

Ministério da Educação – MEC
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES
Diretoria de Educação a Distância – DED
Universidade Aberta do Brasil – UAB
Programa Nacional de Formação em Administração Pública – PNAP
Especialização em Gestão Pública Municipal

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO GOVERNAMENTAL

Renato Peixoto Dagnino



2009

© 2009. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Todos os direitos reservados.

A responsabilidade pelo conteúdo e imagens desta obra é do(s) respectivo(s) autor(es). O conteúdo desta obra foi licenciado temporária e gratuitamente para utilização no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil, através da UFSC. O leitor se compromete a utilizar o conteúdo desta obra para aprendizado pessoal, sendo que a reprodução e distribuição ficarão limitadas ao âmbito interno dos cursos. A citação desta obra em trabalhos acadêmicos e/ou profissionais poderá ser feita com indicação da fonte. A cópia desta obra sem autorização expressa ou com intuito de lucro constitui crime contra a propriedade intelectual, com sanções previstas no Código Penal, artigo 184, Parágrafos 1º ao 3º, sem prejuízo das sanções cíveis cabíveis à espécie.

D126p Dagnino, Renato Peixoto
Planejamento estratégico governamental / Renato Peixoto Dagnino. – Florianópolis :
Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2009.
168p. : il.

Especialização – Módulo Básico
Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-61608-85-9

1. Planejamento estratégico. 2. Planejamento governamental. 3. Administração pública.
4. Educação a distância. I. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
(Brasil). II. Universidade Aberta do Brasil. III. Título.

CDU: 65.012.2

Catálogo na publicação por: Onélia Silva Guimarães CRB-14/071

PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Luiz Inácio Lula da Silva

MINISTRO DA EDUCAÇÃO

Fernando Haddad

PRESIDENTE DA CAPES

Jorge Almeida Guimarães

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

REITOR

Álvaro Toubes Prata

VICE-REITOR

Carlos Alberto Justo da Silva

CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO

DIRETOR

Ricardo José de Araújo Oliveira

VICE-DIRETOR

Alexandre Marino Costa

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO

CHEFE DO DEPARTAMENTO

João Nilo Linhares

SUBCHEFE DO DEPARTAMENTO

Gilberto de Oliveira Moritz

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Carlos Eduardo Bielschowsky

DIRETORIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

DIRETOR DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Celso José da Costa

COORDENAÇÃO GERAL DE ARTICULAÇÃO ACADÊMICA

Nara Maria Pimentel

COORDENAÇÃO GERAL DE SUPERVISÃO E FOMENTO

Grace Tavares Vieira

COORDENAÇÃO GERAL DE INFRAESTRUTURA DE POLOS

Francisco das Chagas Miranda Silva

COORDENAÇÃO GERAL DE POLÍTICAS DE INFORMAÇÃO

Adi Balbinot Junior

COMISSÃO DE AVALIAÇÃO E ACOMPANHAMENTO – PNAP

Alexandre Marino Costa
Claudinê Jordão de Carvalho
Eliane Moreira Sá de Souza
Marcos Tanure Sanabio
Maria Aparecida da Silva
Marina Isabel de Almeida
Oreste Preti
Tatiane Michelon
Teresa Cristina Janes Carneiro

METODOLOGIA PARA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Universidade Federal de Mato Grosso

COORDENAÇÃO TÉCNICA – DED

Soraya Matos de Vasconcelos
Tatiane Michelon
Tatiane Pacanaro Trinca

AUTOR DO CONTEÚDO

Renato Peixoto Dagnino

EQUIPE DE DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS DIDÁTICOS CAD/UFSC

Coordenador do Projeto
Alexandre Marino Costa

Coordenação de Produção de Recursos Didáticos
Denise Aparecida Bunn

Supervisão de Produção de Recursos Didáticos
Flavia Maria de Oliveira

Designer Instrucional
Denise Aparecida Bunn

Andreza Regina Lopes da Silva

Supervisão Administrativa
Érika Alessandra Salmeron Silva

Capa
Alexandre Noronha

Ilustração
Igor Baranenko

Projeto Gráfico e Editoração
Annye Cristiny Tessaro

Revisão Textual
Sergio Meira

PREFÁCIO

Os dois principais desafios da atualidade na área educacional do País são a qualificação dos professores que atuam nas escolas de educação básica e a qualificação do quadro funcional atuante na gestão do Estado Brasileiro, nas várias instâncias administrativas. O Ministério da Educação está enfrentando o primeiro desafio através do Plano Nacional de Formação de Professores, que tem como objetivo qualificar mais de 300.000 professores em exercício nas escolas de ensino fundamental e médio, sendo metade desse esforço realizado pelo Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). Em relação ao segundo desafio, o MEC, por meio da UAB/CAPES, lança o Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP). Esse Programa engloba um curso de bacharelado e três especializações (Gestão Pública, Gestão Pública Municipal e Gestão em Saúde) e visa colaborar com o esforço de qualificação dos gestores públicos brasileiros, com especial atenção no atendimento ao interior do País, através dos Polos da UAB.

O PNAP é um Programa com características especiais. Em primeiro lugar, tal Programa surgiu do esforço e da reflexão de uma rede composta pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), do Ministério do Planejamento, pelo Ministério da Saúde, pelo Conselho Federal de Administração, pela Secretaria de Educação a Distância (SEED) e por mais de 20 instituições públicas de ensino superior, vinculadas à UAB, que colaboraram na elaboração do Projeto Político Pedagógico dos cursos. Em segundo lugar, esse Projeto será aplicado por todas as instituições e pretende manter um padrão de qualidade em todo o País, mas abrindo

margem para que cada Instituição, que ofertará os cursos, possa incluir assuntos em atendimento às diversidades econômicas e culturais de sua região.

Outro elemento importante é a construção coletiva do material didático. A UAB colocará à disposição das instituições um material didático mínimo de referência para todas as disciplinas obrigatórias e para algumas optativas. Esse material está sendo elaborado por profissionais experientes da área da Administração Pública de mais de 30 diferentes instituições, com apoio de equipe multidisciplinar. Por último, a produção coletiva antecipada dos materiais didáticos libera o corpo docente das instituições para uma dedicação maior ao processo de gestão acadêmica dos cursos; uniformiza um elevado patamar de qualidade para o material didático; e garante o desenvolvimento ininterrupto dos cursos, sem paralisações que sempre comprometem o entusiasmo dos alunos.

Por tudo isso, estamos seguros de que mais um importante passo em direção à democratização do ensino superior público e de qualidade está sendo dado, desta vez contribuindo também para a melhoria da gestão pública brasileira, compromisso deste governo.

Celso José da Costa
Diretor de Educação a Distância
Coordenador Nacional da UAB
CAPES-MEC

SUMÁRIO

Apresentação.....	11
-------------------	----

Unidade 1 – Conteúdos Introdutórios ao Planejamento Estratégico Governamental

Introdução.....	23
Um Breve Histórico do Planejamento.....	24
O Contexto Sociopolítico em que se Deve Inserir o Planejamento Estratégico Governamental.....	27
A Democratização Política e o “Estado Necessário”.....	31
A Construção do “Estado Necessário” e o Planejamento Estratégico Governamental...	40
O Contexto Disciplinar da Administração Pública.....	45
Políticas Públicas e Políticas Sociais.....	46
O Gestor Público e o Administrador de Empresas.....	50
Administração de Empresas, Administração Geral e Administração Pública...	52
A Formação do Gestor Público.....	54

Unidade 2 – O Planejamento Estratégico Governamental como Convergência e Enfoque

Introdução.....	67
A Ciência Política e a Supervalorização do Político.....	69
A Administração Pública e a Subvalorização do Conflito.....	71
A Concepção Ingênua do Estado Neutro.....	72

Os Enfoques da Análise de Política e o Planejamento Estratégico Situacional como Fundamentos do Planejamento Estratégico Governamental.....	75
O Enfoque da Análise de Política.....	78
O Enfoque do Planejamento Estratégico Situacional.....	85

Unidade 3 – Metodologia de Diagnóstico de Situações

Introdução.....	93
Uma Visão Preliminar do Resultado.....	97
Agir Estratégico.....	100
Pressupostos para uma Ação Estratégica em Ambiente Governamental.....	100
O Conceito de Ator Social.....	101
Características do Jogo Social.....	101
Os Momentos da Gestão Estratégica.....	102
A Análise de Governabilidade – o Triângulo de Governo.....	104
A Situação-Problema como Objeto do Planejamento Estratégico Governamental...	110
Conceito de Problema (ou situação-problema).....	111
Tipos de Problemas.....	112
Conformação de um Problema.....	113
Como Formular um Problema?.....	114
Perguntas para Verificar se a Seleção de Problemas é Apropriada.....	115
A Descrição de um Problema.....	116
A Explicação da Situação-Problema.....	118
A Diversidade das Explicações Situacionais.....	118
O Fluxograma Explicativo da Situação.....	120
Seleção de Nós Críticos.....	121
Mãos à Obra.....	124

Unidade 4 – Metodologia de Planejamento de Situações

Introdução.....	133
Uma Visão Preliminar do Resultado.....	134
Planejar por Situações-Problema.....	137
Operações.....	141
Matriz Operacional.....	143
Ações, Atividades, Tarefas.....	143
Etapas para a Formulação de um Plano de Ação.....	146
Gestão do Plano.....	148
Atuar sob Incerteza.....	148
Focos de Debilidade de um Plano.....	150
Componentes de um Sistema de Planejamento Estratégico Governamental.....	151
Considerações finais.....	156
Referências.....	162
Minicurriculo.....	168

APRESENTAÇÃO

Caro estudante!

Esta disciplina foi concebida tendo por referência a constatação de que os gestores públicos brasileiros, atores centrais do espaço onde ocorre o Planejamento Estratégico Governamental (PEG), terão de seguir por muito tempo atuando no interior de um aparelho de “Estado Herdado” que não se encontra preparado para atender às demandas da sociedade quanto a um estilo alternativo de desenvolvimento mais justo, economicamente igualitário e ambientalmente sustentável. Ao mesmo tempo, os gestores públicos terão de transformar o “Estado Herdado” no sentido da criação do “Estado Necessário”, entendido como um Estado capaz não apenas de atender às demandas presentes, mas de fazer emergir e satisfazer novas demandas embutidas nesse estilo alternativo.

Por isso, e para que fiquem claras as razões que explicam as características que a disciplina possui, mencionaremos, em mais de uma oportunidade ao longo das unidades deste livro, vários dos aspectos envolvidos na transição do “Estado Herdado” para o “Estado Necessário”. Estudaremos ainda o porquê de falarmos em Estado Herdado e Estado Necessário. Qual a diferença entre os dois?

O recurso que utilizamos para marcar a diferença entre a situação atual e a futura, desejada, de opor o “Estado Herdado” e a proposta de “Estado Necessário”, tem como inspiração o tratamento dado ao tema por Aguilar Villanueva (1996). Vários outros autores latino-americanos, entre os quais Atrio e Piccone (2008) e Paramio (2008), dois dos mais recentes, têm abordado, ainda que focalizando uma “cena de chegada” um tanto distinta, processos de transição como o que nos preocupa. Com uma

perspectiva ideológica bem mais próxima da que adotamos aqui, cabe citar, para ficar porém se tratando dos mais recentes, os trabalhos de O'Donnell (2007 e 2008) e Mora-Alfaro (2009), que atualizam sua visão sobre o Estado latino-americano e indicam novos rumos para o debate. E ainda o trabalho de Thwaites Rey (2008), que apresenta uma análise inovadora sobre a intermediação que realiza o Estado na relação entre as classes dominantes latino-americanas e o cenário globalizado, e de Brugué (2004), que provocativamente coloca como condição de transformação do Estado a promoção e um estilo de gestão baseado na “paciência” e na “feminilização”.

Esta é a maneira que adotamos para referirmo-nos a uma configuração do Estado capitalista alternativa à atualmente existente, pela via de uma aderência e de uma condição de viabilização de um cenário normativo em construção no âmbito de um processo de radicalização da democracia, distinta daquela proposta, por exemplo, por Guillermo O'Donnell – reconhecido como um dos mais agudos analistas latino-americanos das relações Estado-Sociedade. Num pronunciamento recente, ele mencionou um Estado que, apesar de abrigar bolsões autoritários, é capaz de impulsionar a expansão e consolidação das diversas cidadanias (civil, social e cultural, além da política já estabelecida num regime democrático) implicadas por uma democracia mais plena, e ir-se transformando, assim, num Estado democrático (O'DONNELL, 2008). Contudo, temos de destacar nossa opção de levarmos em conta esses aspectos para a concepção desta disciplina. E, também, que a realização de opções distintas levaria, como é evidente, à elaboração de uma disciplina de PEG com características distintas.

Vale ainda destacarmos, adicionalmente, e de partida, que entendemos que ajustar o aparelho de Estado visando à alteração e à conformação das relações Estado-Sociedade, desde que respeitando as regras democráticas, é um direito legítimo, uma necessidade, e um dever colocados aos governos eleitos com o compromisso político de levar a cabo suas propostas. Portanto, assumir explicitamente essa intenção não diferencia o governo Lula de outros que ocuparam anteriormente o aparelho de Estado.

Não obstante, partimos também da constatação de que a Reforma Gerencial do Estado brasileiro inaugurada na década de 1990, dado o impulso que ganhou e os laços de realimentação sistêmica que produziu, segue em curso, o que ocorre de modo lento e desigual, em consequência da oposição, às vezes meramente corporativa, que vem sofrendo no âmbito da sociedade e do próprio aparelho do Estado. E, de modo genérico, porque a correlação de forças vigente no cenário político nacional impede que ela siga no ritmo pretendido pelos seus partidários.

É importante reconhecermos que, mesmo de forma fragmentada, a Reforma Gerencial continua na lista das mudanças que estão sendo realizadas, no âmbito do aparelho de Estado, não deixando hoje espaço para que as ações que estão conduzindo ao “Estado Necessário” sejam colocadas na agenda governamental com a centralidade que elas merecem.

Em consequência, estamos assistindo a um paradoxo, extensivo a outros países latino-americanos, de governos de esquerda democraticamente eleitos não estarem sendo capazes de fazer avançar a democratização de seus respectivos países, já que vários autores latino-americanos têm apontado que esses governos, embora estejam sancionando e respaldando a cidadania política, estão se omitindo ou se demonstrando incapazes de sancionar e respaldar direitos emergentes de outros aspectos da cidadania (O’DONNELL, 2008), e correndo o risco de sofrer uma derrota catastrófica por caírem na armadilha do “possibilismo” e do tecnicismo que conduzem ao imobilismo (BORÓN, 2004).

Coutinho (2007), assumindo uma postura ainda mais crítica e usando categorias gramscianas, considera que a época neoliberal que vivemos no Brasil não deveria ser considerada como uma “revolução passiva” e sim como uma “contrarreforma”. Apontando para o fato de personalidades dos partidos democráticos de oposição estarem se incorporando à “classe política” conservadora, hostil à intervenção das massas populares na vida estatal, ou de grupos radicais inteiros estarem passando ao campo moderado, ele faz referência ao conceito de transformismo: processo em que as classes dominantes buscam obter governabilidade em processos

de transição “pelo alto” através da cooptação das lideranças políticas e culturais das classes subalternas diminuindo sua propensão à transformação social.

Frequentemente, podemos observar a implementação de algo mais alinhado com a Reforma Gerencial do que com a proposta do “Estado Necessário”. E isso, apesar de parecer ser este o modelo de Estado privilegiado pelo governo Lula. Por estar num nível claramente incipiente, o processo que irá possibilitar a transição do “Estado Herdado” para o “Estado Necessário” não pode prescindir de conteúdos como os que esta disciplina pretende proporcionar aos gestores públicos.

Contudo, para que esse processo se efetive, consideramos importante e indispensável a ação dos gestores públicos – concordam com essa ideia vários pesquisadores latino-americanos orientados a formular recomendações para a capacitação de gestores públicos, como Ospina (2006) e Longo (2006), além de outros, como Echebarría Koldo (2006), preocupados em comparar países latino-americanos em termos da relação entre o que denominam “configuração burocrática” e “efetividade do sistema democrático”. Contamos ainda com O’Donnell (2008), que considera os gestores públicos como uma “âncora” indispensável dos direitos da cidadania. O autor destaca que sem esta “ancoragem” um regime democrático simplesmente não existe e se converte numa caricatura em que se realizam eleições que não satisfazem requisitos mínimos de competitividade, equidade e institucionalização. E afirma que sem eles, os setores postergados e discriminados, que não têm possibilidade de “fugir” do Estado (Herdado) mediante a contratação de diversos serviços ou benefícios privados, continuarão sendo excluídos.

Assim, podemos dizer que esta disciplina é uma condição necessária, inclusive, para assegurar que as mudanças que venham a ser realizadas na configuração do Estado se deem de forma competente, criteriosa, sem comprometer os êxitos anteriormente obtidos e com a máxima aderência aos consensos alcançados na sociedade brasileira de respeito à participação cidadã, democrática e republicana de todos os seus integrantes. Schmitter (2006)

encontrou, a partir de uma análise transversal para mais de cem países, um índice de correlação significativamente alto (aproximadamente de 0,9) entre “grau de democracia de um país” e “capacidade de gestão do seu Estado”. Embora não seja possível afirmar que exista uma relação de causalidade em qualquer dos dois sentidos, a alta correlação já é suficiente para chamar a atenção para a necessidade de que mudanças na configuração do Estado acompanhem o ritmo do processo de democratização em curso no País.

Seu objetivo, num plano mais específico, é contribuir para que as atividades de gestão pública levadas a cabo nos vários níveis e instâncias governamentais que abarca o Estado brasileiro passem a ser realizadas em conformidade com os princípios do Planejamento Estratégico Governamental (PEG). Entendido este, vale repetir, como um dos instrumentos para viabilizar a transição do “Estado Herdado” para o “Estado Necessário”.

E, é por essa razão que este livro trata a questão dessa transição nos dois capítulos que seguem de um modo que você, seus colegas, e até alguns dos professores universitários formados na tradição acadêmica, no contexto do “Estado Herdado”, poderiam considerar excessivo. Ao buscar romper o que poderia ser entendido como uma espécie de círculo vicioso que faz com que a maioria de professores e alunos tendam a reproduzir o que os anos de autoritarismo e neoliberalismo “naturalizaram” a respeito das relações Estado-Sociedade, esses dois capítulos “preparam o terreno” para que o objetivo da disciplina – desenvolver uma ferramenta de gestão pública comprometida com a viabilização daquela transição – seja alcançado.

Essa é a forma que escolhemos para aumentar a probabilidade de o PEG – que trata de uma atividade ainda não presente na gestão pública brasileira e que teria de substituir outra, que aqui se denomina simplesmente planejamento governamental, na atualidade visivelmente “contaminada” pelo planejamento corporativo – vir a ser adotado.

A disciplina pode ser entendida como o resultado da convergência de dois enfoques relacionados à gestão pública, ou

mais especificamente ao processo de elaboração de políticas públicas: a Análise de Políticas e o Planejamento Estratégico Situacional.

Assim, podemos afirmar que a disciplina *Planejamento Estratégico Governamental* é fruto de um processo iniciado em meados da década de 1990, quando, no âmbito de um projeto que visava à criação de uma Escola de Governo na Unicamp, começaram a docência e a pesquisa resultando na implantação do Curso de Especialização em Gestão Estratégica Pública junto ao Grupo de Análise de Políticas de Inovação, em 2001, e do Programa de Gestão Estratégica Pública, ligado à Pró-reitoria de Extensão e Assuntos Comunitários da universidade.

RELAÇÃO COM AS DEMAIS DISCIPLINAS DO CURSO

Por estar focada em aspectos “operacionais” associados a uma abordagem incremental de resolução de situações-problema que visam à atuação e à capacitação continuada do aluno no seu ambiente de trabalho, a disciplina não logrará a materialização dos objetivos mencionados se não contar, por um lado, com o apoio de metodologias que integram o arsenal do enfoque da Análise de Políticas sumariamente apresentado adiante. E, por outro lado e num sentido mais político, com os elementos cognitivos, proporcionados pelas demais disciplinas. Sejam os orientados a construir no plano analítico-conceitual uma proposta de reorientação do Estado no sentido de aproximá-lo das características (ou princípios) da proposta do Estado Necessário, sejam aqueles que oferecem os balizamentos sobre o rumo a seguir para conduzir o País na construção daquele estilo de desenvolvimento alternativo.

O PEG deve subsidiar as ações que se realizam no contexto maior da gestão pública; em particular aquelas que se relacionam ao ciclo de elaboração das políticas públicas (formulação,

implementação e avaliação). O fato de o PEG poder ser considerado como um momento recorrente desse ciclo e de ele ocorrer no interior de um aparelho de Estado capitalista periférico, histórico e socialmente construído ao longo de uma trajetória marcada pela relação de forças econômicas e políticas e a dupla natureza – de *policy* e de *politics* – das políticas públicas fazem com que esta disciplina apresente muitos pontos de contato com as demais que integram o Curso:

- ▶ *Políticas Públicas*: em função de sua relação com o processo de elaboração das políticas públicas; em especial ao seu momento de formulação.
- ▶ *Estado, Governo e Mercado e O Público e o Privado na Gestão Pública*: porque nelas se exploram em detalhes as particularidades e perspectivas de mudança daquela específica conformação da relação Estado-Sociedade que temos e que evidenciam as dificuldades e margens de manobra caracterizando o contexto onde o PEG deverá se desenvolver.
- ▶ *Desenvolvimento e mudanças no Estado brasileiro e O Estado e os Problemas Contemporâneos*: pois se focaliza, segundo um ponto de vista dinâmico e aberto aos processos de construção democrática em curso, o papel que o PEG deve desempenhar, no plano operacional em que ele se situa, como alavancador desses processos.
- ▶ *Elaboração de Indicadores*: já que apresenta algumas das metodologias nas quais se apoia o PEG. Ao “traduzir”, de forma passível de ser operacionalizada pelas metodologias de elaboração de políticas públicas e, em particular, pelo PEG, a multiplicidade de aspectos tratados pelas disciplinas recém-nomeadas, a elaboração de indicadores fornece uma matéria-prima essencial para o conjunto das atividades envolvidas com a gestão pública.

SOBRE AS UNIDADES QUE COMPÕEM A DISCIPLINA

Para atendermos ao objetivo mais ambicioso expresso nos parágrafos iniciais – fazer com que as atividades de gestão pública do Estado brasileiro passem a ser realizadas em conformidade com os princípios do PEG de modo a contribuir para viabilizar a transição do “Estado Herdado” para o “Estado Necessário” – é necessário tratarmos em separado cada um dos elementos dessa declaração.

A longa trajetória que visa à concretização desse objetivo tem início com a Unidade 1 – Conteúdos Introdutórios ao Planejamento Estratégico Governamental. Seu propósito central é examinar o contexto sociopolítico brasileiro onde deve estar inserido o PEG, que se caracteriza pelo processo em curso de construção do “Estado Necessário”, e o contexto disciplinar da Administração Pública, uma vez que ambos, por se apresentarem como adversos, precisam estar sempre presentes na ação dos atores sociais interessados na implantação do PEG no âmbito do Estado brasileiro.

A Unidade 2 – O Planejamento Estratégico Governamental como convergência de enfoques – possui um propósito semelhante. Isso porque é também importante para você, aluno, pois se espera ter presentes as opções que conduziram à proposta de PEG com as características que possui esta disciplina. A Unidade apresenta, por isso, a Análise de Políticas que surgiram nos países avançados, na década de 1970, de uma confluência entre a Ciência Política e a Administração Pública, e o Planejamento Estratégico Situacional, que iniciou na América Latina na mesma época como uma crítica ao planejamento convencional.

Explicadas as razões que levaram à proposta da disciplina aqui apresentada e estabelecidos os fundamentos teórico-metodológicos em que ela se apoia, as duas Unidades seguintes se concentram na apresentação das duas metodologias cujo objetivo é a sua operacionalização: a Metodologia de Diagnóstico de Situações (Unidade 3), concentrada na construção do fluxograma

explicativo de situações-problema, e a Metodologia de Planejamento de Situações (Unidade 4) que, a partir deste fluxograma, permite o detalhamento da matriz operacional (ações, atores, recursos, prazos etc.) e completa o ciclo do PEG.

A apresentação desses quatro conteúdos – o conceito de Planejamento Estratégico Governamental e seus princípios, o histórico do planejamento, o contexto das relações Estado-Sociedade e o contexto disciplinar da Administração Pública – é o propósito da primeira Unidade da disciplina, intitulada “Conteúdos Introdutórios ao Planejamento Estratégico Governamental”. Dado que esses conteúdos, em especial os dois últimos, se apoiam em assuntos que são detalhadamente abordados em outras disciplinas do Curso, chamaremos sua atenção, em cada caso, para as relações que com elas se pretende estabelecer.

Por fim, nas Considerações Finais, apresentaremos os procedimentos metodológicos a serem seguidos com vista a atingir os objetivos que a disciplina pretende alcançar.

É conveniente ressaltarmos, neste sentido, que a ideia a qual orientou a concepção desta disciplina (e do Curso como um todo) é muito distinta daquela que subjaz às propostas realizadas pela Reforma Gerencial (BRESSER-PEREIRA, 2007). Contudo, para uma referência mais recente e menos irrealista, podemos considerar a Carta Ibero-americana de Qualidade na Gestão Pública (2008), que pretende ser um instrumento útil sobre o comportamento do “bom burocrata” propondo aos gestores em vez de uma lista de recomendações sobre a conduta, baseada na “responsabilidade social”, na “ética”, na “qualidade” etc., um conteúdo analítico-conceitual e metodológico que os tornem capazes de exercer sua discricionariedade para materializar a escolha que fizeram de melhorar a relação Estado-Sociedade.

UNIDADE 1

CONTEÚDOS INTRODUTÓRIOS AO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO GOVERNAMENTAL

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Descrever os principais modelos de planejamento, no mundo e no Brasil;
- ▶ Correlacionar o processo de redemocratização com as características do “Estado Necessário”; e
- ▶ Compreender o PEG como instrumento de que o gestor público pode dispor para que o Estado adquira competência para prover soluções às demandas sociais, antigas e novas.

INTRODUÇÃO

Embora o título desta Unidade possa dar a impressão de que seu objetivo é tão somente introduzir o tema e que por isso não merece ser entendido como um assunto importante para a sua formação, esta seção é, de fato, uma das Unidades da disciplina. Tal como a Unidade seguinte, ela é essencial para a compreensão das que a seguem, orientadas à exposição das duas metodologias mais utilizadas no PEG.

Iniciaremos com um breve histórico do planejamento de modo a explicitar algumas características do contexto sociopolítico em que se verificam as relações Estado-Sociedade no capitalismo periférico. Em conjunto com as demais seções, ele permite ressaltar o ambiente adverso no qual se pretende que o PEG seja implantado. Vamos começar?

UM BREVE HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO

Embora o planejamento possa ser considerado como uma extensão do pensamento marxista, 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 parcialmente, o seu papel como ente 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, 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).

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***. No plano das ações de governo,

***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. Fonte: Lacombe (2004).



Saiba mais

Juscelino Kubitschek de Oliveira (1902-1976)



Nascido em Minas Gerais, foi eleito deputado federal e realizou obras de remodelação da capital. Posteriormente foi governador em Minas Gerais. Venceu a eleição para presidente da República na coligação PSD-PTB com o famoso *slogan* “Cinquenta anos em cinco”. Um de seus principais feitos foi a construção de Brasília e a instituição do Distrito Federal. Seu governo foi marcado por mudanças sociais e culturais. Após o término de seu mandato, foi eleito senador de Goiás, mas foi cassado e seus direitos políticos suspensos pelo regime militar. Tentou organizar uma frente pela redemocratização do País, mas não voltou mais ao poder. Fonte: <<http://tinyurl.com/lwkaas>>. Acesso em: 20 jul. 2009.

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 a qual, ainda que em menor grau do que havia ocorrido no âmbito dos países avançados, demandava um significativo esforço de planejamento.

No início dos anos de 1970, 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 o qual antecedeu a abertura e a redemocratização do País, terminando por explicitar o caráter demagógico e manipulador que envolvido na 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 a preparar o País e a sociedade para enfrentar um futuro que já se prefigurava como difícil, passam a ser cada vez mais escassas.

O CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO EM QUE SE DEVE INSERIR O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO GOVERNAMENTAL

Esta seção, assim como as duas que seguem, tem por objetivo precisar o contexto onde ocorrerá a proposta mais ambiciosa desta disciplina, ou seja, contribuir para que as atividades de gestão pública levadas a cabo nos vários níveis e instâncias governamentais abarquem o Estado brasileiro passando a ser realizadas em conformidade com os princípios do PEG.

Nesse sentido, esclarecendo nossa opinião, já esboçada ao longo da retrospectiva realizada na seção anterior, podemos dizer que o contexto brasileiro atual é adverso à adoção do Planejamento Estratégico Governamental como um instrumento de gestão pública.

Isso porque as atividades a ele correspondentes se desenvolveram no interior de um aparelho de “Estado Herdado”, onde o planejamento teve frequentemente um caráter demagógico e manipulador (no período militar) ou foi praticamente “desativado” (no período do neoliberalismo) por não estar preparado para atender às demandas que nossa sociedade cada vez mais complexa hoje lhe coloca. As atividades correspondentes ao PEG deverão, inclusive, buscar sua transformação no sentido do “Estado Necessário”, entendido como um Estado capaz não apenas de atender àquelas demandas, mas de fazer emergir e satisfazer as demandas da maioria da população hoje marginalizada. Um Estado que possa alavancar o atendimento das demandas da maioria da população e projetar o País numa rota que leve a estágios civilizatórios superiores.

Para introduzir o tema central desta seção vamos colocar uma pergunta: Por que a existência de uma disciplina de PEG num Curso de Especialização deve ter como compromisso a capacitação de gestores públicos para promover a construção do “Estado Necessário”?

Dentre os muitos trabalhos que conceituam o neoliberalismo e que nos autorizam a caracterizar a Reforma Gerencial que designa o segundo componente que conforma o que chamamos “Estado Herdado” como neoliberal, recomendamos pela sua clareza e facilidade de entendimento a excelente resenha feita por Diniz (2007).

A resposta a esta pergunta será formulada em duas etapas. Primeiramente serão identificadas as características do “Estado Herdado”. Do processo de sua constituição, em particular do seu crescimento durante o período autoritário que sucedeu ao nacional-desenvolvimentismo e antecedeu ao seu desmantelamento pelo neoliberalismo, Guillermo O’Donnell, pesquisando sobre as particularidades de um tipo específico de Estado capitalista, o Estado burocrático autoritário latino-americano, é provavelmente o pesquisador que mais tem contribuído para o entendimento desse primeiro componente da matriz a qual compõe o chamado “Estado Herdado”, proveniente do período militar. Sua expressão “corporativismo bifronte” – combinação de uma face “estatista” levada à “conquista” do Estado e à subordinação da sociedade civil com outra “privatista” que teria colocado a serviço de setores dominantes suas áreas institucionais próprias – é especialmente elucidativa (O’DONNELL, 1976).

Em segundo lugar, serão fornecidos elementos que levam à constatação de que este Estado herdado por nós é duplamente incompatível com a proposta de mudança desejada pela sociedade brasileira, pois sua forma não corresponde ao conteúdo para o qual deve apontar sua ação. De um lado porque a forma como se relaciona com a sociedade impede que ele formule e implemente políticas públicas com um conteúdo que contribua para alavancar essa proposta. De outro lado porque o modo como se processa a ação de governo – na sua relação com o Estado existente, determinado pelos contornos de seu aparelho institucional, é irreconciliável com as premissas de participação, transparência e efetividade dessa proposta.

Mas, você sabe caracterizar o "Estado Herdado"?

Além das preferências ideológicas, a combinação que o País herdou do período militar (1964-1985), de um Estado que associava **patrimonialismo e autoritarismo com clientelismo**, hipertrofia com opacidade, insulamento com intervencionismo, deficitarismo com megalomania, não atendia ao projeto das coalizões de direita e muito menos daquelas de esquerda que, a partir da redemocratização, iniciada em meados dos anos de 1989, poderiam suceder os governos de então. Reconhecendo a existência de características semelhantes da relação Estado-Sociedade em outros países latino-americanos, Fragozo (2008) mostra como trajetórias distintas são manifestadas no que diz respeito ao desenvolvimento do que ele denomina “nova gerência pública”.

Para uma análise detalhada deste e de outros “ismos” que caracterizam o “Estado Herdado” (patrimonialismo, mandonismo, personalismo, formalismo), ver Costa (2006).

É um princípio básico da ação humana, da atuação das organizações, e também do PEG, o fato de que todas as decisões têm um custo de operação e que, se equivocadas, demandam a absorção de custos de oportunidade econômicos e políticos.

O Estado legado por mais de 20 anos de autoritarismo não contemplou os recursos como escassos. Os econômicos podiam ser financiados – interna ou externamente – com aumento da dívida imposta à população, os políticos eram virtualmente inesgotáveis, uma vez que seu aparato repressivo a serviço do regime militar sufocava qualquer oposição. A reforma gerencial desse Estado, proposta pela doutrina neoliberal e iniciada pelos governos civis que sucederam à queda do militarismo, não encontrou muitos opositores. O mais conhecido expoente da proposta de Reforma Gerencial do Estado brasileiro é [Luis Carlos Bresser-Pereira](#).



Saiba mais Luis Carlos Bresser-Pereira

Dentre os vários trabalhos de sua autoria, na obra de Bresser-Pereira (1998) você encontra as principais características da Reforma Gerencial. Seu documento oficial (*Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado*, 1995), que pautou as iniciativas governamentais neste sentido, é uma transposição de suas ideias para uma linguagem não acadêmica. Fonte: Elaborado pelo autor deste livro.



Para a direita, a questão era inequívoca. Não havia por que defender um Estado que ela considerava superinterventor, proprietário, deficitário, “paquidérmico”, e que, ademais, se tornava crescentemente anacrônico na cena internacional. Na verdade, já há muito, desde o momento em que, no cumprimento de sua função de garantir a ordem capitalista, ele havia sufocado as forças progressistas e assegurado as condições para a acumulação de capital, ele se tornara disfuncional.

Já para a esquerda, que tinha participado do fortalecimento do Estado do nacional-desenvolvimentismo, a questão era bem mais complexa. Ela o entendia como um **baluarte*** contra a nomeada dominação imperialista e como uma espécie de sucedâneo de uma burguesia incapaz, por estar já aliada com o capital internacional, de levar a cabo sua missão histórica de promover uma revolução democrático-burguesa. De fato, mesmo no auge do autoritarismo, o crescimento do Estado era visto pela esquerda como um “mal menor”: ao mesmo tempo que denunciava o caráter de classe, repressivo e reproduzidor da desigualdade social do Estado brasileiro, ela via este crescimento como necessário para viabilizar seu projeto de longo prazo de reconstrução nacional. E, também, para assentar as bases do que seria o Estado forte capaz de planejar e viabilizar a transição ao socialismo segundo o modelo soviético ainda vigente.

A questão dividiu a esquerda. De um lado os que, frente à ameaça de um futuro incerto, defendiam intuitivamente o passado, e os que, defendendo interesses corporativos, mal-entendendo os conceitos de Estado, nação e autonomia nacional, defendiam ardorosamente o Estado que herdáramos. Já de outro lado estavam os que entendiam que a construção do “Estado Necessário” iria demandar algumas das providências que já estavam sendo tomadas e que o fortalecimento de uma alternativa democrática e popular ao neoliberalismo não privilegiava a questão; e defendiam o controle da sociedade sobre o processo de privatização.

***Baluarte** – local absolutamente seguro, alicerce, base. Fonte: Houaiss (2007).

A DEMOCRATIZAÇÃO POLÍTICA E O “ESTADO NECESSÁRIO”

Com o final do regime militar, o Brasil iniciou um processo de democratização política que possibilitou o aumento da capacidade dos segmentos marginalizados de veicular seus interesses levando à expressão de uma demanda crescente por direitos de cidadania.

Na medida em que este processo avançou, foi evidente o aumento da capacidade dos segmentos marginalizados em veicularem seus interesses e necessidades não atendidas por bens e serviços – alimentação, transporte, moradia, saúde, educação, comunicação etc. – e, com isto, da demanda por políticas públicas capazes de promover seu atendimento. É o que vem sendo chamado de cenário tendencial da democratização.

Para satisfazer essas necessidades sociais com eficiência, e no volume que temos em países como o Brasil, será necessário “duplicar o tamanho” dessas políticas para incorporar os 50% desatendidos da população. Tarefa que, por si só, já evidencia a importância do PEG.

Se não for possível promover um processo de transformação do “Estado Herdado” em direção ao “Estado Necessário” que busque satisfazer as necessidades sociais represadas ao longo de tanto tempo, o processo de democratização pode ter dificuldade ou mesmo fracassar, com enorme esterilização de energia social e política. É claro que para satisfazer àquelas demandas, o ingrediente fundamental, que não depende diretamente do Estado, está relacionado a uma ampla conscientização e mobilização política que se espera ocorrer sem maiores custos sociais além dos que a sociedade já vem pagando.

Muitas contribuições, a partir de uma crítica à Reforma Gerencial, têm apresentado elementos do que aqui enfeixamos na proposta de “Estado Necessário”. Entre as mais recentes, vale citar Tenório e Saravia (2006), Thwaites (2008) e Costa (2006).

Podemos, então, afirmar que é necessário que o Estado faça a “sua parte”?

Sim, é de extrema importância que o Estado faça a “sua parte” e é esta premissa uma das motivações desta disciplina e do próprio Curso em que ela está inserida. Isto é, aumentar as chances de êxito do trabalho que deve ser desenvolvido na “frente interna” de gerar as condições cognitivas necessárias para a transformação do Estado. Transformação a qual está sendo impulsionada na “frente externa” do contexto social e político, pelos segmentos da sociedade identificados com o estilo alternativo de desenvolvimento que se desenha para o futuro.

Apesar do exposto até aqui podemos observar que a correlação de forças políticas, que sanciona uma brutal e até agora crescente concentração de poder econômico, muito pouco espaço deixa para que ações internas ao Estado possam alterar a situação de miséria observada na maioria da população.

Há que se entender a esse respeito que a configuração atual do Estado brasileiro – o “Estado Herdado” – é uma consequência da concentração de poder econômico e político vigente no País, que foi estabelecendo um tipo particular de relação Estado-Sociedade. Ela se revela na coexistência, no âmbito das políticas públicas que implementa o Estado, de dois espaços distintos:

- ▶ um, que serve à classe proprietária, à criação da infraestrutura econômico-produtiva e à coordenação econômica, que são relativamente preservadas e insuladas do clientelismo seguindo um padrão de eficiência e eficácia semelhante àquele que vigora no Estado de bem-estar dos países avançados. Corroborando com este cenário O’Donnell (2004) apresenta um esquema para entender e avaliar o Estado baseado em **quatro dimensões**: eficácia que faz referência ao conjunto de burocracias que o compõe; efetividade referente ao seu sistema legal; credibilidade que granjeia como realizador do bem

Concordando com o que é apresentado para a América Latina em geral, podemos dizer que, também em geral, temos tido e seguimos tendo um Estado que registra um baixo escore nessas quatro dimensões.

comum da nação, ou do povo; e capacidade que é alusiva à atuação como filtro adequado ao interesse geral de sua população; e

- ▶ outro, que abrange os órgãos pertencentes aos ministérios sociais os quais servem às classes subalternas, que são objeto de repartição política entre os partidos, estes apoiam o governo onde é usual a prática do clientelismo, em que o padrão se situa muito abaixo daquele exibido em países periféricos com renda muito inferior à nossa.

Esse tipo particular de relação Estado-Sociedade é revelado, também e por consequência, numa segmentação do funcionalismo público em duas categorias distintas que convivem no interior do Estado. Elas se compuseram na década de 1950, quando recém se consolidava uma administração meritocrática de tipo weberiano que pretendia se impor ao modelo burocrático patrimonial. Com características profissionais e remuneração muito distintas, elas passaram a ser responsáveis pelo funcionamento daqueles dois espaços de política pública que vêm desde então contribuindo para aprofundar nossa concentração de poder econômico e político.

A existência desses dois espaços e, conseqüentemente, de dois tipos de burocracia, é também necessário que se entenda, nunca foi vista como um problema. Como algo que devia ser “resolvido” no sentido de modernizar o Estado tornando-o mais próximo dos países de capitalismo avançado que se tomava como modelos. Ao contrário, uma espécie de acordo entre a classe política e o segmento não estatutário, mais bem pago, em geral mais bem preparado e que teve um papel fundamental na execução dos projetos de desenvolvimento do período militar, terminou levando



Saiba mais

Década de 1950

A partir dessa época se institui um descolamento, que viria a se aprofundar consideravelmente durante o governo militar, entre os “barnabés”, cujo estatuto foi estabelecido com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), por ocasião da reforma do Estado iniciada em 1938, e a “burocracia pública moderna” que, no núcleo do aparelho administrativo ou nas empresas estatais, passava a implementar a estratégia de desenvolvimento do capitalismo brasileiro: o nacional-desenvolvimentismo. Fonte: Bresser-Pereira (2007).

a uma situação totalmente anômala quando comparada com a dos países avançados, pois, no Brasil, cada vez que assume um novo Presidente da República, abrem-se 50 mil cargos de “livre provimento” para nomeação (BRESSER-PEREIRA, 2007).

Para aprofundarmo-nos no entendimento das dificuldades que envolvem a transição do “Estado Herdado” para o “Estado Necessário”, é conveniente lembrar uma passagem da obra de Claus Offe. Ela é elucidativa para entender por que malograram as tentativas de reforma do Estado que há mais de oitenta anos se sucedem em nosso País, e tem sido usada por muitos autores, entre eles Martins e Costa (2006), para criticarem a Reforma Gerencial.

Offe (1994, p. 219) afirma que:

[...] é bem possível que o desnível entre o modo de operação interno e as exigências funcionais impostas do exterior à administração do Estado não se deva à estrutura de uma burocracia retrógrada, e sim à estrutura de um meio socioeconômico que [...] fixa a administração estatal em um certo modo de operação [...]. É óbvio que um desnível desse gênero entre o esquema normativo da administração e as exigências funcionais externas não poderia ser superado através de uma reforma administrativa, mas somente através de uma “reforma” daquelas estruturas do meio que provocam a contradição entre estrutura administrativa e capacidade de desempenho.

Em outras palavras, o que o autor assinala é que o desnível entre o modo de operação (interno) do Estado e as exigências funcionais provenientes do exterior não se deve a uma estrutura burocrática retrógrada, e sim a um ambiente socioeconômico e político (este sim, “retrógrado”) que condiciona a administração estatal a um certo modo de operação. E que um desnível desse tipo não pode ser superado através de uma reforma administrativa. Ele demanda uma “reforma” das estruturas daquele ambiente que provocam a contradição entre a administração e sua capacidade de desempenho.

Enquanto essa “reforma” das estruturas socioeconômicas não ocorre, é necessário entender que a ideia tão difundida entre nós de que “o Estado brasileiro não funciona!” deve ser matizada por essa contribuição de Offe. Isso nos remete a uma indagação: “será que o Estado brasileiro não funciona bem para a classe rica?”

É fácil resumir por que isso ocorre. O Estado (capitalista) brasileiro foi conformado mediante a sucessiva resolução de agendas decisórias enviesadas pelos interesses e valores da classe proprietária. E, por isso, ele “funciona”, e muito bem, para esta classe proprietária. E só irá “funcionar” para a classe trabalhadora se isso for funcional para a manutenção e naturalização das relações sociais capitalistas; isto é, para a manutenção da reprodução do capital. E, além disso, como ocorreu no Estado de bem-estar, quando a classe trabalhadora, organizada, for capaz de pressionar para que isso aconteça.

Mas, como se pode fazer o Estado “funcionar” para a classe trabalhadora?

Mudar a sua conformação, entende o senso comum, implica um “caminho de volta” e um movimento de “fora para dentro”. Isto é, supõe alterar o contexto político, econômico e social que garante a relação de forças que sanciona as agendas que interessam à classe proprietária. Assim, paulatinamente, o caráter do Estado ou sua incapacidade de “funcionar” para a classe trabalhadora seriam alterados. Nessa perspectiva, que é apenas parcialmente correta, “Reformar” o Estado, mudá-lo de “dentro para fora”, seria irrealista uma vez que o Estado é um reflexo do contexto.

A visão sistêmica e a consideração da existência do grau de autonomia relativa existente na relação Estado-Sociedade sugerem uma problematização dessa questão. Ela permite entender que essa

alteração prévia do contexto pode não ser suficiente. E, talvez, nem mesmo necessária.

No que respeita à condição necessária, parece possível ir mudando aquela conformação mesmo que a relação de forças no contexto não se tenha ainda alterado a ponto de desencadear uma mudança “natural” ou socialmente induzida no Estado. Se o aparelho de Estado está sendo “ocupado” por um governo sensível às demandas da classe trabalhadora, tenderá a haver dentro dele uma relação favorável a essa mudança.

Então, esse governo poderá, ainda que a relação de forças políticas e econômicas no contexto não seja a ela favorável, pressionar para que a agenda decisória se vá aproximando da sua agenda de governo; a qual inclui, por construção, as demandas da classe trabalhadora. E seria justamente esse processo que, simultaneamente, iria alterando a relação de forças políticas no contexto e a configuração do Estado herdado por aquele governo.

Suplementarmente, teria de ocorrer, no plano interno, dos integrantes do aparelho de Estado (burocratas), a neutralização dos contrários ao atendimento daquelas demandas e a capacitação e empoderamento daqueles a favor. E, no plano institucional, a desmontagem de arranjos legais, procedimentos administrativos, normas de funcionamento etc., que garantiriam o modo de funcionamento que aquele governo estivesse interessado em mudar. E, também, a criação de outros arranjos que trouxessem engatilhada a mudança através da adoção de metodologias de trabalho – entre as quais ressaltamos a do PEG – que permitam maior racionalidade, transparência, **accountability*** etc. no âmbito interno e, no externo, o favorecimento à participação crescente dos movimentos sociais e da classe trabalhadora.

O primeiro caso, aquele em que a alteração prévia do contexto pode não ser suficiente para mudar o caráter do Estado, remete a uma conjuntura em que o contexto, em função de um movimento de ascensão da conscientização e mobilização da classe trabalhadora, está sendo rapidamente alterado, mas em que o governo que “ocupa” o aparelho de Estado, embora sensível às demandas da classe trabalhadora, não se mostra capaz de promover

***Accountability** – remete para dimensões como prestação de contas, responsabilidade social, verificação da qualidade de serviço prestado, escrutínio público, etc. Fonte: <<http://tinyurl.com/nhoz2r>>. Acesso em: 15 set. 2008.

as mudanças necessárias para responder à alteração do contexto e, muito menos, para promovê-la.

A cadeia de argumentos e eventos hipotéticos indicados anteriormente mostra por que nossa proposta de promover a transição do “Estado Herdado” para o “Estado Necessário” começa não por um dos extremos – ambos irrealistas – de reforma do Estado ou da reforma das estruturas do meio socioeconômico, e sim na mobilização de um ciclo virtuoso que vai da capacitação dos gestores públicos para a transformação das relações Estado-Sociedade. A cadeia explica, também, por que este texto se ocupa com tanta ênfase na explicitação detalhada do contexto em que os conhecimentos que a disciplina oferece poderão vir a ser utilizados.

Diversos autores, de países latino-americanos, têm refletido sobre a associação entre a reflexão desenvolvida sobre as características da relação Estado-Sociedade, o aumento da participação política, e a mudança da arquitetura do Estado; e, em consequência, nas políticas públicas elaboradas nesses países. Paramio (2008) mostra como as propostas sobre a segunda geração de reformas, iniciada no final dos anos de 1990, combinadas com a pressão política contra o impacto social e econômico negativo da primeira, originam, em função das características daquela relação, reações distintas em dois grupos de países da região. Atrio e Piccone (2008), concordando com a ideia de que a mudança no modo de operação da burocracia depende criticamente das exigências impostas pela relação Estado-Sociedade, apontam recomendações para esta mudança.

Contudo, é importante lembrarmos que à medida que a democratização avance e a concentração de renda, que hoje asfixia nosso desenvolvimento e penaliza a sociedade brasileira, for sendo alterada, se amplia o espaço econômico e político para um tipo de atuação da burocracia com ela coerente. E, nessa conjuntura, o conhecimento que passarão a deter os gestores que se pretende capacitar através de iniciativas como esta em que estamos envolvidos poderá fazer toda a diferença. Isto é, talvez sejam as ideias apresentadas nos capítulos iniciais deste texto e o conhecimento mais operativo apresentado no seu final os

A seção que analisa a questão da governabilidade e do Triângulo de Governo é especialmente elucidativa a este respeito.

responsáveis por se alcançar ou não a governabilidade necessária para tornar sustentável o processo de mudança social em que a sociedade está empenhada. Daí a importância de disponibilizar conhecimentos aos gestores públicos que possam levar à melhoria das políticas, ao aumento da eficácia da sua própria “máquina”, e à sua transformação numa direção coerente com a materialização daquele novo estilo de desenvolvimento.

Privatização, desregulação e liberalização dos mercados têm impedido que o Estado brasileiro se concentre em saldar a dívida social e, enquanto Estado-nação – capitalista, por certo –, assumir suas responsabilidades em relação à proteção aos mais fracos, à desnacionalização da economia e à subordinação aos interesses do capital globalizado. Assumir essas responsabilidades e materializar os processos de democratização e redimensionamento do Estado são desafios interdependentes e complementares que demandam de maneira evidente os conteúdos que trata este Curso e, no plano operacional, da implementação das ações, que não poderão prescindir do PEG.

A redefinição das fronteiras entre o público e o privado exige uma cuidadosa decisão, como por exemplo: Quais assuntos podem ser desregulamentados e deixados para que as interações entre atores privados com poder similar determinem incrementalmente, ainda que com uma atenta monitoração e fiscalização por parte do Estado, um ajuste socialmente aceitável? Quais devem ser objeto da agenda pública, de um processo de decisão racional, participativo e de uma implementação e avaliação sob a responsabilidade direta do Estado?

Logo, podemos afirmar que a democracia é uma condição necessária para construir um Estado que promova o bem-estar das maiorias. Só o conjunto que ela forma com outra condição necessária – a capacidade de gestão pública e de PEG – é suficiente. Só a democracia aliada às quatro dimensões propostas por

O'Donnell (2004), de eficácia da burocracia, da efetividade do sistema legal, da credibilidade, e da capacidade de atuar como filtro adequado ao interesse geral da população, pode levar à transformação do “Estado Necessário” no sentido que almeja a sociedade brasileira.

Sem democracia não há participação e transparência nas decisões, não há planejamento participativo, avaliação de políticas, prestação de contas. Não há responsáveis, há impunidade. Mas a democracia, se restrita a um discurso político genérico e sem correlação com ação cotidiana de governo, pode degenerar num assembleísmo inconsequente e irresponsável e numa situação de descompromisso e ineficiência generalizada.

Governar num ambiente de democracia e participação e, ao mesmo tempo, com enormes desigualdades sociais, requer capacidades e habilidades extremamente complexas e difíceis de conformar, sobretudo no âmbito de um Estado como o que herdamos. E, sem a utilização das ferramentas do PEG, isso será ainda mais difícil.

Você sabe por que tanto a direita como a esquerda perceberam a necessidade de contar com metodologias de planejamento e gestão que, ao mesmo tempo, promovam e deem consequência à participação popular?

Primeiro porque já não podem manter o estado de ignorância e subordinação do qual até agora têm lançado mão para seguir governando. E, em segundo lugar, porque ao abandonar sua estratégia de revolução armada que permitiria a seus quadros, tomando o poder e através de um renovado apoio das massas, usar o Estado para alcançar o seu cenário normativo, perceberam que a simples mobilização política não era suficiente. De fato, ao abraçar a via eleitoral, a participação, mais do que a mobilização política, é a garantia que têm para dar consequência e para, assim, manter o apoio popular que foram capazes de conquistar.

A CONSTRUÇÃO DO “ESTADO NECESSÁRIO” E O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO GOVERNAMENTAL

Esta seção se inicia com a apresentação do argumento de que o trânsito 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 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.

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 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 respeita 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, a 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 adotava uma maneira **tecnoburocrática*** para tratá-las que 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.

***Tecnoburocrática** – novo vilão da história, como uma classe necessariamente autoritária que frustrou as esperanças no socialismo. Isto é ser vítima da ideologia burguesa. Fonte: Bresser-Pereira (2007).

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



Saiba mais

Burocratismo

Para uma excelente retrospectiva de como se deu ao longo do nosso processo de desenvolvimento socioeconômico a relação entre o Estado e os interesses das classes dirigentes e subordinadas. Fonte: Bresser-Pereira (2007).

São muitos os trabalhos de pesquisadores descrevendo as características as quais foram impregnando a gestão pública latino-americana, que configuram o que denominamos “Estado Herdado” e apontam propostas para sua modificação. Entre eles, recomendamos Oszlak (1999), Evans (2003) e Waissbluth (2002 e 2003).

no nosso ambiente (COSTA, 2006), os transformavam em benesses com que atendiam a suas clientelas urbanas e aos seus “currais” do interior do País.

Esta 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 não ter solução. Mas, não obstante, ela existe. E existe porque já há a consciência do problema que é a construção do “Estado Necessário”. E quando existe esta consciência é porque a solução já é vislumbrada por uma parte dos atores envolvidos com o problema.

De acordo com o exposto até aqui, podemos afirmar que a decisão de criar o Curso no qual se insere esta disciplina já nos remete a uma consciência por parte desses atores de que a emergência da forma institucional “Estado Necessário”, aquela que

corresponde ao conteúdo das políticas que cabe a ele implementar, depende de uma preocupação sistemática com a capacitação do conjunto de seus funcionários. Ou seja, a criação do Curso representa uma demonstração de que o primeiro, indispensável e corajoso passo está sendo dado. Ele revela a percepção de que rotinas administrativas que dão margem ao clientelismo, à iniquidade, à injustiça, à corrupção e à ineficiência, que restringem os resultados obtidos com a ação de governo, que frustram a população e solapam a base de apoio político dificultando a governabilidade, não podem ser toleradas. E que, para que isto ocorra, não bastam o compromisso com a democracia e com um futuro mais justo, o ativismo e a militância.

Este passo denota a percepção de que, para criar condições favoráveis para que seu corpo de funcionários materialize esse compromisso, é imprescindível que um novo tipo de conhecimento teórico e prático acerca de como governar (para a população e em conjunto com ela) seja urgentemente disponibilizado. E que é através dele que uma nova cultura institucional será criada e alavancará a construção do “Estado Necessário”.

Do ponto de vista cognitivo, esta 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 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 isto significa, vale introduzirmos um dos elementos-chave do PEG: 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:

- ▶ 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, sobredeterminações, 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; por exemplo, através de redes de poder locais, com a alocação de recursos sendo decidida localmente.

Mas, cabe a você, estudante, ao final, avaliar a potencialidade deste instrumento, pois não é nossa intenção apresentar o PEG como a panaceia que irá resolver todos os problemas e enfrentar todos os desafios que estamos comentando nesta parte introdutória.

O CONTEXTO DISCIPLINAR DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Esta seção, como as duas anteriores, focaliza o contexto no qual o objetivo mais ambicioso desta disciplina – contribuir para que as atividades de gestão pública levadas a cabo nos vários níveis e instâncias governamentais que abarca o Estado brasileiro passem a ser realizadas em conformidade com os princípios do PEG – terá que ocorrer.

Ela irá tratar de questões associadas ao marco analítico-conceitual do PEG introduzidas a partir de uma postura crítica em relação à “Administração Geral”, derivada da Administração de Empresas e utilizada na conformação dos conteúdos da Administração Pública; os quais marcam aquele contexto e o tornam inadequado para a consecução daquele objetivo.

Você sabe por que se usa nesta disciplina o termo Gestão Pública e não Administração Pública?

A literatura anglófona de Administração (que mantém uma perspectiva que, apesar de alegadamente genérica, aquela da “Administração Geral”, se refere às empresas) costuma utilizar o termo *management* para referir-se ao mundo privado.

- ▶ O termo *administration* tem um significado mais amplo, buscando um *status* “universal” capaz de abarcar todos os âmbitos de atividade humana, inclusive o mundo

público; ou aquilo que em seguida se designa como “Administração Geral”. O primeiro termo – *administration* – tem sido traduzido para o português como *gestão* e o segundo – *management* – como *administração*.

- ▶ A mesma literatura usando o “prefixo” *public* enfatiza o que tem sido traduzido como *administração pública* para referir ao ambiente público, de governo.

No Brasil, atualmente, é utilizado o termo *gestão pública* para fazer referência às atividades que têm lugar no ambiente público ou aos conhecimentos que nele são aplicados.

Então, qual deveria ser o marco analítico-conceitual do PEG no âmbito de uma Gestão Pública coerente com os balizamentos expostos nas seções anteriores?

A indagação sobre a adequação do marco analítico-conceitual da “Administração Geral” – que tem orientado as experiências brasileiras de planejamento governamental – se inicia pela caracterização da área de atuação conhecida como “Políticas Sociais”, que é aquela na qual se desenvolvem boa parte das ações de PEG.

POLÍTICAS PÚBLICAS E POLÍTICAS SOCIAIS

Embora não devesse ser assim e não seja esta a nossa visão, a expressão *Gestão Pública* tem sido frequentemente utilizada no meio acadêmico para designar um corpo de conhecimentos associado à elaboração das políticas orientadas ao atendimento de demandas sociais, as Políticas Sociais. A individualização das Políticas Sociais no âmbito das Políticas Públicas revela uma


concepção de desenvolvimento que entende como separáveis e, por isso, passíveis de serem tratados em separado, os aspectos relativos ao econômico e ao social.

Ao escamotearmos essa relação, os partidários dessa concepção reforçam a ideia que é útil aos seus interesses de que o desenvolvimento econômico e suas políticas e instituições devem tratar do crescimento econômico, da competitividade e do avanço tecnológico etc., e que as atinentes ao desenvolvimento social deveriam compensar seus eventuais efeitos colaterais negativos. Essa separação entre duas esferas de políticas, por estar solidamente ancorada na hegemonia (ideológica) construída pela classe dominante, não precisa ser revestida de um aparato legal. Ao conformar o modelo cognitivo que impregna a ação do Estado, ela a naturaliza e materializa a condição subordinada, residual e acessória que possui a Política Social.

Situação distinta pode ser verificada em relação a outras áreas de política pública (econômica, agrícola, industrial, financeira etc.) em que os conteúdos atinentes à gestão são oferecidos pelos segmentos acadêmicos e a elas diretamente associados. Uma exceção que valeria a pena analisar é a área de saúde, na qual têm ocorrido significativas iniciativas de produzir e difundir conhecimento no campo da saúde preventiva (ou da saúde pública). Por isso é importante entendermos o que significam as chamadas Políticas Sociais.

Os serviços educacionais, de orientação social, de assistência médica, de ajuda jurídica e outros providos pelas Políticas Sociais, mesmo que garantidos por lei, geralmente aparecem como favores à população sendo implantados em conjunturas políticas mais ou menos específicas e cambiantes.

No passado, o Código Civil obrigava que o trabalhador fosse sustentado por seus filhos quando ficasse velho. Isso não é mais assim. No regime salarial da economia capitalista, é o indivíduo que é contratado para o trabalho, e não o grupo familiar, como



Uma das obras mais completas e conhecidas (com mais de dez edições) publicadas no Brasil sobre o tema é a de Faleiros (2000). Nela nos baseamos para realizar os comentários feitos aqui.

chegou a ocorrer no passado; e as formas de produção atuais destruíram a família extensa que se organizava em torno da economia de subsistência.

É claro que a intervenção do Estado na garantia de benefícios e serviços não substituiu a família. E mais, sua ação parece pautar-se no modelo familiar. Mas, de que modo? Você sabe?

As Políticas Sociais são organizadas em nome da solidariedade social: os jovens trabalhadores contribuem para a aposentadoria dos idosos e para o cuidado e a educação das crianças; os sãos para o tratamento dos doentes; os empregados para os desempregados; os ativos para os inativos; os solteiros para os casados (salário-família) etc. Logo, a razão de existência das políticas sociais seria, então, fazer com que a sociedade, assimilada a uma grande família, viva em harmonia e paz social, uns colaborando com os outros.

A articulação do econômico e do político através das políticas sociais é um processo complexo que se relaciona com a produção, com o consumo e com o capital financeiro. Por quê?

Porque as políticas sociais (talvez em menor grau do que as demais políticas públicas, mas ainda assim de forma majoritária) não costumam ser implementadas diretamente pelo Estado, mas por meio de convênios e contratos com empresas privadas, ONGs e empresas envolvidas com atividades de responsabilidade social empresarial, que passam a oferecer os serviços financiados pelo Estado. Conheça alguns exemplos:

- ▶ hospitais particulares atendem a clientes da Previdência ou da Assistência Social e cobram do Estado pelo serviço, não raro com margem de lucro;

- ▶ escolas particulares recebem subsídios e bolsas para certo número de estudantes; e
- ▶ bancos que servem de intermediários para vários serviços aos beneficiários, como, por exemplo, pagamentos e cobranças previdenciárias, evidentemente cobrando por eles.

Assim, e de modo que pode parecer paradoxal, essas organizações mantêm seu processo de acumulação de riqueza através da implementação de políticas sociais. Na realidade, cabe ao Estado, por exemplo, a compra de equipamentos sofisticados e intensivos em tecnologia para oferecer os serviços mais caros e menos lucrativos; a manutenção das faculdades mais caras, como as de Medicina e Odontologia, por exemplo, enquanto os cursos menos dispendiosos e mais lucrativos são mantidos por empresas privadas; e os subsídios de diversas naturezas, alguns indefensáveis e escusos, que têm sido dados a instituições deste tipo por governos não comprometidos com a qualidade do ensino.

Outro bom exemplo é o caso das políticas orientadas para o trabalhador. Trabalhadores desempregados, doentes, acidentados ou velhos são atendidos através de uma articulação do econômico e do político (as políticas sociais) que possibilita um ganho para o setor privado capaz de compensar o prejuízo causado pelo fato de eles e outros segmentos não produtivos não estarem inseridos na produção de mercadorias.

Contudo, podemos afirmar que essas políticas servem também para “retirar” do âmbito da fábrica conflitos e reivindicações, que são encaminhados e tratados por órgãos governamentais (hospitais, repartições públicas ou tribunais) que os despolitizam, transformando-os em assuntos individuais. As vítimas de eventos negativos ligados ao processo produtivo (acidentes, doenças, incapacitação e invalidez), cuja origem está no próprio processo produtivo, são responsabilizadas pela sua ocorrência.

Os **órgãos de atendimento ao trabalhador** que implementam essas políticas não questionam as origens dos problemas dos assalariados, o ambiente que os condiciona, nem as relações que

Estes órgãos tratam cada “caso” através da perícia, relegando-o ao saber e ao sabor de especialistas que examinam individualmente a vítima, e não as condições de produção e de trabalho.



os produzem. Por essas e outras razões, as políticas sociais são vistas por alguns críticos como algo incompatível com aquele modelo familiar. Apesar de aparecerem como compensações, elas constituiriam um sistema político de mediações entre capital e trabalho que visa à articulação de diferentes formas de reprodução das relações de exploração e dominação da força de trabalho entre si, com o processo de acumulação e com a correlação de forças políticas e econômicas.

Devido a suas características, as políticas sociais costumam ter, sobretudo em países periféricos como o nosso, seu conteúdo definido, em boa medida, no momento da implementação. E não apenas no momento da sua formulação, como é o caso clássico em que os momentos de formulação, implementação e avaliação que integram o processo de elaboração da política estão mais claramente definidos.

Diferentemente de outras políticas públicas que, por estarem destinadas a orientar ou subsidiar as atividades empresariais, possuem “lógica” e “racionalidade” facilmente operacionalizáveis pelos profissionais da administração de empresas, as políticas sociais demandam, não apenas para sua formulação, mas também para a sua implementação, um tipo específico de gestor. A formação desse tipo de gestor demanda a veiculação de um conhecimento distinto daquele oferecido pelas profissões tradicionais que são adequadas para a elaboração de políticas voltadas ao bom funcionamento da economia capitalista e às quais as Políticas Sociais devem em muitos casos se opor.

O GESTOR PÚBLICO E O ADMINISTRADOR DE EMPRESAS


De modo a tratar sobre o tipo de formação ideal do gestor público para, desta maneira, avançar na caracterização do marco analítico-conceitual do PEG, é necessário precisar o que entendemos por ele.

Por diferenciação, o concebemos como aquele profissional cuja especificidade consiste fundamentalmente na sua capacidade de traduzir, interpretar ou “decodificar” para uma “lógica” e “racionalidade” empresariais o conteúdo e a forma de implementação das políticas públicas. Sua atuação deve estar orientada para as políticas sociais e, também, para o conjunto de políticas que possuem um caráter mais propriamente empresarial na medida em que se referem a atividades desempenhadas pelo aparelho de Estado na interface com o âmbito privado. Esse tipo de atuação, em que costumam estar envolvidos administradores de empresa, engenheiros etc., demanda para sua adequada realização a complementação de sua formação mediante programas de capacitação em gestão pública. Coisa que, apesar de óbvia, tem sido frequentemente desconsiderada.

Conceber o processo de capacitação de um profissional que seja capaz de atuar na elaboração de políticas públicas é um grande desafio. Pela primeira vez, em função das mudanças de orientação que vêm ocorrendo nos Estados de uma região conhecida como a mais desigual do planeta e cujos governos estão a privilegiar o atendimento de demandas sociais de grandes proporções, se coloca na América Latina a necessidade de abreviar um processo lento e que estava sendo efetivado de forma mais ou menos autodidata de formação de gestores públicos interessados na consolidação dessas mudanças.

Mais que em outros países da região, o Brasil conta com um superávit de **vagas universitárias** visando à capacitação de administradores de empresa. Isso, associado ao fato de que o gestor social, além de ter que trabalhar na empresa privada como implementador das políticas sociais (e, de certa forma, devido às características, também como o seu formulador), deverá atuar igualmente na sua elaboração no âmbito do Estado, o que o obriga a uma difícil inflexão.

Difícil, entre outras coisas porque, por razões históricas e pela conhecida formação multidisciplinar e “multipropósito” do administrador de empresa, têm surgido nos espaços destinados à sua formação as iniciativas de capacitação de gestores públicos e de gestores sociais (à semelhança do que ocorreu no passado com



Existiriam no Brasil mil e quinhentos cursos de Administração reconhecidos pelo Conselho Federal de Educação. Fonte: Fischer (2004).

a formação dos administradores públicos). Um “distanciamento crítico” em relação ao que é entendido como a formação do administrador de empresa parece essencial. Ele deve começar pelo questionamento do caráter “universal” conferido ao conceito de Administração, entendido como um corpo de conhecimento aplicável em qualquer ambiente (público ou privado), e explicitado nas conceituações usualmente propostas e empregadas em nosso meio e que têm servido para informar a criação de cursos de Administração Pública.

ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS, ADMINISTRAÇÃO GERAL E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Embora as teorias da administração estejam divididas em várias correntes ou abordagens, cada abordagem está associada a uma maneira específica de encarar a tarefa e as características do trabalho de administração. Vamos alinhar brevemente algumas características da “Administração Geral”.

O conceito contemporâneo entende que administrar é dirigir uma organização (grupo de indivíduos com um objetivo comum, associados mediante uma entidade pública ou privada) utilizando técnicas de gestão para que alcance seus objetivos de forma eficiente, eficaz e com responsabilidade social e ambiental. Segundo Lacombe (2003), a essência do trabalho do administrador é obter resultados por meio das pessoas que ele coordena. Já de acordo com Drucker (1998), administrar consiste em manter as organizações coesas, fazendo-as funcionar.

A Administração Geral é subdividida segundo o tipo de organização à qual ela é aplicada. Logo a administração que se aplica a uma empresa privada é diferente daquela aplicada às instituições governamentais ou, ainda, daquela de um setor social sem fins lucrativos.

Uma organização seria uma combinação de esforços individuais que tem por finalidade realizar propósitos coletivos. Por meio de uma organização torna-se possível perseguir e alcançar objetivos que seriam inatingíveis para uma pessoa. Uma grande empresa ou uma pequena oficina, um laboratório ou o corpo de bombeiros, um hospital ou uma escola são todos exemplos de organizações (MAXIMIANO, 1992).

Uma organização seria formada pela soma de pessoas, máquinas e outros equipamentos, recursos financeiros e outros; seria o resultado da combinação de todos estes elementos orientados a um objetivo comum; uma entidade social, conscientemente coordenada, gozando de fronteiras delimitadas que funcionam numa base relativamente contínua, tendo em vista a realização de objetivos comuns, exige grupos de duas ou mais pessoas, que estabelecem entre eles relações de cooperação, ações formalmente coordenadas e funções hierarquicamente diferenciadas (BILHIM, 1997).

Administrar uma organização (ou organizar) supõe atribuir responsabilidades às pessoas e atividades aos órgãos (unidades administrativas).

A pessoa encarregada do ato de administrar ou organizar, o administrador, embora investido de um poder dentro de uma hierarquia predefinida, deve possuir uma capacitação intelectual e moral para exercê-lo que o diferencie dos demais membros da organização e atuar como um líder.

A atividade principal de um líder consiste em influenciar um determinado grupo de pessoas a fim de que elas façam o que se deseja. Porém, esta influência não deve ser coercitiva e por meio do poder de um cargo nem tão-pouco obrigando as pessoas a fazerem o que é necessário. Esta influência deve ocorrer, por exemplo, através da disponibilização de um meio de trabalho propício para que todos os colaboradores desenvolvam suas atividades por vontade própria.

Você deve estar se perguntando: quando apareceu a figura do líder?

Foi com a Teoria das Relações Humanas que o campo de preocupações da Administração de Empresas ganhou a figura do líder. Este profissional veio como uma alternativa à do administrador clássico em sua face coercitiva e autoritária. A liderança passou a ser um assunto recorrente.

A liderança vem assumindo um papel central na Administração. Segundo a visão contemporânea, todo líder deve ser um servidor para seus funcionários, deve possuir amor por seus comandados. Este amor não é apoiado em sentimento e sim em comportamentos, como cuidar, ajudar, elogiar, entre outros.

Isso acontece, em particular, no campo da Administração Pública, uma vez que nele coerção, autoritarismo e até mesmo hierarquia são dificilmente obteníveis. E o seu exercício muitas vezes não implica num benefício material.

A FORMAÇÃO DO GESTOR PÚBLICO

No Brasil e em muitos outros países, a consolidação da Administração Pública como um curso superior é posterior àquela do de Administração de Empresas. Até a sua criação, eram os administradores de empresas, juntamente com outros tipos de profissionais, que compunham o quadro da burocracia. A crescente complexidade do aparelho de Estado passou a exigir um tipo de capacitação que não era oferecido pelas escolas de Administração de Empresas. Foi só então, para enfrentar o desafio de formar gestores públicos, que se buscou identificar dentre os conteúdos que constituem a “Administração Geral” quais poderiam ser aplicados no ambiente público.

Mas, diferentemente do que seria desejável, esse movimento não esteve suficientemente aberto ao aporte de outras abordagens disciplinares mais afeitas ao tratamento das questões sociais e políticas que inevitavelmente se fazem presentes na interface entre o Estado e a sociedade e mesmo no interior do próprio aparelho de Estado. Ele foi marcado por um processo que, em vez de estar guiado por um objetivo de fusão interdisciplinar (ou, pelo menos, multidisciplinar), se manteve basicamente orientado pela tentativa de conformar, por eliminação ou exclusão do que se entendia como Administração de Empresas, o que viria a ser conhecido como “Administração Geral”. A qual, então, passou a constituir a espinha dorsal dos cursos de Administração Pública.

Em consequência, o currículo dos cursos de Administração Pública foi sendo conformado através da adaptação de conteúdos previamente existentes naquele dos cursos de Administração de Empresas e pela adição de outras disciplinas. Frequentemente, e isso não apenas no Brasil, o quadro de professores dos cursos de Administração Pública é formado por professores de cursos de Administração de Empresas (em muitos casos oferecidos na mesma instituição) e por professores de disciplinas que provêm de áreas como Direito, Ciências Contábeis, Sociologia, Economia e Ciência Política.

Embora com o correr do tempo sucessivas gerações de formandos de Administração Pública tenham sido absorvidos como professores desses cursos, as disciplinas provenientes das áreas anteriormente citadas continuaram a ser ministradas por profissionais nelas formados. O resultado foi a permanência de uma espécie de **apartheid*** disciplinar muito distinto daquilo que seria necessário para propiciar uma fusão (supondo que ela fosse possível) entre a “Administração Geral” (supondo que ela efetivamente existisse e que fosse capaz de ser conformada por exclusão ou eliminação de conteúdos previamente enfeixados na Administração de Empresas) e aquelas disciplinas.

Contudo, os administradores públicos, formados, no melhor dos casos, numa tensão disciplinar entre conteúdos de Administração de Empresas e disciplinas que frequentemente se orientavam a produzir argumentos para questionar as ideias de

..... ***Apartheid** – política de
 completa segregação ra-
 cial. Fonte: Lacombe
 (2004).

propriedade privada dos meios de produção, venda da força de trabalho, lucro etc. – pressupostos e razão de existência da Administração de Empresas –, dificilmente seriam capazes de autonomamente produzir uma síntese interdisciplinar como a que sua atuação demandava.

Esta situação foi ainda agravada pelo fato de que, com muita frequência, os conteúdos das disciplinas como Sociologia e Ciência Política, que mais subsídios forneceram a um correto diagnóstico dos problemas que o administrador público enfrenta e para o seu equacionamento de modo coerente com os direitos democráticos e de cidadania, eram vistos como de escassa importância à sua formação. Dificilmente modelizáveis e aplicáveis em conjunto com os conteúdos que provinham da Administração de Empresas, com os quais por “defeito de construção” não tinham como dialogar, mas que eram, estes sim, modelizáveis, operacionalizáveis e aparentemente dotados de um potencial de equacionamento de problemas muito valorizado por quem se preocupa em “resolver problemas”, eles eram, de fato, quase inúteis.

O resultado dessa situação era, então, que os **problemas públicos** ainda que fossem, na melhor das hipóteses, diagnosticados (momento descritivo: foto) e explicados (momento explicativo: filme retrospectivo) através daquelas disciplinas, eram resolvidos (momento normativo: construção do futuro) mediante a aplicação do conhecimento que provinha da Administração de Empresas.

Mas, a tensão entre aquelas disciplinas e a “Administração Geral” não se situou apenas no plano dos conteúdos. Ela se estendeu para os planos da abordagem cognitiva (dedutiva *vs.* indutiva, respectivamente); do enfoque da situação-problema (contextualizado *vs.* autocontido); do tratamento metodológico (análise globalizante do mais frequente ou provável *vs.* estudo de *cases* sobre o mais exitoso ainda que atípico e não generalizável); do objetivo intermediário (produzir tendências e fatos estilizados *vs.* assinalar *best practices* e, para seguir utilizando o jargão anglófono da área, possibilitar o **benchmarking***); e do objetivo final (equacionar problemas estruturais de modo racional visando a resultados positivos sistêmicos e de longo prazo *vs.* atacar problemas pontuais

Aqueles que ocorrem na interface entre a sociedade e o Estado ou no seu interior.

***Benchmarking** – técnica de fazer comparações e imitar organizações – concorrentes ou não, do mesmo ramo de negócios ou de outros, que realizem determinadas atividades com excelência e sejam reconhecidas como líderes. Fonte: Lacombe (2004).

passíveis de solução imediata de modo incremental, visando a resultados localizados e de alto impacto a curto prazo).

Ainda no campo cognitivo ou, mais especificamente, pedagógico, a “Administração Geral” permaneceu baseada na ideia de que o administrador é a pessoa que se destaca das demais por atributos inatos, mas que podem até certo ponto ser adquiridos pela via da capacitação formal, a pessoa responsável por “fazer as coisas acontecerem”. Característica que, como é compreensível, contagia o processo de formação, seja do administrador tradicional seja do líder, com um *ethos* de diferenciação, de elitismo meritocrático e, no limite, de prepotência; ainda que entendido como um “mal menor” face ao imperativo tradicional de “apreender para saber mandar” ou ao contemporâneo “apreender para saber liderar”. Tudo isso marcando atributos de competição e rivalidade tanto o processo formativo quanto o comportamento profissional.

Apesar de precária, essa breve caracterização permite apontar a inadequação da “Administração Geral” como plataforma cognitiva para a concepção de um curso de gestão (ou administração) pública; e, também, do processo até agora seguido. Mesmo que consideremos a empresa privada como um ambiente em que “pessoas tendo em vista a realização de objetivos comuns estabelecem relações de cooperação”, o que é muito questionável, não há como negar que o ambiente em que atua o gestor público – o aparelho de Estado – é politizado.

Ambiente onde interesses políticos, econômicos e de outra natureza não apenas se expressam como devem, numa sociedade democrática, fazê-lo.

Se isso é assim, a Administração de Empresas, por muitos entendida como um conjunto de conhecimentos cujo objetivo é, senão eliminar, manter os conflitos entre capital e trabalho num nível que não inviabilize a produção, numa sociedade em que o uso da força é monopólio do Estado, não poderia ser a plataforma cognitiva de um curso de Gestão Pública, você concorda?

Logo, o papel central que vem assumindo o líder na “Administração Geral”, e por extensão na Administração Pública, tem de ser repensado tendo em vista a proposta do “Estado Necessário”. Ainda que a figura do líder pareça ser mais coerente com ela do que a do administrador tradicional, originalmente concebido para substituir o proprietário no campo da gestão da empresa (assim como o engenheiro, concebido para substituí-lo no campo da produção), parece legítimo indagar sobre sua pertinência para o ambiente público e, mais especificamente, no âmbito dos gestores que levam a cabo a gestão pública. Sobretudo aquele cuja função é a elaboração das Políticas Sociais, que cada vez mais substituem pelo cooperativismo, autogestão e solidariedade as práticas do empreendedorismo, da competição.

Busque currículos dos cursos de Administração Pública para fazer uma análise. Ou, simplesmente, faça uma consulta do seu currículo. Observe a relação dele com a ideia da “Administração Geral”.

Podemos evidenciar, mesmo numa análise superficial do currículo dos cursos de Administração Pública, inclusive dos mais recentes, a adoção de existência de uma “Administração Geral” – entendida como neutra e capaz de atender tanto as empresas quanto o Estado – como diretriz para a sua concepção. Em vários cursos, as disciplinas iniciais, denominadas *Introdução à Administração*, *Teoria da Administração* etc., são de fato um conjunto de ideias e princípios, que, embora derivados ou “destilados” da Administração de Empresas, são apresentados como portadores de um conteúdo universal. Já aqui, nesta análise, é comum identificarmos a existência de disciplinas com forte caráter empresarial, como por exemplo, administração da produção, gestão da qualidade total etc., e outras disciplinas que buscam implementar a denominada “nova gestão pública”.

Envolve as parcerias público-privadas, projetos com o Terceiro Setor, Responsabilidade Social, Empresa etc.

Observamos, também, que disciplinas cujos nomes aludem a conteúdos próprios da gestão pública são ministradas mediante a utilização de bibliografia orientada para a administração de empresas que tende a dar aos alunos a falsa impressão de que os conceitos e relações nelas tratados são aplicáveis ao ambiente público.

Uma das exceções mais interessantes no quadro aqui traçado é o movimento em torno do conceito de Administração Política liderado pelo professor [Reginaldo Souza Santos](#). Esse movimento foi ainda influenciado pela leitura dos clássicos do campo da Administração a partir da perspectiva oferecida por economistas marxistas. Em que pese a radicalidade que se faz à ideia do que aqui denominamos Administração Geral por muitos dos autores que integram a coletânea organizada pelo professor Reginaldo, e pelo caráter seminal que o movimento pode vir a representar num processo de renovação como o que aqui defendemos, consideramos que ele está ainda marcado por uma visão de neutralidade que é hoje criticada, inclusive, na esfera das ciências consideradas duras (DAGNINO, 2008).

Tal visão, que apesar de contrariar até mesmo a visão marxista convencional (para não falar daquela liberal), é crescentemente aceita, pois até mesmo elas seriam influenciadas de modo quase irreversível pelos valores e interesses predominantes no ambiente (e no próprio momento) em que ocorre a sua produção. Dessa forma, a menos que um processo de **desconstrução** e reconstrução seja efetivado, o conhecimento científico desenvolvido segundo a lógica da apropriação privada do excedente econômico



Saiba mais

Reginaldo Souza Santos

Graduado em Administração Pública pela Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia em 1977. Mestre em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública e Empresarial (EBAPE) da Fundação Getúlio Vargas (1982) e doutor em economia pela Universidade Estadual de Campinas (1991) e pós-doutorado pela Instituto Superior de Economia e Gestão, da Universidade Técnica de Lisboa (1997/98). Atualmente é professor do Departamento de Finanças e Políticas Públicas da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia e na mesma instituição exerce o cargo de Diretor. É autor de livros, artigos em periódicos, jornais e anais de congressos. Fonte: <<http://www.reginaldosouza.com.br/apres.html>>.



Chamado também Adequação Sociotécnica por Dagnino (2008).



não poderia ser utilizado em empreendimentos pautados por outra lógica, como a imposta pela propriedade coletiva dos meios de produção.

De fato, mesmo a visão de França Filho (2004), que nos parece ser mais próxima àquela apresentada em Dagnino (2008), não consegue abandonar a ideia de que existiria um conteúdo capaz de ser aplicado indistintamente a organizações públicas e privadas. França Filho (2004) dá preferência ao subcampo dos Estudos Organizacionais (integrariam o conjunto outros dois subcampos: as Técnicas Gerenciais e as Áreas Funcionais) e considera seriamente a opção de que a Administração deva ser considerada como ideologia (e não como arte ou ciência), o que é sem dúvida uma postura promissora. Contudo, não obstante, a orientar sua reflexão para a controvérsia acerca de qual deveria ser o objeto da Administração (a gestão ou a organização). E, talvez angustiado em apresentar uma solução de compromisso capaz de debilitar o viés privado que apresentaria a Administração, o autor não penetra no espaço de politização que nos parece conveniente para alcançar seu propósito.

De acordo com o que vimos até aqui, você consegue identificar um marco analítico-conceitual adequado à gestão pública?

Com base na breve apresentação desta seção, argumentos centrais deste livro, parece-nos faltar um marco analítico-conceitual específico e adequado à gestão pública. O qual, diga-se de passagem, tem a sua elaboração dificultada pela Reforma Gerencial do Estado brasileiro que se iniciou em meados da década de 1990, marcada pela proposição de que a lógica e os métodos de administração empresarial deveriam ser adotados para promovê-la. Não surpreende, portanto, que o currículo dos cursos de Administração Pública reflita essas duas orientações: a da “Administração Geral” e a da Reforma Gerencial. E tenda, por isso, a formar gestores públicos que as aceitem acriticamente e,

paradoxalmente, dificultem o processo de transformação do Estado Herdado para o Estado Necessário que se discutiu anteriormente.

Como tantas outras controvérsias que se manifestam no campo do conhecimento e da educação, esta, pelo seu conteúdo ideológico, tende a permanecer e se reproduzir quando novos argumentos são incorporados ao debate. Passado o auge do pensamento neoliberal, quando a Nova Gerência Pública divulgada pelos professores universitários dos países centrais penetrou na universidade brasileira, e como mostra o movimento da Administração Política, antes comentado, voltou-se a discutir a questão de como orientar a formação do gestor público.

Ao evidenciar o caráter falacioso e predatório, muitos autores brasileiros e latino-americanos, alguns dos quais serão intensamente discutidos neste Curso, inauguraram um novo período em que se busca um novo arranjo.

O que não quer dizer que novos argumentos não surjam e devam ser analisados. Entre outros, aqueles que afirmam que a controvérsia estaria perdendo sentido porque “um gestor pode, sem sair da mesma organização, passar da condição de funcionário público para a de empregado, como as privatizações mostraram” (FISCHER, 2004, p. 168). Ou que o gestor social – entendido como aquele profissional (de crescente importância) que no âmbito do Estado, da empresa ou do “terceiro setor” se envolve diretamente com as políticas sociais – deveria ter uma formação tão eclética que as distinções a que aquela controvérsia alude estariam perdendo sentido. E que, portanto, na sua formação não teria porque, mesmo no campo analítico-conceitual, contemplar as diferenças, no nosso entender muito importantes, existentes entre a gestão de empresas e a gestão pública.

Resumindo



Inicialmente vimos, nesta Unidade, um breve histórico do planejamento de modo a explicitar alguns aspectos do contexto sociopolítico em que se verificam as relações Estado-Sociedade no capitalismo periférico. Na sequência, e também com o objetivo de fundamentar nossa proposta de Planejamento Estratégico Governamental (PEG), observamos que nunca houve muito empenho em nosso País para a adoção de ferramentas de gestão pública semelhantes. Embora o quadro atual seja menos adverso do que o que vigorou até o início deste século, não existe ainda um ambiente receptivo para esse tipo de instrumento de gestão pública. Suas características e as atividades a ele correspondentes parecem ser, entretanto, essenciais para fundamentar e subsidiar o processo de transformação do “Estado Herdado” – da ditadura militar e da Reforma Gerencial de corte neoliberal – no “Estado Necessário”. Aquele Estado capaz não apenas de atender às demandas da maioria da população hoje marginalizada, mas de fazer emergir e satisfazer aquelas da cidadania política, social, econômica e ambiental.

A democratização política, que se inicia com o final do regime militar, trouxe o aumento da capacidade dos segmentos marginalizados de veicular seus interesses. Do ponto de vista cognitivo, a situação atual demanda do gestor público um marco de referência analítico-conceitual, metodologias de trabalho e procedimentos qualitativamen-

te muito diferentes daqueles que se encontram disponíveis no meio em que ele atua.

Por fim observamos que, embora não devesse ser assim, a expressão Gestão Pública tem sido frequentemente utilizada no meio acadêmico para fazer referência ao atendimento de demandas sociais: as Políticas Sociais. A individualização das Políticas Sociais no âmbito das Políticas Públicas nos revela uma concepção de desenvolvimento que entende como separáveis e, por isso, passíveis de serem tratados em separado os aspectos relativos ao econômico e ao social. O PEG se opõe no plano metodológico a essa concepção. E, também, àquela que entende a Administração Pública como uma derivação ou particularização da “Administração Geral”. Parece por isso um instrumento adequado para que o gestor público interessado na transformação rumo ao Estado Necessário possa atuar em consonância com sua opção.



A *Atividades de aprendizagem*

Ao final desta Unidade 1, procure responder às questões propostas a seguir. E lembre-se que, em caso de dúvidas, você deve fazer uma releitura cuidadosa dos conceitos ainda não entendidos e, se necessário, entrar em contato com seu tutor.

1. Quais são as principais características que contrapõem o “Estado Necessário” ao “Estado Herdado”?
2. De que forma o Planejamento Estratégico Governamental auxilia na transformação rumo ao Estado Necessário?
3. Por que o conceito de “Administração Geral” é entendido pelo autor como inadequado ao tratamento da gestão pública?
4. Qual a diferença entre o termo Gestão Pública e Administração Pública?

UNIDADE 2

O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO GOVERNAMENTAL COMO CONVERGÊNCIA E ENFOQUE

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade você deverá ser capaz de:

- ▶ Reunir elementos para criticar a concepção do Estado Neutro;
- ▶ Compreender a importância do campo da “Análise de Políticas” e do “Planejamento Estratégico Situacional”; e
- ▶ Entender a contribuição desses dois campos de estudo para a fundamentação do Planejamento Estratégico Situacional.

INTRODUÇÃO

Na Unidade anterior traçamos de forma esquemática, mas suficiente para nosso propósito, o contexto em que se devem inserir as atividades de PEG do Estado brasileiro e apontamos a dimensão do desafio cognitivo que a construção do “Estado Necessário” coloca para a realização dessas atividades.

Nesta Unidade vamos ver o processo de constituição dos fundamentos do PEG e mostrar por que consideramos que esta disciplina pode ajudar na sua superação. Para tanto, analisaremos a contribuição de dois enfoques relacionados à gestão pública, ou mais especificamente ao processo de elaboração de políticas públicas que constituem o fundamento da disciplina de PEG. São eles:

- ▶ Análise de Políticas; e
- ▶ Planejamento Estratégico Situacional.

Dentre o conjunto das Ciências Sociais aplicadas, as disciplinas de Ciência Política e de Administração Pública eram, até há bem pouco tempo, praticamente as únicas que forneciam subsídios especificamente orientados para a análise das questões públicas objeto da intervenção dos governos. Embora tenham ocorrido, tanto nos países centrais como nos da América Latina, importantes movimentos recentes de crítica, renovação, ampliação e fusão multidisciplinares, essas duas matrizes de conhecimento teórico e aplicado são ainda as mais amplamente disponíveis, difundidas e utilizadas para a análise da interface entre o Estado e a sociedade – Ciência Política – e para a execução do planejamento governamental – Administração Pública.

Por essa razão, mais precisamente porque a quase totalidade das iniciativas de formação de gestores públicos existentes na região adota, ao contrário do que aqui se propõe, essas matrizes de conhecimento – em especial a da Administração Pública –, é que se apresenta a seguir uma crítica a estas. Posteriormente, na seção que segue, se apresentam dois de seus recentes desdobramentos – a Análise de Política e o Planejamento Estratégico Situacional – considerados como as abordagens mais adequadas para conformar o fundamento do PEG.

A CIÊNCIA POLÍTICA E A SUPERVALORIZAÇÃO DO POLÍTICO

O processo de governo ou, mais precisamente, os processos de tomada de decisão (a formulação das políticas públicas) e de sua implementação não ocupam um papel central no horizonte de preocupações da Ciência Política. Suas principais teorias, modelos cognitivos ou visões que tratam a relação entre a sociedade e o Estado (marxista, pluralista, sistêmica, elitista) explicam as decisões de governo – tomadas no interior do aparelho de Estado – através da consideração de elementos a ele externos.

Essa afirmação pode ser corroborada por um exame, ainda que superficial, das suas duas visões extremas:

- ▶ visão pluralista, que percebe o resultado do processo decisório – o conteúdo da política – como algo quase indefinido, posto que fruto de um ajuste incremental das preferências de uma infinidade de atores indiferenciados do ponto de vista de seu poder político; e
- ▶ visão marxista, a qual entende aquele resultado – o conteúdo da política – como algo quase que inteiramente predeterminado pela estrutura econômica, posto que resultante da ação de um ator.

Para os pluralistas, era como se o Estado fosse dirigido por um contexto político, econômico e social homogêneo, sem assimetrias e diferenças de poder. Para os marxistas do século XIX e início do século XX, era como se ele estivesse inteiramente

submetido aos interesses da classe proprietária, mais do que dominante, hegemônica. No pós-Segunda Guerra, o Estado capitalista começou a ser entendido pelos marxistas como dotado de um certo poder de autodeterminação e de “autonomia relativa”. Passou-se então a entender como os instrumentos colocados à disposição das burocracias dos Estados contemporâneos terminam gerando uma elite com interesses próprios e até certo ponto independentes das demais.

Era natural, portanto, que os cientistas políticos se concentrassem no estudo deste contexto para entender as implicações sociais, econômicas etc. do exercício do poder; as quais, de certa forma, apenas fluiriam através do Estado, sem ser por ele determinadas. O problema da Ciência Política seria de tipo investigativo: indicar as razões contextuais que explicam o caráter do que foi decidido. Seu foco seria, portanto, a política (*politics*) e não as políticas (*policies*), o sistema e o processo político (*political process*) e não o processo de elaboração de políticas (*policy process*).

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A SUBVALORIZAÇÃO DO CONFLITO

A Administração Pública tem como premissa a separação entre o político (*politics*) e o administrativo; o mundo da política (*politics*) e o das organizações; a tomada de decisão e a implementação. O primeiro termo desta dicotomia era entendido como caracterizado pelo conflito de interesses e o dissenso político que se manifesta na sociedade e, o segundo, pelo consenso técnico em torno de um interesse comum que se expressa no interior do aparelho de Estado: implementar eficientemente o que foi, não interessa como nem por que, decidido. É como se o primeiro fosse o ponto cego do segundo; e, o segundo, uma simples decorrência e consequência, inclusive temporal, do primeiro.

Diferentemente da Ciência Política, o problema da Administração Pública pode ser entendido, para marcar a diferença entre elas, como de tipo operacional. O objetivo precípua da Administração Pública era executar da melhor forma possível, segundo critérios de otimização, autocontidos, incrementais e que não ensejavam questionamentos de tipo político ou socioeconômico mais amplos, as decisões tomadas pelos governos. As quais eram frequentemente e, poderíamos dizer até hipocritamente, entendidas como a expressão do desejo da maioria, numa estrutura político-social percebida como uma poliarquia. O estudo do processo de tomada de decisão e da natureza conflitiva de sua implementação era, por isto, flagrantemente subestimado.

A CONCEPÇÃO INGÊNUA DO ESTADO NEUTRO

Na visão simplista de certos setores da esquerda latino-americana, a perspectiva da administração era “de direita”, uma vez que o que buscava era a otimização das condições de reprodução do capital e, portanto, o aumento da exploração da classe trabalhadora. As tímidas incursões que se fazia, utilizando a abordagem sistêmica (rejeitada pelo marxismo e pela esquerda), para entender o que se encontrava a montante do território que dominava – da simples implementação das decisões tomadas – no sentido da compreensão do processo de elaboração da política, eram vistas como mais uma tentativa do capital para instrumentalizar este processo em seu benefício.

A Ciência Política, ao contrário, era entendida como uma perspectiva “de esquerda”, na medida em que iluminava as contradições de classe e permitia discernir a dominação e a exploração.

Era como se a Ciência Política fosse a encarregada de condenar o caráter antissocial, repressivo, demagógico do Estado capitalista periférico através de análises e pesquisas, realizadas, é claro, fora do aparelho de Estado. E a Administração Pública fosse a encarregada de “tocar” o estilo tradicional de planejamento governamental e de elaboração de políticas públicas –

homogeneizador, uniformizador, centralizador, tecnocrático – típico do Estado burocrático e autoritário que herdamos.

Na verdade, o fato de que nem a Ciência Política nem a Administração Pública tenham considerado o processo de elaboração de políticas como problemático levou à superação do desafio cognitivo colocado pela construção do “Estado Necessário” como especialmente difícil. A (inevitável) adoção privilegiada da Administração Pública no âmbito do aparelho de Estado foi conformando uma concepção ingênua: a do Estado neutro.

Contraditoriamente com a orientação da Ciência Política, a Administração Pública é hoje dominante.

Na atual conjuntura, em que quadros dirigentes da esquerda chegam a ser governo em muitos países da América Latina (em sua bem-sucedida trajetória de aceitação da via pacífica e eleitoral para a transformação da sociedade capitalista), a concepção dominante, aquela que privilegia a perspectiva da Administração Pública, tem se mostrado especialmente disfuncional e, por isto, desastrosa.

Mas, para a Ciência Política, o caráter do processo de elaboração de políticas e o seu resultado (o conteúdo da política) são uma simples decorrência das relações de poder existentes no contexto externo ao Estado. É uma concepção que pode ser entendida, no limite, como mecanicista; uma espécie de determinismo social do processo de elaboração da política e do conteúdo da política. Como se existisse uma relação de causalidade **linear e estrita** entre as relações de poder vigentes no contexto que envolve o aparelho de Estado e o conteúdo das políticas que dele emanam. Algo como se Estado fosse um elemento semelhante a um dispositivo transdutor, eletrônico ou pneumático, que ao receber um impulso externo de entrada gera um outro, de saída, cujas características dependem apenas da intensidade e “sinal” do impulso de entrada.

Como se todo o processo se orientasse automaticamente de acordo com as características do bloco dominante de poder.

Mas a suposição de que numa sociedade de classes a “ocupação” do Estado pela classe dominante leva inexoravelmente a políticas que mantêm e reproduzem a dominação desta sobre as demais classes não é tão mecanicista como a sua recíproca. A concepção ingênua do Estado neutro, que supõe que uma mudança na correlação de forças na sociedade num grau o qual permita o controle do seu aparelho por forças progressistas originária, automaticamente, políticas capazes de alavancar a desconcentração de poder e a equidade social, esta sim pode ter consequências desastrosas.

A concepção de que o aparelho de Estado seja um simples instrumento neutro capaz de, de uma hora para outra, operar de forma a implementar políticas contrárias às premissas de manutenção e naturalização das relações sociais de produção capitalistas que o geraram pode levar a uma postura voluntarista que tende a minimizar as dificuldades as quais enfrentam os governos de esquerda.

O preço do equívoco em que eles têm frequentemente incorrido, de subestimar as relações entre forma e conteúdo, é proibitivo e não pode mais ser tolerado.

OS ENFOQUES DA ANÁLISE DE POLÍTICA E O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL COMO FUNDAMENTOS DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO GOVERNAMENTAL

Vimos no início desta Unidade que são dois os desdobramentos relativamente recentes – a Análise de Política e o Planejamento Estratégico Situacional – das matrizes de conhecimento. Elas são consideradas como as abordagens mais adequadas para a formação de gestores capazes de realizar as atividades de PEG demandadas pela construção do “Estado Necessário”.

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 *ad hoc**, indutiva, *on the job** – 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 este outro corpo de conhecimentos, apesar da sua fundamental importância para o exercício de governar, não

**Ad hoc* – expressão latina que significa “somente para este fim específico que está sendo considerado”. Fonte: Lacombe (2004).

**On the job* – realizado na própria execução do trabalho. Fonte: Lacombe (2004).

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. Este fato, aliado a outros tipos de preocupação, entre as quais as de natureza ideológica e política são as mais relevantes, 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 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).

A Administração Pública, 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.

Mas qual a implicação imediata desse envolvimento?

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 isto, 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?

O ENFOQUE DA ANÁLISE DE POLÍTICA

Este 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.

Diante do exposto, faça uma reflexão sobre a relevância da Análise de Políticas para 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***. 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 de 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, vamos iniciar citando Bardach (1998), que considera a Análise de Políticas como um conjunto de conhecimentos proporcionado por diversas disciplinas das ciências humanas utilizado para analisar ou buscar resolver problemas concretos relacionados à política (*policy*) pública.

Para 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. Segundo Lasswell (1951), essa abordagem vai além das especializações acadêmicas existentes.

Já segundo Dye (1976), fazer análise de Política implica em descobrir o que os governos fazem, por que fazem e que diferença isto faz. Para ele, Análise de Política é a descrição e 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

*Inflexão – mudança da direção ou da posição normal – desvio. Fonte: Houaiss (2007).



No que tange aos pesquisadores muitos já tinham se interessado por questões ligadas à atuação do governo e às políticas públicas.

as causas e 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 de como o governo a faz.

Assim, podemos afirmar que as políticas públicas 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.

Você deve estar se perguntando: Análise de Política e Administração Pública, o que as distingue?

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. Neste 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 *problem-oriented*, o que demanda e suscita a interdisciplinariedade.

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.

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.

- ▶ **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. Este 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 nível e vice-versa, buscando responder às questões suscitadas pela pesquisa em cada nível. Como indicado, é no terceiro nível em que as razões últimas destas 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 que são necessárias para manutenção de formas de dominação na organização econômica, como suporte à acumulação de capital e 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.

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

Através do trânsito entre estes três níveis, depois de várias reiteraões, é possível conhecermos o comportamento da “comunidade política” existente numa área qualquer de política pública, e desta maneira chegarmos a identificar as características mais essenciais de uma política. Este 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.

Vimos que são três os níveis distintos da análise de uma política.

Você sabe descrever em que implica cada um destes níveis?

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 de 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 o objetivo a ser perseguido neste 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) conformato pelo modo de produção capitalista – sua “infraestrutura econômico-material” e sua “superestrutura ideológica” – é que ocorre a explicação. Ou seja, é nesta etapa, em que através do estabelecimento de relações entre a situação específica que está sendo analisada e o 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 este “caminho de ida e volta” apoiando-nos sempre no “mapa” que este terceiro nível de análise proporciona.

O ENFOQUE DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL

Ao contrário do enfoque da análise de política, este enfoque não será tratado aqui de modo detalhado, pois os capítulos que seguem, os quais apresentam as duas metodologias integrantes do arsenal do PEG, já o fazem. Vamos começar?

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](#). Nas suas próprias palavras, o método PES nasceu de um longo processo de reflexão ocorrido no período em que ele ficou preso em função do golpe militar, o qual levou à morte o presidente Allende, em setembro de 1973. Essa reflexão o levou a formular uma crítica ao planejamento governamental tradicional e propor um método alternativo levando em conta o caráter situacional (situação do ator que planeja) e estratégico o qual deveria



Saiba mais

Carlos Matus

Ministro do Governo Allende (1973) e consultor do ILPES/CEPAL, falecido em dezembro de 1998, ministrou vários cursos no Brasil nos anos noventa (Escolas Sindicais, IPEA, Ministérios, Governos Estaduais e Municipais). Criou a Fundação Altadir com sede na Venezuela para difundir o método e capacitar dirigentes. Introduzido no Brasil a partir do final dos anos oitenta, o PES foi disseminado e adaptado amplamente nos locais onde foi utilizado, particularmente no setor público. Fonte: <http://www.espacoacademico.com.br/032/32ctoni.htm#_ftn2>.



possuir o planejamento, em especial aquele necessário para lidar com as particularidades do Estado latino-americano.

A leitura de qualquer um dos vários livros escritos por Matus revela que essa crítica tem como pressupostos muitos dos conteúdos abordados pelo enfoque da Análise de Políticas. Aspecto ainda mais patente para os que tiveram a oportunidade de serem alunos do professor Matus.

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

De acordo com os pressupostos apresentados até aqui e também pelo fato de ter sido concebido através do aprendizado proporcionado por sucessivas experiências de planejamento governamental em países periféricos, o método PES foi escolhido como um dos fundamentos desta disciplina de PEG. O Planejamento Estratégico Governamental conta ainda com um repertório de instrumentos e metodologias que adicionam à reflexão sobre Análise de Políticas preocupações mais realistas e próximas do contexto latino-americano. Para tanto, destacamos a seguir alguns pontos que a tornam apropriada para servir de fundamento à disciplina de PEG:

- ▶ 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 visando 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 o

qual 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 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, por sua vez, 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 isto, 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”.

Nesta 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.

Resumindo



Nesta segunda Unidade investigamos a contribuição de dois enfoques relacionados à gestão pública. Um de análise do processo de elaboração de políticas públicas, a Análise de Políticas (a *Policy Analysis*); e outro conhecido na América Latina como o “método PES do Carlos Matus”. Eles constituem o fundamento daquilo que nesta disciplina denominamos PEG.

Vimos ainda que o que acontece “dentro” do Estado – a elaboração de políticas públicas – não ocupa um papel central no espectro de preocupações da Ciência Política. E que a Administração Pública tende a desprezar o conhecimento que ela ceticamente proporciona sobre a interface Estado-Sociedade. Por separar o mundo da *politics* e o da *policy*, a Administração Pública pode reduzir o político (*politics*) a um mero aspecto técnico-operacional, administrativo.

É a partir da contribuição desses dois enfoques, a Análise de Políticas e o Planejamento Estratégico Situacional, que se delineou o conceito de PEG que se “suleou” (em vez de norteou) a concepção desta disciplina.



A *Atividades de aprendizagem*

Para verificar seu entendimento propomos algumas atividades de aprendizagem. Procure respondê-las e em caso de dúvida não hesite em conversar com o seu tutor.

1. Quais as principais diferenças entre os enfoques da Ciência Política, da Administração Pública e da Análise de Política?
2. Por que a Análise de Política e o Planejamento Estratégico Situacional são considerados abordagens adequadas para a proposta feita nesta disciplina para o tratamento do planejamento estratégico? E por que essa proposta seria apropriada para os gestores interessados na construção do “Estado Necessário”?
3. Qual a diferença entre Planejamento Estratégico Situacional e o Planejamento tradicional? Aponte as características principais de cada um.

UNIDADE 3

METODOLOGIA DE DIAGNÓSTICO DE SITUAÇÕES

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM


Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Compreender como se pode gerar coletivamente um mapa cognitivo relativo a uma situação-problema, e como construir o seu fluxograma explicativo;
- ▶ Captar os condicionantes da ação de governo a partir de conceitos como projeto de governo, governabilidade, capacidade de governo, tempo e oportunidade; e
- ▶ Aplicar a Metodologia de Diagnóstico de Situações e saber relacioná-la com o processo de transição do “Estado Herdado” para o “Estado Necessário”.

INTRODUÇÃO

Esta Unidade trata de uma metodologia que tem como objetivo dar um passo importante para lograr a aproximação ao nosso propósito de subsidiar a transição do “Estado Herdado” para o “Estado Necessário”. Como já vimos, na Unidade 1, as características do Estado Herdado decorrem do fato de que nossa proposta a esse respeito é distinta daquela postada numa “cena de chegada” – uma configuração de Estado democrático (O’DONNELL, 2008) coerente com um cenário normativo a ser construído pela via da observância das cidadanias que estão além da cidadania política – que, por oposição, se diferencia da “cena inicial”. Tal proposta, por não explicitar a natureza da “trajetória” que as separa, coloca o “Estado Necessário” como uma espécie de “farol” situado num cenário futuro. Ele seria o responsável para guiar a transição.

Acreditamos que para materializar a intenção de gerar uma configuração de Estado com atributos previamente especificados (consolidar as cidadanias que estão além da cidadania política), devido à escassa possibilidade que temos de detalhar a cena de chegada, às incertezas associadas ao processo e à necessidade de que o processo esteja sempre submetido à vontade de coletivos participativos com alto poder de decisão, é necessário outro tipo de abordagem metodológica. Usando a analogia náutica, podemos dizer que uma “bússola”, a qual não se encontra disponível, possui baixa probabilidade de alcançar um resultado coerente com os valores e interesses do conjunto de atores que, por sua vez, são os mais envolvidos com esse processo.



Este texto é resultado de uma revisão, ampliação e adaptação do capítulo sobre a Metodologia de Diagnóstico de Situações, de Dagnino *et al.* (2002).

Com certeza você sabe o que é uma bússola, mas para que ela serve? Qual sua relação com nossa disciplina?



A bússola é um instrumento que nos permite navegar mesmo quando as condições de visibilidade não nos possibilitem enxergar o farol. Especialmente quando:

- ▶ ao estarmos numa embarcação à vela, é inconveniente manter um rumo fixo;
- ▶ é necessário aproveitar uma lufada de vento forte que nos permite avançar mais rápido, mesmo sabendo que temos que bordejar depois para recuperar a direção em que estávamos; afinal velejar é aproveitar a força do vento e da maré;
- ▶ percebemos que não é conveniente tentar manter o rumo para chegar a um ponto rigidamente predeterminado (farol); e
- ▶ o mais importante, naquela conjuntura, é chegar logo à costa, ainda que num ponto distinto do que se havia programado, de maneira segura e aproveitando as condições que se apresentarem.

A bússola é o que nos permitirá, inclusive, saber o quanto nos estamos afastando daquele ponto e quais os inconvenientes que isto nos poderá causar.

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 apresentamos nesta Unidade. 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 interessa promover e, sendo assim, trazem embutidos seus valores e interesses.

Ela começa com a construção de um mapa cognitivo de uma determinada situação-problema. Este 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. Sem pretender comparar esse método de ensino com a MDS, mesmo porque esta possui um caráter que almeja transcender em muito esta condição, ou criticar a forma como foi concebido ou tem sido utilizado, cabe enfatizar que os esforços iniciais para a sua concepção e utilização, realizados por Carlos Matus, se dão em ambientes de governo para resolver problemas concretos e não para a “construção” ou idealização de casos úteis para o ensino de Administração.

Buscando um maior aproveitamento e entendimento dividimos esta Unidade 3 em quatro partes distintas. São elas:

Kliksberg (1992), Costa e Barroso (1992) e Aragão e Sango (2003), entre outros, sistematizaram algumas dessas críticas de modo bastante acertado e que se mostraram úteis para a concepção das melhorias que fomos ao longo do tempo introduzindo na MDS.

- ▶ primeira, que engloba as duas primeiras seções, nas quais apresentaremos conceitos como Ator Social e Jogo Social, como também as diretrizes para a ação estratégica;
- ▶ segunda, em que apresentaremos uma visão sobre os condicionantes da ação de governo a partir de alguns conceitos como: projeto de governo, governabilidade, capacidade para governar, tempo e oportunidade. Daremos destaque ao Triângulo de Governo como ferramenta para a análise de Governabilidade;
- ▶ terceira, momento em que mostraremos a maneira como se dá o tratamento de problemas no âmbito da metodologia. Apresentaremos o conceito de problema (em tudo análogo ao de situação-problema) e exemplificaremos os procedimentos adotados para sua identificação e formulação adequada; e
- ▶ quarta, e última, na qual traremos os procedimentos para a construção do fluxograma explicativo da situação, deixando evidente 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 desenvolvido na Unidade que segue, referente à Metodologia de Planejamento Situacional.

UMA VISÃO PRELIMINAR DO RESULTADO

Uma visão preliminar do resultado da aplicação da MDS pode ser obtida através de um exemplo bem simples, ainda que sofrido pelos Palmeirenses, o qual mostra os problemas identificados por um ator – o time do Palmeiras – no âmbito de uma situação-problema, a sua derrota frente ao Corinthians.

Frente à derrota, o presidente do Palmeiras reuniu os jogadores para entender por que o time foi derrotado e buscar soluções. Iniciou a reunião perguntando a cada jogador qual foi a causa da derrota, e pediu que cada um escrevesse numa ficha esta causa. Pediu também que os jogadores respondessem usando uma ficha para cada problema com uma frase objetiva, curta, direta, com poucas palavras, ressaltando que não colocassem mais de um problema na mesma folha; se quisessem indicar mais de um problema, deveriam usar outra ficha. E, ainda, de preferência, que a frase não começasse com “falta...”, pois, se fosse assim, o enunciado do problema já estaria dizendo a sua solução – providenciar o que está faltando –, e isso deveria ser evitado para que se pudesse ter uma visão mais adequada da situação-problema como um todo. Finalmente, pediu que evitassem o ruído do tipo 1: eu falo x e o outro entende y e, também, o do tipo 2: eu acho que falei m mas, na realidade, falei n. Vejamos, de acordo com a Figura 1, o que eles conseguiram:

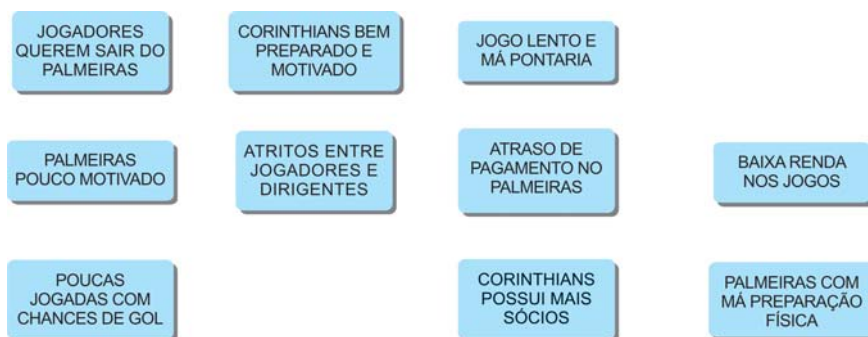


Figura 1: Situação-problema
 Fonte: Elaborada pelo autor deste livro

Em seguida, eles tentaram ordenar os problemas identificados colocando as causas mais determinantes à esquerda. Observe o resultado na Figura 2:



Figura 2: Ordenamento dos problemas identificados
 Fonte: Elaborada pelo autor deste livro

Depois, eles organizaram os problemas classificando as causas segundo a capacidade que tinham de agir sobre elas (governabilidade), para tentar entender quais eram as “relações de causalidade” que existiam entre si, e chegaram ao que na terminologia da MDS conhecemos por fluxograma explicativo da situação-problema, conforme exemplificado na Figura 3. Ou o que, de forma mais genérica, conhecemos por um mapa cognitivo de

como os jogadores do Palmeiras explicam a sua derrota, ou ainda, utilizando o jargão da Análise de Sistemas, um modelo de sistema complexo (a derrota).

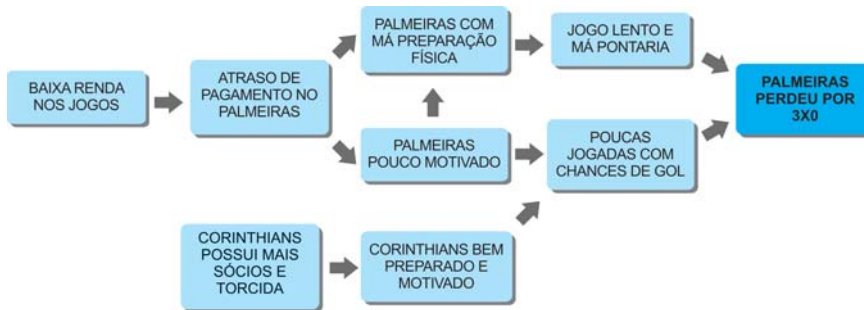


Figura 3: Fluxograma explicativo para a situação-problema
 Fonte: Elaborada pelo autor deste livro

AGIR ESTRATÉGICO

Apresentada essa visão preliminar do resultado da aplicação da MDS, podemos iniciar o detalhamento dos conceitos e relações que ela compreende.

O foco da ação estratégica é tornar possível, no futuro, o que hoje parece impossível ou improvável, e manter atenção sobre o que é mais importante fazer para atingir os objetivos traçados. Nossa concepção de planejamento implica, portanto, enfrentar problemas planejando para construir viabilidade.

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 no qual vai agir. O PEG supõe que o ator que planeja, atua em um ambiente marcado por incerteza, 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.

O CONCEITO DE ATOR 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, gerando e mudando 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.

CARACTERÍSTICAS DO JOGO SOCIAL

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.

Os Momentos da Gestão Estratégica

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

O que você entende por momentos?

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. Observe a Figura 4:



Figura 4: Momentos
Fonte: Elaborada pelo autor deste livro


Adotamos aqui a nomenclatura “momento”, conforme proposta por Matus, como crítica à concepção de planejamento convencional como 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:** explicar a realidade sobre a qual se quer atuar e mudar; foi, é e tende a ser.
- ▶ **Formulação:** expressar a situação futura desejada ou o plano; o que deve ser.
- ▶ **Estratégia:** verificar a viabilidade do projeto formulado e conceber a forma de executá-lo; é possível? como fazer?
- ▶ **Operação:** agir sobre a realidade; fazer, implementar, monitorar, avaliar.

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 e cada uma dessas variáveis se encontra em um dos vértices do Triângulo. Correndo o risco da simplicidade excessiva, podemos dizer que Governar é controlar de forma adequada essas três variáveis. O Triângulo de Governo que expressa o balanço entre elas pode ser esquematicamente concebido como a área da figura.

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. Veja na Figura 5:



Este Projeto de Governo foi posteriormente transformado num conjunto de planos, dando origem à GEP.



Figura 5: Balço de governabilidade
Fonte: Elaborada pelo autor deste livro

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, 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).

Representada na Figura 5 pela vértice direita do triângulo.

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.

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.

Para deixar o conceito de Governabilidade ainda mais claro, vamos analisar dois casos tendo como referência gráficos em que o Apoio Político e a Capacidade de Governo estão indicados no eixo vertical e o tempo de governo no eixo horizontal. Vamos lá?

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 encerramento 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. Ele terá de ser sacrificado de modo a obter apoio político das forças conservadoras. Veja na Figura 6:

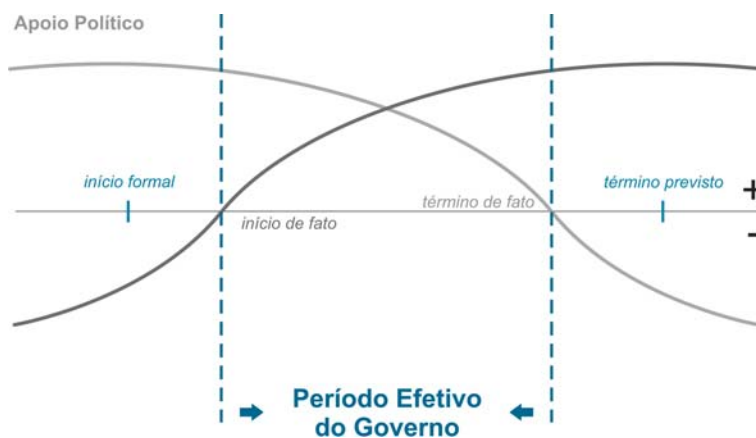


Figura 6: Apoio político reduzido
Fonte: Elaborada pelo autor deste livro

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.

Antes das eleições, a população pode votar num candidato porque acha que ele sabe governar, por ele falar bem, ser simpático, defender uma parte importante da população etc. Contudo, o apoio político inicialmente não depende da capacidade de governo. Você concorda?

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, neste 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). Ele

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 Figura 7.

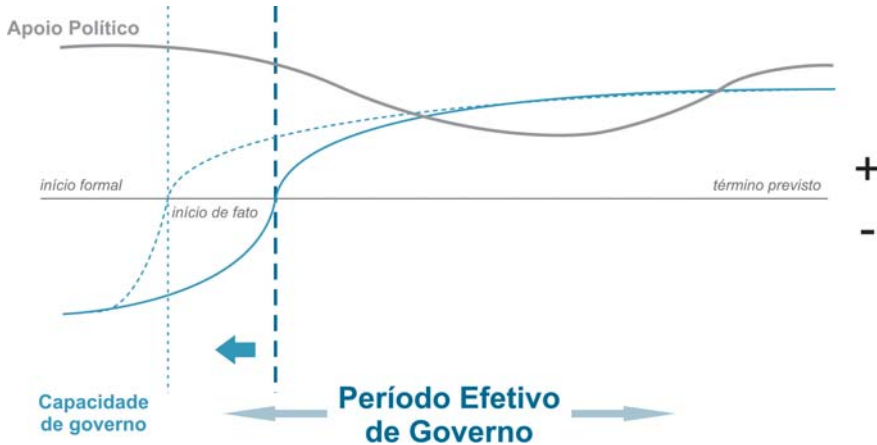


Figura 7: Apoio político proporcional à capacidade de governo
 Fonte: Elaborada pelo autor deste livro

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 é de perda de apoio político.

A SITUAÇÃO-PROBLEMA COMO OBJETO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO GOVERNAMENTAL

Introduzido o conceito de Governabilidade, podemos aprofundar o entendimento do conceito de situação-problema e o papel que ela desempenha no PEG. Esta seção parte da ideia de que qualquer situação pode ser entendida pelo ator com ela envolvido como o resultado, o “placar” de um jogo, e que esta 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.

Este 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 (instituição etc.) 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, é necessário vislumbrar as novas ameaças e oportunidades, procurando evitar o agravamento da situação (ação de caráter propositivo).

CONFORMAÇÃO DE UM PROBLEMA

Um problema só existe quando uma situação adversa se torna foco de interesse de um ator social. Isto 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 deste 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 a partir da Figura 8:

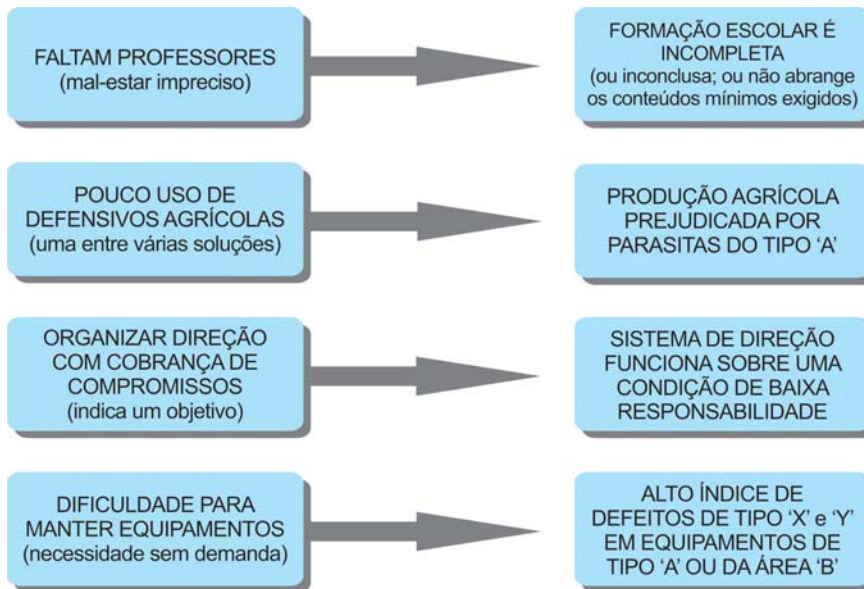


Figura 8: Problemas imersos
Fonte: Elaborada pelo autor deste livro

É conveniente evitar a indicação de temas gerais como problemas. Exemplo: saúde, transporte etc. É também conveniente evitar listar objetivos, como atingir 50% de imunização, concluir a estrada entre A e B.

PERGUNTAS PARA VERIFICAR SE A SELEÇÃO DE PROBLEMAS É APROPRIADA

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:

- ▶ Qual é o valor político dos problemas selecionados *versus* o valor dos problemas postergados?
- ▶ Há concentração ou dispersão de esforços para enfrentá-los?
- ▶ Qual é a proporção de problemas que exigem continuidade frente aos que exigem inovação?
- ▶ Qual é a proporção de problemas cujos resultados irão amadurecer dentro do período de gestão ou mandato?
- ▶ Qual é o balanço entre os recursos necessários para o enfrentamento dos problemas selecionados em relação aos recursos disponíveis?
- ▶ 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:

- ▶ 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.

Para você entender melhor a descrição de Problemas, elaboramos o Quadro 1 para lhe auxiliar.

1	<p>Ator: Secretário de Saúde do Município x de São Paulo.</p> <p>Problema: Alto índice de desnutrição infantil em São Paulo.</p> <p>Descrição (descriptor): d1= 40% dos menores de 7 anos, de famílias com renda inferior a 2 Salários-Mínimos, em SP, apresentaram desnutrição de grau 'C', em 1994.</p> <p>Fonte de Verificação: Anuário de Saúde do Município de São Paulo, 1994.</p>
2	<p>Ator: Presidente do Clube de Lojistas de Campinas</p> <p>Problema: Alto nível de desemprego em Campinas</p> <p>Descrição (descriptor): d1= a taxa de desemprego urbano alcançou 15% em jan./00; d2= a taxa de subemprego atingiu 54% no mesmo período.</p> <p>Fonte de Verificação: Informativo do CESIT Unicamp, abril 2000.</p>

Quadro 1: Descrição de problemas
 Fonte: Elaborado pelo autor deste livro

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 ao ator perceber 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.

O modelo explicativo se completa quando as causas são inter-relacionadas.



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 em distintas:

- ▶ respostas 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.

O FLUXOGRAMA EXPLICATIVO DA SITUAÇÃO

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.

Mas, qual o objetivo de um fluxograma? Você sabe defini-lo?

Considere, por exemplo, um fluxograma situacional como o apresentado no início desta Unidade, referente à derrota do Palmeiras. Este modelo específico permitiu-nos uma rápida interação entre a equipe que realiza o trabalho de análise de problemas e o tomador de decisões que a solicitou. Ele mostra, num golpe de vista, as características da situação-problema.

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.

Você pode estar se perguntando: como elaborar um fluxograma claro e conciso?

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

- ▶ 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 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 na Figura 9.

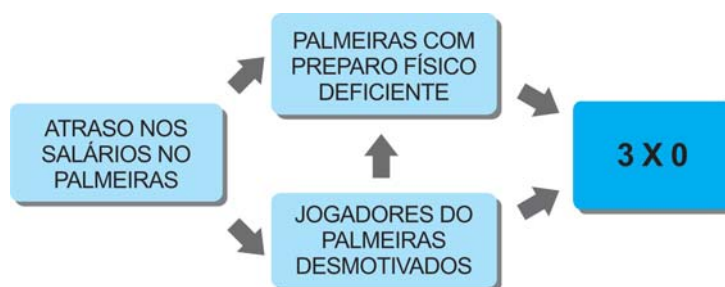


Figura 9: Problemas críticos selecionados
 Fonte: Elaborada pelo autor deste livro

No exemplo do jogo de futebol, a árvore de problemas se apresenta conforme a Figura 9. Para ver se você entendeu bem o conceito de Nó Crítico, observe que o nó “poucas jogadas com oportunidade de gol” não é crítico (e, portanto, não pertence à árvore de problemas). A ação de melhorar a pontaria poderia resolver o problema – “treinar chutes a gol” – mas, como o time permaneceria desmotivado e com má preparação, o resultado do jogo não mudaria.

Os Nós Críticos escolhidos indicam os centros onde se deve dar a ação de gestão sobre a situação. A definição dessas ações é realizada através da aplicação da **Metodologia de Planejamento de Situações**.



Para você entender melhor o Fluxograma Explicativo preparamos, veja a Figura 10, um exemplo real. Após analisar este exemplo, busque verificar se a escolha dos Nós Críticos (assinalados no fluxograma com NC) estão de acordo com a sua opinião acerca da situação-problema diagnosticada.

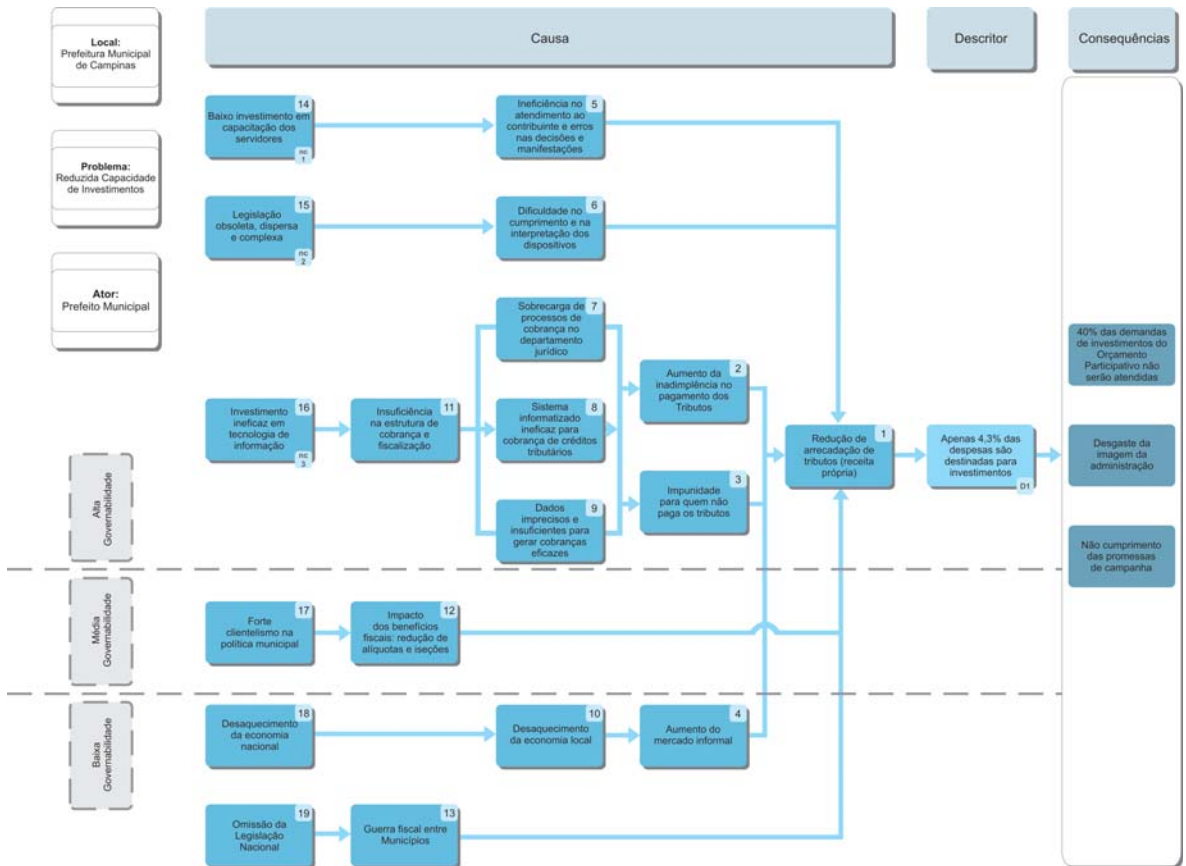


Figura 10: Fluxograma explicativo
 Fonte: Adaptada de Bento e Ferroz (2005)

MÃOS À OBRA

Com base no exemplo do jogo de futebol apresentado na seção “Uma visão preliminar do resultado”, preparamos a seguir um roteiro composto de uma série de passos e observações a serem seguidos para aplicar a metodologia. Isso é feito tomando um exemplo concebido a partir de uma situação-problema bastante geral, mas relacionada ao tema do curso.

Observando o fluxograma obtido, podemos constatar que há, neste exemplo, somente duas cadeias causais. A primeira delas se bifurca e a segunda se une com a primeira no final do fluxograma, quando elas convergem para o problema a fim de explicá-lo.

Se propuséssemos a um grupo uma situação-problema para praticar a aplicação da MDS, perguntaríamos:

- ▶ Você considera que a Gestão Pública brasileira está perdendo algum “jogo”?; ou
- ▶ Você acha que a relação Estado-Sociedade está perdendo algum “jogo”?

E, em seguida, solicitaríamos a cada um dos alunos do grupo que escrevesse, numa folha tamanho carta, com um pincel atômico e com letras bem grandes (elas serão coladas na parede com fita-crepe à vista de todos), uma causa da derrota com uma afirmação de conteúdo negativo, alertando para as recomendações que seguem:

- ▶ Para cada causa do problema: uma frase objetiva, direta; com poucas palavras; mas, completa (sujeito, verbo etc.); que, de preferência, não comece com “falta ...”;


não escreva o que você considera ser a causa anterior ou o resultado posterior, só o problema!; Se quiser, escreva em outra folha o que você considera ser a causa ou consequência daquela que já escreveu.

- ▶ Cuidado com o ruído do tipo 1: eu falo x e o outro entende y. E do tipo 2: eu acho que falei m, mas, na realidade, falei n.

Depois de “colar” as frases (causas da situação-problema) na parede, lê-las e entendê-las, podemos solicitar que os alunos, em equipes de 4 ou 5, aplicando a metodologia, elaborem um fluxograma que explique a situação-problema. E que, utilizando um programa apropriado para a confecção de mapas cognitivos, como o **Visio da Microsoft**, apresentem o fluxograma na próxima seção.

Para elaborar o fluxograma, as equipes devem observar as seguintes recomendações:

- ▶ formar nuvens de problemas (ou causas);
- ▶ descartar causas apontadas em aula, mas que a equipe considere irrelevantes, e adicionar outras;
- ▶ respeitar a ordem da esquerda para a direita;
- ▶ colocar a causa que parece ser a última consequência das demais bem à direita;
- ▶ ela é o problema a ser explicado!;
- ▶ no topo da folha, indicar: o âmbito do problema (jogo de futebol); o problema (derrota do time); e quem o declara (o time derrotado);
- ▶ tentar reduzir o tamanho das frases e colocá-las na ordem direta;
- ▶ mostrar claramente as cadeias causais (todas deverão começar à esquerda);
- ▶ as setas não poderão indicar dupla causalidade;
- ▶ as setas não poderão apontar para a esquerda;



Aplicativo para diagramas técnicos e profissionais, com imagens vetoriais, que podem ser ampliadas e manipuladas com facilidade.

- ▶ tentar ficar com menos de 20 causas;
- ▶ lembrar que este é o momento descritivo-explicativo; e
- ▶ as soluções para os problemas virão no momento normativo ou prescritivo.

O resultado obtido será um mapa cognitivo coletivo com características especiais. Será um fluxograma, isto é, um modelo de uma realidade complexa, a situação-problema. Pode-se entender o processo ou a operação de modelização realizada através da Figura 11:

Sistemas e Modelos

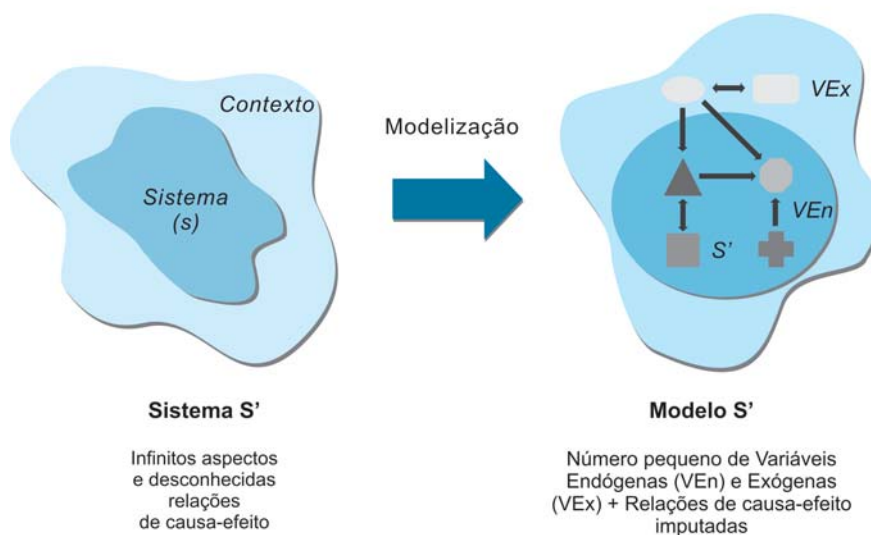


Figura 11: Sistemas e modelos
 Fonte: Elaborada pelo autor deste livro

No fluxograma, cada “caixinha” é uma variável do modelo que representa um aspecto importante da realidade ou sistema observado (situação-problema). Cada “setinha” indica uma relação de causalidade que se considera existir na realidade. Ela representa uma “teoria” que se formula sobre a realidade.

O processo de modelização permite que a partir de um sistema (caracterizado por alta complexidade, infinitos aspectos e relações de causalidade desconhecidas) idealizemos um modelo (caracterizado pela simplicidade, número finito de variáveis e

relações de causalidade imputadas) que nunca está a salvo de um conjunto de valores morais, interesses econômicos, crenças e visões dominantes. Esse conjunto é o que permite explicar a realidade através do modelo. É a “teoria” que se formula a respeito da realidade.

Visando a preparar a apresentação do fluxograma, é importante alertarmos as equipes para observar algumas recomendações. São elas:

- ▶ usar letras de fonte 14 ou maior;
- ▶ iniciar apresentando a cadeia causal superior;
- ▶ ir até o ponto em que ela se “junta” com a segunda etc.;
- ▶ ler, mas sem explicar o que está escrito;
- ▶ o fluxograma deve ser autoexplicativo: se for necessário explicar é porque não está bem explicado; e
- ▶ dar a noção do conjunto: se preocupe que seja entendido o “bosque e não as árvores”.

Finalmente, para verificarmos se o fluxograma é plausível, uma vez que já salientamos que a perspectiva situacional não admite os conceitos de certo ou errado, sugerimos as seguintes perguntas:

- ▶ As variáveis (“caixinhas” do fluxograma) correspondem a aspectos importantes da realidade?
- ▶ As relações de causalidade (“setinhas” do fluxograma) associam, de fato, as variáveis?
- ▶ O sentido delas corresponde à relação de causalidade imputada?
- ▶ Está claro e plausível o encadeamento lógico no interior de cada cadeia causal?
- ▶ E no fluxograma como um todo?

Resumindo



Esta Unidade avança nossa proposta de fornecer elementos para a transição do “Estado Herdado” para o “Estado Necessário”. Diante deste propósito, vimos uma ferramenta importante de trabalho – a Metodologia de Diagnóstico de Situações. A MDS, a qual se baseia no fato (aliás, óbvio) de que cada ator social, em função da sua visão de mundo, dos resultados que quer e pode alcançar, formula um diagnóstico particular da realidade, da “sua” situação-problema.

Falamos ainda sobre a Governabilidade mostrando que ela é proporcional – diretamente – à Capacidade de Governo e ao Apoio Político e – inversamente – à ambição de mudança do Projeto Político do governante.

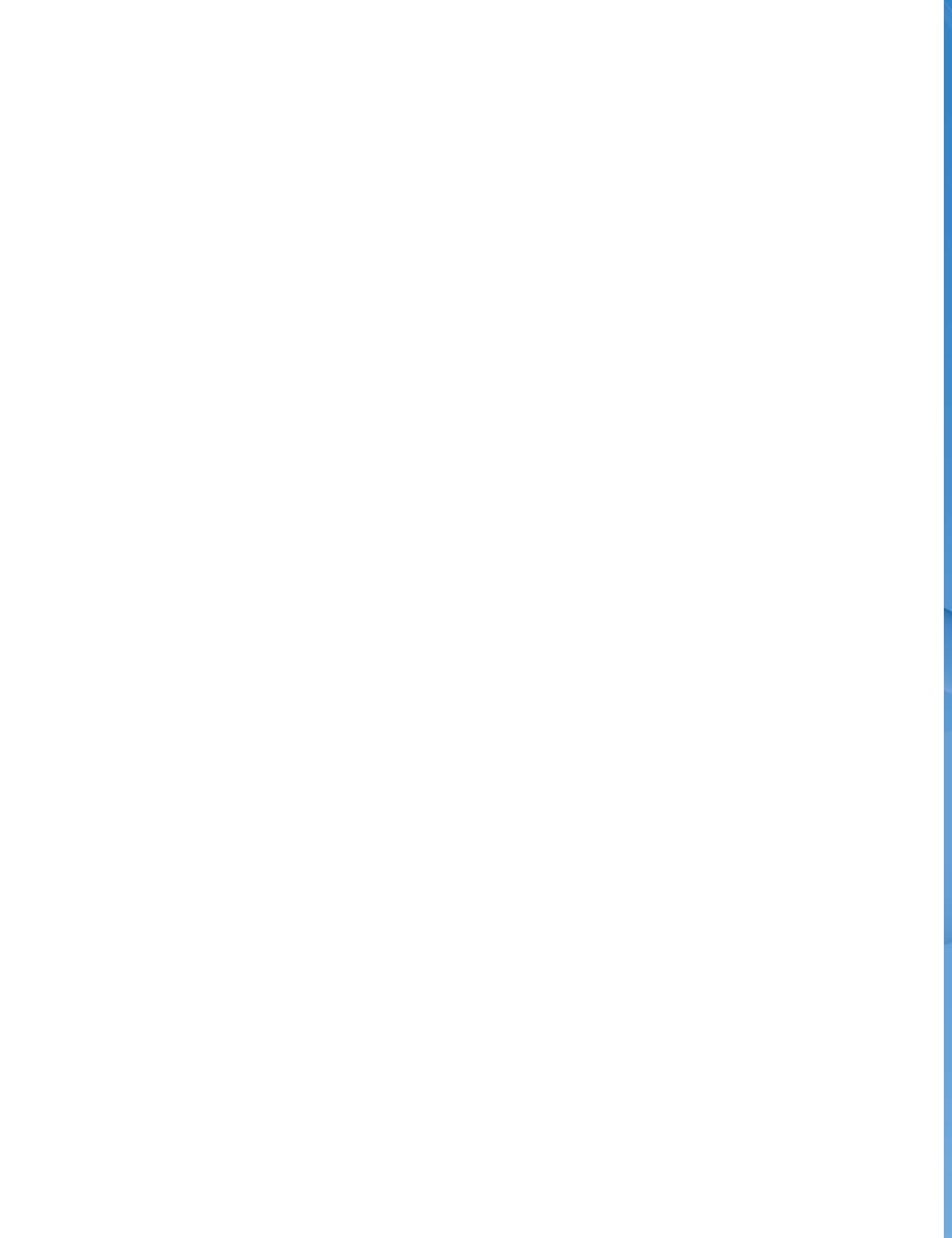
Por fim, mostramos a importância, para o PEG, do fluxograma explicativo situacional de uma situação-problema, baseada no estabelecimento de relações de causa e efeito entre as variáveis que conformam o seu modelo.



Atividades de aprendizagem

Antes de prosseguir, vamos verificar se você entendeu tudo até aqui! Para saber, procure, então, responder às atividades a seguir. Caso tenha dúvidas, faça uma releitura cuidadosa dos conceitos ou resultados ainda não entendidos.

1. O que é um ator social e um jogo social? Dê exemplos.
2. Entre os três aspectos que influenciam a Governabilidade, qual é o que esta disciplina procura apoiar?
3. Escolha (ou imagine) uma situação-problema que preocupa um gestor e utilize a Metodologia de Diagnóstico de Situações para elaborar o seu fluxograma explicativo.



UNIDADE 4

METODOLOGIA DE PLANEJAMENTO DE SITUAÇÕES

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:


- ▶ Compreender os conceitos da Metodologia de Planejamento de Situações;
- ▶ Entender sua relação com a Metodologia de Diagnóstico de Situações;
- ▶ Diferenciar o momento descritivo (Metodologia de Diagnóstico de Situações) do momento normativo (Metodologia de Planejamento de Situações); e
- ▶ Saber atuar no momento oportuno e com eficácia a partir da concepção de ações que levem em conta as estratégias de outros atores e eventuais mudanças de contexto.

INTRODUÇÃO

Esta Unidade sintetiza os elementos e conceitos da Metodologia de Planejamento de Situações (MPS) necessários para apoiar o trabalho a ser desenvolvido pelos alunos. Retomando a analogia náutica que traçamos na Unidade anterior, ela corresponderia às ações que o gestor (veleizador) teria de tomar para, utilizando a informação proporcionada pela 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 se baseia nos resultados alcançados com a aplicação da MDS apresentada na Unidade anterior, em especial, no fluxograma explicativo da situação. É sobre esta base que o trabalho de análise e de planejamento de situações tem início. Reflexões suscitadas em outras disciplinas são também essenciais, como também o são no caso da MDS, para colocar “carne” no processo de aplicação da MPS. São elas que irão complementar e criar melhores condições para a formulação de ações, a fixação de recursos a utilizar e de resultados a atingir.

Da mesma forma que a MDS se dedica a elucidar os momentos descritivo e explicativo do tratamento de uma situação-problema, a MPS o faz em relação ao momento normativo.



Este texto é resultado de uma revisão, ampliação e adaptação do capítulo sobre a Metodologia de Planejamento de Situações, de Dagnino e outros (2002).

UMA VISÃO PRELIMINAR DO RESULTADO

Você lembra do nosso exemplo sobre a derrota do Palmeiras frente ao Corinthians, citado na Unidade anterior? Caso você não lembre, faça uma releitura antes de dar continuidade nesta seção.

Com base neste exemplo temos uma visão preliminar do resultado da aplicação da MPS. Observe que depois de terem selecionado os Nós Críticos e elaborado a árvore de problemas, os jogadores formularam, para cada Nó Crítico, ações para atacá-los. Eles chegaram à formulação apresentada na Figura 12.

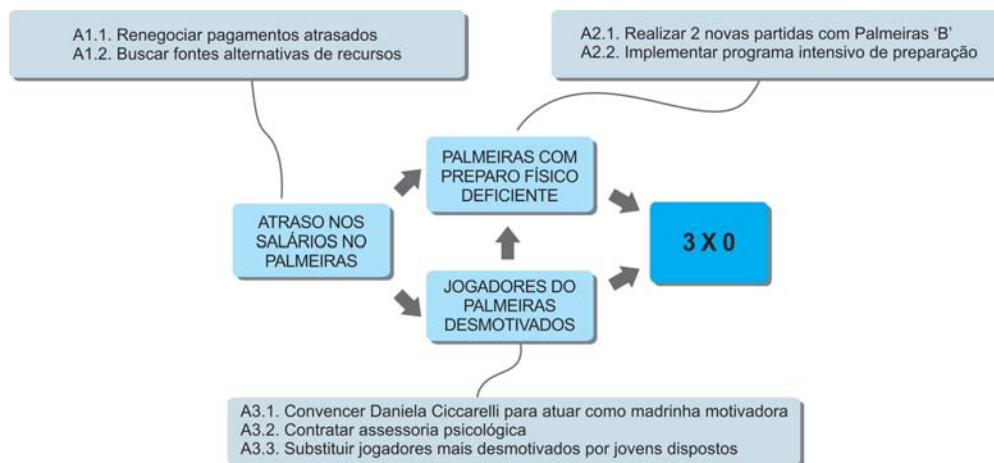


Figura 12: Nós Críticos e suas ações
Fonte: Elaborada pelo autor deste livro

Em seguida, os jogadores definiram, para cada ação de cada um dos três Nós Críticos, os atores envolvidos. Eles chegaram, então, aos resultados mostrados nas Figuras 13, 14 e 15, que são o ponto de partida para o detalhamento das ações seguintes da MPS.

A1.1. Renegociar os SALÁRIOS atrasados

Atores envolvidos:

- Comissão de jogadores
- Patrocinador do Palmeiras
- Presidente do Palmeiras
- Agência que detém os direitos de transmissão de TV

A1.2. Buscar fontes alternativas de recursos

Atores envolvidos:

- Empresa de *marketing* contratada
- Chefes de torcida organizada
- Presidente da CBF
- Presidente do Palmeiras
- Patrocinador do Palmeiras

Figura 13: Atraso nos salários do Palmeiras
Fonte: Elaborada pelo autor deste livro

A2.1. Postergar os próximos jogos

Atores envolvidos:

- Presidente da CBF
- Presidente do primeiro clube adversário
- Presidente do segundo clube adversário
- Agência que detenha os direitos de transmissão de TV
- Presidente do Palmeiras

A2.2. Implementar programa intensivo de preparação

Atores envolvidos:

- Técnico do Palmeiras
- Preparador Físico
- Jogadores

Figura 14: Palmeiras com má preparação física
Fonte: Elaborada pelo autor deste livro

A3.1. Convencer uma modelo a atuar como madrinha da equipe

Atores envolvidos:

- Empresa de *marketing* contratada pelo Palmeiras
- Representante da modelo
- Chefes da torcida organizada
- Presidente da CBF
- Presidente do Palmeiras
- Patrocinador do Palmeiras

A3.2. Contratar assessoria psicológica

Atores envolvidos:

- Presidente do Palmeiras
- Patrocinador do Palmeiras
- Técnico do Palmeiras

A3.3. Substituir jogadores mais desmotivados por jovens motivados

Atores envolvidos:

- Técnico do Palmeiras
- Patrocinador do Palmeiras

Figura 15: Palmeiras pouco motivado
Fonte: Elaborada pelo autor deste livro

PLANEJAR POR SITUAÇÕES-PROBLEMA

Sabemos que o dirigente público necessita de capacitação para jogar o jogo social e institucional. Mas, o que significa “jogar bem”?

Jogar bem 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:

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

Apresentada na Unidade 3. Se você tiver alguma dúvida sobre este tema busque fazer uma releitura cuidadosa da Unidade.

Para você entender melhor, preparamos um exemplo relacionado ao aumento do número de crimes cometidos por adolescentes. Veja o Quadro 2:

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.

Quadro 2: Aumento do número de crimes cometidos

Fonte: Elaborado pelo autor deste livro

A escolha entre estes 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.

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 isto 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. A explicação situacional resultante é autorreferenciada, ou seja, ela é condicionada pelo ponto de vista do ator. E, por isso, 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, 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, na Figura 16, um esquema que sintetiza a metodologia de planejamento baseado na análise de situações-problema, que é a que adotamos como eixo de nossa proposta de PEG.

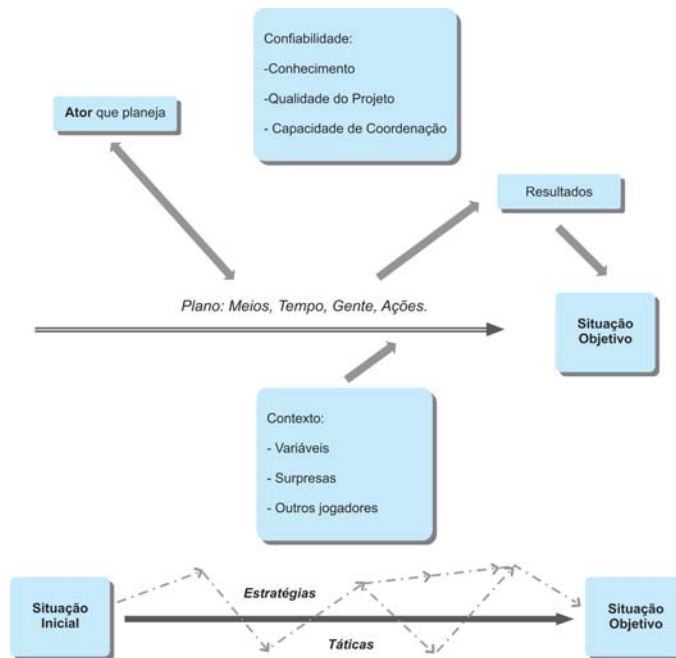


Figura 16: Esquema geral para planejamento estratégico governamental
 Fonte: Matus (1994)

*Plano – é uma construção que implica em uma estratégia e um conjunto de táticas a implementar, e que demanda gente em condições de realizar e de coordenar as ações a serem executadas. Fonte: Elaborado pelo autor deste livro.

Os módulos de ação previstos em um plano são denominados de operações.

Na situação inicial, o ator declara sua insatisfação sobre uma dada realidade em um determinado momento e, por isto, 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 este agir implica em permanente avaliação e revisão do que foi planejado. Para obter confiabilidade é necessário verificarmos a todo o 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.

Planejar implica em 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, e elas são elaboradas como a solução de cada Nó Crítico identificado num fluxograma explicativo. Solução essa a ser alcançada no âmbito deste 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, é necessário que 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.

Na seção a seguir, você vai conhecer os principais componentes deste detalhamento.

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.

AÇÕES, ATIVIDADES, TAREFAS

As ações, as atividades e as 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 for preciso, 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.

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.

Produtos

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.

Recursos

Recurso é tudo aquilo que um ator pode mobilizar para viabilizar a consecução dos seus objetivos. A execução de um plano implica no gerenciamento de múltiplos recursos escassos.

Para o processo de planejamento que aqui propomos, é necessário trabalhar com um conceito bastante amplo de recurso. O Quadro 3 indica os recursos que podem ser utilizados para a viabilização de ações planejadas.

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

Quadro 3: Recursos para viabilização de ações planejadas
Fonte: Elaborado pelo autor deste livro

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 desta 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.

Prazos

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).

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).

ETAPAS PARA A FORMULAÇÃO DE UM PLANO DE AÇÃO

Buscando auxiliar você, estudante, preparamos um resumo de 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. Esta 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.

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 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.

ATUAR SOB INCERTEZA

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 e se são verificadas mudanças significativas no contexto em que ele deve ser implementado.

Considerando que surpresas sempre ocorrem e podem gerar alto impacto sobre o plano e os resultados esperados, podemos afirmar que o plano 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; 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, preparamos um conjunto de pontos (uma *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: 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.

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 posterga-se 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. Conheça-os a seguir:



Condicionante da eficácia das operações induzindo para que os resultados previstos não sejam alcançados.

- ▶ **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, e são objetos de outros trabalhos sobre o tema.

Resumindo



Chegamos à última Unidade deste livro, destinada à Metodologia de Planejamento de Situações!

Aqui você aprendeu a “Planejar por Situações-Problema”. Isto é, a executar as Etapas para a formulação de um Plano de Ação (conceber Operações e Ações, avaliar a força dos atores com ele envolvidos, alocar recursos, definir prazos e responsabilidades etc.) a partir do Fluxograma Explicativo da Situação-Problema resultante da aplicação da Metodologia de Diagnóstico de Situações.

Aprendeu também como fazer a Gestão do Plano, mediante a consideração de seus focos de debilidade e das dificuldades inerentes ao PEG associadas ao fato de que sempre estamos atuando “sob incerteza”.

O “pano de fundo” delineado nas duas primeiras Unidade e as categorias analíticas, tais como ator social, jogo social, situação-problema, e procedimentos de modelização apresentados na terceira, foram aqui “aterrissados” no campo mais estrito onde se dá o processo de planejamento propriamente dito.

Agora você está apto a fazer com realismo e eficácia a alocação de recursos, a determinação dos prazos das operações e das ações, a delinear a trajetória do plano, a avaliar os pré-requisitos, concomitâncias, intervalos, os pontos de confluência, a especificar os recursos necessários (e ajustá-los à sua disponibilidade) para cada ação.

Mantendo a ideia de que nossa metodologia privilegia aspectos situacionais e estratégicos, vimos que o plano só se completa na ação, nunca antes. E, que ele deve ser refeito permanentemente a partir da análise sobre o desenvolvimento dos fatos concretos, a evolução do plano, o avanço da capacidade de elaboração individual, coletiva e da instituição.

Depois deste tempo e espaço virtual em que de alguma estranha maneira estivemos ligados por esta disciplina, só resta desejar a você sucesso. E esperar que a motivação que nos levou a propô-la, de proporcionar elementos teórico-práticos para que você possa participar do desafio que representa para o País a transformação do “Estado Herdado” no “Estado Necessário”, seja também sua.



Atividades de aprendizagem

Vamos verificar como foi seu entendimento até aqui? Uma forma simples de fazer isso é você realizar as atividades propostas a seguir.

1. Aplique os conteúdos da Metodologia de Planejamento de Situações em uma situação-problema tratada por você através da Metodologia de Diagnóstico de Situações apresentada na Unidade anterior.
2. Tendo como referência o seu Fluxograma Explicativo e após a identificação dos nós críticos, explique por que são estas, e não outras, as causas escolhidas.
3. Tendo como referência a sua Árvore de Problemas, apresente detalhadamente cada uma das etapas para a formulação de seu Plano de Ação (operações, Matriz Operacional etc.).
4. Identifique possíveis focos de debilidade de seu Plano de Ação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

À GUIA DE CONCLUSÃO

Esta conclusão retoma aspectos relativos à função que a disciplina de PEG deve desempenhar no âmbito do Curso e, a partir deles, mostrar a forma como se espera que você se aproprie dos conteúdos analítico-conceituais tratados nas Unidades 2 e 3, e dos de natureza operacional apresentado na Unidade 4. Sugere, também, a relação que tais conteúdos poderão fazer com os conteúdos apresentados nas demais disciplinas visando a aproveitá-los no desenvolvimento dos momentos descritivo (com a aplicação da MDS) e normativo (com a aplicação da MPS) do PEG.

Com relação aos Conteúdos Introdutórios ao PEG, esperamos que você tenha presente as condições adversas que as atividades a ele relacionadas terão que ser por ele realizadas, isto é, tanto em termos da perspectiva histórica de longo prazo quanto em termos do contexto sociopolítico e institucional que ainda sustenta o “Estado Herdado” e dificulta o trânsito ao “Estado Necessário” pela via do *momentum* da Reforma Gerencial, e do contexto disciplinar da Administração Pública que não tem estimulado a incorporação dos conteúdos de Análise de Políticas e de Planejamento Estratégico Situacional à formação dos gestores públicos.

Com relação à Unidade que mostra como esta disciplina de PEG foi conformada mediante a combinação dos enfoques de Análise de Políticas (que por sua vez é uma convergência que se inicia na década de 1960, nos países avançados, da Ciência Política e da Administração Pública) e Planejamento Estratégico Situacional

(criado um pouco depois na América Latina como uma tentativa de sanar os defeitos e lacunas que apresentava o planejamento convencional, especialmente em relação às características do Estado latino-americano), a intenção é possibilitar que o aluno contraste a opção que escolhemos com outras maneiras de entender o PEG, e também, de revisar as trajetórias daquelas disciplinas.

O conteúdo das Unidades 4 e 5, de natureza metodológica e instrumental, depende para sua aplicação de forma proveitosa, não apenas das duas Unidades anteriores mas, também, dos conteúdos abordados em outras disciplinas do Curso.

A Unidade 4, que apresenta a MDS, tem como objetivo possibilitar ao aluno a capacidade de realizar um diagnóstico da situação-problema por ele escolhida. Essa atividade deverá servir como um espaço de experimentação e aplicação dos conteúdos apresentados nas demais disciplinas, uma vez que a ideia é que ele “pendure-os” nesse primeiro diagnóstico. Isto é, que os utilize para melhor desenvolver este primeiro momento, de caráter descritivo-explicativo, do PEG.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

No que se refere à metodologia de aprendizado, a disciplina parte da ideia de que é importante para um aluno de um Curso como o que estamos tratando produzir documentos que representem os resultados que alcançou. No caso de uma disciplina cujo objetivo é fornecer elementos teórico-práticos orientados a aumentar a sua capacidade para a atividade de PEG, consideramos que esse documento deve registrar de forma sistemática os resultados que ele irá obter através da aplicação das duas metodologias fundamentais que a integram: a Metodologia de Diagnóstico de Situações e a Metodologia de Planejamento de Situações.

O documento será construído paulatinamente em torno de uma situação-problema escolhida e enunciada pelo aluno. Este enunciado

deverá tomar como ponto de partida, preferencialmente, um dos problemas enfrentados pelo aluno em seu ambiente de trabalho.

A metodologia de aprendizado adotada está baseada na identificação e no “processamento” da situação-problema enunciada e tem como elemento aglutinador a elaboração do documento.

O documento será então elaborado mediante a aplicação dos conceitos, metodologias e demais conteúdos apresentados nesta disciplina, e nas outras que ele estiver cursando ou já tiver cursado, com vistas a “processar” a situação-problema.

A ênfase do trabalho deverá recair inicialmente sobre o “momento descritivo” e o “momento explicativo”, dedicado a explicar como e por que se chegou à situação-problema descrita mediante a aplicação da Metodologia de Diagnóstico de Situações.

O “momento normativo” será operacionalizado mediante a Metodologia de Planejamento de Situações. Este terceiro momento tem por objetivo que o aluno se concentre na transformação da situação-problema mediante a aplicação dessa metodologia, dos demais instrumentos, dos conteúdos adquiridos durante o Curso, e de acordo com sua visão de mundo, suas opções políticas, culturais, de gênero etc.

Esperamos que esse documento possa ser útil para o aluno, pois, à medida que ocorra a sua progressão, passará a ser interessante “repassar” (para si ou para alguém), melhorar, criticar os conteúdos, conceitos, códigos, marcos de referência analíticos, modelos, metodologias de trabalho etc., que então irá utilizar.

OBJETIVOS A SEREM ATINGIDOS PELO ALUNO

Esperamos que os conhecimentos adquiridos e as habilidades desenvolvidas por você, aluno, estejam materializadas num documento que deverá atender aos seguintes procedimentos para a sua elaboração:

- ▶ Identificar um problema relevante para seu trabalho cotidiano que o seu grupo deseje trabalhar. Deverá ser evitada uma ênfase excessiva a apresentação e descrição de propostas, atividades, programas, processos de formulação, implementação e avaliação, aspectos institucionais, resultados já obtidos etc., relativos à situação-problema escolhida.
- ▶ Realizar um diagnóstico da situação-problema e que merece o envolvimento do aluno como “ator que declara” e como ator disposto a atuar. A aplicação da Metodologia de Diagnóstico de Situações (MDS) é o primeiro marco do processo de elaboração do documento, uma vez que permite a obtenção de uma clara identificação das variáveis e relações de causalidade que compõem a modelização do sistema sobre o qual se desenvolverá o trabalho até o final da disciplina.
- ▶ Elaborar uma lista preliminar dos indicadores disponíveis acerca da situação-problema aparentemente adequados para o seu processamento.
- ▶ Identificar os atores sociais que atuam no âmbito da situação-problema e descrever a forma como atuam no sentido de mantê-la ou alterá-la.
- ▶ Descrever o processo decisório em que intervêm os atores identificados mediante o qual a situação-problema foi gerada. Destacar os processos de definição e priorização da agenda. Identificar o processo de conformação da agenda política protagonizado pelos atores indicando eventuais conflitos abertos, encobertos e latentes que podem ser associados a ela e a conveniência da transformação destes em conflitos abertos.

- ▶ Apontar os descritores de situação-objetivo (ou resultados esperados) com a resolução ou a superação da situação-problema escolhida.
- ▶ Descrever as restrições identificadas no balanço expresso no Triângulo de Governo relacionando à ambição de mudança do projeto político do “ator que declara”, à disponibilidade de apoio político e à capacidade de governo.
- ▶ Revisar a lista de indicadores da situação-problema de modo a eliminar os desnecessários ou inadequados e incorporar os que decorrem das análises realizadas nos quatro itens anteriormente citados.

CONCLUSÃO

É urgente a necessidade de capacitar o gestor público para levar a cabo as tarefas colocadas pela atual conformação das relações Estado-Sociedade e pelo cenário a ser construído. Fazê-lo através de um Curso de Especialização como este, parece ser essencial para permitir que essas relações sejam capazes de promover o país mais justo, igualitário e ambientalmente sustentável que todos desejamos.

Ajustar o aparelho de Estado visando a alterar essas relações Estado-Sociedade, desde que respeitando as regras democráticas, é um direito legítimo de governos eleitos com o compromisso de levar a cabo suas propostas. Assumir explicitamente essa intenção não diferencia o atual governo de outros que ocuparam anteriormente o aparelho de Estado. O que sim o faz é o fato de que ela esteja sendo buscada através de um significativo esforço por aumentar quantitativa e qualitativamente a capacidade do corpo de funcionários públicos para implementar as suas propostas.

Um Curso de Gestão Pública como o que aqui se discute, parece ser uma condição necessária, inclusive, para assegurar que as mudanças sejam realizadas de forma competente, criteriosa, sem comprometer os êxitos anteriormente obtidos e com a máxima aderência aos consensos que alcançou a sociedade brasileira de respeito à participação cidadã, democrática e republicana de todos os seus integrantes.

Referências



ARAGÃO, Cecília; SANGO, Maria da Conceição. O método do caso no ensino de administração pública: um exercício prático. In: TENÓRIO, Fernando Guilherme. *Gestão social: metodologia e casos*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

ATRIO, Jorge; PICCONE, Maria. De la Administración Pública a la Gerencia Pública. El porqué de la necesidad de gestionar la transición. Caracas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 42, oct. 2008.

BARDACH, Eugene. *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*. Washington DC: Brookings Institution Press, 1998.

BENTO, José Alexandre da Graça; FERROZ, Paulo Corrêa Luiz. *Curso Gestão Estratégica Pública*. Campinas, Outubro de 2005.

BILHIM, João. *Comportamento Organizacional*. Lisboa: Universidade Aberta, 1997.

BORÓN, Atilio. *A Crise do Neoliberalismo e os Perigos do Possibilismo*. Disponível em: <http://resistir.info/argentina/boron_06set04.html>. Acesso em: 6 set. 2004.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho Estado MARE* (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado). Brasília: Presidência da República. Imprensa Oficial, set. 1995.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado nos anos 90 lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, n. 45, 1998, 49-95. *Desarrollo Económico*, 38(150) jul. 1998.

_____. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. *Rev. Sociol. Polit.*, jun. 2007, n. 28, p. 9-30.

BRUGUÉ, Quim. Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa. *Reforma y Democracia*. CLAD, n. 29, jun. 2004. Caracas.

Carta Ibero-americana de *Qualidade na Gestão Pública*. Disponível em: <<http://tinyurl.com/mdo7nm>>. Acesso em: 10 out. 2009.

COSTA, Frederico Lustosa da. Condicionantes da reforma do Estado no Brasil. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna (Org.). *Estado e Gestão Pública: Visões do Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Editora FGV. ISBN 85-225-0547-0. p. 133-158.

COSTA, Greiner; DAGNINO, Renato. *Gestão Estratégica em Políticas Públicas*. Rio de Janeiro: t.mais.oito, 2008. v. 1. p. 333.

COUTINHO, Carlos. *A época neoliberal: revolução passiva ou contra-reforma?* 5º Seminário Internacional Gramsci. UNESP, Marília, São Paulo, 28-30 ago. 2007.

DAGNINO, Renato. *Neutralidade da ciência e determinismo tecnológico*. Campinas: Editora da Unicamp, 2008.

DAGNINO, Renato *et al.* *Gestão Estratégica da Inovação: metodologias para análise e implementação*. Taubaté: Editora Cabral Universitária, 2002. p. 350.

DINIZ, Paulo. *Responsabilidade Social Empresarial e Sociedade Política: elementos para um debate acerca da questão social no neoliberalismo*. Monografia. Departamento de Ciências Sociais. Universidade Federal de Uberlândia, 2007.

DRUCKER, Ferdinand. *A Profissão de Administrador*. São Paulo: Pioneira Thompson Learning, 1998.

EVANS, Peter. El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales del mercado y la democracia deliberativa. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 25, Caracas, feb. 2003.

FALEIROS, Vicente. *A política social do Estado capitalista*. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

FISCHER, Tânia. A Difusão do Conhecimento sobre Organizações e Gestão no Brasil: seis propostas de ensino para o decênio 2000/2010. In: SANTOS, Reginaldo Souza (Org.). *A Administração Política como Campo do Conhecimento*. Salvador: Mandacaru, 2004. p. 157-175.

- FRANÇA FILHO, Genauto. Para um olhar epistemológico da administração: problematizando o seu objeto. In: SANTOS, Reginaldo Souza (Org.). *A administração política como campo do conhecimento*. Salvador: Mandacaru, 2004. p. 119-143.
- HAM, Christopher; HILL, Michael. *The policy process in the modern capitalist state*. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1993.
- HOUAISS. Antonio. *Dicionário on-line da língua Portuguesa*. Versão 2.0a. CD-ROM. 2007.
- KOLDO, Echebarría. Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: configuraciones y roles en el proceso de elaboración de políticas públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. n. 34, feb. 2006. Caracas.
- LACOMBE, Francisco; HEILBORN, Gilberto. *Administração: princípios e tendências*. São Paulo: Saraiva, 2003.
- LASSWELL, Harold. The Policy Orientation. In: LERNER, Daniel; LASSWELL, Harold. *The Policy Sciences*. Stanford: Stanford University Press, 1951.
- LONGO, Francisco. Oferta y demanda de gerentes públicos. Un marco de análisis de la institucionalización de la dirección pública profesional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. n. 35, jun. 2006. Caracas.
- MATUS, Carlos. *Política, Planejamento e Governo*. Brasília: IPEA, 1993.
- _____. *Guia de Análise Teórica*. Seminário Governo e Planejamento. Brasília: Min. Trabalho, 1994.
- _____. *Adeus, senhor presidente: governantes governados*. São Paulo: Fundap, 1996.
- _____. *Estratégias Políticas*. São Paulo: FUNDAP, 1996.
- MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. *Introdução a administração*. 3. ed. São Paulo: Editora Atlas, 1992.
- MORA-ALFARO, Jorge. *El sinuoso camino a la descentralización y el necesario fortalecimiento del gobierno local*. MPRA Paper, Munich Personal RePEc Archive, 2009.

O'DONNELL, Guillermo. Sobre o corporativismo e a questão do Estado. *Cadernos do Departamento de Ciências Políticas*. Belo Horizonte, UFMG (3), 151, mar. 1976, p. 1.

_____. Anotações para uma teoria do Estado (I). *Revista de Cultura e Sociedade*, n. 3, nov.-jan. 1981, p. 71-93.

_____. Acerca del Estado en América Latina contemporánea: Diez tesis para discusión. In: PNUD. *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, contribuciones para el debate*. Buenos Aires: Alfaguara, 2004.

_____. *Algunas reflexiones acerca la democracia, el Estado y sus múltiples caras*. Conferencia Plenaria en el XIII Congreso del CLAD, Buenos Aires, 4-7, nov. 2008.

OFFE, Claus. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994.

OSPINA, Sonia. Gobernanza y liderazgos para el cambio social. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 35, jun. 2006. Caracas.

OSZLAK, Oscar. De menor a mejor: el desafío de la “segunda” reforma del Estado. *Revista Nueva Sociedad*, n. 160, Venezuela, 1999.

PARAMIO, Ludolfo. El regreso del Estado: entre el populismo y la regulación. Caracas: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 42, oct. 2008.

SCHMITTER, Philippe C. Democratización y capacidad del Estado. Reforma y Democracia. *Revista del Clad*, n. 34, feb. 2006. Caracas, Venezuela. p. 93-124.

SOUZA, Reginaldo. *A Administração Política como Campo do Conhecimento*. Salvador: Mandacaru, 2004.

TENÓRIO, Fernando Guilherme; SARAVIA, Enrique. Escorços sobre gestão pública e gestão social. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna (Org.). *Estado e Gestão Pública: Visões do Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Editora FGV. ISBN 85-225-0547-0. p. 107-132.

THWAITES, Mabel ¿Qué Estado tras el experimento neoliberal? *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 41, jun. 2008.

VILLANUEVA, Luis Aguilar. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. 2. ed. México: Grupo Editorial Porrúa, 1996.

WAISSBLUTH, Mario. *La Reforma del Estado en América Latina: Guía abreviada para exploradores de la jungla*. 2002. POLIS. Santiago, Chile.

_____. La insularidad en la gestión pública latinoamericana. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 27, oct. 2003. Caracas.

WILDAVSKY, Aaron. *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Boston: Little Brown, 1979.

MINICURRÍCULO

Renato Peixoto Dagnino

Professor titular no Departamento de Política Científica e Tecnológica da UNICAMP, tem atuado como professor convidado em várias universidades no Brasil e no exterior. Graduiu-se em Engenharia em Porto Alegre e estudou Economia no Chile e no Brasil, onde fez o mestrado e o doutorado. Sua Livre Docência na UNICAMP e seu Pós-Doutorado na Universidade de Sussex foram na área de Estudos Sociais da Ciência e Tecnologia. Incorporou-se à UNICAMP em 1977, onde colaborou com o Prof. Rogério Cerqueira Leite na criação da primeira incubadora de empresas latino-americanas – a Companhia de Desenvolvimento Tecnológico – e, a partir de 1979, com o Prof. Amílcar Herrera na criação do Instituto de Geociências e da área de Política Científica e Tecnológica daquela universidade. Alcançou reconhecimento internacional na década de 1980 pelos seus trabalhos sobre economia de defesa e sobre a P&D e produção militares latino-americanas. Desde então tem se dedicado ao estudo das relações Ciência-Tecnologia-Sociedade na América Latina. Mais especificamente, à análise da política relativa ao complexo público da pesquisa e da educação superior, à gestão estratégica da inovação, à adequação sociotécnica, à construção de um estilo de Política de C&T aderente ao cenário de democratização latino-americano e ao estudo do debate sobre o determinismo tecnológico e a neutralidade da ciência. Entre as ferramentas e metodologias que mais utiliza estão: análise de sistemas, análise estrutural, construção de modelos, *policy analysis*, construção de cenários, prospectiva e planejamento estratégico.

