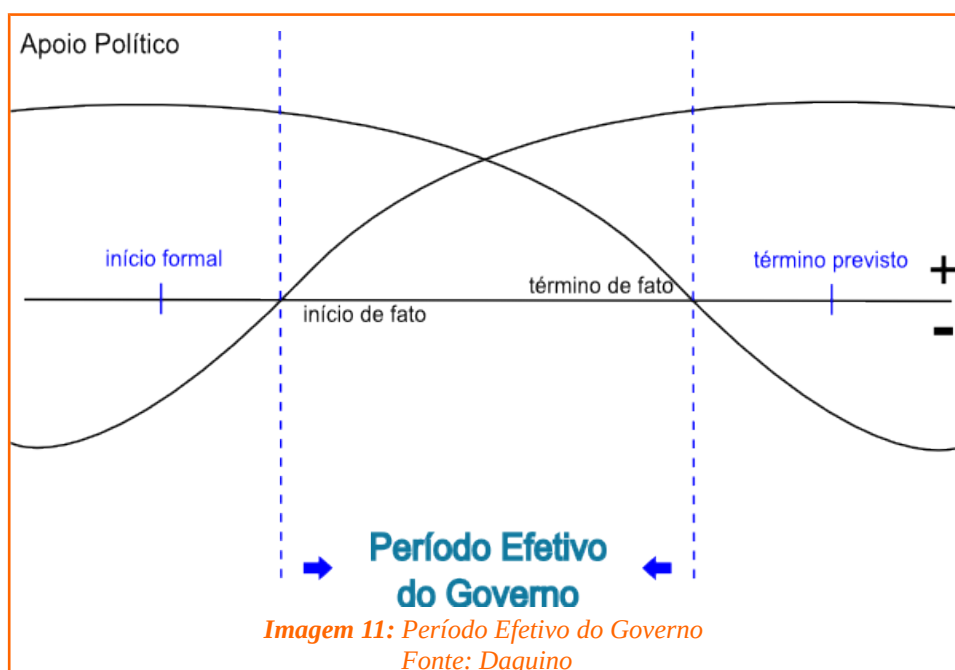
*Imagem 10: PES - Triângulo de Governo
Fonte: Carlos Matus*

Essa capacidade de análise de viabilidade é essencial para a Governabilidade, que é diretamente proporcional à Capacidade de Governo. Ela é uma avaliação sistemática sobre a força (ou Apoio Político) necessária para implementar ações de governo e a Capacidade de Governo. A Governabilidade depende, a cada momento, e para um dado projeto, das situações específicas proporcionadas pela ação sob análise. Dois fatores importantes que afetam a Governabilidade são o tempo, entendido como o recurso mais escasso do governante, e a oportunidade política para empreender uma dada ação de governo. Em termos mais formais, podemos escrever que $g = f(a, c, 1/p)$. Onde:

- g** – Governabilidade;
- a** – Apoio Político;
- c** – Capacidade de Governo; e
- p** – Ambição do Projeto de Governo.

A curva da Capacidade de Governo se inicia baixa e negativa, indicando que a equipe do governo eleito, em geral, não sabe governar. E só o faz, de fato, quando ela atravessa o eixo horizontal. A curva do Apoio Político se inicia positiva e alta, indicando que a equipe do governo eleito conta sempre, no início, com muita aprovação da população.

No primeiro caso, se a equipe dirigente não possui suficiente Capacidade de Governo, ela demorará para começar a governar de fato. E por isso, o Apoio Político, que em geral tende a diminuir, se verá reduzido pela incapacidade da equipe de satisfazer ao interesse da população. Nesta situação, o governo terminará de fato antes do término previsto. Ou então, para manter a Governabilidade, a equipe terá de reduzir o seu Projeto de Governo, isto é, a ambição de mudar a situação previamente existente. Este terá de ser sacrificado de modo a obter apoio político das forças conservadoras.

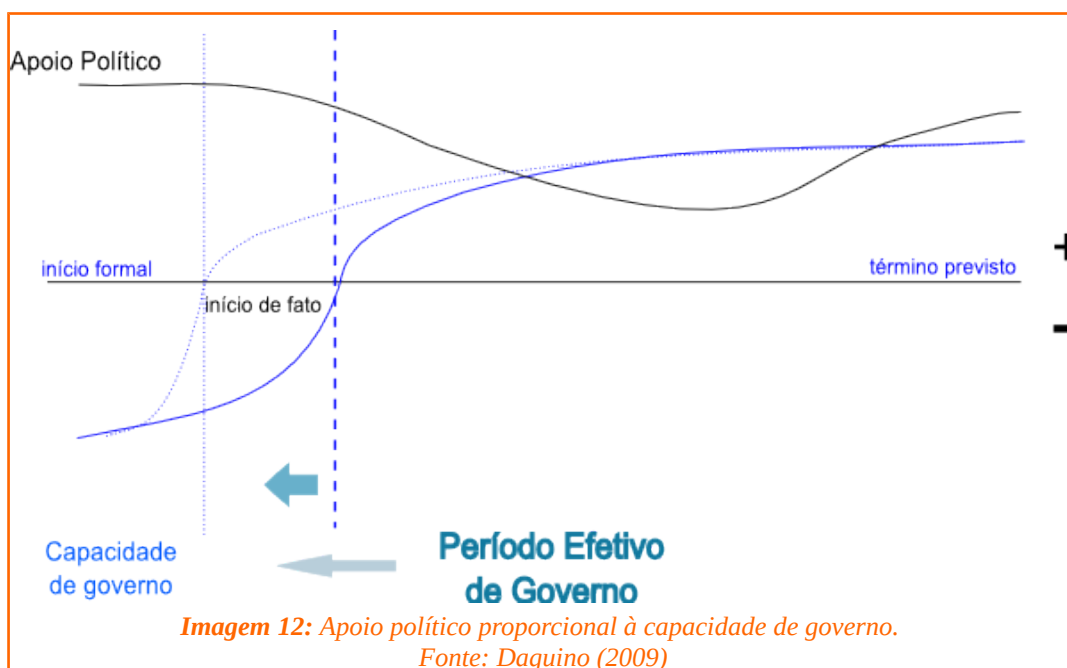


No segundo caso, a equipe dirigente consegue adquirir Capacidade de Governo mais rapidamente e, em consequência, o período efetivo de governo começa mais cedo e seu projeto poderá ser mantido até o fim. Isso significa que o governante não irá ser obrigado a diminuir sua expectativa de mudar a realidade. Essa equipe, por começar a governar com uma capacidade de governo maior, pode fazer com

que o apoio político aumente em vez de reduzir, contribuindo para que seja promotora do perfil de sua sucessora a qual terá a mesma linha política de projeto bem-sucedido e que tenha o apoio da população. A equipe, por saber governar, faz com que o resultado que alcança promova uma ampliação do mandato previsto. Todavia, para que isso ocorra é necessária a capacidade de governo. Quem não der a devida atenção à capacidade de governo (que é um dos recursos mais importantes para se governar), não conseguirá governar. Poderá até pensar que está governando, ou mesmo governar durante certo tempo, porém a partir de um dado momento não irá mais fazê-lo.

Todavia, no momento posterior, depois se assumir o mandato, o apoio político não será um mero reflexo da plataforma política ou da simpatia da população pelas ideias da equipe que governa. Depois que o governo está em execução, a simpatia não é tão importante como era quando da eleição. A partir desse momento, o apoio político se torna proporcional à capacidade de governo.

E, nesse segundo caso, como se pode ver no gráfico, a partir de um determinado momento, a curva de apoio político começa a subir. Para manter a Governabilidade, a equipe não precisará sacrificar o Projeto de Governo (ambição de mudar a situação existente). Este poderá ser mantido até o fim e o governo acabará depois do término previsto. Ou seja, a equipe poderá fazer a sua sucessora. Observe a imagem 12.



Dessas evidências surge o argumento de que o tempo que a equipe de governo demora a adquirir capacidade de governo é uma variável crítica. Tempo este que, na realidade, não pode ser considerado como um tempo de governo. Enquanto a equipe está adquirindo capacidade de governo, enquanto a curva não ultrapassa a linha horizontal mostrada no gráfico, alguém, que não ela, está de fato governando. É um tempo durante o qual a tendência   de perda de apoio político.

2.2 A Situação-Problema como Objeto do Planejamento Estratégico Governamental

Com a introdução do conceito de Governabilidade, podemos aprofundar o entendimento do conceito de situação-problema e o papel que ela desempenha no PEG. Assim, partimos da ideia de que qualquer situação pode ser entendida pelo ator com ela envolvido como o resultado, o “placar” de um jogo, e que essa situação pode ser por ele encarada como um problema a resolver. Ou seja, o êxito em um jogo será a solução de um problema ou a mudança do placar.

Situação, problema e situação-problema são, para todos os efeitos, sinônimos.

Podemos entender a realidade social como um grande jogo integrado por muitos jogos parciais e que possuem suas próprias regras, em que atores se veem envolvidos ou procuram se envolver. Em todos os jogos, há alguns jogadores e alguns espectadores: nenhum ator social participa de todos os jogos. O governante, o ator que planeja ou o encarregado da gestão de uma situação podem ser vistos como jogadores que, com suas ações, produzem acumulações procurando alterar o resultado do jogo. É com base nessas acumulações que eles podem ampliar, ou reduzir, sua capacidade de produzir novas jogadas e alterar a situação inicial.

Esse é o mecanismo básico através do qual se acumula ou se desacumula poder e se produz, ou não, mudanças significativas sobre uma dada situação-problema. Observar a ação de governo, que gera acúmulos de poder e resultados socialmente valorizados, é uma atividade-chave do PEG. Essa observação exige:

- identificação dos jogos e dos problemas em que o ator que planeja está envolvido;
- determinação de sua relação com outros problemas e jogadores;
- identificação de suas manifestações sobre a realidade ou das evidências que permitam verificar se o problema está se agravando ou sendo solucionado pela ação de governo; e
- diferenciação entre as causas e as consequências dos vários jogos parciais.

Conceito de Problema (ou Situação-Problema)

O elemento central do momento de Diagnóstico, mostrado no esquema que segue, é a produção de um quadro que identifique e relacione entre si os problemas mais relevantes associados a uma dada situação (ou instituição) em um determinado momento. Por exemplo, de um problema, ou de uma situação-problema, podemos destacar o resultado de um jogo. O problema pode ser:

- **Estruturado:** quando é possível enumerar todas as variáveis que o compõem; precisar todas as relações entre as variáveis, fazer com que todos os jogadores reconheçam como tal a solução proposta.
- **Quase estruturado:** quando se podem enumerar apenas algumas das variáveis que o compõem, precisar apenas algumas das relações entre as variáveis, entender suas soluções como, necessariamente, situacionais, isto é, aceitáveis para um ator e vistas com restrições por outros.

Os problemas produzidos pelos jogos sociais e por inclusão, os que são alvo do PEG são quase estruturados. Um problema quase estruturado pode conter, como elementos parciais, problemas estruturados, isto é, os problemas estruturados não existem na realidade social, salvo como aspectos ou como partes de problemas quase estruturados.

Tipos de Problemas

No jogo social, são produzidos três tipos de problema. Adotando como referencial o tempo, o significado e a natureza do seu resultado para um determinado ator, o problema pode ser:

- uma ameaça, isto é, um perigo potencial de perder algo conquistado ou agravar uma situação;
- uma oportunidade, ou seja, a possibilidade de que o jogo social abra e sobre a qual o ator pode agir para aproveitá-la com eficácia ou desperdiçá-la; ou
- um obstáculo, isto é, uma deficiência passível de ser atacada através da adequada observação e qualificação do jogo em curso.

Podemos também classificar os problemas quanto:

- ao tempo, fazendo referência se estes são atuais ou potenciais;
- à governabilidade, no que se refere ao controle, podendo ser total, baixo e fora de controle;
- à abrangência, fazendo menção se este é no âmbito nacional, local, específico, estadual ou municipal; e
- à estruturação, já que os problemas podem ser estruturados ou quase estruturados.

O enfrentamento de problemas já criados ou presentes é um ato reativo. O enfrentamento das ameaças e das oportunidades é um ato propositivo. A ação de caráter propositivo é um objetivo a ser perseguido permanentemente pelo ator que busca melhores resultados e mais possibilidades de êxito. Tais possibilidades, no entanto, não estão usualmente sob controle dos dirigentes públicos.

Ao assumir a frente de uma organização ou instância de governo, a escala e a gravidade dos problemas já detectados exigem soluções imediatas que costumam ser tão abrangentes, que a ação do governante tende a ser de caráter reativo. Simultaneamente, entretanto, é necessário vislumbrar as novas ameaças e oportunidades, procurando evitar o agravamento da situação (ação de caráter propositivo).

Atenção



Um problema só existe quando uma situação adversa se torna foco de interesse de um ator social. Isso ocorre devido ao mal-estar claramente percebido, que produz o resultado de algum jogo em que ele está envolvido. Ou, em menor medida, à identificação de que o jogo contém oportunidades cujo resultado pode beneficiá-lo. Antes que isso ocorra, o resultado desse jogo é, para o ator, um mal-estar impreciso ou uma mera necessidade sem demanda política.

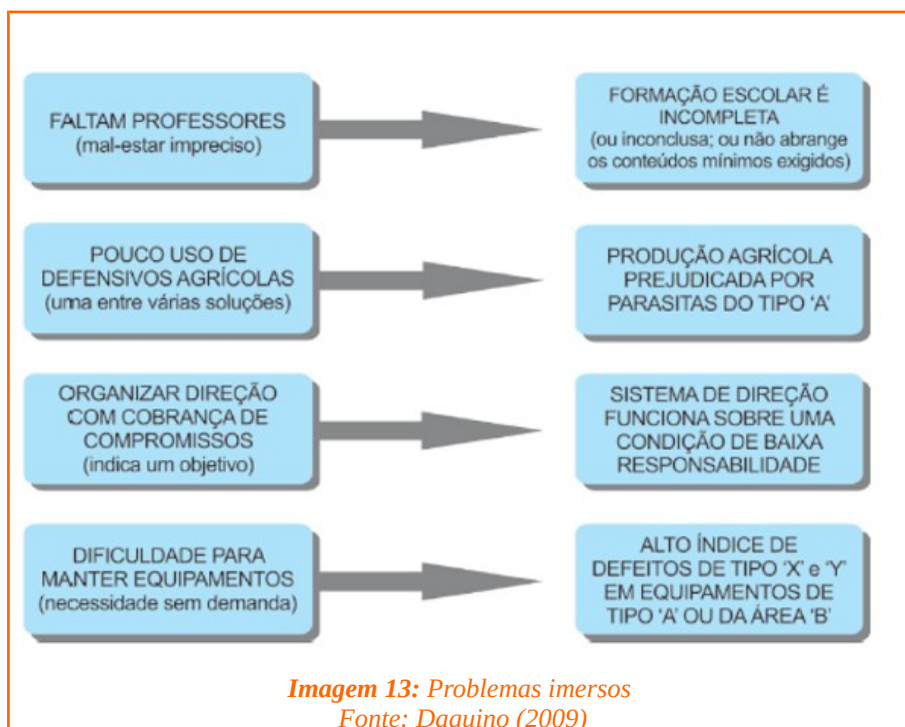
O diagnóstico da situação supõe:

- ◆ listar os problemas declarados pelos diversos atores sociais relevantes;
- ◆ avaliar os problemas segundo a perspectiva desses atores;
- ◆ situar os problemas no tempo e no espaço;
- ◆ verificar se existe complementaridade ou contradição entre os problemas declarados;
- ◆ identificar fatos que evidenciam e precisam a existência de problemas;
- ◆ levantar suas causas e consequências; e
- ◆ selecionar as causas críticas que podem ser objeto de intervenção.

Como Formular um Problema?

A formulação correta de um problema é condição essencial para seu equacionamento. Um problema mal formulado pode levar a uma visão distorcida da situação e à tomada de decisões equivocadas, que podem debilitar o ator.

Um problema pode ser uma situação ou um estado negativo, uma má utilização de recursos, uma ameaça ou uma intenção de não perder uma oportunidade. É necessário identificar e precisar problemas atuais ou realmente potenciais, e evitar exercícios de futurologia e de imaginação dispersiva. Um problema não é a “**ausência de uma solução**”. Exemplos de como formular os problemas imersos numa situação podem ser observados na Imagem 13.



É conveniente evitar a indicação de temas gerais como problemas.

Verificação para seleção de problemas

Partimos do princípio de que a ação de um governo pode ser pior, mas nunca superior à seleção de problemas efetuada pelo dirigente e sua equipe. Os critérios de seleção enunciados não devem ser aplicados problema por problema, mas, sim, na avaliação do conjunto de problemas selecionados. Convém verificarmos a seleção do conjunto de problemas, respondendo às seguintes perguntas:

É conveniente evitar a indicação de temas gerais como problemas.

Exemplo

saúde, transporte etc. É também conveniente evitar listar objetivos, como, por exemplo: atingir 50% de imunização; concluir a estrada entre A e B.

Verificação para seleção de problemas

Partimos do princípio de que a ação de um governo pode ser pior, mas nunca superior à seleção de problemas efetuada pelo dirigente e sua equipe. Os critérios de seleção enunciados não devem ser aplicados problema por problema, mas, sim, na avaliação do conjunto de problemas selecionados. Convém verificarmos a seleção do conjunto de problemas, respondendo às seguintes perguntas:

Reflita



Q - Qual é o valor político dos problemas selecionados versus o valor dos problemas postergados?

Q - Há concentração ou dispersão de esforços para enfrentá-los?

Q - Qual é a proporção de problemas que exigem continuidade frente aos que exigem inovação?

Q - Qual é a proporção de problemas cujos resultados irão amadurecer dentro do período de gestão ou mandato?

Q - Qual é o balanço entre os recursos necessários para o enfrentamento dos problemas selecionados em relação aos recursos disponíveis?

Q - Algum dos problemas selecionados pode dissolver-se num problema maior que o compreende?

A Descrição de um Problema

Um problema deve ser descrito por intermédio de fatos verificáveis através dos quais ele se manifesta como tal em relação ao ator que o declara. Esses fatos devem ter sua existência amplamente aceita para que possam ser validados. A descrição de um problema é relativa ao ator que o declara: o resultado de um jogo pode ser: um problema para um ator; uma ameaça para um segundo; um êxito para um terceiro; e uma oportunidade para um quarto.

A descrição de um problema deve precisar seu significado e torná-lo verificável mediante os fatos que o evidenciam. Para tanto, ela precisa:

Aula 01 – Estado e Planejamento

- reunir suas distintas interpretações possíveis em um só significado;
- precisar o que deve ser explicado: definir seu significado em termos de quantidade e de qualidade, de tempo e de localização;
- evidenciar o problema de uma forma monitorável, isto é, que permita o acompanhamento de sua evolução; e
- permitir que sejam previstas ou definidas fontes de verificação para a descrição construída.

A Explicação da Situação-Problema

O conceito de diagnóstico aqui adotado está referido à forma como os atores participantes de um jogo social observam e, portanto, explicam a realidade em que estão inseridos. Toda explicação pressupõe reflexão. É ela que permite que o ator perceba possibilidades para transformar ou para manter uma dada situação. Para explicar um problema, é necessário fazer uma distinção entre:

- causas (o problema se deve a);
- descrição (o problema se verifica através de); e
- consequências (o problema produz um impacto em).

As causas imediatas da decisão de um jogo são as jogadas (fluxos ou movimentos). Para produzir jogadas, é necessário ter capacidade de “produção” (acumulações ou potenciais que os jogadores possuem ou utilizam). Mas as jogadas válidas são aquelas permitidas pelas regras estabelecidas para cada jogo.

Assim, podemos afirmar que explicar uma situação ou um problema consiste em construirmos um modelo explicativo de sua geração e de suas tendências. Logo, é necessário precisar as causas diferenciando-as e indicando se são: fluxos (jogadas); acumulações (capacidades ou incapacidades); ou regras.

A Diversidade das Explicações Situacionais

Uma mesma realidade pode dar margem a diversas explicações. A carga de subjetividade que anima o diagnóstico de situações implica:

- ➔ respostas distintas para uma mesma pergunta;
- ➔ perguntas sobre uma mesma situação (as perguntas relevantes são distintas para os distintos jogadores); e
- ➔ seleção do foco de atenção sobre a realidade.

Logo, para explicarmos uma realidade precisamos distinguir suas explicações. Para explicar uma situação que me afeta, preciso compreender a explicação do outro, incluindo o que ele pensa sobre minha explicação. Quanto maior for a nossa capacidade de entender a explicação do outro, maior será a probabilidade de êxito de nossas jogadas, além de ser mais potente nossa ação.

2.3 O Fluxograma Explicativo da Situação Seleção de Nós Críticos

A visualização gráfica do resultado da aplicação da Metodologia de Diagnóstico de Situações é a mesma proposta por Matus (1993) para o seu fluxograma explicativo situacional. O fluxograma é um mapa cognitivo que busca sintetizar a discussão realizada por uma equipe sobre uma determinada situação-problema. A sua estruturação é baseada no estabelecimento de relações de causa e de efeito entre as variáveis que a conformam.

Atenção



A elaboração, por uma equipe, de um modelo explicativo do problema que vá além de um mero mapa cognitivo, faz com que ela construa uma síntese rigorosa, seletiva e precisa, com base em nós explicativos concisos e monitoráveis, o que facilita a permanente adaptação da explicação à mudança da situação, facilita também a compreensão, restringindo a possibilidade de ambiguidades devido ao uso de uma simbologia simples e uniforme.

Seleção de Nós Críticos

O PEG exige o compromisso de atuar sobre problemas e situações como algo preciso e operacional. De outra maneira, a reflexão como suporte à tomada de decisões não leva à ação efetiva nem se revela prática.

Atenção



Um fluxograma bem elaborado deve pelo menos atender às seguintes perguntas:

- # Como e onde atuar para mudar a descrição de um problema?
- # A mudança provocada será suficiente para alcançar os objetivos perseguidos?

Os “**nós explicativos**” de um fluxograma (encadeamento de causas ou cadeias causais da situação-problema) sobre os quais podemos atuar com eficácia prática são denominados: “**Nós Críticos**”.

Critérios para Seleção de Nós Críticos

Agora que sabemos o que são “Nós Críticos”, vamos ver que estes têm algumas condições a cumprir. São elas:

- ♦ ser centros práticos de ação, isto é, o ator que declara o problema pode atuar prática, efetiva e diretamente sobre eles sem precisar atuar sobre suas causas;
- ♦ ser nós explicativos que, se resolvidos ou “desatados”, terão alto impacto sobre o problema declarado; e

Aula 01 – Estado e Planejamento

- ser centros oportunos de ação política, ou seja, seu ataque deve ser politicamente viável durante o período definido pelo ator como relevante e a ação possui uma relação custo-benefício favorável.

Para melhor precisar um "nó crítico", devemos descrevê-lo de forma a torná-lo monitorável e restringir a ambiguidade possível nas interpretações a ele referidas. Com a seleção dos "nós críticos" de uma cadeia explicativa do problema (ou situação), o diagnóstico está concluído.

Um último conceito importante da **MDS** (Metodologia de Diagnóstico de Situações) é a árvore de problemas. Esta é formada pelo conjunto de "nós críticos" e o resultado do problema, e indica onde o ator deve concentrar a atenção. Observe a imagem abaixo.

NÓ CRÍTICO	O QUE FAZER	QUEM FAZ	QUEM COOPERA
Serviços de saúde escassos	Construir unidades básicas	Secretário municipal da Saúde	Prefeito
Invasão de áreas desocupadas	Transferir 1.500 famílias para o conjunto habitacional do Distrito Oeste	Associação de moradores	Prefeito

Imagem 14: Árvore de Problemas
Fonte: Desconhecida

Os nós críticos escolhidos indicam os centros onde se devem dar as ações de gestão sobre a situação. A definição dessas ações é realizada através da aplicação da Metodologia de Planejamento de Situações (MPS).

4

Metodologia de Planejamento de Situações - MPS

Objetivo: Orientar o planejamento no que tange à eficácia, à alocação de recursos, à determinação dos prazos das operações e das ações, ao delineamento da trajetória do plano, à avaliação dos pré-requisitos, concomitâncias, intervalos, pontos de confluência, a especificar os recursos necessários para cada ação, buscando manter a ideia de que essa metodologia privilegia aspectos situacionais e estratégicos, em que o plano só se completa na ação, nunca antes. E que ele deve ser refeito, permanentemente, a partir da análise do desenvolvimento dos fatos concretos, da evolução do plano, do avanço da capacidade de elaboração individual, coletiva e da instituição.

Este tópico sintetiza os elementos e conceitos da Metodologia de Planejamento de Situações (**MPS**) necessários para apoiar o trabalho a ser desenvolvido. Retomando a analogia náutica que traçamos anteriormente (Tópico 2 – Item 2), ela corresponderia às ações que o gestor (**velejador**) teria de tomar para, utilizando a informação proporcionada pela Metodologia de Diagnóstico de Situações MDS (**bússola**) e aproveitando a governabilidade propiciada pelas condições do contexto político e socioeconômico (**vento, maré etc.**), engendrar situações que permitam atingir seu objetivo (alcançar um ponto da costa o mais próximo possível daquele que havia inicialmente programado).

A **MPS** (Metodologia do Planejamento de Situações) se baseia nos resultados alcançados com a aplicação da **MDS** (Metodologia do Diagnóstico de Situações) apresentada anteriormente, em especial, no fluxograma explicativo da situação. É sobre essa base que o trabalho de análise e de planejamento de situações tem início.

1. Planejar por Situações-Problema

No que diz respeito a planejar por situações-problema, vale ressaltar que, da mesma forma que a MDS (metodologia de diagnóstico) se dedica a elucidar os momentos descritivo e explicativo do tratamento de uma situação problema, a MPS (metodologia de planejamento) o faz em relação ao momento normativo. Portanto, uma boa gestão depende de quatro capacidades (habilidades e conhecimentos) para o tratamento de problemas em âmbito público:

- explicar a situação-problema que afeta uma instituição;
- formular propostas de ação para resolver problemas sob incerteza;
- conceber estratégias que levem em conta outros atores e eventuais mudanças de contexto; e
- atuar no momento oportuno e com eficácia, recalculando e completando um Plano de Ação.

Explicar a situação em que uma instituição ou um ator está ou pretende estar envolvido foi o assunto tratado pela Metodologia de Diagnóstico de Situações. A Metodologia de Planejamento de Situações proporciona conceitos para os outros três pontos acima indicados, a partir de uma estrutura lógica que centra a ação de governo na resolução de problemas. A decisão de buscar soluções para um problema identificado permite:

Aula 01 – Estado e Planejamento

- administrar o problema em um espaço menor;
- enfrentá-lo no espaço originalmente declarado; e
- dissolvê-lo em um espaço maior.

Para você entender melhor, preparamos um exemplo relacionado ao aumento do número de crimes cometidos por adolescentes. Veja a imagem a seguir.

ESPAÇO	PROBLEMA
Administrar o problema num espaço menor.	Ação: Ação sobre os adolescentes infratores. Espaço: Punição a delitos.
Enfrentar o problema no espaço originalmente declarado.	Ação: Ampliação da cobertura da assistência a crianças e a adolescentes. Espaço: Prevenção dos delitos.
Dissolver o problema num espaço maior.	Ação: Reforma do Sistema Educacional. Espaço: Garantia de direitos básicos que tenderá a evitar delitos.

Imagem 15: Aumento do número de crimes cometidos por adolescentes

Fonte: Daquino (2009)

A escolha entre esses três tipos de ação vai definir a estratégia geral, os contornos e a abrangência dos resultados que serão obtidos mediante a implementação de um conjunto de operações consignado num Plano de Ação.



Atenção

As principais categorias analíticas, tais como ator social, ação ou momento no processo de planejamento devem ser definidas em função do conceito de situação-problema.

O dirigente público, ao atuar em contextos sujeitos a constante mudança, pode ser representado como um ator que se movimenta num jogo social. Todo ator social pode desempenhar um papel de protagonista e não de simples observador, mas para isso precisa compreender a realidade em transformação.

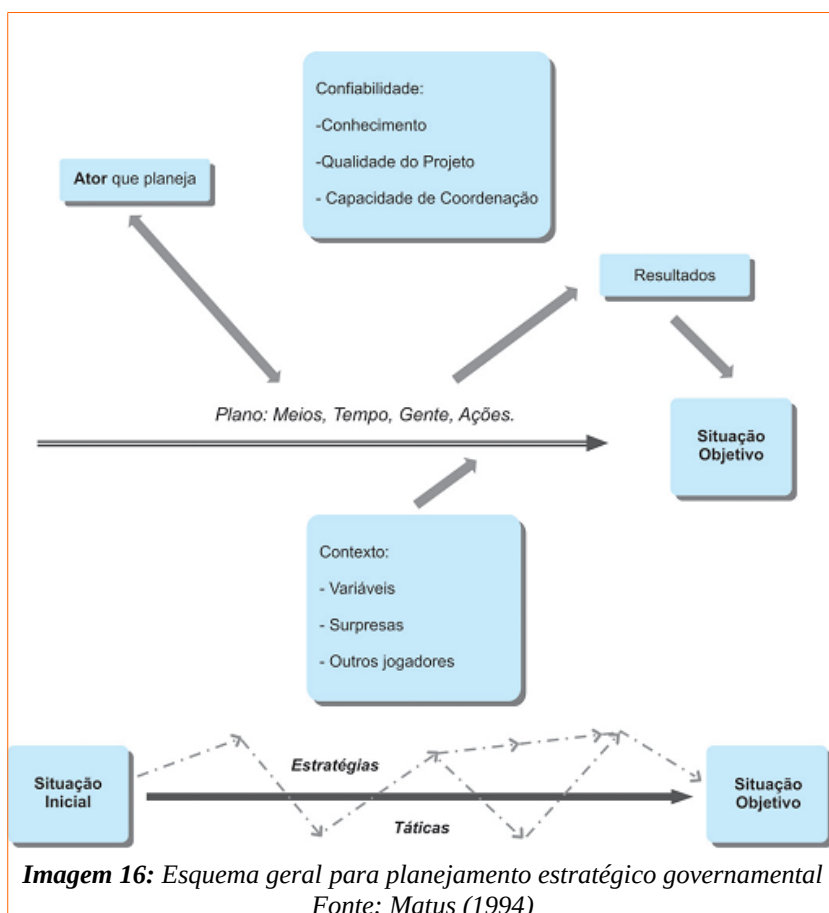
Como já destacado, cada “**realidade**” é percebida de modo distinto dependendo do ponto de observação (valores, interesses, experiências prévias etc.) do ator que planeja (ou, simplesmente, observa). Uma mesma realidade pode ser percebida de modo diferente dependendo de como está situado um observador específico; quais são seus interesses e seus objetivos. Dessa forma, a análise de uma determinada situação é uma apreciação da realidade que enfrenta um determinado ator a partir da sua visão.

Aula 01 – Estado e Planejamento

A explicação situacional resultante é autorreferenciada, ou seja, ela é condicionada pelo ponto de vista do ator. E, por isto, influenciada pelo tipo de inserção na realidade que possui o ator que planeja.

Uma explicação formulada por um ator social sobre um aspecto da realidade pode ser verificada ou refutada apenas em função da maior ou menor capacidade de sua cadeia de argumentos em sustentar seus questionamentos. Portanto, sempre haverá mais de uma visão acerca da realidade, sendo que os ideais de objetividade e as distinções entre verdadeiro e falso perdem força no trabalho do analista e na reflexão voltada para a ação que caracteriza o PEG.

Apresentamos, a seguir, um esquema que sintetiza a metodologia de planejamento baseada na análise de situações-problema, que é a que adotamos como eixo da proposta de PEG.



Na situação inicial, o ator declara sua insatisfação sobre uma dada realidade em um determinado momento e, por isso, tem demandas a viabilizar, necessidades a satisfazer e problemas a resolver. Esse ator constrói uma explicação que serve de base para a definição fundamentada de uma situação-objetivo. Ela envolve a explicitação de um conjunto de resultados que se espera atingir ao final de um determinado tempo e que resolverão os problemas iniciais formulados ou atenderão às demandas e às necessidades identificadas.

O esquema destaca a confiabilidade do plano elaborado e o contexto em que ele será desenvolvido como elementos essenciais para a obtenção dos resultados desejados. Nesse sentido, um plano só se completa na ação, e esse agir implica permanente avaliação e revisão do que foi planejado. Para obter

Aula 01 – Estado e Planejamento

confiabilidade, é necessário verificarmos a todo momento a qualidade da proposta, a sua consistência e fundamentação, como também garantir a boa coordenação da formulação e da implementação.

O monitoramento das alterações verificadas na situação-problema e o acompanhamento do contexto em que elas se inserem são fundamentais, já que atingir uma determinada situação-objetivo não depende apenas da vontade do ator que planeja. Mas também das ações e dos resultados que são obtidos, pois influenciam mudanças no contexto, a ocorrência de surpresas e, principalmente, os planos e as ações de outros atores sociais.



Importante

Planejar implica identificar e disponibilizar os meios necessários para a ação, os diversos recursos necessários, poder político, conhecimento, capacidades organizativas, equipamentos e tecnologia e também, mas nem sempre, recursos econômico-financeiros.

Operações

As operações podem ser entendidas como os grandes passos (conjunto de ações), ou como o conjunto de condições que deve ser criado para a viabilização do plano, que são elaboradas como a solução de cada "nó crítico" identificado num fluxograma explicativo. Solução essa a ser alcançada no âmbito desse problema no prazo do plano. O conjunto deve ser suficiente para assegurar o cumprimento do plano.

As operações podem também ser entendidas como atos linguísticos enunciados no espaço das declarações de compromissos, visando à mudança da realidade. Sua formulação deve iniciar por **“Comprometo-me a ... (fazer algo)”**. Para tanto, as operações precisam ser:

- bem estruturadas (operações de resolução normalizada, sem deliberação);
- de risco calculado (operações com uma probabilidade precisa de êxito); e
- apostas operacionais (operações quase estruturadas sob incerteza).

Além disso, o compromisso visado à ação deve ser diferenciado de:

- uma recomendação (seria bom que...);
- um critério (deve-se...);
- um enunciado de um objetivo (devemos alcançar...);
- uma proposta de política (enunciado geral); e
- uma declaração de prioridade.

Cada uma das operações formuladas para enfrentar uma situação-problema determinada deve ser detalhada para viabilizar sua implementação. A seguir, você vai conhecer os principais componentes desse detalhamento.

2. Matriz Operacional

A Matriz Operacional detalha o conjunto de procedimentos através do qual devem ser atingidos os resultados esperados nas operações. Cada ação poderá ser dividida em atividades que, por sua vez, podem ser detalhadas em tarefas, dependendo da complexidade da operação ou da ação e das características do cenário que pretende construir o ator que planeja. De qualquer forma, o enunciado das ações, das atividades e/ou das tarefas na Matriz Operacional deve vir acompanhado pelos respectivos produtos, resultados esperados, datas (início/fim), responsáveis, apoios e recursos necessários.

2.1 Ações, Atividades, Tarefas

São as unidades de implementação de um plano. Seu detalhamento deve ser feito até o nível necessário para uma compreensão clara da operacionalização de um plano ou projeto. Se necessário, até mesmo as tarefas podem ser subdivididas de acordo com o interesse ou a necessidade do ator que planeja.

O detalhamento das tarefas deve ser refeito periodicamente, em função das necessidades. A somatória das ações e tarefas, verificáveis em forma de produtos, deve garantir que se alcancem os resultados.



São os impactos sobre as manifestações concretas do problema que está sendo atacado (avaliado pelos seus descritores); a mudança na realidade observada. A definição dos resultados possibilita uma avaliação do plano, assim como a condução precisa das ações no sentido da estratégia geral.



São parâmetros concretos – quantidade, qualidade, tempo e lugar – que auxiliam na execução das atividades planejadas. Se os produtos estão sendo obtidos e os problemas identificados persistem é porque os resultados esperados não estão ocorrendo. Há, então, necessidade de rever as operações e as ações projetadas.



Recurso é tudo aquilo que um ator pode mobilizar para viabilizar a consecução dos seus objetivos. A execução de um plano implica o gerenciamento de múltiplos recursos escassos.

Para o processo de planejamento que aqui propomos, é necessário trabalhar com um conceito bastante amplo de recurso.

A imagem a seguir indica os recursos que podem ser utilizados para a viabilização de ações planejadas.

Aula 01 – Estado e Planejamento

RECURSOS	CAPACIDADES
cognitivos	para formar opinião
políticos	para gerar legislação ou regulamentações
financeiros	para agenciar pessoas e organizações
organizacionais	para gerenciar ou coordenar processos de trabalho
pessoal capacitado ou tempo	para gerar capacidade de mobilização

Imagem 17: Recursos para viabilização de ações planejadas
Fonte: Daquino (2009)

Para cada ação prevista, devemos detalhar quais recursos de diferentes tipos serão necessários, ajustar a utilização dos recursos à sua disponibilidade e especificar os custos para cada ação/tarefa.

A partir dessa informação, será possível uma alocação realista dos recursos. Para tanto, é fundamental avaliarmos em que medida as atividades previstas em um plano necessitam consumir os diferentes tipos de recursos para avaliar sua eficiência.

Resultados

Produtos

Recursos

Prazos

Responsáveis

O tempo talvez seja o recurso mais escasso com os quais lidam os dirigentes públicos e os seus planos de governo. A determinação dos prazos das operações e das ações marca a trajetória do plano, com os pré-requisitos, as concomitâncias, os intervalos ou os pontos predeterminados de confluência (datas simbólicas etc.).

A indicação de prazos é indispensável para o acompanhamento e a avaliação do plano, e indica o compromisso do responsável com a execução das ações. Os prazos estão relacionados à data limite para a finalização da ação (para ser mais preciso, ao intervalo entre o início e o fim da ação).

Resultados

Produtos

Recursos

Prazos

Responsáveis

Envolve todos os coordenadores e os articuladores de tarefas a serem desenvolvidas no plano. As responsabilidades devem ser nominais ou no mínimo por função, evitando a diluição de responsabilidades. Quando todos são responsáveis por tudo, ninguém é responsável por nada.

É também importante distinguirmos entre o responsável (aquelas pessoas que estão comprometidas diretamente com a realização da ação) e eventuais apoios (pessoas que contribuem para a realização da ação).

3. Etapas para a Formulação dos um Plano de Ação

Apresentamos um resumo dos elementos fundamentais para formulação de um plano. São eles:

- ◆ identificação do ator que planeja;
- ◆ descrição da situação-problema, em que se quer atuar;
- ◆ problemas precisos a enfrentar;
- ◆ objetivos bem definidos;
- ◆ identificação de interessados e de beneficiários;
- ◆ nome do plano (aspecto comunicacional);
- ◆ principais ações a realizar, trajetória, encadeamento;
- ◆ definição de responsáveis, rede de ajuda e parceiros;
- ◆ previsão de recursos necessários, produtos e resultados esperados;
- ◆ indicação do prazo de maturação dos resultados;
- ◆ indicadores para verificação do andamento dos trabalhos, produtos, uso de recursos, contexto e resultados;
- ◆ clareza ao atuar em relação a aliados e a oponentes;
- ◆ clareza ao atuar em relação a mudanças no contexto;
- ◆ previsão de procedimentos para acompanhamento das ações, cobrança e prestação de contas; e
- ◆ previsão de procedimentos para avaliação e para revisão durante a execução do que foi planejado.

Como complemento, a partir da análise do balanço entre apoios e oposições previsíveis a um plano de ação formulado, cabe identificarmos um tipo especial de operação a ser planejada.

Um tipo de operação que apresenta um caráter mais político do que operacional. Aquele que tem como objetivo construir viabilidade para a implementação de um projeto através do apoio ou da contraposição à resistência percebida. Essa modalidade de análise estratégica leva em conta o estudo de motivações e de interesses de atores envolvidos com os problemas que a equipe dirigente pretende enfrentar.

4. Gestão do Plano

O plano só se completa na ação, nunca antes. E a ação de governo frequentemente exige adaptações de último momento que completam e viabilizam o plano. Essas adaptações são uma forma de improvisação necessária e quase inexorável.

Contudo, a questão consiste, no momento da ação, se o domínio será da improvisação sobre o plano ou do plano sobre a improvisação. Não obstante, temos de reconhecer que as equipes dirigentes podem

Aula 01 – Estado e Planejamento

escolher os problemas, formular seus planos para solucioná-los e o momento de fazê-lo, mas não podem escolher as circunstâncias do contexto em que deverão agir.

O plano formulado mediante simples cálculo determinista inviabiliza, no limite, a avaliação do seu cumprimento e do compromisso com as responsabilidades assumidas. Isso porque é impossível valorarmos o significado dos resultados frente a metas previstas, se são verificadas mudanças significativas no contexto em que o plano deve ser implementado.

Considerando que surpresas sempre ocorrem e podem gerar alto impacto sobre o plano e os resultados esperados, podemos afirmar que este é um conjunto de condições fora do controle do ator que planeja. Ele influencia o desenvolvimento e os resultados finais do plano.

De acordo com essa concepção, resumimos que planejar sob incerteza significa:

- ➔ não congelar o cálculo sobre o futuro, ou seja, refazê-lo constantemente;
- ➔ utilizar recursos de cálculo como previsão, reação rápida diante da mudança imprevista, aprendizado com o passado recente;
- ➔ trabalhar com diferentes cenários, com visões alternativas sobre o futuro;
- ➔ estar preparado para enfrentar surpresas;
- ➔ dispor de sistema de manejo de crises; e
- ➔ afastar a incerteza evitável mediante ações preventivas.

Assim, planejar significa enfrentar as incertezas e as dificuldades impostas pela realidade, alcançando os objetivos a que o plano se propõe.

Outro aspecto que precisamos destacar faz referência aos cálculos realizados quando da elaboração do plano, que precisam ser refeitos permanentemente a partir da análise sobre:

- ◆ desenvolvimento dos fatos concretos;
- ◆ evolução do plano; e
- ◆ avanço da elaboração individual e coletiva na instituição.

Focos de debilidade de um Plano

Concluindo a apresentação da **MPS (Metodologia de Planejamento de Situações)**, preparamos um conjunto de pontos (*check list*) para a verificação da qualidade de um plano de ação. São preocupações enunciadas de forma negativa, mas consideradas importantes para o planejamento e acompanhamento das operações, avaliação e replanejamento de um plano de ação. São elas:

- eleição de problemas inadequada ou desfocada;
- compreensão precária sobre a situação problemática a ser enfrentada, isto é, diagnóstico de situações mal formulado;
- má qualidade do projeto de ação elaborado;

- projeção mal formulada para resultados esperados;
- despreparo ou não previsão para ocorrência de surpresas ou mudanças no contexto;
- deficiente análise estratégica; e
- suposições gerenciais otimistas.

5. Componentes de um Sistema de Planejamento Estratégico Governamental

Para o ator que planeja, a informação é o meio que lhe permite conhecer a realidade na qual atua e verificar o resultado causado por sua ação. Disso depende sua capacidade para alterar oportunamente suas decisões, quando as metas alcançadas se distanciam das propostas. Sem informação oportuna, confiável e relevante, não se identificam bem os problemas, não se pode atacá-los a tempo e se posterga a ação corretiva.

O monitoramento, no PEG, responde ao princípio elementar de que não se pode atuar com eficácia se os dirigentes não conhecem de maneira contínua, e o mais objetiva possível, os sinais vitais do governo que lideram e das situações sobre as quais intervêm. Um sistema de informação casuístico, parcial, assistemático, atrasado, inseguro e sobrecarregado de dados primários irrelevantes é um aparato sensorial defeituoso que limita severamente a capacidade de uma equipe dirigente de se sintonizar com as situações que busca enfrentar, de identificar os problemas atuais e potenciais, de avaliar os resultados de sua ação e de corrigir oportunamente os desvios com relação aos objetivos traçados.

O sistema de PEG é constituído por três componentes que garantem um acompanhamento e um processamento adequado dos fluxos de informação, que alimentam as decisões de uma equipe dirigente.

- Sistema de Constituição da Agenda: no qual se decide o uso do tempo e o foco de atenção dos dirigentes, o que, em síntese, constitui o menu de decisões. Nesse sistema, o fluxo contínuo de informações estabelece a luta entre a improvisação e o planejamento.
- Sistema de Cobrança e Prestação de Contas: em que se torna efetiva a responsabilidade de cada membro da unidade organizacional sobre as missões assumidas como compromissos. Com este sistema, conforma-se um processo de trabalho com base na responsabilidade. Ele não pode ser estruturado sem que informações confiáveis e oportunas estejam disponíveis.
- Sistema de Gestão Operacional: no qual é viabilizada a ação diária num processo em que se enfrentam a rotina e a criatividade. Na gestão, predomina a ação sujeita a diretrizes, mas elas devem deixar um amplo campo à criatividade, à iniciativa e à inovação.

Esses três sistemas e alguns de seus subsistemas necessários para a criação de uma estrutura garantem a efetividade do PEG, como os de Gestão de Crises e de Comunicação Governamental.

Referências

- ALLEBRANDT, Sérgio Luís et al. **Planejamento estratégico local**. Coleção Educação a Distância, Série Livro-Texto. Ijuí: Editora Unijuí, 2009.
- ALMEIDA, L. G. **Gestão de Processos e a Gestão Estratégica**. Rio de Janeiro. Qualitymark, 2003.
- ALMEIDA, Martinho I. R. **Manual de planejamento estratégico**: desenvolvimento de um plano estratégico com a utilização de planilhas Excel. São Paulo: Atlas, 2001.
- ANDER-EGG, Ezequiel. **Introducción a la planificación**. Buenos Aires: Lumen, 1995.
- ATLAS SOCIOECONÔMICO RIO GRANDE DO SUL. **Regiões Funcionais de Planejamento**, 2011. Disponível em: <http://www.scp.rs.gov.br/atlas/atlas.asp?menu=662> . Acesso em: 10 mai. 2012.
- BERGUE, Sandro Trescastro; KLERING, Luis Roque. **A redução sociológica no processo de transposição de tecnologias gerenciais**. Organizações & Sociedade (O&S), v. 17, n. 52, p. 137-155, jan./mar. 2010.
- BUARQUE, Sergio C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**: metodologia de planejamento. São Paulo: Garamond, 2002.
- COELHO, João G. L.; FRIZZO, Paulo A.; MARCONDES, Valéria. **PRÓ-RS IV**: Propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul (2011-2014). Passo Fundo: Passografic, 2010.
- COSTA, Marília Damiani; KRUCKEN, Lia. O uso de mapas para promover e gerenciar o conhecimento estratégico nas organizações. In: ANGELONI, Maria Terezinha (Org.). **Gestão do conhecimento no Brasil**: casos, experiências e práticas de empresas privadas. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2010. p. 3-20.
- COLLINS, J.C.; PORRAS, J. I. **Feitas para Durar**: Práticas bem-sucedidas de empresas visionárias. Rio de Janeiro. Rocco, 1995.
- CHIAVENATO, I. e SAPIRO, A. **Planejamento Estratégico**: fundamentos e aplicações. Rio de Janeiro. Campus, 2004.
- COUTINHO, A. R.; KALLÁS, D. (Org.) **Gestão da Estratégia**: experiências e lições de empresas brasileiras. Rio de Janeiro. Campus, 2005.
- DAGNINO, Renato Peixoto - **Planejamento estratégico governamental** / Renato Peixoto Dagnino. – Florianópolis. Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009. 166p.
- DALAND, Robert T. **Estratégia e estilo do planejamento brasileiro**. São Paulo: Lidador, 1967.
- DRUCKER, P. **Administração em Organizações sem fins lucrativos**: princípios e práticas. São Paulo: Pioneira, 1997.

Aula 01 – Estado e Planejamento

- FINAMORE, Eduardo Belisário (Org.). **Planejamento estratégico da Região da Produção:** do diagnóstico ao Mapa Estratégico 2008/2028. Passo Fundo: UPF Editora, 2010. Disponível também em: http://www.upf.br/cepeac/download/COREDE_livro_finamore.pdf . Acesso em: 29 nov. 2011.
- GHOSHAL, S; TANURE, B. A. **Estratégia e Gestão Empresarial.** Rio de Janeiro. Campus, 2004.
- GUERREIRO RAMOS, Alberto. **A redução sociológica:** introdução ao estudo da razão sociológica. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro Ltda., 1965.
- HAMEL, G.; PRAHALAD, C. K. **Competindo pelo futuro:** estratégias inovadoras para obter o controle do. seu setor e criar os mercados de amanhã. Rio de Janeiro. Campus, 1995.
- JULIO, Carlos Alberto. **A Arte da Estratégia.** 7. ed. Rio de Janeiro. Campus, 2005.
- KAPLAN, R; NORTON, D. **Kaplan e Norton na Prática.** Rio de Janeiro. Campus, 2004.
- _____. **A Estratégia em Ação:** Balanced Scorecard. Rio de Janeiro. Campus, 1997.
- _____. **Mapas estratégicos – balanced scorecard:** convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- KLERING, Luis Roque; PORSE, Melody; GUADAGNIN, Luis Alberto. **Novos caminhos da Administração Pública brasileira.** Análise-PUCRS, v. 21, n. 1, p. 4-17, jan./jun. 2010.
- MATUS, Carlos. **Estratégias políticas:** Chimpanzé, Maquiavel e Gandhi. São Paulo: Edições Fundap, 1996.
- MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. **Safári de estratégia:** um roteiro pela selva do planejamento estratégico. Porto Alegre: Bookman, 2000.
- NONAKA, Ikujiro; TAKEUCHI, Hirotaka. **Criação do conhecimento na empresa.** Rio de Janeiro: Campus, 1997.
- OLIVEIRA, Djalma P.R. **Planejamento Estratégico:** conceitos, metodologia e práticas. 13. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- PEREIRA, Marco Antonio. **Gestão Estratégica.** São Paulo, 2009.
- PORTER, M. **Estratégia Competitiva.** Rio de Janeiro: Campus, 2005.
- SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SILVEIRA, Sandro Wojcikiewicz da. **Abordagem sistêmica pra diagnóstico da vocação competitiva e desenvolvimento microrregional:** o caso de Blumenau. 1999. 71 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1999.
- SENGE, P. M. **A Quinta Disciplina:** arte e prática da organização que aprende. São Paulo: Best Seller, 2001.
- WHITTINGTON, R. **O que é estratégia.** São Paulo: Thomson Pioneira, 2002.