

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
Bacharelado em Administração Pública

PLANEJAMENTO E PROGRAMAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Maria Ceci Araujo Misoczky
Paulo Guedes



2011

© 2011. 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.

M678p Misoczky, Maria Ceci Araujo
Planejamento e programação na administração pública / Maria Ceci Araujo Misoczky, Paulo Guedes. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2011.
184p. : il.

Bacharelado em Administração Pública
Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-7988-127-5

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

CDU: 65.01

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

PRESIDENTA DA REPÚBLICA

Dilma Vana Rousseff

MINISTRO DA EDUCAÇÃO

Fernando Haddad

PRESIDENTE DA CAPES

Jorge Almeida Guimarães

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

REITOR

Alvaro 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

Gilberto de Oliveira Moritz

SUBCHEFE DO DEPARTAMENTO

Marcos Baptista Lopez Dalmau

DIRETORIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

COORDENAÇÃO GERAL DE ARTICULAÇÃO ACADÊMICA

Liliane Carneiro dos Santos Ferreira

COORDENAÇÃO GERAL DE SUPERVISÃO E FOMENTO

Grace Tavares Vieira

COORDENAÇÃO GERAL DE INFRAESTRUTURA DE POLOS

Joselino Goulart Junior

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 Michelin
Teresa Cristina Janes Carneiro

METODOLOGIA PARA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Universidade Federal de Mato Grosso

COORDENAÇÃO TÉCNICA – DED

Soraya Matos de Vasconcelos
Tatiane Michelin
Tatiane Pacanaro Trinca

AUTORES DO CONTEÚDO

Maria Ceci Araujo Misoczky
Paulo Guedes

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
Érika Alessandra Salmeron Silva

Designer Instrucional
Denise Aparecida Bunn
Érika Alessandra Salmeron Silva
Silvia dos Santos Fernandes

Auxiliar Administrativo
Stephany Kaori Yoshida

Capa
Alexandre Noronha

Ilustração
Adriano Schmidt Reibnitz

Projeto Gráfico e Editoração
Annye Cristiny Tessaro

Revisão Textual
Mara Aparecida Andrade da Rosa Siqueira

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 (MEC) está enfrentando o primeiro desafio com o 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, por meio de 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), pelo 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 (IPESs), vinculadas à UAB, que colaboraram na elaboração do Projeto Político-Pedagógico (PPP) dos cursos. Em segundo lugar, este projeto será aplicado por todas as IPESs e pretende manter um padrão de qualidade em todo o País, mas abrindo margem para que cada IPES, 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 IPES 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 IPESs 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 as paralisações que sempre comprometem o entusiasmo dos estudantes.

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.

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

SUMÁRIO

Apresentação.....	9
-------------------	---

Unidade 1 – Introdução ao Planejamento Público

Introdução ao Planejamento Público.....	13
Por que Planejar?.....	14
O Plano.....	18
Principais Abordagens de Planejamento Público.....	20

Unidade 2 – Planejamento Estratégico Situacional

Planejamento Estratégico Situacional.....	47
O Momento Explicativo.....	48
O Momento Normativo.....	55
O Momento Estratégico.....	66
O Momento Tático-operacional.....	72

Unidade 3 – Evolução do Planejamento Governamental no Brasil

Evolução do Planejamento Governamental no Brasil.....	87
Estado, Administração Pública e Planejamento.....	87
Reforma do Estado e da Administração Pública.....	104

Unidade 4 – Planos de Desenvolvimento no Brasil

Planos de Desenvolvimento no Brasil.....	113
Experiências do Planejamento Governamental no Brasil.....	115

Unidade 5 – A Estrutura do Planejamento Governamental

A Estrutura do Planejamento Governamental.....	137
A Constituição Federal de 1988 e o Planejamento.....	137
Os Planos Plurianuais – PPA.....	141
Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal – SPOF	150

Unidade 6 – Práticas Participativas na Gestão e no Planejamento

Práticas Participativas na Gestão e no Planejamento	159
A Participação na Administração Pública Brasileira no Período Recente.....	164
Vantagens e Desvantagens em Processos Participativos	167
Planejamento Estratégico Participativo (PEP)	168

Considerações Finais	177
-----------------------------------	-----

Referências	179
--------------------------	-----

Minicurriculo	184
----------------------------	-----

APRESENTAÇÃO

Caro estudante,

Seja bem-vindo à disciplina *Planejamento e Programação na Administração Pública*.

A esta altura do curso você já está familiarizado com um importante autor brasileiro: Alberto Guerreiro Ramos. Uma de suas preocupações centrais era recusar a adoção mecânica de métodos e processos produzidos em outros contextos sem levar em conta nossas especificidades e nossas necessidades de autodeterminação. Não se tratava de uma postura de desprezo ou repulsa ao produzido em outros países, mas da valorização dos esforços de teorização e desenvolvimento de tecnologias de intervenção adequadas à nossa realidade.

As duas primeiras Unidades desta disciplina trazem as ideias e o método de planejamento desenvolvidos por um autor chileno – Carlos Matus – que tinha as mesmas preocupações que Guerreiro Ramos. Por isso, é importante ressaltar que o método aqui apresentado foi desenvolvido especificamente a partir da problemática e das características peculiares ao contexto das sociedades latino-americanas. Mais que isto, foi desenvolvido com a preocupação central de incorporar as peculiaridades e desafios da Administração Pública.

A relevância desse autor ficará evidente no transcorrer da disciplina, já que sob a influência de suas formulações há uma mudança na lógica do planejamento público brasileiro que tem seu marco no Plano Plurianual (PPA) 2000-2003 e se expressa até hoje. Além disso, suas formulações serão retomadas na última Unidade da disciplina (Unidade VI), quando abordaremos aspectos relativos à participação na gestão e no planejamento.

Na Unidade III faremos a apresentação do planejamento no âmbito governamental. Será mostrada a evolução do planejamento estatal relacionando-a aos movimentos de modernização da Administração Federal: os impasses e os aperfeiçoamentos do planejamento no processo de afirmação e consolidação no seio governamental.

Na Unidade IV, os principais planos gerais econômicos do Governo Federal serão vistos especialmente através da leitura dos aspectos político, institucional e administrativo. E, na Unidade posterior, será detalhada a estrutura e o funcionamento do sistema de planejamento federal, com a apresentação dos quatro ciclos do Plano Plurianual de investimentos da Administração Federal.

A disciplina foi construída a quatro mãos. As Unidades I, II e VI ficaram a cargo da professora Maria Ceci Misoczky. As Unidades III, IV e V foram produzidas pelo professor Paulo Guedes.

Desejamos a você, estudante, bons estudos e sucesso na disciplina!

Professores Maria Ceci Misoczky e Paulo Guedes

UNIDADE 1

INTRODUÇÃO AO PLANEJAMENTO PÚBLICO

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Conhecer os conceitos básicos e os modelos mais representativos do planejamento público;
- ▶ Distinguir entre o planejamento normativo e o planejamento estratégico situacional; e
- ▶ Familiarizar-se com a linguagem e a lógica do planejamento estratégico situacional.

INTRODUÇÃO AO PLANEJAMENTO PÚBLICO

Caro estudante!

Nesta Unidade você terá uma introdução ao tema do Planejamento Público, seus conceitos básicos e os modelos mais representativos: o planejamento normativo tradicional e o planejamento estratégico situacional (PES).

É possível que haja algum estranhamento com relação à linguagem empregada, no entanto, é importante trabalhar segundo a linguagem dos autores e respectivas abordagens. Como diz Carlos Matus, autor central nas duas primeiras Unidades, nossa capacidade de compreender o mundo é do tamanho do nosso vocabulário. Por isso, aprender também é ampliar o vocabulário. Reconhecendo essa dificuldade, procuramos sempre definir os termos – seja no texto, seja no Glossário. Nos seus estudos, em suas participações nos grupos de interação e nos seus textos, incorpore a linguagem e evite traduções para termos com os quais têm mais familiaridades. Esse é o melhor caminho para a aprendizagem.

Bom trabalho!

Nas Unidades I e II o PES será pormenorizado. Esta opção se deve ao fato de que sua lógica e vocabulário foram incorporados no planejamento governamental brasileiro desde a elaboração do Plano Plurianual 2000-2003. Além disso, o PES é um instrumento não apenas para o planejamento governamental, mas para o planejamento público em sentido mais amplo, incluindo o planejamento realizado em organizações públicas – nos três níveis de governo –, e também em organizações da sociedade, como organizações não governamentais e movimentos sociais. Ou seja, os temas do planejamento público são os problemas públicos, e tal planejamento “[...] aplicável a qualquer órgão cujo centro de jogo não seja exclusivamente o mercado, mas o jogo político, econômico e social” (HUERTAS, 1996, p. 23).

Adiantando um conteúdo que será retomado mais adiante, o planejamento se refere ao processo de conceber ações e operações para atingir um objetivo; acompanhar a realização das ações; introduzir modificações que se façam necessárias nas decisões tomadas anteriormente; e aprender com erros e acertos para decidir sobre outras ações. Planejar envolve preparar e organizar bem a ação (conceber); acompanhá-la e revisá-la (monitorar e avaliar); e criticar a ação feita depois de encerrado o processo (avaliação *ex post*). Na Administração Pública os planos necessariamente redundam em expressões monetárias nos orçamentos anuais e plurianuais, como será visto na terceira Unidade.

POR QUE PLANEJAR?

Vivemos em um contexto de desprestígio e perda de espaço do planejamento público. Faz-se necessário, para começar, discutir as razões desse desprestígio. Uma contribuição para essa reflexão vem de Castor e Suga (1989), que levantam pontos muito interessantes para que se reflita sobre a crise do planejamento:

- ▶ a distinção entre quem planeja e quem executa, levando à separação entre “mentes” e “mãos” e, frequentemente, à falta de compromisso daqueles que executam atividades que não conceberam;
- ▶ a mistificação do planejamento, como função de uma elite de técnicos altamente qualificados e, conseqüentemente, vistos como isolados do mundo real e propositores de ideias mirabolantes e inaplicáveis;
- ▶ a separação entre dimensões técnicas e dimensões políticas, com uma pretensa suficiência das primeiras e supressão das últimas; e
- ▶ a excessiva valorização da forma, com “mistificação” dos formulários e tabelas a serem preenchidos de tempos em tempos, de modo repetitivo e divorciado da realidade dinâmica que deveriam incorporar.

O resultado é o inevitável distanciamento entre planejamento e ação. Assim, a ação é determinada pelo imediatismo e pela improvisação. Por isso, a orientação desta disciplina, especialmente das duas primeiras Unidades, é no sentido de superar as críticas feitas por Castor e Suga (1989) que, no nosso entendimento, são muito pertinentes e atuais.

Antes de avançar vamos explorar mais um pouco acerca das razões para se valorizar o planejamento. Vamos fazer isso de modo simples e direto, através de um jogo de perguntas e respostas. Vamos lá?

Quando é Preciso Planejar?

- ▶ Quando tenho um objetivo e quero alcançá-lo.
- ▶ Quando diferentes pessoas ou organizações participam da ação, todos interessados ou, pelo menos, comprometidos na realização de um objetivo comum.
- ▶ Quando há necessidade de compatibilizar um conjunto diversificado de ações, de maneira que os resultados se combinem para levar à realização do objetivo comum.
- ▶ Quando os objetivos são difíceis de alcançar.
- ▶ Quando os recursos necessários são escassos.
- ▶ Quando é preciso escolher prioridades e diferentes cursos de ação.

O que não é Planejamento?

- ▶ Improvisar.
- ▶ Prever o futuro: supor que as coisas se passarão no futuro como está sendo concebido no plano.
- ▶ Formular um plano que seja um texto morto, que não apoia a ação, que não contém informações que permitam

o acompanhamento e a adequação para manter-se na direção dos objetivos pretendidos.

O que é Planejar?

- ▶ Conceber ações e operações para atingir um objetivo; acompanhar a realização de ações; introduzir modificações nas decisões tomadas caso sejam necessárias; e aprender com erros e acertos para decidir sobre outras ações.
- ▶ É preparar e organizar bem a ação (conceber), acompanhá-la e revisá-la (monitorar e avaliar); e criticar a ação feita depois de encerrado o processo (avaliação *ex post*).

Pensar é diferente de agir? Sim.

Nas Grandes Organizações Tende a Haver Especialização das Funções

No entanto, a especialização das funções pode levar a efeitos adversos, tais como:

- ▶ Se quem está agindo não precisa pensar a ação, reduz-se muito a possibilidade de descobrir erros antes que seja tarde.
- ▶ Se o planejador se desvincula da ação e dos resultados, o planejamento perde a razão de ser.
- ▶ O bom especialista em planejamento não planeja sozinho. Ele só ordena um conjunto de dados e objetivos a serviço dos que o fazem.
- ▶ Quem planeja mesmo é quem faz; quem está interessado na ação está implicado nela.
- ▶ As decisões sobre a ação têm que ser tomadas pelos que agem efetivamente.

- ▶ Nada impede que os que traçam planos conheçam métodos de planejamento e não precisem de especialistas no assunto.

Por que não é Comum o Acompanhamento das Ações?

- ▶ Quando se conclui a elaboração de um plano é COMO SE o processo houvesse encerrado. DEPOIS começa a execução. Começa também a necessidade de acompanhar, de revisar, de aprofundar o que foi planejado.
- ▶ Corrigir no transcurso da ação exige mais rapidez de decisão, mais ousadia, mais atenção (mais trabalho!). Por isso, quem diz que não quer improvisar tem que estar disposto a ir até o fim, e só vai até o fim quem está realmente interessado nos resultados da ação.

Por que se Disseminou a Imagem do Planejamento como Mistificação?

- ▶ Pelas práticas que usam o planejamento para dar a impressão de que de fato almejam alcançar os objetivos (*Eu prometo!*).
- ▶ Porque, algumas vezes, os objetivos são propagados como se tudo fosse resultar direta e unicamente da ação do governo (*Vamos fazer!*).
- ▶ A retórica nem sempre corresponde aos fatos (*Será para o bem de todos!*).

Quais são as Três Fases do Trabalho?

- ▶ Conceber o plano;
- ▶ Acompanhar a ação; e
- ▶ Revisar criticamente os resultados.

Essas fases podem e devem se realizar de modo concomitante em um processo ininterrupto.

Esperamos que tenha ficado claro que monitorar e avaliar fazem parte do processo de planejamento; não são atividades isoladas. Como veremos mais adiante, já na fase de concepção do plano, é preciso incluir os instrumentos que possibilitarão seu monitoramento e avaliação.

O planejamento é um enfoque e uma ferramenta que permite organizar a complexidade das relações na sociedade e nas organizações; deve contribuir para a criatividade, ser um sistema eficaz de tomada de decisões de modo consciente, e reflexivo, resultando na construção intencional de ações (OSSORIO, 2002). O planejamento é o cálculo situacional que relaciona o presente com o futuro e o conhecimento com a ação. A reflexão imediatista, tecnocrática e parcial não é planejamento, e tampouco é planejamento a reflexão que se isola da ação e se torna mera pesquisa sobre o futuro (MATUS, 1996).

O PLANO

O **plano** é a expressão de um processo de tomada antecipada de decisões. Nesse momento talvez seja necessário revisar o tema do processo decisório abordado na disciplina *Organização, Processos e Tomada de Decisão*, especialmente no que se refere à abordagem da racionalidade limitada decorrente das formulações de Simon (1970). Esse autor alerta que é impossível para qualquer indivíduo, por suas limitações cognitivas, avaliar as alternativas de que dispõem e todas as consequências de suas escolhas. Outra limitação reside na impossibilidade do acesso, por problemas de custo e tempo, a todas as informações necessárias para avaliar todas as possibilidades de ação. Por isso, o administrador deve decidir considerando um número limitado de informações que possibilite a identificação dos problemas e algumas soluções alternativas. Essa concepção da racionalidade limitada está subjacente no método que será abordado mais adiante, o Planejamento Estratégico Situacional (PES).

A razão de ser de um plano inclui: reduzir as incertezas e as surpresas; guiar a ação até chegar à situação desejada; e organizar os meios para atingir tal situação. A noção de plano pressupõe um conjunto de ideias, tais como previsão, organização, coordenação de esforços, acompanhamento e controle de ações, avaliação de resultados. O conceito de plano, portanto, evoca uma ação reflexiva e intencional de organização de ações e de preparação de instrumentos (programação e orçamento) para alcançar ou produzir um resultado desejado.

Quais são, então, as características da concepção e apresentação de um plano?

- ▶ Reflexão prévia e concomitante com a ação para orientá-la no sentido pretendido.
- ▶ Enfoque racional de decisões que se fundamentam na seleção e definição de objetivos e cursos de ação.
- ▶ Antecipação de decisões e ações no presente, mas orientadas para ações e resultados futuros.
- ▶ Seleção de opções e organização dos meios para alcançar o futuro desejado, ou seja, previsão e promoção de ações para a construção desse futuro.
- ▶ Apresentação sistematizada e justificada das decisões tomadas, tornando-se um instrumento de trabalho para antes, durante e depois da ação.
- ▶ Conter a especificação de todas as decisões tomadas sobre a ação, e de como serão acompanhadas e revisadas. É o plano que possibilita a existência das outras duas fases.
- ▶ Como acompanhar é interferir, o acompanhamento se expressa no plano: planejar é o contrário de deixar a execução e os que executam entregues à sua própria sorte, ou seja, a correção se impõe sempre que se identifiquem indícios de que as ações não levam aos objetivos que se pretende atingir (FERREIRA, 2002; OSSORIO, 2002).

PRINCIPAIS ABORDAGENS DE PLANEJAMENTO PÚBLICO

Comparar o **Planejamento Estratégico Situacional** com o **Planejamento Normativo Tradicional** não é simplesmente cotejar dois métodos ou duas técnicas de planejamento. Trata-se de **apor*** duas concepções que compreendem diferentemente o processo social.

***Apor** – acrescentar, juntar (uma coisa a outra).
Fonte: Houaiss (2009).

***Vaticínio** – suposição de algo que pode acontecer, com base na realidade atual; prognóstico. Fonte: Houaiss (2009).

O **Planejamento Normativo Tradicional** tem suas bases no planejamento econômico. Daí decorre uma cultura de planejamento que outorga à técnica e à teoria econômica um papel preponderante e que se impõe sobre outras considerações sociais e políticas. Planejar seria, então, uma tarefa especializada reservada àqueles que dominam técnicas quantitativas e definem medidas de intervenção de modo supostamente imparcial e objetivo. Baseia-se em um **diagnóstico** feito por um sujeito que está fora ou sobre a realidade planejada. Assim, a explicação da realidade responde à busca da verdade científica de uma ordem na qual não existem outros sujeitos que também planejam.

Na lógica do Planejamento Normativo o objeto planejado segue leis e regras predizíveis, cujo funcionamento é redutível a comportamentos sociais. Logo, a solução para os problemas se baseia no conhecimento de comportamentos e pode ser alcançada a partir da racionalidade técnica. Para o planejamento tradicional não há atores capazes de produzir ações estratégicas, mas meros **agentes econômicos** sujeitos a **vaticínios***.

Já o **Planejamento Estratégico Situacional** (PES) pressupõe que o sujeito que planeja está dentro da realidade, fazendo parte de um contexto no qual outros atores também planejam. Planejador e objeto planejado se confundem e são indissociáveis. Portanto, não há mais o diagnóstico objetivo e único, mas sim [explicações situacionais](#).

Saiba mais

Explicação situacional

Essa explicação é aquela que se faz consciente da situação a partir da qual se explica e do papel que nessa explicação desempenham as explicações dos outros, nas próprias perspectivas. A situação é a circunstância de cada ator social. Só podemos entender o outro se temos presente a sua circunstância, se somos capazes de entender (ainda que sem compartilhar) sua visão de mundo. Uma ideia é, nesse sentido, sempre uma reação de alguém a determinada situação de sua vida. Por isso, não existe explicação ou plano neutros. A explicação e o plano decorrente sempre dependem de quem explica, de que posição explica e frente a quem explica.
Fonte: Elaborado pelos autores.

Como cada um explica a realidade a partir de sua própria situação, processos coletivos e participativos de planejamento aumentam a potência no sentido de que múltiplas explicações situadas serão mais abrangentes que uma única explicação. Além disso, o esforço por compreender a posição dos outros, daqueles que podem ser aliados ou adversários, é indispensável para a construção da estratégia, como se verá mais adiante.

Para [Carlos Matus](#), julgar que as pessoas envolvidas nos problemas são meros agentes passivos, sujeitos a comportamentos pré-estabelecidos, é uma ficção. Por isso, um aspecto essencial no PES é a consideração da existência de **atores sociais***.

Frente a diferentes atores sociais, capazes de gerar múltiplas possibilidades dentro de um sistema social criativo, o PES reconhece a concomitância de vários planos em concorrência ou em conflito, com um final aberto a diferentes resultados. O planejamento de um ator, portanto, dá-se em um cenário onde outros atores planejam, de maneira que o plano de um interfere e sofre a ação do plano do outro.

Agora já é possível fazer uma síntese das principais diferenças entre o Planejamento Normativo Tradicional e o Planejamento Estratégico Situacional. No Quadro 1, estão sistematizadas as características distintivas de um e de outro, algumas delas já foram explicadas, outras serão retomadas ao longo desta Unidade.

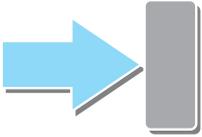
Quando você estiver estudando os conteúdos que tratam da trajetória do planejamento governamental no Brasil retome a distinção aqui apresentada, já que o planejamento normativo tradicional se expressa concretamente nos Planos de Metas e nos planos econômicos de estabilização, enquanto o PES se fará presente a partir do PPA de 2000.

Saiba mais

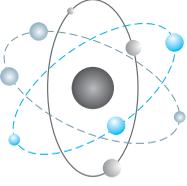
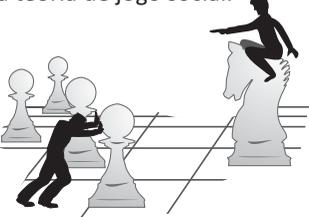
Carlos Matus

Chileno, foi Ministro do Governo Allende (1973) e consultor do ILPES/CEPAL, faleceu 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, no final dos anos oitenta, o PES disseminou-se e foi adaptado amplamente nos locais onde foi utilizado, particularmente no setor público. Fonte: Elaborado pelos autores.

***Ator social** – é uma personalidade, uma organização ou agrupamento humano que, de forma estável ou transitória, tem capacidade de acumular força, desenvolver interesses e necessidades e atuar produzindo fatos na situação. Fonte: Matus (1993, p. 570).

PLANEJAMENTO NORMATIVO TRADICIONAL	PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL
<p>Há um sujeito que planeja um objeto. O objeto do plano é passivo. Há uma separação entre quem planeja e quem faz.</p> 	<p>O sujeito é parte do objeto planejado. Ele se encontra no contexto do plano, tem interesses e posições, não é neutro. O sujeito que planeja se compromete com a ação.</p>
<p>O outro não é considerado, a não ser como mero executor.</p> 	<p>O outro participa, há sempre uma relação entre sujeitos.</p> 
<p>Projeto o futuro a partir de um diagnóstico supostamente objetivo do passado.</p> 	<p>Trabalha com um conjunto de apostas a partir da explicação situacional dos atores sociais.</p> 
<p>Explicar é descobrir as leis que regem o sistema.</p>	<p>Toda explicação é situacional, feita a partir da visão particular de cada ator. É importante que a explicação seja feita por múltiplos atores que compartilhem objetivos.</p>
<p>É possível prever o futuro, fazer previsões únicas.</p> 	<p>Só é possível fazer várias apostas em cenários dinâmicos.</p> 

Quadro 1: Comparação entre o Planejamento Normativo Tradicional e o Planejamento Estratégico Situacional
 Fonte: Elaborado pelos autores

PLANEJAMENTO NORMATIVO TRADICIONAL	PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL
<p>É determinista: a realidade pode ser transformada através das predições únicas.</p> 	<p>Assume a incerteza, a imprevisibilidade.</p> 
<p>Faz apenas cálculo técnico.</p>	<p>Faz cálculo técnico e político.</p>
<p>O plano é organizado por setores.</p> 	<p>O plano é organizado por problemas a serem enfrentados.</p> 
<p>Segue uma teoria de controle.</p> 	<p>Segue uma teoria de jogo social.</p> 

Quadro 1: Comparação entre o Planejamento Normativo Tradicional e o Planejamento Estratégico Situacional

Fonte: Elaborado pelos autores

*Até agora temos usado o termo **estratégia** sem defini-lo. Precisamos fazer isso!*

Como a maioria deve saber, o termo **estratégia** é usualmente associado à guerra e à obra de Karl von Clausewitz, que definia o plano estratégico como o instrumento que traduz os objetivos políticos para o terreno da ação bélica. Ainda que essa definição seja muito usual no senso comum, preferimos explorar conceitos de estratégia que sejam mais pertinentes aos temas da administração e vinculados a uma cultura da paz.

Para Ossório (2002, p. 117), estratégia pode ser definida como

[...] um método de pensamento que organiza, a partir da posição particular de percepção de diferentes atores sociais, classificando, hierarquizando e valorizando os dados da realidade – a realidade de cada um – de um modo consciente e calculado com a marca dos interesses e ideologia de cada um, com vista a influir favoravelmente no curso dos acontecimentos.

Uma dificuldade bastante frequente reside em distinguir entre **tática** e **estratégia**. **Tática** é o uso de recursos escassos na construção do caminho para chegar ao objetivo desejado. A **estratégia** é o encadeamento desses passos, das táticas, no percurso desse caminho.

Outro conceito que precisa ser definido e também qualificado é o de **problema**, já que tem sido afirmado que o PES é um método de planejamento por problemas. **Problema** é a declaração, a formalização, por um ou mais atores sociais, de uma discrepância entre a realidade e uma norma de referência que ele aceita ou cria. Ou seja, não basta apenas um desconforto para que se defina algum aspecto da realidade como um problema objeto de planejamento. É preciso mais que isso. É preciso declarar quais aspectos estão em desacordo com a realidade almejada.

Refleta sobre a citação abaixo. Ela é importante para apoiar a sua compreensão do significado conceitual de problema no PES.

A realidade gera problemas, ameaças e oportunidades. O político trabalha com problemas e a população sofre problemas. É um conceito muito prático, reclamado pela própria realidade, que faz o planejamento aterrissar. Ao contrário, o conceito de setor é uma imposição analítica, é muito genérico, pouco prático e mais apropriado à análise macroeconômica. Os problemas reais cruzam os

setores e têm atores que se beneficiam ou são prejudicados por eles. Em torno de problemas a participação cidadã é possível; em torno de setores, é impossível. Os atores do jogo social lidam com problemas, não com setores. O PES cunhou a seguinte frase: a realidade tem problemas, e o planejamento tradicional trabalha com setores. Quem pensa por setores? O PES identifica-se com a realidade e gira em torno de problemas. (HUERTAS, 1996, p. 35).

Compreender o conceito de problema ainda não é suficiente, é preciso que tenhamos clareza que existem diferentes tipos de problemas e que a distinção entre esses tipos é essencial para a escolha de método de planejamento. No texto abaixo vamos sistematizar os diferentes tipos de problemas. Sugerimos que esse tema seja retomado em seus estudos da Unidade que aborda o PPA 2000-2003, cujo método se orienta pela abordagem de problemas.

No PES a distinção entre **problemas bem-estruturados*** e **problemas quase-estruturados*** é fundamental para que se possa abordar devidamente um sistema ou um problema gerado nesse sistema.

Essa diferenciação entre problemas bem-estruturados e problemas quase-estruturados desvela uma deformação importante do planejamento tradicional. Segundo Matus (1997, p. 119)

[...] o planejamento normativo assume inadvertidamente que opera em sistemas e com problemas bem-estruturados. Se a realidade social é difusa em seus limites e criativa por seus atores, o positivismo determinista elimina essas complexidades incômodas para fazê-la tratável com métodos próprios de um sistema bem-estruturado. Esta amputação permite ajustar artificialmente a realidade às possibilidades de solução com os métodos tradicionais das ciências.

***Problemas bem-estruturados** – são aqueles gerados em sistemas repetitivos, em que a solução é objetiva e baseada em um número limitado de variáveis, cujas relações são precisas e predizíveis por associações diretas de causa e efeito. Fonte: Elaborado pelos autores.

***Problemas quase-estruturados** – referem-se aos sistemas nos quais é possível enumerar apenas algumas possibilidades, com uma capacidade nula de predição e uma capacidade muito baixa de previsão. Fonte: Elaborado pelos autores.

A partir da analogia com Procusto, personagem da mitologia grega que reduzia suas vítimas ao tamanho que quisesse, deitando-as em um leito de ferro e cortando a golpes de espada os pés dos que ultrapassassem os limites do leito, ou então distendendo as pernas daqueles que não preenchessem o espaço, Matus (1997, p. 119) afirma que “[...] o planejador normativo usa os modelos matemáticos como um molde forçado que cerceia a realidade até ajustar-se a suas possibilidades”.

Para Matus (1993), o Planejamento Estratégico Situacional é, inequivocadamente, o método mais adequado para lidar com a complexidade dos problemas quase-estruturados, pois nele “[...] a realidade planejada não tem data de início e de término, e os problemas que ela gera são relativos à situação dos atores que nela coexistem”. Nessa realidade “[...] as soluções ótimas devem dar lugar a soluções satisfatórias que reconhecem a continuidade dos problemas sociais no tempo” (MATUS, 1993, p. 79).

Nessa realidade caracterizada por problemas, e mais, por problemas quase-estruturados, o PES reconhece a importância dos **recursos escassos** na produção dos fatos sociais. Para o PES esses recursos não se restringem àqueles que pertencem ao campo da Ciência Econômica. Esquemáticamente o PES agrupa os recursos escassos em quatro grandes tipos: **poder político, recursos econômicos, recursos cognitivos e recursos organizacionais**. O montante de recursos disponíveis é dinâmico, podendo ser reforçado ou diminuído conforme as operações desencadeadas. Cabe ao jogador dosar a utilização dos recursos, compensando os custos de uma ação com os benefícios de algum recurso abundante; ou seja, é possível compensar resultados negativos com operações de resultado positivo, utilizando algum recurso abundante. Assim, a viabilidade estratégica de um plano ou operação pode ser verificada a partir de um **cálculo tecnopolítico** dessas quatro dimensões, bem como pode ser construída a partir da utilização inteligente e coerente dos **recursos controlados** frente aos **recursos exigidos** para a produção de uma jogada.

Aqui a própria terminologia utilizada – produzir uma jogada – caracteriza bem outra maneira de diferenciar o PES do Planejamento

Tradicional. Enquanto o Planejamento Normativo é uma **teoria de controle de um sistema**, na qual o sujeito que planeja, uma vez conhecendo as leis predizíveis de funcionamento do objeto externo planejado, é capaz de governá-lo, o PES é uma **teoria de participação em um jogo**:

A análise estratégica [...] desconfia da predição e valoriza o conceito de aposta. Raciocina por meio de sistemas criativos e abertos a muitas possibilidades nas quais os atores, ligados a visões subjetivas do mundo, lutam para mudar o resultado do jogo do qual participam. Neste jogo o mundo pode ser criado e conquistado, apesar das restrições do passado e do presente... A estratégia explora a construção do futuro. Surge de um problema comum do jogo interativo entre os homens: avaliações situacionais distintas sobre a realidade que os atores constroem a partir do papel particular que desempenham no jogo político, econômico e social, e da leitura que fazem da informação oferecida pela realidade, limitados pela visão que esse papel lhes confere. Cada ator tem um posto de jogo e observação da realidade que lhe permite ver algumas coisas e lhe oculta outras. (MATUS, 1996, p. 11).

O **jogo situacional** se diferencia em muitos aspectos de qualquer outro jogo. Ele é composto de uma infinidade de jogos parciais, inter-relacionados, de maior ou menor importância para os jogadores. As regras desses jogos sociais são parciais ou então somente conhecidas parcialmente pelos jogadores. As apostas são feitas objetivando benefícios futuros duvidosos, visto que a incerteza inerente ao jogo do qual se está participando soma-se à influência dos demais jogos inter-relacionados. Assim, as características do jogo situacional podem ser assim resumidas:

- ▶ É um jogo que, além de não ter princípio ou fim definidos, é **acumulativo** (o jogo de hoje – que se faz a partir dos resultados, das oportunidades e das restrições do jogo de ontem – condiciona o jogo de amanhã). Os jogadores estão continuamente em situações desiguais

e frente a oportunidades diferentes, que se exercem sobre um sistema sempre distinto e sobre o qual os jogadores têm ideias distintas. Essas desigualdades são consequência das desigualdades na acumulação histórica.

- ▶ É um jogo **recursivo** (cada jogo compreende subjogos, os quais compreendem subjogos etc.) e **multidimensional** (um mesmo jogo é praticado e desenvolvido por diferentes jogadores).
- ▶ A história do jogo é que define a saída e a entrada de jogadores. Entrar significa ter ganho uma aposta em outro jogo e sair implica perder uma aposta no jogo do qual se participa.
- ▶ Os jogadores mais antigos tentam dominar o jogo através de sua história prévia – estipulam as regras mais estáveis, que os protegem ou os beneficiam.
- ▶ As regras tendem a perpetuar as acumulações desiguais.
- ▶ O impacto ou o efeito de uma jogada não se limita a um tempo preciso (o efeito negativo ou nulo de uma jogada ontem pode ser positivo amanhã).
- ▶ As regras não definem os ganhadores, mas os ganhadores definem as regras (os critérios de êxito são complexos, mutáveis e transitórios).
- ▶ A natureza das regras do jogo, a existência de vários atores e a criatividade do sistema faz com que cada momento seja uma situação distinta para cada jogador.
- ▶ As recompensas e os custos do jogo afetam não apenas os jogadores ativos, mas também os potenciais (aqueles que ainda não foram admitidos no jogo).
- ▶ O jogo não controla o tempo nem a sequência das apostas – o direito de jogar é limitado pela capacidade de jogar que, por sua vez, depende das acumulações históricas.
- ▶ Os objetivos não precedem as regras nem estão pré-definidos nelas. Os objetivos dos jogadores podem

ser mudados durante o jogo, alterando as relações de conflito e cooperação.

- ▶ O jogo é aberto a qualquer jogador e a qualquer número de jogadores, que entram, crescem ou desaparecem segundo sua **eficácia*** no jogo. Entrar e sair do jogo é parte do sistema de apostas e isso está condicionado desigualmente pelas acumulações prévias.
- ▶ Certas apostas ou jogadas podem mudar as regras do jogo.
- ▶ É um jogo difuso e de incerteza dura, no qual, exceto em casos excepcionais (bem-estruturados), é possível calcular os riscos.
- ▶ Os jogadores se estruturam em organizações hierárquicas, nas quais se desenvolvem o conflito e a cooperação.
- ▶ A entrada ou a saída no grande jogo passa pelo êxito ou fracasso no desenvolvimento dos subjogos no interior de cada estrutura hierárquica.
- ▶ O cálculo de cada aposta é situacional, em que intervêm múltiplos critérios de eficácia e múltiplas perspectivas de análise.
- ▶ A moeda do jogo é o poder, que é um meio para alcançar o objetivo, que inclui o poder. O poder, como objetivo dos jogadores, é o **poder ser**. Já o poder, como meio, é um **poder ter**. Algumas vezes, entretanto, uma forma de poder se converte na outra.
- ▶ O poder reside nas regras do jogo e se expressa nas acumulações sociais historicamente produzidas. Assim, as apostas ou jogadas mudam as relações de poder entre os jogadores.
- ▶ Diferentes moedas (ou diferentes poderes) serão utilizadas conforme a circunstância. O **intercâmbio** entre esses poderes (econômico, político, religioso, militar, técnico-científico etc.) se dá por meio da **troca**, pela via **mercantil** ou pela **via do acesso**.

***Eficácia** – relação entre os objetivos e os instrumentos explícitos de um dado plano e seus resultados efetivos, é verificada por meio da análise da relação entre os objetivos propostos e os realizados.
Fonte: Elaborado pelos autores.

- ▶ As jogadas podem buscar a acumulação de um poder específico ou se destinarem à troca de diferentes formas de poder.
- ▶ Nenhum jogador alcança seu objetivo no jogo acumulando somente um tipo de poder. É possível eleger um poder dominante, mas necessariamente outros deverão ser combinados. Por isso, é necessário intercâmbio entre as diferentes formas de poder. O valor relativo de cada forma de poder no intercâmbio dependerá da situação de cada jogador.

Assim, o que diferencia o jogo social de outros tipos de jogo é que o jogo social sempre tem história, e as regras do jogo sempre consagram desigualdades. Para explicar essas características do jogo social, Matus desenvolve uma **Teoria da Produção Social**.

A Teoria da Produção Social se propõe a explicar a existência – real ou potencial – de todos os produtos da ação dos seres humanos. Dentro do conjunto desses produtos (onde basicamente apenas a natureza intocada pode ser excluída), os bens e serviços econômicos representam apenas uma parcela particular. Ou seja, aqui os valores, as ideologias, as instituições, as ciências, as teorias, os elementos políticos, a linguagem etc. também são produtos sociais, formados a partir de diferentes recursos escassos, os quais podem ser acumulados, intercambiados etc.

Segundo Matus (1993, p. 109) a produção social

[...] pode ser vista como um circuito em que toda a produção realizada por um ator social supõe [...] o uso de recursos econômicos e de poder, a aplicação de valores e conhecimentos. Por sua vez toda a produção social reverte ao ator-produtor como acumulação social (ou desacumulação) de novos recursos econômicos, de poder, reafirmação, questionamento ou surgimento de novos valores e acumulação de novos conhecimentos.

Para o PES

[...] o processo de produção social é semelhante a um jogo [...] especial e complexo [...] criativo e conflitante [...] onde a realidade muda a cada momento, e cada nova realidade é uma modificação da anterior. Os recursos pertencentes aos jogadores aumentam, diminuem ou mudam de qualidade em função de seus acertos. (MATUS, 1993, p. 111).

Aprofundando a definição anterior, **ator social** se refere àquele que age de modo criativo, não segue leis, é singular e único como ente com sentidos, cognição, memória, motivações e força, é produtor e produto do sistema social; tem um projeto que orienta sua ação, mesmo que seja inconsciente, errático ou parcial; controla uma parte relevante do vetor de recursos críticos do jogo, tem força e capacidade para acumular ou desaccumular forças e, portanto, tem capacidade para produzir fatos no jogo social; participa de um jogo parcial ou do grande jogo social, não é um analista ou simples observador; tem organização **estável**, que lhe permite atuar com o peso de um coletivo razoavelmente coerente; ou, tratando-se da exceção aplicável a uma personalidade, tem presença forte e **estável**, o que lhe permite atrair, com suas ideias, uma coletividade social; pode ser um ator-pessoa ou um ator-grupo, no caso de se tratar de um líder ou de uma direção de alguma organização; é um jogador real que acumula perícia e emite julgamentos, não uma ficção analítica; é um produtor de atos de fala e de jogadas (MATUS, 1996).

Esquemáticamente, o processo de produção social pode ser representado como um jogo com regras, acumulações e fluxos, como mostra a Figura 1.

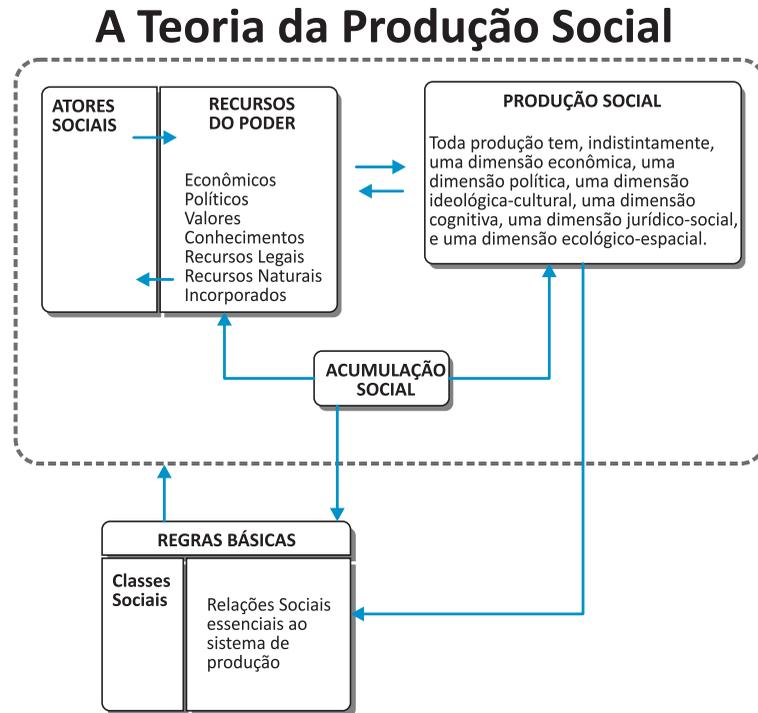


Figura 1: Processo de produção social
 Fonte: Adaptada de Matus (1993, p. 110)

Os **fluxos** são movimentos, produções, atos, fatos e intenções que alteram uma acumulação. Assim, as acumulações mudam apenas por meio dos fluxos.

As **acumulações** são capacidades “juntadas” (ou “represadas”) para produzir os fluxos. A origem das acumulações reside no represamento dos fluxos. Os atores sociais (jogadores) são um tipo especial de acumulação, pois são, simultaneamente, produto, atores e avaliadores do processo social.

As **regras** são normas básicas que regem o processo de acumulação-produção-acumulação. Os jogadores mais poderosos, como citado anteriormente, criam ou conservam regras que são mais proveitosas para eles.

Para encerrar esta Unidade falta ainda introduzir um tema extremamente relevante para compreender o significado do planejamento na condição de técnica de governo. Trata-se do triângulo de governo, que será apresentado a seguir. Para começar, é preciso definir o tema governo.

Governar é dominar um jogo parcial (governo com inicial minúscula) ou dominar o grande jogo (Governo com inicial maiúscula). Dominar um jogo é ter a capacidade de impor aos outros jogadores as jogadas decisivas em relação aos objetivos perseguidos. Portanto, pode-se governar e planejar a partir de qualquer posição no sistema social: planificar a partir do jogo de oposição ou planificar a partir da posição de jogos parciais. Para Matus (1996), planifica quem governa e governa quem realmente planifica.

Matus (1996) ressalta a necessidade de que o governo garanta sempre um saldo positivo, ou seja, um resultado satisfatório. Esse saldo positivo é factível a partir da compensação entre operações positivas e operações negativas, que atinjam os três principais âmbitos de governo: o **político**, o **econômico** e o dos **problemas cotidianos** específicos que afetam as pessoas. Trata-se do manejo positivo dos três balanços ou **três cintos do governo**.

O primeiro cinto ou balanço se refere às respostas às demandas políticas dos atores sociais e da população em geral; envolve a representatividade, a legitimidade e a legalidade do governo, a eficácia, a ética, a respeitabilidade etc. O cinto econômico, segundo balanço, envolve basicamente o manejo das variáveis econômicas, tais como crescimento, emprego, salário, equilíbrio orçamentário etc. Já o terceiro balanço, de intercâmbio de problemas específicos, refere-se ao saldo do enfrentamento dos problemas concretos que as pessoas valorizam de modo direto e imediato



Saiba mais

Eficiência

É basicamente uma avaliação de rentabilidade econômica. Quando se fala de avaliação econômica se faz referência a um tipo de análise que leva em conta custos em relação aos resultados que serão obtidos. A análise da eficiência pode incluir três tipos de análise: **custo-benefício**, que compara os benefícios expressos em unidades monetárias e os custos das atividades contidas em um plano ou programa; **custo-eficácia**, que é igual a anterior, com a diferença de que os benefícios são expressos em unidades de resultado; e **custo-utilidade**, que é a relação entre custos e resultados considerando o valor dos efeitos nos indivíduos aos quais afetou, expressa-se em termos subjetivos, isto é, benefícios percebidos pelas pessoas em termos de satisfação. Fonte: Elaborado pelos autores.

(em geral relacionados à **eficiência** dos serviços públicos, no caso de Governos institucionalizados). Para Matus (1996) a arte e a ciência de governar consistem em produzir, mediante compensações, um balanço global positivo, que sintetiza os três balanços parciais. Assim, os efeitos negativos de um cinto ou balanço devem ser compensados com os efeitos positivos de outro, sendo inconcebível o aperto simultâneo dos três cintos.

Esses três balanços, em um primeiro momento, são condicionados pelas três variáveis que compõe o **triângulo de governo**: o **projeto de governo**, a **governabilidade** e a **capacidade de governo**, como ilustrado na Figura 2.

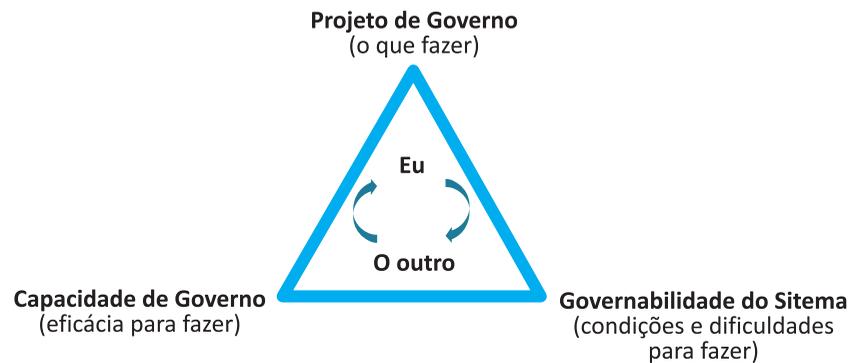


Figura 2: Triângulo de governo
 Fonte: Adaptada de Matus (1993)

O **projeto de governo** consiste na seleção de problemas que o ator se dispõe a enfrentar e na estratégia escolhida para esse enfrentamento.

A **governabilidade** diz respeito ao controle que se tem sobre determinadas variáveis, somado à percepção sobre as demais variáveis, controladas por outros atores (grau de dificuldade do projeto).

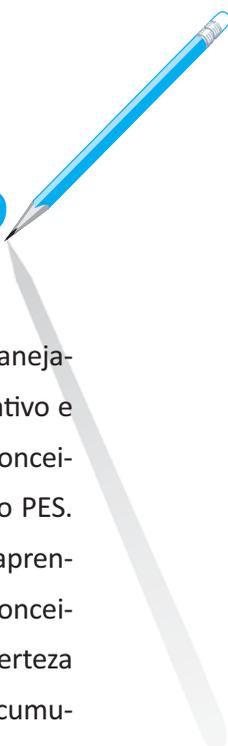
A **capacidade de governo**, por sua vez, refere-se ao conjunto de qualificações que definem a capacidade necessária para compreender, elucidar e enfrentar o problema; envolve questões como bagagem intelectual, experiência, recursos tecnológicos, habilidade, proficiência etc., tanto no plano pessoal como institucional (habilidade no manejo da governabilidade limitada).

Complementando...

Para revisar e aprofundar os conceitos apresentados, pesquise as indicações sugeridas:

-  *O que é o planejamento estratégico situacional* – de Jackson de Toni. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/032/32ctoni.htm>>. Acesso em: 9 jun. 2011.
-  *O plano como aposta* – de Carlos Matus. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/plano_como_aposta-matus.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2011.

Resumindo



O propósito desta Unidade foi introduzir o tema do planejamento público, fazer a distinção entre planejamento normativo e planejamento estratégico situacional (PES) e apresentar os conceitos fundamentais em torno dos quais se organiza o método PES. Ao encerrar a Unidade, e com o auxílio dos exercícios de aprendizagem, você, estudante, deve ter claros os seguintes conceitos: problemas do tipo determinístico, estocástico, de incerteza quantitativa, de incerteza dura; produção social, regras, acumulações e fluxos; atores sociais; situação dos atores sociais; projeto de governo, capacidade de governo e governabilidade. Estes conceitos são essenciais para que o método, a ser apresentado na Unidade II, seja devidamente apreendido.



Atividades de aprendizagem

Esta Unidade introduziu uma série de conceitos novos em uma linguagem pouco familiar. Para retomá-los e organizá-los, propomos a realização de alguns exercícios. Apesar de parecerem infantis e simplórios, asseguramos que não o são, ainda que possam ser divertidos de fazer. Levar os exercícios para os momentos interativos com o seu coletivo virtual certamente será uma atividade importante para a fixação dos conteúdos desta Unidade. Estes exercícios foram adaptados do *Guia de Análise Teórica, do Curso de Planificação e Governo*, oferecido por Carlos Matus em Florianópolis, em maio de 1991. Divirta-se!

- 1. A Srta. Norma Tiva quer viajar:** A Srta. Norma Tiva está na cidade de Certezópolis e quer chegar à cidade de Ortodoxolândia. No trajeto entre as duas cidades ela deve passar, obrigatoriamente, pelo povoado A1, a trinta minutos de distância. Por sua vez o povoado A1 conduz aos povoados A2 (a 15 minutos) e A5 (a vinte minutos). O povoado A2 leva aos povoados A3 e A4, ambos a 12 minutos de distância. De A5 é possível ir para A4 (a dez minutos) ou para A6 (a nove minutos). Do povoado A3 não há estrada até Ortodoxolândia. Por outro lado, Ortodoxolândia está a quatro minutos de A6 e a cinco minutos de A4. Agora responda às questões a seguir:
- ▶ É possível desenhar uma rede de trajetórias entre Certezópolis e Ortodoxolândia?
 - ▶ É possível construir a rede de possibilidades de Norma?
 - ▶ Qual a melhor trajetória, caso se queira economizar tempo?

- ▶ A Srta. Norma Tiva pode escolher qualquer percurso, ou há alguma variável que ela não controle?
- ▶ Qual é a situação de governabilidade da Srta. Norma Tiva?
- ▶ É possível formalizar o problema da Srta. Norma Tiva de maneira quantitativa e bem estruturada (ou seja, através de uma forma matemática), de modo que qualquer outra pessoa possa enfrentar um problema semelhante?
- ▶ Esse problema é do tipo determinístico, estocástico, de incerteza quantitativa ou de incerteza dura?

2. Vitório e a Bela Srta. Norma: Imagine o seguinte diálogo entre Vitório e Norma, enquanto Vitório dirige seu carro com apenas uma das mãos ao volante:

Vitório:

- Vamos ao meu apartamento?

Norma:

- Preste atenção no caminho, senão vamos ao cemitério. Dirija com as duas mãos.

Vitório:

-

Norma:

-

Agora responda às questões a seguir:

- ▶ Como continua o diálogo entre os dois?
- ▶ Pode-se construir uma árvore completa do universo de possibilidades?
- ▶ Pode-se imaginar uma árvore com algumas possibilidades?
- ▶ Estão claros os objetivos de Vitório e Norma?
- ▶ Esse problema é do tipo determinístico, estocástico, de incerteza quantitativa ou de incerteza dura?

- ▶ Mudaria essencialmente a natureza do problema se você conhecesse Vitória e Norma há vários anos?
- ▶ A seu ver, quais são as diferenças entre planejar uma viagem e planejar uma conquista amorosa?

3. Compare os exercícios anteriores, respondendo às perguntas a seguir:

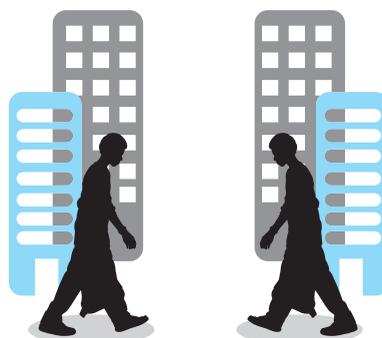
PERGUNTAS	EXERCÍCIO 1 A VIAGEM DE NORMA TIVA	EXERCÍCIO 2 VITÓRIO E A BELA NORMA
Quem é o sujeito e qual é o objeto?		
Existe só uma única explicação objetiva?		
Quantas possibilidades se pode enumerar?		
É possível precisar probabilidades para cada desfecho?		
É possível prever resultados da ação?		
O final é aberto ou fechado?		
É um sistema determinístico ou criativo?		
Pode-se calcular uma solução ótima?		
A melhor solução é necessariamente boa para todos os sujeitos?		
O problema considera surpresas e incertezas?		
A resposta para o problema envolve um cálculo preciso ou uma aposta?		
Quantos recursos escassos são envolvidos?		
É possível fazer um plano e executá-lo posteriormente sem se preocupar constantemente com a mudança da realidade?		

4. **Fluxos, Acumulações e Regras na Produção Social em Saúde.** Estes enunciados indicam regras, acumulações ou fluxos? Marque com um “x”:

ENUNCIADOS	REGRAS	ACUMULAÇÕES	FLUXOS
Produção agrícola.			
Capacidade de produção agrícola.			
Peso da associação de criadores de gado.			

ENUNCIADOS	REGRAS	ACUMULAÇÕES	FLUXOS
Nenhuma propriedade privada bem explorada pode ser desapropriada.			
Não haverá pagamento da dívida externa sem prévia renegociação.			
A distribuição da renda piorou.			
A concentração de riqueza concentra o poder político.			
O sistema se baseia na propriedade privada e no mercado.			
A população cresce 3% ao ano.			
A população é de 40 milhões de habitantes.			
40% da população está em condições de extrema pobreza.			
A inflação foi de 30% ao ano.			

5. Supondo que no desenho abaixo cada passo é uma casa, resolva os três problemas a seguir:



VITÓRIO

1	2	3	4	5	6	7
---	---	---	---	---	---	---

 MERCADINO

- a) Se Vitório e Mercadino caminham simultaneamente para um ponto comum:
 - ▶ Quantos passos Vitório deve dar para encontrar-se com Mercadino?
 - ▶ Esse problema é do tipo determinístico, estocástico, de incerteza quantitativa ou de incerteza dura?
- b) Se Mercadino está indeciso entre caminhar ou não em direção a Vitório:

- ▶ Quantos passos Vitório deve dar para encontrar-se com Mercadino?
 - ▶ Esse problema é do tipo determinístico, estocástico, de incerteza quantitativa ou de incerteza dura?
 - ▶ Qual é o triângulo de governo para Vitório (Projeto, Governabilidade e Capacidade de Governo)?
- c) Se Mercadino está indeciso entre caminhar em direção a Vitório, permanecer imóvel ou distanciar-se em qualquer direção para fugir do encontro:
- ▶ Quantos passos Vitório deve dar para encontrar-se com Mercadino?
 - ▶ Esse problema é do tipo determinístico, estocástico, de incerteza quantitativa ou de incerteza dura?
 - ▶ Qual é o triângulo de governo para Vitório (Projeto, Governabilidade e Capacidade de Governo)?
 - ▶ Se Vitório tem um rifle anestésico e as regras do jogo permitem seu uso, o que pode mudar no triângulo de governo de Vitório?
 - ▶ Se Vitório sabe como Mercadino se comportou em cinco tentativas anteriores de aproximação, o que pode mudar no triângulo de governo de Vitório?
6. A explicação depende do ator?

As duas notícias abaixo se referem ao mesmo fato.

- ▶ “Em Certezópolis os trabalhadores rurais que defendem a reforma agrária têm intensificado sua luta por mais justiça e igualdade. Na última semana, ao tentarem se assentar no latifúndio de um alto dirigente do governo das classes dominantes, aproximadamente vinte trabalhadores foram feridos, vitimados pelas armas das forças repressoras”.

- ▶ “Em Certezópolis os revoltosos que se insurgem contra o direito de propriedade têm intensificado seus ataques à ordem institucional. Na última semana, em uma tentativa de assalto à propriedade rural da família de uma autoridade do governo democraticamente eleito, aproximadamente vinte invasores se feriram ao investirem contra as forças policiais que ali estavam em cumprimento da lei”.

Perguntas:

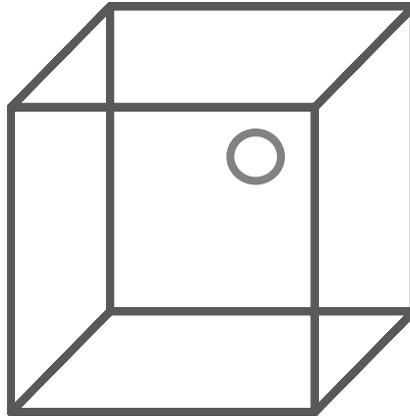
- a) As duas declarações são feitas por um mesmo ator?
- b) Qual é a versão verdadeira?
- c) Que expressões mudam de acordo com a perspectiva situacional?
- d) Que aspectos das duas notícias podem ser verificados objetivamente como verdadeiros ou falsos?

7. Escadas e Cubos

- a) Você está vendo esta escada de baixo ou de cima?



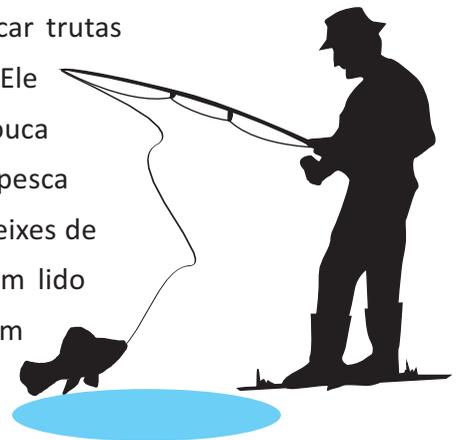
- b) O círculo está localizado no centro ou no canto de um dos lados do cubo?



- c) Quantos cubos há na figura a seguir?



- 8. Vitório tem um problema de pesca:** Vitório quer pescar trutas e levar para casa doze peixes para seus convidados. Ele quer impressionar Norma e suas amigas, mas tem pouca experiência e pouca paciência. Seu equipamento de pesca é emprestado de Pedro, que é especialista em pescar peixes de grande tamanho. Vitório nunca pescou trutas, mas tem lido muitos livros sobre o tema e descobriu que elas tendem a se concentrar, no início da madrugada, nas vizinhanças da cascata onde a lagoa deságua no rio. Quando Vitório



chega à lagoa, percebe que ali está sendo realizado o Campeonato Nacional de Pesca de Truta entre os doze melhores pescadores do país. Agora responda às questões a seguir:

a) Qual é o triângulo de governo para Vitória?

PROJETO DE GOVERNO	CAPACIDADE DE GOVERNO	GOVERNABILIDADE

b) O objetivo de Vitória está claro ou existem ambiguidades?

Caso existam, quais?

c) É razoável que Vitória alcance seu objetivo?

d) O que ele pode fazer caso não pesque nenhuma truta?

e) Discuta a ideia de oportunidade. Como você relaciona a oportunidade com o caso de Vitória?

f) A capacidade de governo de Vitória é um dado invariável ou pode vir a se modificar?

g) A governabilidade é um dado invariável para Vitória?