

UNIDADE 2

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Conhecer a lógica de organização e os instrumentos para a aplicação desse método de planejamento (PES);
- ▶ Compreender o encadeamento dos momentos que compõem o método; e
- ▶ Articular as ferramentas para a aplicação do método.

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL

Caro estudante!

Nesta Unidade você será apresentado, de modo mais sistemático, às ferramentas do *Planejamento Estratégico Situacional*. Haverá, ainda, uma apresentação dos temas e dos instrumentos relacionados ao monitoramento e à avaliação, como partes inerentes do processo de planejamento.

Bom trabalho!

O método PES não pode ser entendido como um mero conjunto de técnicas logicamente encadeadas. As ferramentas e técnicas utilizadas estão a serviço de uma concepção metodológica determinada, impregnada de considerações teóricas sobre a sociedade, o Estado, a ação humana e a produção de fatos sociais. Ou seja, cada situação a ser planejada exige uma análise particular do ponto de vista do PES.

O planejamento é entendido como um processo de aprendizagem-correção-aprendizagem, no qual o acompanhamento da realidade e a avaliação das decisões tomadas devem estar permanentemente presentes. Nesse sentido, o PES só pode ser entendido se considerarmos seus quatro **momentos: explicativo, normativo, estratégico e tático-operacional**. Esses **momentos** são dinâmicos e se repetem constantemente, embora mudem de conteúdo, contexto, lugar e tempo. Assim, não podem ser vistos como “etapas” ordenadas sequencialmente e de forma evolutiva, mas como um processo interativo e recorrente. Os quatro momentos do PES são um constante fazer, uma permanente aprendizagem, uma ação persistente no cotidiano. Nenhum momento começa ou termina em um tempo preciso, nem encerra um processo encadeado: a passagem do processo de planejamento por um momento determinado é

apenas o domínio transitório desse momento sobre os outros, que estão sempre presentes, conforme expressa a Figura 3 a seguir.

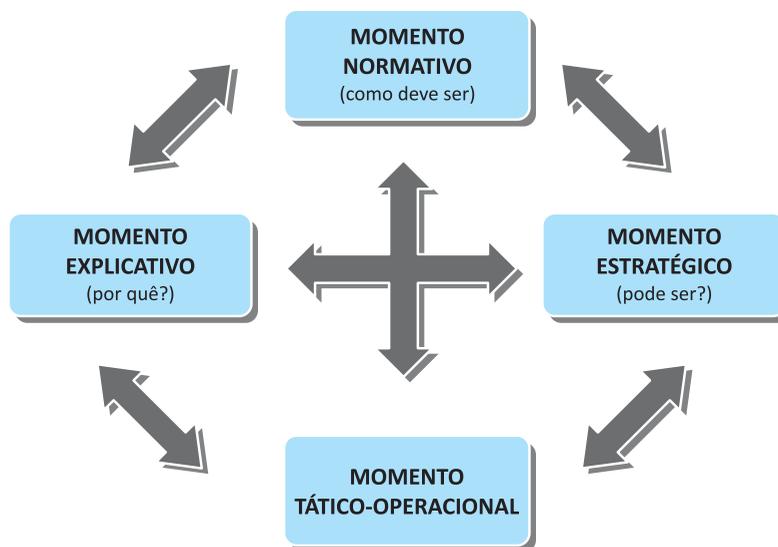


Figura 3: Representação da inter-relação entre os momentos do PES
Fonte: Elaborada pelos autores

O MOMENTO EXPLICATIVO

Antes que se inicie o ataque a um problema, é necessário “explicar” a realidade. Mas é possível explicar a realidade? Ou ainda: há uma “única” ou “melhor” explicação da realidade?

Os planejamentos normativos tradicionais sempre iniciam com um diagnóstico, um levantamento supostamente objetivo dos fatos. No entanto, trata-se de uma mera descrição da aparência dos fenômenos, que não explica suas causas. Esse é certamente um ponto fraco desse método. Como é possível mudar a realidade atuando apenas sobre sua aparência, sem alterar as causas que geram os problemas que se pretende enfrentar?

Em uma primeira e rápida passada de olhos, o **momento explicativo** do PES poderia ser confundido com o diagnóstico do planejamento tradicional. No entanto, há uma profunda diferença entre ambos, como veremos a seguir.

Antes de explicar os problemas, é preciso selecionar quais serão enfrentados.

A Seleção dos Problemas

Entre os muitos **problemas** existentes é necessário priorizar quais serão atacados primeiramente, em detrimento dos demais. A escolha dos **problemas** a serem enfrentados envolve basicamente três critérios:

- ▶ O valor dos **problemas** para os atores sociais envolvidos, ou seja, para a cúpula diretiva de sua organização, para as forças sociais que os apoiam e para a população que representam.
- ▶ A eficiência, a eficácia e a **efetividade*** com que o problema pode ser enfrentado.
- ▶ A possibilidade e a oportunidade de enfrentá-los com êxito.

O **problema** pode ser definido como uma realidade insatisfatória e superável, que permite um intercâmbio favorável com outra realidade, a partir da utilização de determinados meios e recursos. Cabe aos atores sociais delimitar as fronteiras do que qualificam como problema, sendo o espaço circunscrito por essas fronteiras definido como **espaço direcional de admissão de problemas**. Esse espaço direcional deve ser coerente com o **mapa valorativo de problemas**, o qual se baseia nas ideologias, doutrinas, preconceitos, valores e teorias que os atores acumularam ao longo de suas práticas sociais.

Para que um problema se constitua como tal, é preciso que ele seja declarado como um problema. **Declarar o problema**, expressando-o precisamente através da linguagem, é o que transforma um aspecto da realidade em algo que demanda modificações e

***Efetividade** – relação entre a execução de um plano e seus impactos e/ou resultados, isto é, seu sucesso ou fracasso em termos de uma efetiva mudança nas condições prévias; busca demonstrar que os resultados encontrados na realidade social estão casualmente relacionados ao plano sob avaliação. Fonte: Elaborado pelos autores.

busca de soluções. Declarar o problema é, também, a única forma de compartilhá-lo com outros atores sociais, seja para a cooperação ou para o conflito.

Imaginemos que o **mapa valorativo de problemas** seja definido por níveis diferentes de valoração, que variam desde o nível mais alto, que pode ser interpretado como “sim, este é um problema”, até o nível mais baixo, que corresponde ao “não, com certeza não é um problema”. Entre esses dois se encontrariam múltiplas possibilidades afirmativas e negativas de valoração, em uma escala decrescente de pontuação. Assim, o **espaço direcional de admissão de problemas** abarcaria desde o nível mais alto: “sim, este é um problema” até um nível intermediário, de limites difusos, próximo à afirmação: “sim, pode ser um problema”. Certamente esse limite difuso, permeado por dúvidas, é um espaço de reconhecimento de si mesmo e dos outros, correspondendo a um processo de negociação entre os diferentes atores.

Feita a seleção dos problemas a serem enfrentados, o **momento explicativo** busca elucidar a realidade, delinear objetivos, fazer cálculo estratégico e avaliar o que foi feito até aquele momento. Portanto, é inseparável dos outros três momentos, pois os mesmos têm em si também uma dimensão da explicação da realidade. Além disso, o momento explicativo não cessa nunca, pois a realidade muda constantemente e, assim, a **explicação situacional** também muda, em um processo interativo com os demais momentos.

A “Explicação Situacional”

Esse conceito se refere à explicação que cada ator tem de uma realidade, que não é necessariamente igual às explicações dos outros atores que existem e interferem. É necessário, pois, definir e especificar qual a explicação dos outros, entendendo que essa explicação dos outros também é parte da realidade.

Cada observador/explicador da realidade é um ator que focaliza sua atenção só em alguns aspectos, restringido pelo domínio de suas práticas cotidianas e pelo seu mapa cognitivo. Esse foco pode ser mais ou menos amplo, mas nunca ilimitado, pois estará

sempre restringido pela cegueira situacional de cada ator. Assim, ao explicar é necessário lembrar sempre que essa explicação é uma versão particular da realidade, mas nunca a única versão. Tudo que é explicado é explicado por alguém, a partir de uma posição de observação e com um propósito. Por isso, toda a explicação é situacional.

Uma maneira aparentemente coletiva, democrática e eficiente para explicar um problema é fazer uma rodada de exposições de diferentes pessoas, na qual quem tiver os melhores argumentos e/ou a melhor oratória, em geral, fará prevalecer a sua versão. Mas parece evidente que essa técnica, muito utilizada mesmo em grupos que defendem a participação e a democracia, não é democrática. Tampouco eficiente. Na Unidade VI, abordaremos o tema do *Planejamento Participativo*.

Para o PES o **momento explicativo** segue dois princípios básicos: a participação de todos, baseando-se no consenso (jamais confundir com unanimidade), e a visualização da produção do grupo. Para tanto, a explicação deve ser resultado das formulações dos diferentes atores envolvidos.

A explicação de um problema deve começar pela construção dos **descritores**.

Descritores de um Problema

O **descriptor** pode ser entendido como o relato de uma coisa, sem incluir as origens ou as consequências dessa coisa. **Descrever** é narrar como algo se mostra para nós, como o percebemos, sem incluir na narrativa sua função, sua definição, sua origem, sua história, seu destino etc. Isso é difícil, mesmo quando descrevemos objetos simples.

Vejamos, por exemplo, a descrição de um banco qualquer. Um banco é um objeto formado por quatro colunas cilíndricas e maciças de madeira, cada coluna com 4 cm de diâmetro e 45 cm de altura, perfiladas vertical e perpendicularmente sobre os vértices de uma base imaginária na forma de um quadrado de 40 cm de lado, e sobre a qual está fixada uma chapa de madeira medindo 45 x 45 x 2 cm.

Aqui descrevemos o banco a partir de nossa relação cultural com o objeto – como os pés e o assento do banco. Imaginemos um aborígine que pela primeira vez se depara com esse mesmo objeto! Ele percebe os mesmos componentes ocupando o mesmo espaço físico, mas a definição do assento ou dos pés não teria lugar, pois provavelmente o objeto seria utilizado para outros fins.

Quando se trata de problemas sociais é ainda mais difícil lidar com os **descritores**, mas a lógica permanece a mesma. Se o problema em discussão, por exemplo, é a baixa cobertura no atendimento às gestantes na comunidade atendida pela unidade sanitária, devemos descrever o que queremos dizer por baixa cobertura e que atividades são essas: D1 (Descritor 1) – no último ano 50% das gestantes da comunidade não fizeram nenhuma consulta de pré-natal na unidade; D2 (Descritor 2) – das gestantes que foram atendidas, a metade consultou quatro vezes ou menos; D3 (Descritor 3) – no último grupo de gestantes feito na unidade, três das vinte convidadas participaram da atividade.

Não existe um número ideal de descritores para um problema, eles serão tantos quantos forem necessários para que se obtenha uma descrição suficiente e clara. É difícil sintetizar o problema em apenas uma frase, mas também é de se desconfiar se é necessário um número muito grande. É preciso estar atento para que não haja repetições e para que a descrição seja objetiva e sintética.

É muito importante que os descritores sejam quantificados e qualificados, pois eles servirão para o **monitoramento e avaliação do plano**. Ou seja, é através do acompanhamento dos descritores que será possível avaliar objetivamente se foi atingida alguma modificação na realidade que se quis modificar, ao longo do tempo de execução das operações.

A Árvore Explicativa

Construídos os descritores surgem duas perguntas:

- ▶ Por que isso acontece?
- ▶ O que isso provoca?

A primeira pergunta se refere às **causas** do problema, enquanto a segunda se refere às **consequências**, sempre partindo dos descritores, ou seja, de como a realidade se mostra para nós. O conjunto de descritores, causas e consequências formam a **árvore explicativa**: as causas são as raízes, os descritores são o tronco e as consequências são a copa.

Quando são levantadas as causas de um problema, um grande número de explicações diferentes pode surgir: umas mais importantes que outras, umas mais próximas ou imediatas do problema, outras mais remotas ao problema, umas que são causas de causas mais imediatas, outras que estão dentro do âmbito de ação do ator, umas que o ator não tem ação direta etc. Assim, para que a explicação seja coerente é necessário sistematizar as relações que as causas têm entre si e com o problema. Gráficamente isso é possível ligando o descritor às causas imediatas do problema, essas às suas próprias causas e assim sucessivamente, até o ponto em que o problema seja considerado como suficientemente explicado e se tenha construído uma **rede de causas**.

Muitas vezes são identificadas causas que estão fora da capacidade de ação do ator isoladamente. Por exemplo, a conjuntura econômica do país, a cultura histórica etc. Essas causas devem ser distinguidas daquelas que estão dentro do campo de ação direta do ator (**espaço de governabilidade**, ou espaço do ator). Essa distinção deve ser contemplada no desenho da árvore. Isso será importante no momento normativo, quando serão concebidas operações e ações de tipos diferentes se a causa a ser enfrentada estiver no espaço de resolução do ator, ou se estiver fora.

Exemplo: Na cadeia causal a seguir podemos definir e descrever quatro problemas. Quem planeja deve selecionar qual dos quatro será enfrentado.

Se escolher o n. 1 os outros três serão consequência, se escolher o n. 4, os outros serão causas.

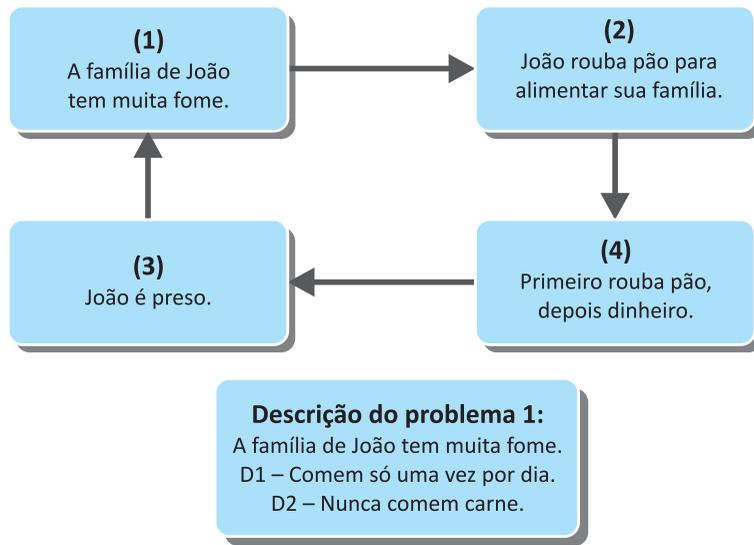


Figura 4: Cadeia causal
 Fonte: Elaborada pelos autores

DESCRITORES	CAUSAS	CONSEQUÊNCIAS	ESPAÇO DO PROBLEMA
João, Maria e seus 5 filhos têm fome.	Há dez dias que a família de João não come.	João rouba 1 kg de pão.	A fome da família de João.
João rouba 1 kg de pão.	João, Maria e seus 5 filhos têm fome.	João vai preso.	O roubo de pão que João realiza.

Quadro 2: Relação entre descritores, causas e consequências
 Fonte: Elaborado pelos autores

Quem descreve mal, explica mal, ataca mal e avalia mal. Partindo desse princípio, vale a pena discutir um pouco mais sobre a relação que envolve os conceitos de causa, descrição e consequência.

A distinção entre esses conceitos depende do que é chamado de **espaço do problema**. Ou seja, cada problema faz parte de uma cadeia causal, ligada por elos, na qual a escolha de um elo como descritor é definido pelo ator. Vejamos outro exemplo:

CAUSAS	DESCRITORES	CONSEQUÊNCIAS	ESPAÇO DO PROBLEMA
Rede assistencial de saúde inadequada, pobreza, falta de informações	50% das gestantes não fizeram pré-natal regularmente	Alta morbidade e mortalidade materno-infantil, alto índice de internação neonatal	Baixa cobertura pré-natal
50 % das gestantes não fizeram pré-natal regularmente	Um em cada cinco recém-nascidos precisou de internação hospitalar	Defasagem entre oferta e demanda por leitos em UTI neonatal	Alto número de internações de recém-nascidos
Alto índice de internação neonatal	20% dos recém-nascidos que precisam de leito em UTI neonatal não conseguem vaga	Aumento da mortalidade infantil, descrédito do sistema de saúde	Defasagem entre oferta e demanda de leitos em UTI neonatal

Quadro 3: Exemplo de relação entre descritores, causas e consequências
 Fonte: Elaborado pelos autores

Como fica evidente, uma mesma formulação pode ser causa, descrição ou consequência, dependendo do **espaço do problema*** definido pelo ator. Essa definição permite aos atores administrar o problema em um espaço menor, enfrentá-lo em seu próprio espaço ou dissolvê-lo num espaço maior.

***Espaço de um problema**

– é o âmbito explicativo pertinente a um problema, tanto do ponto de vista de sua definição e explicação quanto da capacidade de ação da organização ou dos atores que explicam o problema. Em termos práticos, expressa-se em uma identificação das fronteiras da explicação situacional que abrange uma explicação suficiente do problema.
 Fonte: Elaborado pelos autores.

O MOMENTO NORMATIVO

O momento normativo traz à tona a seguinte questão: “como deve ser a realidade?”. É o momento propositivo do planejamento, quando os atores sociais envolvidos definem, contrapondo aos problemas analisados no momento explicativo, qual a situação ideal a ser alcançada e, em cima dessa definição, procuram maneiras de atacar as causas essenciais desses problemas. O momento normativo se caracteriza por ser um cálculo flexível que precede e preside a ação, por ser um desenho construído a partir da perspectiva dos atores que planejam, e pela impossibilidade de separar as dimensões técnica e política.

Cabe observar que, embora estejamos aqui tratando do **momento normativo**, neste estarão claramente presentes elementos do momento explicativo e do momento estratégico. Isso ocorre porque, como já enfatizamos, os momentos do PES são dinâmicos e se repetem constantemente, mudando de conteúdo, contexto, lugar e tempo.

Como já vimos, o PES parte do reconhecimento de que desenhar deterministicamente é pouco útil, sendo, portanto, necessário desenhar considerando as condições reais de incerteza que caracterizam o jogo social. Assim, ao desenvolver o momento normativo, é preciso levar em conta que muitas variáveis se encontram fora do campo de ação do ator, antevendo assim a necessidade de se vislumbrar cenários alternativos e de se construir a viabilidade do projeto, o que será feito no momento estratégico. Ou seja, o momento normativo e o momento estratégico são inseparáveis.

Os Nós Críticos e a Situação Objetivo

***Situação Objetivo** – o que os atores que planejam pretendem alcançar em determinado espaço de tempo, levando em conta os descritores anteriormente explicitados.
Fonte: Elaborado pelos autores.

Tomando como ponto de partida a árvore explicativa – onde o problema foi descrito e explicado – a **Situação Objetivo (SO)*** é definida.

A formulação da Situação Objetivo implica a necessidade de definir um prazo para o plano. É preciso também definir qual a situação desejada ao final do tempo de execução do plano. Essa definição deve ser feita com a formulação de descritores de resultado, visando à avaliação posterior do plano. Assim, por exemplo, se estamos lidando com o problema “baixa cobertura pré-natal”, com um descritor “D1 – 50% das gestantes fazem pré-natal regularmente”, a situação objetivo poderia ser “80% das gestantes fazem pré-natal regularmente”, no prazo de 12 meses.

Uma tendência é formular a Situação Objetivo apenas para os descritores e causas imediatas (as mais próximas do descritor). Essa restrição se deve, em geral, à limitação de tempo e à dificuldade para estabelecer objetivos relacionados a causas que estejam fora do espaço de governabilidade do ator. O recomendável, entretanto, é trabalhar também com descritores e causas mais remotas, que remetem a consequências mais amplas importantes para o projeto.

Do confronto entre a **Situação Inicial (SI)** e a **Situação Objetivo (SO)** surge o seguinte questionamento: como fazer para “chegar lá”? Que causas atacar para alcançar **SO**? A impossibilidade de atacar simultaneamente todas as causas traz a necessidade de priorizar algumas. Essas causas, cujo ataque pode aumentar a eficácia do plano, são chamadas de **nós críticos***. Suponhamos, por exemplo, que para um determinado problema sejam identificadas 15 causas: provavelmente algumas delas são nós críticos cujo ataque impactará diretamente sobre as demais e, assim, permitirá a mudança desejada nos descritores.

***Nós críticos** – causas que, se removidas, têm grande impacto sobre o descritor e aumentam a possibilidade de atingir a SO. Fonte: Elaborado pelos autores.

Para ser considerada um nó crítico, a causa precisa ser capaz de mudar positivamente o descritor, ser um centro prático de ação e ser politicamente oportuna, apresentando resultados no período de gestão dos atores que declaram o problema. Para tanto o nó crítico pode estar no espaço de atuação do ator ou fora dele. Os **nós críticos** são, portanto, o centro de intervenção sobre os problemas. É neles que se fundamenta o **projeto de ação** (enfrentar o problema principal, selecionado no início do planejamento), as **operações** (enfrentar os **nós críticos** do problema), as **ações** (desdobramentos das operações) e as **subações** (desdobramentos das ações).

Planejando com Incertezas

O melhor modo de se defender contra a incerteza é a repetição constante do cálculo de planejamento, que está representado na Figura 5.

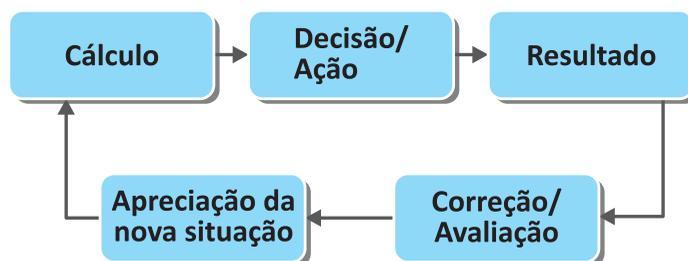


Figura 5: Representação do processo de cálculo de planejamento
 Fonte: Elaborada pelos autores

As Operações: Ferramenta Central do Momento Normativo

A operação é a aplicação de recursos ou insumos à produção de um resultado. Assim, uma operação vai refletir sempre uma relação entre recursos-produto-resultado: a ausência de qualquer uma dessas partes descaracteriza uma operação. Exemplificando a diferença entre produto e resultado essa distinção pode ficar clara: em uma campanha de vacinação contra a poliomielite (paralisia infantil) o produto se refere ao número de doses aplicadas, o resultado se refere à cobertura obtida (doses aplicadas em relação à população alvo) e à incidência ou não de novos casos.

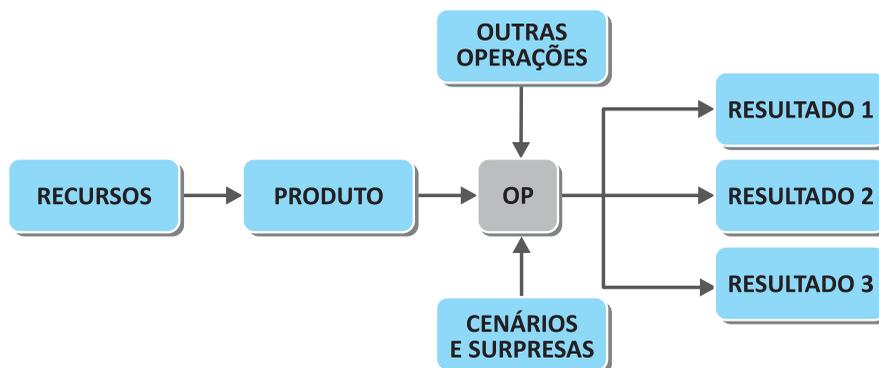


Figura 6: Representação dos aspectos envolvidos na formulação de uma operação
 Fonte: Elaborada pelos autores

As operações podem envolver a produção de fatos políticos, a produção de bens e serviços, a produção de conhecimentos (uso de conhecimento para gerar mais conhecimento), a produção de regulações e organizações (uso da competência normativa e organizativa).

As operações podem ser desenhadas a partir de diferentes bases:

- ▶ argumentos da autoridade baseada no poder político ou técnico;
- ▶ debate coletivo para conciliar a autoridade político-técnica com a opinião da base;
- ▶ racionalidade técnica baseada em alterar os nós críticos de um fluxograma;
- ▶ tradições, rotinas, impulsos, predisposições, analogias etc.; e
- ▶ argumentos da ética e da doutrina.

Algumas dessas bases de referência podem ser combinadas, como, por exemplo, 2 e 5. Outros são mutuamente excludentes, como 1 e 2, ou 3 e 2.

A **operação** é uma declaração, por parte dos atores, de um **compromisso** com a mudança ou com a manutenção de uma dada situação. Assim, a formulação de uma operação deve detalhar as **ações**, apresentadas de modo lógico e sequencial, deve indicar como se realizará a atuação concreta, deve ser um compromisso com a execução, e não apenas uma declaração de boa vontade. A operação deve dizer concretamente o que será feito para atacar um nó crítico e caminhar em direção à situação objetivo, não podendo jamais ser confundida com mera recomendação, uma simples intenção ou o enunciado de um desejo vago e nebuloso.

Critérios para Avaliar Operações

Antes de iniciar a implementação é muito importante avaliar se as operações estão concebidas de modo coerente e se, de fato, têm capacidade para levar à concretização dos objetivos do Plano. No Quadro 4 são apresentados os critérios para avaliar as operações antes de sua execução. Ou seja, trata-se de uma avaliação da concepção do plano que tem o propósito de prevenir equívocos antes que eles aconteçam.

CRITÉRIO	EXEMPLOS DE PERGUNTAS E RESPOSTAS
1 Valor Normativo	Coincidência com os valores e ideologia. Por exemplo: seria incoerente professar como valor a prioridade da melhoria das condições de vida da população e realizar gastos elevados com publicidade de autopromoção.
1.1 Valor político e interesse	P: Que valor tem a operação para mim e para os outros atores sociais? Que posições assumem? R: Alto valor e interesse político para mim e alto valor e interesse negativo para meus oponentes.
1.2 Representatividade	P: Responde às aspirações de quais grupos sociais? Está no espaço direcional de quais atores? R: É uma sobreimposição para todos.
1.3 Equidade	P: A distribuição de custos e benefícios é consistente com os valores centrais dos atores que planejam? R: Favorece as empresas endividadas em dólares.
2 Efetividade	Capacidade de alcançar o objetivo parcial.
2.1 Eficácia	P: Tem capacidade de impacto sobre o Descritor do Problema? Que nós críticos afeta? R: Pouca capacidade de alterar o Descritor do Problema.
2.2 Potência	P: Como afeta o Descritor do Problema? R: Afeta pouco, por subdimensionar o produto da operação.
2.3 Maturação	P: Em quanto tempo produz resultados? R: Depois do período de governo.
2.4 Postergabilidade	P: Qual é o custo de postergá-la? R: Lento agravamento do Descritor do Problema, com pouca incidência política e econômica.
2.5 Custo Social em Recursos	P: É exigente em recursos muito escassos? R: Exige muito poder e poucos recursos econômicos, em uma situação política precária e de abundância econômica.
2.6 Balanço de Potência	P: Qual é o intercâmbio de problemas que gera? R: Positivo/Negativo.
3 Confiabilidade	Certeza ou incerteza sobre produtos e resultados
3.1 Sensibilidade frente às variáveis e surpresas	P: Seu produto e resultados são muito sensíveis aos cenários e às surpresas consideradas? R: Muito dependentes da estabilidade do dólar.
4 Eficiência	Relação recursos – produto
4.1 Política	P: Como é o balanço de poder que gera a operação? Como é a produtividade política? R: Produtividade política negativa, com desacumulação de poder.
4.2 Econômica	P: Como é a produtividade econômica? R: Baixa.

CRITÉRIO	EXEMPLOS DE PERGUNTAS E RESPOSTAS
4.3 Cognitiva	P: Como é o balanço cognitivo? Como é a produtividade cognitiva? R: Apenas positivo com baixa produtividade.
4.4 Técnico-Organizativa	P: Como é a rotatividade dos leitos na nova sala de internação? R: Poucos pacientes com muitos dias de permanência.
4.5 Rentabilidade Econômica	P: É rentável? R: Não é rentável.

Quadro 4: Síntese dos critérios para avaliar as operações no momento da sua concepção

Fonte: Elaborado pelos autores

É preciso, ainda, definir o que fazer quando o nó crítico se encontra fora do espaço de resolução de quem planeja. Nesse caso, serão concebidas **operações de demanda (OP)**, ou seja, serão planejadas operações para demandar aos atores que controlam o espaço de resolução daquela causa que ajam no sentido de removê-la.

As Ações

As operações se efetivam através de ações que são, portanto, o desdobramento e o detalhamento das operações. A definição de operações e ações deve levar em conta sempre a viabilidade técnica e política delas, bem como guardar coerência entre meios, fins e imagem de futuro declarada. Alguns cuidados devem ser observados nesse processo:

- ▶ não deixar fora do foco de atenção variáveis e avaliações importantes;
- ▶ apreciar adequadamente as oportunidades da conjuntura;
- ▶ não superestimar a própria força;
- ▶ não subestimar as forças adversárias ou concorrentes;
- ▶ evitar perder eficácia por insuficiência de conhecimento técnico, científico e cultural; e
- ▶ evitar perder eficiência por dificuldades de gestão e organização.

Para avançar no momento normativo é preciso recuperar a noção central ao PES de que os outros atores também planejam. Por isso, este é o momento em que é feita a avaliação da motivação dos atores sociais.

Motivação dos Atores Sociais

Os atores sociais agem movidos pela convergência entre **interesse e valor**.

O **interesse** indica o sinal da posição ou intenção do ator. A matriz de interesses para avaliar essa posição, identifica seis atitudes possíveis:

- ▶ Apoio (+).
- ▶ Oposição (-).
- ▶ Indiferença pura (0): corresponde a uma posição definida e é associada ao baixo valor conferido pelo ator.
- ▶ Indiferença tática (00): corresponde à ocultação temporária do real interesse sob a forma de aparente indiferença.
- ▶ Indiferença inconsciente (ϕ): surge quando a operação ou o tema em jogo estão fora do foco de atenção do ator e, portanto, não está em sua agenda de preocupações.
- ▶ Indiferença por indecisão (?): implica ausência de posição que leva a postergar qualquer pronunciamento, até que o ator conheça a posição dos outros ou avalie melhor seu próprio interesse.

A formatação dessas informações em uma matriz permite que se visualize a informação básica para conhecer onde há consenso e onde há conflito.

ATORES	OPERAÇÃO OU TEMA				
Ator 1	+	+	+	+	+
Ator 2	00	-	ϕ	-	0
Ator 3	-	-	+	-	0

Quadro 5: Exemplo de Matriz de Interesse dos atores

Fonte: Elaborado pelos autores

A análise do **valor**, por sua vez, considera a importância que um ator confere a uma operação ou tema, tendo em vista os objetivos que persegue. A palavra **valor**, portanto, deve aqui ser entendida não em seu conteúdo moral, mas sim no sentido de importância.

A importância depende também do impacto das operações, ou da inclusão do tema na agenda política, sobre o patrimônio (ou a distribuição de poder) político, econômico, cognitivo e organizativo do ator e dos seus adversários. O valor deve ser qualificado em uma escala que pode indicar como muito alto (MA), alto (A), médio (M), baixo (B), muito baixo (MB) e nenhum (N). O valor/importância depende do contexto do jogo, da situação ou momento em que a ação ocorre, do papel das operações na ação intencional e reflexiva e do papel que desempenha na ação intencional e reflexiva dos demais jogadores. Da mesma forma que, com relação ao interesse, podemos construir uma matriz da importância para os atores.

ATORES	OPERAÇÃO OU TEMA				
Ator 1	A	A	A	A	A
Ator 2	A	A	B	A	MB
Ator 3	A	M	A	A	N

Quadro 6: Exemplo de matriz com o Valor dos Atores

Fonte: Elaborado pelos autores

Como a **motivação** é a convergência do interesse e do valor, pode, então, ser construída a matriz de motivação dos atores.

ATORES	OPERAÇÃO 1	OPERAÇÃO 2	OPERAÇÃO 3	OPERAÇÃO 4	OPERAÇÃO 5
Ator 1	+A	+A	+A	+A	+A
Ator 2	00 A	-A	φB	-A	OMB
Ator 3	-A	-M	+A	-A	ON

Quadro 7: Exemplo de Matriz de Motivação dos Atores

Fonte: Elaborado pelos autores

Observem que a avaliação da motivação de cada ator externo ao grupo que planeja é feita com relação a cada uma das operações, e não ao conjunto do plano. Isso é importante para o momento estratégico e, mais imediatamente, para a concepção do programa direcional do plano, ou seja, quais operações

realizar em que sequência, considerando sempre que para chegar ao resultado esperado é preciso acumular recursos de poder em vez de perdê-los.

O Programa Direcional e a Matriz Operacional

A formulação das operações e suas ações traz consigo uma série de questionamentos:

- ▶ Qual o prazo de execução?
- ▶ Quais os recursos?
- ▶ Qual a eficiência?
- ▶ Qual a eficácia?
- ▶ Quem é o responsável?
- ▶ Quem auxiliará?

É recomendável escolher o cenário “provável” e, para esse cenário, elaborar o Programa Direcional. Essa é a grande aposta do Plano, a síntese do momento normativo. Os projetos do Programa Direcional (Quadro 8) explicitados nas operações, devem ser, ainda, avaliados quanto à sua coerência com relação aos valores essenciais do ator que governa.

NÓ CRÍTICO	RESULTADO	OPERAÇÃO OU DEMANDA DE OPERAÇÃO	AÇÃO	PRAZO	RECURSOS	RESPONSÁVEL	APOIOS	ANÁLISE DE EFICIÊNCIA	ANÁLISE DE EFICÁCIA

Quadro 8: Exemplo de Programa Direcional
Fonte: Elaborado pelos autores

- ▶ **Nó crítico:** é a causa chave a ser atacada.
- ▶ **Resultado a ser atingido (situação objetivo do ataque):** deve ser diferenciado do **produto**, que é o efeito imediato e direto da ação ou operação (o fato de o **produto** gerado garantir ou não o resultado esperado representa a **eficácia** da ação, como veremos adiante).

- ▶ **Operação:** para atacar o nó crítico e atingir o resultado, quando o nó crítico está dentro do espaço de ação do ator.
- ▶ **Demanda de Operação:** operação para atacar o nó crítico e atingir o resultado, quando o nó crítico está fora do espaço de ação do ator.
- ▶ **Ação:** como fazer para executar a operação (desdobramento da operação), o grau de detalhamento das ações deve levar em conta a complexidade do problema, bem como critérios de praticidade e operacionalidade do plano. Caso não se tenha um detalhamento suficiente dessas ações, não se pode avaliar adequadamente se as condições necessárias para o sucesso das operações estão presentes.
- ▶ **Prazo:** período de tempo para que a operação ou a ação seja executada.
- ▶ **Recursos:** recursos financeiros, humanos, políticos e de tempo para garantir a execução da operação ou da ação no prazo estabelecido; podem ser classificados numa escala de valoração que varia de +++ (muitos) a + (poucos).
- ▶ **Responsável:** sujeito nominalmente responsabilizado pelo cumprimento da operação ou da ação.
- ▶ **Apoios:** sujeitos que comporão, junto com o responsável, o grupo responsável pela execução da operação ou da ação.
- ▶ **Análise de Eficiência:** avaliar a relação recursos X produto (pode ser alta, média ou baixa, conforme a necessidade de recursos para se atingir o produto final, caracterizando assim o quanto a operação ou a ação é econômica ou não).
- ▶ **Análise de Eficácia:** avaliar a relação produto X resultado (pode ser alta, média ou baixa, conforme o produto final garante que o resultado ou objetivo esperado seja atingido).

O desenho da matriz operacional representa, de certa maneira, a fronteira do momento normativo (não esquecer jamais que os momentos do PES devem ser entendidos dinamicamente).

*Até aqui foi feita a descrição e a explicação do problema e, projetado, como atacá-lo. Esse processo, conforme já salientado, precisa ser contextualizado. Para articular o “deve ser” com o “pode ser” é necessário sempre olhar para o mundo e verificar se há outros atores envolvidos, avaliar sua própria força frente ao contexto. A matriz operacional precisa ser construída e reconstruída continuamente em cima dessa reflexão. Na seção seguinte (Momento Estratégico), analisaremos mais detidamente as questões referentes à **elaboração de cenários**, ao **levantamento de outros atores** e à **análise de viabilidade do plano**.*

O MOMENTO ESTRATÉGICO

O **momento estratégico** é a instância de articulação entre o “deve ser” (desejo) e o “pode ser”. Uma vez selecionado e descrito o problema, explicadas suas causas, definida a situação objetivo e traçadas as operações, resta a seguinte pergunta: o que é possível fazer para viabilizar o plano? Na prática, o momento estratégico se confunde com o momento normativo, pois ao serem desenhadas as operações e as ações já se leva em conta a viabilidade delas.

Para melhor compreensão do momento estratégico, precisamos retomar a definição de alguns termos:

- ▶ **Tática:** é o uso de recursos escassos na produção de uma mudança situacional imediata.
- ▶ **Estratégia:** é o uso de uma mudança situacional imediata visando à situação objetivo do plano.
- ▶ **Plano:** é a proposta de ação, procurando tornar o desejo uma realidade viável, utilizando táticas e estratégias.

Embora seja inconcebível imaginar uma cartilha com receitas de estratégias, alguns princípios básicos podem ser definidos:

- ▶ **Apreciação eficaz da situação:** verificar a formulação do problema, apreciando a situação desde a perspectiva de todos os atores relevantes.
- ▶ **Adequação da relação recursos-objetivo:** propor objetivos ao alcance da capacidade de criação de recursos, evitando aventuras desnecessárias.
- ▶ **Concentração e continuidade estratégica:** evitar a distração tática, concentrando-se no que é mais importante (o objetivo).
- ▶ **Rodeio tático:** pensar com a cabeça e empurrar com o coração, lembrando que não há linha reta entre a situação inicial e a situação objetivo (por outro lado, não confundir o tático com a negociação do doutrinário).
- ▶ **Economia de recurso:** escolher a estratégia de menor esforço, consistente com o objetivo, fazendo uso racional dos recursos disponíveis (não abusar do poder e não ganhar oponentes desnecessariamente).
- ▶ **Conhecimento e valoração do outro:** conhecer a realidade é, em grande parte, conhecer o outro e valorar seus recursos.
- ▶ **Valorização multitemporal e multidimensional de consequências:** valorizar as consequências da estratégia no tempo e nos distintos âmbitos do sistema social, por mais que os recursos sejam abundantes.
- ▶ **Encadeamento das estratégias:** o resultado final de uma estratégia é a situação inicial da estratégia seguinte.
- ▶ **Evitar o pior é a primeira prioridade:** impedir que o imobilismo ou que o empreendimento de uma estratégia leve a uma situação pior que a atual.
- ▶ **Evitar a certeza e as predições:** pensar em várias possibilidades para reagir com velocidade diante das surpresas, preparando planos de contingência.

Três elementos são relevantes no momento estratégico: a **análise de cenários**, a **análise de outros atores** e a **análise de viabilidade do plano**.

Análise de Cenários

Analisar cenários significa levantar com cuidado, dentro do prazo do plano, quais as principais condições (cenários econômicos, políticos, sociais, sindicais etc.) que podem interferir na condução do projeto, mesmo estando fora do campo de controle do ator. Assim, a análise de cenários objetiva descortinar circunstâncias que podem impedir, alterar ou mesmo alavancar a ação planejada.

O desenho de cenários é importante para a avaliação da vulnerabilidade do plano e para a elaboração de planos de contingência para as situações de risco. Sua precisão depende fundamentalmente da qualidade das informações disponíveis. A análise de cenários é, de certa maneira, uma aposta nos acontecimentos futuros. Essa avaliação deve levar em conta o nível local, o nível regional e o nível nacional. Em linhas gerais o cenário pode ser desenhado como “possível otimista”, “provável”, “possível pessimista” e “surpresa”.

Esquemáticamente, a análise de cenários pode ser representada como no Quadro 9.

	CENÁRIO (POLÍTICO, ECONÔMICO, SINDICAL ETC.)			
	POSSÍVEL PESSIMISTA	PROVÁVEL	POSSÍVEL OTIMISTA	SURPRESAS
NACIONAL				
REGIONAL				
LOCAL				

Quadro 9: Exemplo da matriz de análise de cenários

Fonte: Elaborado pelos autores

Cabe observar que a maioria das chamadas “surpresas” são, na verdade, situações previsíveis habitualmente desconsideradas em função da pequena probabilidade de ocorrerem. A listagem das “surpresas” permite uma reação mais ágil e veloz frente à sua ocorrência, com o desenvolvimento de planos de contingência para elas.

Análise dos Outros Atores Sociais

Recordando a definição de ator social apresentada na Unidade I, é considerado ator social aquele que tem: organização estável; projeto político; capacidade de acumular ou desacumular

força; participação na situação do plano ou no grande jogo social. Assim, são considerados atores sociais os partidos políticos, as entidades de classe, os sindicatos, os movimentos populares ou sociais, grupos religiosos, governos institucionais, organizações não governamentais, personalidades importantes no espaço do problema que está sendo enfrentado, entre outros. Analisar os outros atores sociais significa identificar aqueles que podem interferir positiva ou negativamente na condução do plano. Genericamente esses atores podem ser divididos em três grupos: os que são oponentes, os que são aliados e os que são neutros em relação ao plano. A análise de atores implica a avaliação da força de cada um, dos recursos que dominam e da capacidade de ação que tenham frente ao plano que está sendo desenvolvido.

Força e Poder de um Ator Social

Para agir não basta ter motivações (intenções): é a força de um ator que respalda suas motivações e sustenta suas intenções. Assim, a força de um ator é sua capacidade de produção, é o que lhe permite realizar ações (não necessariamente vitoriosas) em uma interação conflitante ou cooperativa. O **poder** de um ator, por sua vez, reside na posse de meios e características pessoais que lhe permitam uma capacidade de produção de eventos. Ou seja, um ator tem poder se possui a capacidade de fazer as coisas acontecerem, identificando-se poder com a capacidade de produzir resultados intencionais. Os recursos de poder se transformam em **força** a partir de suas motivações.

Para analisar o poder e a força potencial de um ator é preciso considerar:

- ▶ a personalidade, que é incorporada na noção de **código de personalidade do ator** (um dos alicerces da força) e se refere às características invariáveis das pessoas, como inteligência, criatividade, carisma, rebeldia, tenacidade, audácia etc.;
- ▶ a propriedade é substituída pelo conceito de controle de recursos disponíveis pelo ator, ampliando para a posse dos

recursos e sua utilização, ainda que temporária, e resulta na noção de **vetor de peso** de um ator;

- ▶ a organização, na medida em que permite ao ator o controle de uma série de recursos, já se inclui no conceito anterior de vetor de peso, sendo complementar apenas quando define o grau de perícia com que as jogadas são feitas, ou seja, quando representa uma capacidade desigual de produzir fatos com eficácia, tornando-se a noção de **vetor de perícia** de um ator, com a dupla conotação de perícia pessoal ou de comando e perícia organizacional.
- ▶ a **paixão**, que inclui a apreciação situacional, a valorização e os interesses, as afinidades e as disputas com outros atores, e que multiplica as energias e capacidades de um ator; e
- ▶ as ciências e tecnologias, concebidas como ferramentas que potencializam a arte da política, que, ao serem dominadas por um ator, dão-lhe vantagens sobre os mais atrasados no seu campo, constituindo-se no **vetor de suporte cognitivo**.

A articulação entre os elementos acima mencionados se encontra na Figura 7 abaixo.

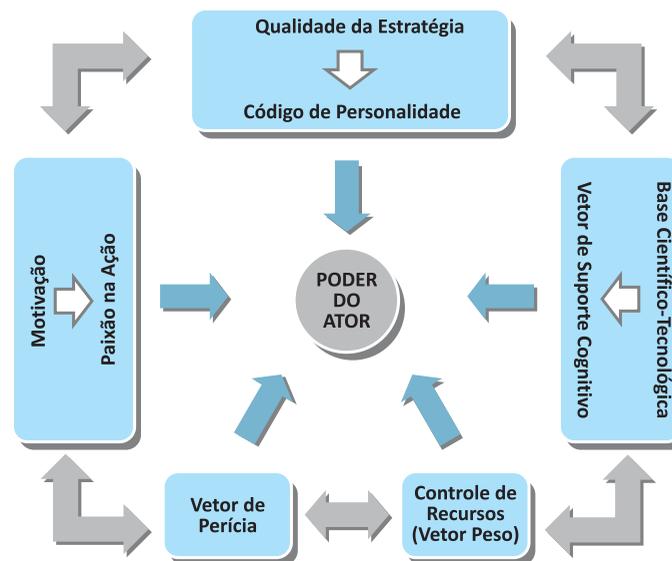


Figura 7: Representação dos elementos que constituem o poder do ator social
 Fonte: Matus (1996, p. 114)

Cabe, ainda, esclarecer que o poder não tem expressão concreta, específica, constante e enumerável. O contrário, poder é todo recurso e capacidade que permite enfrentar outro jogador em um jogo concreto. O poder não é algo em si, ele só se torna específico pelo seu uso em certo contexto. Ou seja, o conceito prático de poder é inseparável da situação concreta e, na análise concreta, o que é poder relevante é enumerável através da identificação dos recursos críticos naquele caso. Ou seja, a **força de um ator em um jogo** é a precisão do grau de controle direto e indireto que esse ator possui sobre o vetor recursos críticos do jogo, ponderado pelo grau de perícia com que é capaz de manejar cada recurso e o grau de desigualdade no domínio científico-tecnológico revelado para cada recurso.

Em síntese:

- ▶ **poder** é uma potencialidade que abre a possibilidade para acumular força;
- ▶ **força** é uma acumulação concreta e realizada em um jogo em pleno desenvolvimento; e
- ▶ **pressão** é o esforço aplicado por um jogador, que depende da força e da motivação.

Análise da Viabilidade do Plano

Esse é o instante de verificar o quanto o plano é viável e quais os seus pontos vulneráveis. Aqui são necessárias duas reflexões:

- ▶ Frente ao cenário provável, às surpresas e ao conjunto de outros atores, as operações traçadas são possíveis ou executáveis?
- ▶ Frente ao cenário provável, às surpresas e ao conjunto de outros atores, o plano tem pontos frágeis?

As respostas a essas questões podem requerer uma revisão das operações (cancelando algumas e criando outras, se necessário) e a definição de ações (planos de contingência) que previnam ou contornem as fragilidades observadas.

A estratégia é um meio de engendrar alternativas e opções frente à realidade (construir a viabilidade do plano). Porém, é preciso

ter em mente que sempre há uma relação de forças, pressões e poder. Ou seja, a estratégia é um meio, o qual também é utilizado pelos outros atores: é o desejo de um frente ao desejo do outro, a força de um frente à força do outro, o estratagema de um frente ao estratagema do outro.

Assim, a elaboração de uma estratégica envolve respostas a quatro questões:

- ▶ com quem? (alianças e oposições com quais atores?);
- ▶ para que? (que operações fazer e que resultados esperar?);
- ▶ como? (uso de autoridade, cooptação, tolerância, indiferença, negociação, confrontação etc.); e
- ▶ com que possibilidade de êxito? (alta, baixa ou média?).

O MOMENTO TÁTICO-OPERACIONAL

Os três primeiros momentos do PES (explicativo, normativo e estratégico) correspondem a cálculos, simulações e desenhos que, em conjunto, analisam a situação existente e projetam uma nova situação. O momento tático-operacional transforma essa análise em ação concreta.

Até aqui foi explicado o problema, avaliadas suas causas e consequências, traçados os objetivos, elaborado o plano e analisada a viabilidade dele. É chegado, então, o momento de organizar a execução do plano: definir quem faz o quê, em que instante e em que sequência, bem como estabelecer a agenda de avaliação de desempenho do plano.

Organizar a execução do plano envolve, necessariamente, movimentos na dinâmica de poder do grupo. Aqui é importante considerar o sistema de gestão da organização e analisar até que

ponto ele é capaz de sustentar o plano e executar as estratégias propostas. É necessário reavaliar criticamente o processo interno de tomada de decisões e o sistema de informações e de suporte à direção. O momento tático-operacional deve ratificar a ruptura – inerente ao Planejamento Estratégico Situacional – entre o conhecer e o agir, entre mãos e mentes.

Embora não seja possível estabelecer um modelo ideal de organização de um plano, esta exigirá superação de posturas centralizadoras e arbitrárias. Por outro lado, a indefinição quanto à responsabilidade e prazos para as ações também deverá ser evitada, pois poderá comprometer o sucesso de todo o trabalho desenvolvido. As proposições do momento tático-operacional compreendem, assim, uma programação antecipada e coletiva que defina coordenadores e responsáveis pelas diferentes ações, o **aprazamento*** dessas ações e o processo de avaliação de desempenho delas.

***Aprazamento** – ato ou efeito de aprazar; determinação de prazo. Fonte: Houaiss (2009).

Resumindo, podemos afirmar que o andamento do plano depende das seguintes condições mínimas: definir o responsável e os apoios para cada operação, ter coordenação permanente do plano, garantir avaliações periódicas e assegurar agilidade no contingenciamento de situações.

Trajectoria das Operações

A definição de uma trajetória de operações é uma técnica interessante que pode auxiliar na definição da sequência dessas operações.

Partindo do princípio de que muitas operações estão relacionadas – uma operação pode depender de outra e por sua vez alavancar uma terceira – seria útil identificar aquelas que poderiam ser chamadas de “operações de acúmulo”. Isso é possível a partir da construção de uma matriz que cruza as diferentes operações, conforme explicitado no quadro Quadro 10.

	OP 1	OP 2	OP 3	OP 4	OP 5
OP 1					
OP 2					
OP 3					
OP 4					
OP 5					

Quadro 10: Exemplo de matriz de trajetória das operações
 Fonte: Elaborado pelos autores

Esse quadro permite identificar as operações que acumulam para outras e aquelas que dependem de operações anteriores. Evidentemente a execução das operações de acúmulo deverá preceder às dependentes.

Coordenação do Plano

Escolhida a trajetória das operações, cabe definir “quem fará o quê”. Vamos a compreensão de mais essa etapa?

Como regra geral é importante estabelecer que cada operação deve ter um responsável, que atuará com o grupo de apoio sob a supervisão de um coordenador. A cobrança sobre o resultado da operação deve envolver todos os coordenadores, responsáveis e apoiadores.

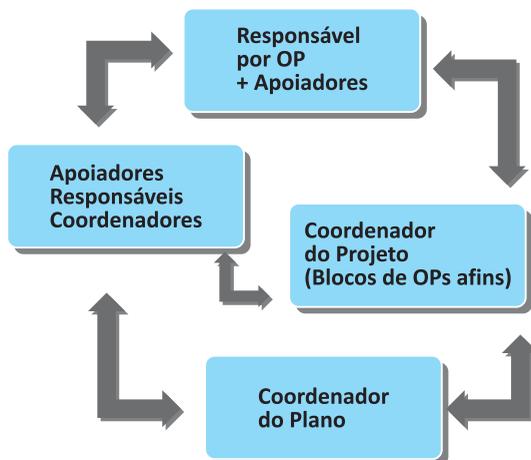


Figura 8: Ilustração do ciclo de responsabilidades
 Fonte: Adaptada de Matus (1996)

O objetivo é estabelecer uma dinâmica de coordenação que fuja ao simples mando de ordens: busca-se uma disposição onde cada qual tem sua tarefa específica e onde todos possam cobrar de todos. A escolha dos responsáveis e apoiadores para as operações deve ser sempre nominal e personalizada, ou seja, sempre designando “pessoas” e jamais setores, departamentos ou secretarias. Essa escolha, por certo, deve levar em conta as condições de quem assume a execução da tarefa.

Monitoramento do Plano

É importante que cada grupo de trabalho (responsável + apoiadores de cada operação, bem como responsáveis + coordenadores) formule detalhadamente o plano de trabalho, definindo uma agenda para execução das ações. Além disso, faz-se necessária a avaliação periódica do plano (é importante lembrar que o planejamento estratégico situacional é um processo contínuo).

Não há um sistema pré-definido para avaliação de um plano. Entretanto os seguintes elementos devem estar sempre presentes:

- ▶ definir um cronograma de avaliação (periodicidade e determinar a data da primeira avaliação);
- ▶ definir responsabilidades (quem cobra o que de quem);
- ▶ definir procedimentos para avaliação (relatório verbal ou escrito das atividades etc.);
- ▶ definir como medir os resultados (quantitativa e qualitativamente: corresponde à avaliação da eficiência e eficácia); e
- ▶ estabelecer tempo limite para a revisão e adequação do plano.

Como já foi destacado, o plano precisa incluir a previsão de dados-chave que deverão ser considerados no momento de realizar as atividades de monitoramento e avaliação.

Qual o papel dos indicadores no plano?

- ▶ Definir operacionalmente os objetivos, meios e produtos/ resultados esperados.
- ▶ Proporcionar recursos concretos para um processo efetivo de monitoramento, de avaliação formativa e somativa. Sem indicadores estes seriam impossíveis.
- ▶ Verificar se os objetivos e etapas do projeto estão sendo alcançados; conhecer o estado do projeto; se as metas intermediárias estão sendo realizadas; identificar áreas que demandam correções; alimentar os responsáveis por construir a legitimidade do plano ou projeto.

O que caracteriza indicadores apropriados?

- ▶ Os indicadores devem ter sido construídos como parte do plano.
- ▶ É preciso separar indicadores de produto de indicadores de resultado.
- ▶ É preciso separar indicadores relacionados aos objetivos de indicadores relacionados aos meios e às etapas intermediárias.

Passos para a formulação de indicadores:

- ▶ **Partir do objetivo especificado:** exemplo: pequenos agricultores melhoram o rendimento da lavoura de arroz.
- ▶ **Quantidade:** x pequenos agricultores aumentam o rendimento de arroz em y%.
- ▶ **Qualidade:** x pequenos agricultores aumentam o rendimento de arroz em y% preservando a mesma qualidade (peso dos grãos) da colheita do ano z.
- ▶ **Tempo:** pequenos agricultores aumentam o rendimento de arroz em y%, *entre outubro do ano 1 e outubro do ano 3*, preservando a mesma qualidade (peso dos grãos) da colheita do ano z.

Ou seja, é preciso: especificar em termos de quantidade; especificar em termos de qualidade; especificar em termos de tempo; identificar para quem e onde; estabelecer metas intermediárias, no exemplo pode ser temporal, relacionadas aos momentos da colheita partindo do momento inicial (R1 out. 1, R2 out. 2 e R3 out. 3).

Atributos dos indicadores:

- ▶ **Especificidade:** corresponde à informação explicitamente relacionada ao objetivo.
- ▶ **Factibilidade:** permite verificar o que o projeto realizou em termos de medidas, com que especificações e em que lugar. Deve ser possível realizar medições objetivas, quantificáveis. Também deve ser possível buscar informações qualitativas diretamente relacionadas com o projeto. Os dados necessários devem ser fáceis de obter e com uma boa relação custo-benefício.
- ▶ **Relevância:** esta é a melhor maneira de saber se os objetivos estão sendo alcançados? Esta é a melhor maneira de saber se os meios estão sendo adequados para atingir os objetivos?
- ▶ **Temporalidade:** o indicador deve conter prazos, tempos de início e de final. O indicador deve expressar uma frequência de ocorrência, ou seja, os intervalos de verificação devem ser coerentes com a cadeia de operações que efetivam a realização do plano ou projeto.

Fontes de informação para preparar e escolher indicadores:

- ▶ Estabelecer dados de **linha de base***.
- ▶ Utilizar pontos de referência: normas, padrões técnicos, melhores práticas.
- ▶ Incorporar dados de tendência.

Também devem ser usados indicadores intermediários para monitorar mudanças associadas à situação objetivo e que precisam ser observadas ao longo do tempo de execução do plano.

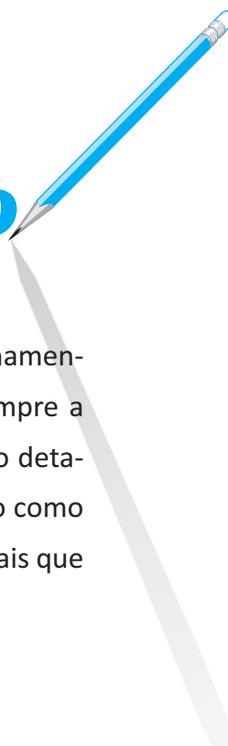
***Linha de base** – é a situação inicial ou situação do ano base de elaboração de um plano ou projeto, pode também ser situação de um período de referência, contra a qual os indicadores serão medidos, por isso é tomada como referência para avaliar as modificações. Fonte: Elaborado pelos autores.

Complementando...

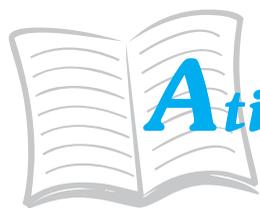
Para complementar o conteúdo abordado nessa Unidade, consulte o *site* a seguir:

-  *Portal do Poder Judiciário de Santa Catarina* – nesse *site* você encontra o relato e os documentos de apoio como exemplo para o Planejamento Estratégico Situacional como método. Consulte esses documentos para se familiarizar com as potencialidades do método e melhor responder às atividades. Disponível em: <<http://www.tj.sc.gov.br/institucional/assessorias/asplan/planejamento1.htm>>. Acesso em: 9 jun. 2011.

Resumindo



Nesta Unidade foi feita a apresentação e o detalhamento da operacionalização do método PES, enfatizando sempre a conexão e a interconexão dos seus momentos. Foi feito o detalhamento de cada um dos momentos, ressaltando tanto o como fazer, quanto os princípios e os aspectos teórico-conceituais que orientam esse fazer.



Atividades de aprendizagem

Vamos conferir se você teve um bom entendimento do que abordamos neste tópico? Para saber, realize as atividades propostas. Caso tenha alguma dúvida, faça uma leitura cuidadosa dos conceitos ainda não entendidos ou, se achar necessário, entre em contato com seu tutor.

- 1. Avaliação de eficiência, eficácia e efetividade:** dois municípios (A e B) implementaram programas de habitação popular objetivando contribuir para melhoria de vida das famílias de renda até 3 salários mínimos que moravam em áreas de risco. O programa foi finalizado na mesma época nos dois municípios e o padrão das construções foi similar, implicando custos (edificação + infraestrutura), em unidades de dois dormitórios com 44,01 m², de R\$ 21.000,00 no município A e de R\$ 23.000,00 no município B. O município A construiu 81 das 90 unidades planejadas, enquanto no B foram construídas 40 das 50 planejadas. Analise e compare a eficácia e a eficiência dos programas nos dois municípios. Retome o conceito de efetividade e proponha formas para avaliar a efetividade do programa nos municípios A e B.
- 2. Os Problemas da Srta. Norma Tiva:** Norma foi reprovada no curso de Planejamento Estratégico Situacional. Das dez perguntas, respondeu apenas duas corretamente. Esse foi o terceiro desempenho insuficiente no curso. O tempo que deveria ter dedicado ao estudo foi gasto pensando em Vitório, seu professor. Ela se sente desmotivada para estudar e evita ver seu noivo, João. Norma pensa que seu problema mais grave é não saber quem ama. Seus pais incentivam sua relação com João, que é seu noivo há vários anos. Ela sente carinho por João,

mas seu coração dispara quando vê Vitório. A reprovação nos exames tem agravado a situação de desânimo de Norma. Ela considera esses fracassos como uma ofensa a sua inteligência. Ela se sente confusa e sem apetite, e se fechou em seu quarto sem querer ver ninguém. Considere os problemas (1) Norma não progride no curso e (2) Norma não sabe quem ama. Identifique os descritores, as causas e as consequências no espaço de cada problema, comparando-os.

- 3. Um problema de escassez de água:** o Governador Flores, do Estado de Bolívar, tem em seu território a represa de Água Santa, que é a única fonte de água para seu Estado e também para seu vizinho, o Estado de Margarida. Essa represa só pode ser ampliada para captar uns 15% a mais de água, sem grandes custos. Entretanto, essa ampliação é insuficiente para abastecer ambos os Estados. Assim, além da escassez de água represada, há pouca capacidade de armazenamento de água na represa.

Os especialistas pensam que a solução definitiva consista em construir a represa do Rio Curvo, todavia até esta data não se tomou nenhuma decisão sobre o projeto, cujos estudos econômicos e de engenharia já foram finalizados. Alguns especialistas de renome asseguram que o projeto da represa, na atual condição de sua formulação, é discutível, pois apresenta desafios inusuais à engenharia nacional, às empresas construtoras e ao equilíbrio ecológico. Um desses especialistas declarou à imprensa o seguinte: “Acredito que a construção é necessária, porém também acredito que se precisa de mais dois anos de estudos.” Sobre esse ponto não há consenso, já que outro especialista respondeu que o projeto não somente está finalizado como as obras iniciais já estão, em parte, avançadas.

O Governador Flores tem a chave que regula a água para ambos os Estados, contudo as tarifas do serviço são decididas pelo governo federal. Para evitar excessivos problemas políticos, o Governador Flores raciona água em seu Estado, estipulando três dias comple-

tos de abastecimento, três dias com abastecimento limitado de seis horas diurnas e um dia da semana sem água.

Esse racionamento no Estado de Bolívar permite a Flores fornecer água ao Estado de Margarida durante apenas quatro dias da semana, com abastecimento limitado a seis horas diárias, mas o restante da semana o estado fica sem água. A situação do Estado de Margarida é grave e muito conflitiva devido à falta de água. Além disso, os pequenos agricultores roubam a água potável perfurando as tubulações para regar suas terras, já que não existe um sistema de irrigação para a zona. Por outro lado, a péssima manutenção produz perdas de água por vazamentos nas tubulações. Devido a essas causas, de fato, os habitantes do Estado de Margarida vivem com água quatro dias da semana. Essa falta de água acabou com o turismo e é causa do aparecimento de sérios problemas de saúde.

O Governador Flores, por seu lado, enfrenta sérios problemas fronteiriços com os agricultores de Margarida, já que estes preferem furar as tubulações do Estado vizinho. Essa situação gera, em Bolívar, constantes queixas da população, pois, como diz um jornal do Estado: “Nós temos água, mas devemos cedê-la à Margarida.” Naturalmente, devido a essa situação, o governador Flores tem constantes atritos com o governador de Margarida.

A Bacia do Rio Curvo está no Estado de Bolívar, mas trata-se de um projeto de âmbito nacional. Por isso, apesar desse projeto ter sido elaborado há dez anos, ainda não se conseguiu seu financiamento. O governador do Estado de Margarida tem reforçado, nestes últimos dois anos, suas demandas diante do governo federal para que se resolva a irrigação para os pequenos agricultores e para a construção da represa. Há cinco anos, estimulado pela estabilidade da moeda, o governo federal tomou a decisão de construir a represa, porém oito meses depois as obras foram paralisadas pela forte desvalorização da moeda.

A partir dessas informações, realize as atividades solicitadas nos itens que seguem:

- a) Colocando-se na situação da Confederação das Associações de Vizinhos do Estado de Margarita, especifique:
 - ▶ a descrição do problema;
 - ▶ a listagem de causas do problema;
 - ▶ a listagem de consequências do problema; e
 - ▶ construa a árvore explicativa do problema.
- b) Realize a mesma tarefa, porém a partir da perspectiva do governador do Estado de Bolívar.
- c) Escolha a posição que mais lhe agrada, identifique os nós críticos e planeje os passos necessários para enfrentá-los, seguindo os passos do Momento Normativo.

4. Reflexão sobre o tema da estratégia: a noção de estratégia está muito disseminada, a ponto de ser palavra usual na linguagem coloquial e, portanto, eivada de aspectos do senso comum. Retorne à seção Momento Estratégico e escreva um texto de pelo menos uma página, em espaço simples, com reflexões sobre sua concepção prévia de estratégia e planejamento estratégico em relação aos conteúdos apresentados na disciplina.