

UNIDADE 6

PRÁTICAS PARTICIPATIVAS NA GESTÃO E NO PLANEJAMENTO

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Compreender as diferenças entre a abordagem pragmática e a abordagem emancipatória da participação na Administração Pública;
- ▶ Familiarizar-se com os espaços e práticas de orçamento participativo e de conselhos de políticas públicas; e
- ▶ Conhecer a Metodologia do Planejamento Estratégico Participativo (PEP).

PRÁTICAS PARTICIPATIVAS NA GESTÃO E NO PLANEJAMENTO

Caro estudante!

Nesta Unidade você encontrará conteúdos que se referem a práticas e a espaços de participação da sociedade na Administração Pública. Você já teve contato com essas ideias em pelo menos dois momentos anteriores do Curso: quando se deparou com os conceitos principais da Ciência Política e na disciplina *Teorias da Administração Pública*. Nesta última você teve contato com o modelo da Administração Pública Societal (PAULA, 2007).

Os conteúdos desta Unidade se encontram em diálogo direto com esse modelo, já que abordam concepções de participação, instâncias formais de participação e uma abordagem metodológica de planejamento estratégico participativo. O tema dos conselhos e do orçamento participativo é bastante presente no cotidiano e, certamente, você tem familiaridade com ele. Este é, portanto, o momento de uma reflexão mais sistematizada sobre esses temas.

Como já foi visto na disciplina *Ciência Política*, a participação dos cidadãos e de suas organizações é um aspecto muito importante em sociedades democráticas. Recorra ao material e a suas anotações pertinentes essa disciplina e revise os conceitos de cidadania, Estado, sociedade civil e democracia.

Começamos com uma citação de Nogueira (2001) a respeito desse tema:

Em boa medida, a democracia é um jogo de poderes e contra-poderes: sua natureza é dada pela intervenção deliberada de sujeitos organizados. Trata-se de uma construção que depende de correlação de forças, de capa-

idades organizacionais, técnicas, políticas e intelectuais, e que não vive fora do conflito, do confronto constante entre as partes e os poderes. Toda democracia é forma (instituição, regras) e movimento, silêncio e ruído. Em seu coração pulsa uma aposta: a de que é possível mudar o modo de vida e de decisão, deslocar hegemonias e fundar novos pactos. Na metáfora do teatro, ela afirma ser possível que a plateia domine a cena e vincule o palco a si. (NOGUEIRA, 2001, p. 126).

Vamos ver agora o que é participar? Será que isso é o mesmo que participação cidadã?

Participar é meramente intervir em um processo decisório qualquer (MODESTO, 1999). Já participação cidadã é um processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações (TEIXEIRA, 2001).

Ainda que dificilmente alguém se manifeste contra a participação social, a democracia participativa, o controle social sobre o Estado, a realização de parcerias entre o Estado e a sociedade civil, existem múltiplos significados para essas expressões. Como, então, compreender a participação social e suas diferentes significações?

Um caminho para essa compreensão começa pela distinção entre **abordagens pragmáticas** – em que a participação é vista como um meio para aumentar a eficiência; e **abordagens de caráter político e emancipatório** – em que a participação é vista como um meio para alterar as relações de poder na sociedade, na perspectiva de maior equidade e justiça social.

De acordo com Silva (2003, p. 23), a abordagem pragmática decorre de que alguns segmentos assumiram a concepção de democracia como um mero conjunto de regras, sem considerar os condicionamentos sociais e econômicos, ao mesmo tempo em que privilegiaram as temáticas da governabilidade e da eficácia administrativa. Essa abordagem se vincula ao modelo da Administração Pública gerencial, abordado na disciplina *Teorias da Administração Pública*.

Por exemplo, para Kliksberg (1999) a participação é uma estratégia para a melhoria dos resultados da ação governamental. Inserem-se aí os pressupostos da cooperação para o desenvolvimento postulados pelas diversas organizações internacionais, com a liderança do Banco Mundial. Para essas organizações, a boa governança é caracterizada por um processo previsível, aberto e esclarecido de formulação de políticas; por uma burocracia imbuída de um sentido profissional, um corpo executivo de controle governamental para suas ações; e uma sociedade civil forte participando dos negócios públicos – todos procedendo sob a lei. A participação é intrínseca à boa governança (WORLD BANK, 1996).

A participação tem, portanto, um papel coadjuvante como auxiliar da boa gestão. O foco se dirige para os governantes, a sociedade entra em cena como consumidora, cliente ou contribuinte/beneficiária. Nessa abordagem, os temas da democratização do poder, bem como o da ampliação das esferas de decisão do governo e da sociedade, não estão presentes (GOHN, 2001).

Acoplada a recomendações para a redução do tamanho do Estado, a noção de governança inclui a construção de articulações com setores e organizações da sociedade, que passariam a assumir partes das responsabilidades na formulação e implementação. Já o conceito associado, de governança local ou de governança democrática,


[...] se refere a um sistema de governo em que a inclusão de novos atores sociais é fundamental, por meio do envolvimento de um conjunto de organizações, públicas (estatais e não estatais) e privadas. [...] Ou seja, trata-

-se de um sistema que poderá envolver, entre outros, as ONGs, os movimentos sociais, o terceiro setor de forma geral, assim como entidades privadas e órgãos públicos estatais. A governança local diz respeito ao universo de parcerias, à gestão compartilhada entre diferentes agentes e atores. (GOHN, 2001, p. 40).

Esses mecanismos de participação se baseiam no engajamento da população como um recurso produtivo, mais do que político; como uma forma de preencher o vácuo deixado pela retirada do Estado dos serviços de proteção social (SILVA, 2003). Essa abordagem pode ser encontrada nos discursos e dispositivos legais que permitem a contratação de Organizações Não Governamentais (ONGs) como complementares à Administração Pública e, especialmente na recente reforma do aparelho de Estado no Brasil, na criação de Organizações Sociais (OSs), apresentadas como a materialização da publicização (BRASIL, 1998).

Na disciplina *Teorias da Administração Pública* foi apresentado o modelo da administração pública gerencial, ou nova Administração Pública, à qual essa abordagem se vincula. Nela também foi explicado o que são as OSs. Lembremos que se trata de um modelo no qual algumas funções do Estado são transferidas para um setor definido como público e não estatal, em uma estratégia denominada de “publicização”. Tal abordagem restringe a participação da sociedade na Administração Pública a uma função de execução de ações e da prestação de serviços, retirando-lhe o caráter político. Por exemplo, no repasse de recursos públicos para ONGs que executariam serviços de creche, ou atividades de formação de jovens para o mercado de trabalho, entre tantas outras.

Para introduzir a **abordagem emancipatória da gestão** participativa recorreremos às considerações de Demo (1993). Esse autor tem sido um dos mais preocupados com o tema da participação na perspectiva da emancipação, considerada como um antídoto contra a tendência histórica de dominação e exclusão social que caracteriza nossa sociedade. Para Demo (1996) a participação é conquistada no processo histórico, juntamente com as condições



Sugerimos que em caso de dúvida você retome o conteúdo da disciplina *Teorias da Administração Pública*.

de autodeterminação, que não podem ser dadas, outorgadas ou impostas. Uma participação atribuída representa, para esse autor, um conceito paternalista que, no fundo, representa uma antiparticipação.

Para Demo (1996, p. 94-97) a participação somente é revelada por meio de canais que a sociedade disponibiliza. Entre esses destaca:

- ▶ **Organização da sociedade civil:** forma mais operacional que exige a competência de grupos através da representatividade de lideranças, legitimidade dos processos, participação da base e planejamento participativo autossustentado, em que “[...] o objetivo histórico é atingir uma trama bem urdida e sólida de organizações de caráter popular que permita plantar a democracia como algo cotidiano”.
- ▶ **Planejamento participativo:** um canal baseado no regime da autogestão e cogestão na conjunção entre população e governos, não valendo a banalização de distribuir participação por atacado, mas fundamentalmente a capacidade de “[...] formular uma situação de negociação mútua”.

No entanto, para que a participação emancipatória se concretize algumas condições são indispensáveis:

- ▶ educação básica como base indispensável para a qualidade da ação política;
- ▶ identidade cultural comunitária – “[...] parteira da participação, porque planta a fé do grupo em seu futuro”;
- ▶ conquista de direitos em um caminho amplo de horizonte aberto no qual se constrói o compromisso de “[...] montagem de uma sociedade onde a democracia seja um modo de vida” (DEMO, 1996, p. 96-97).

A PARTICIPAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA NO PERÍODO RECENTE

A Constituição Federal de 1988 incluiu as práticas participativas na gestão das políticas públicas, fundamentadas nos princípios da descentralização, municipalização e participação da sociedade civil. Estabeleceu que as políticas sociais fossem desenvolvidas de modo democrático, e que a sociedade, através de seus representantes, participe dos órgãos e dos espaços de deliberação sobre diretrizes das políticas, bem como do planejamento, do controle e da supervisão dos planos, programas e projetos.

Duas importantes formas de aproximação entre população e setor público na história recente da administração brasileira são os conselhos deliberativos, vinculados a políticas setoriais – por exemplo: criança e adolescente, saúde, educação, meio ambiente etc.; e as práticas de orçamento participativo.

Os **conselhos de políticas públicas** surgem a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988; são estruturas híbridas, formas organizacionais que envolvem a partilha de espaços de deliberação entre as representações estatais e de organizações da sociedade civil. São estruturas político-institucionais permanentes, criadas por legislação específica, têm caráter deliberativo sobre as políticas públicas; devem criar parâmetros para essas políticas e controlar a ação do Estado. São compostos por número limitado de representantes do governo e da sociedade civil (organizações de trabalhadores, prestadores de serviço e usuários das políticas). Têm um colegiado pleno (ou plenária) como instância de decisão máxima, composto pelo conjunto de conselheiros e presidido por um deles (CUNHA, 2007; PAULA, 2007).

Os **orçamentos participativos (OPs)** são processos de discussão pública sobre o orçamento municipal, em que o gestor compartilha com a sociedade as decisões sobre parte do orçamento público, tendo como base as Leis Orgânicas Municipais. Os OPs são efetivados, em um primeiro momento, através de assembleias e

plenárias descentralizadas, das quais podem participar os munícipes que se interessarem. Nessas assembleias são discutidas as demandas e prioridades para o orçamento. São também escolhidos os delegados que acompanharão as demais etapas do OP, assumindo a representação da população junto ao seu Conselho (alguns OPs não possuem Conselho, mas Comissões de Acompanhamento e Execução, como o de Belo Horizonte). Os conselheiros do OP são eleitos dentre os delegados e têm a função de discutir e de elaborar a peça orçamentária que será encaminhada ao Poder Legislativo (CUNHA, 2007; PAULA, 2007).

Bava (2001) indica que essas práticas, “[...] embora acenem para uma socialização do poder”, não o fazem efetivamente. Nos conselhos, além da falta de recursos disponíveis e de matérias para a efetiva decisão, dada a centralização de recursos pelo Governo Federal, que os utiliza para impor políticas e, mesmo, ações aos demais níveis de governo, faltam informações suficientes à população para conceber alternativas e para controlar a Administração Pública. Já no caso dos orçamentos participativos, dado o empenho residual de pequenas verbas públicas – aquelas disponíveis para investimentos, sem mudanças de prioridades no conjunto dos gastos públicos – cuja maior parte se dirige para o custeio, “[...] não chega a se concretizar a participação cidadã na formulação e implementação de políticas públicas” (BAVA, 2001, p. 13).

No entanto, não se pode negar a importância dessas práticas que, mesmo com suas limitações, podem estar produzindo uma nova qualidade nas relações entre sociedade civil e Estado. Não se pode, por outro lado, deixar de apontar os limites impostos pela preservação de estruturas e modos de intervenção, por parte das organizações públicas que, ao utilizarem uma lógica pragmática, colocam barreiras para avanços continuados e consequentes para a aproximação da gestão com a política.

Nesse sentido, Bava (2001, p. 11) destaca como

[...] uma cultura política privatista e clientelista e um arcabouço institucional cristalizado levam, muitas vezes, os governantes e a população a confundir democracia com

o simples atendimento às necessidades dos mais pobres, e participação com eficiência das políticas mantenedoras do *status quo*.

Misoczky (2002), por sua vez, analisando o caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre, indica a preservação, no interior da organização Prefeitura Municipal, de uma formação burocrática tradicional, evidenciando que podem ocorrer avanços na relação entre o governo e a sociedade, mas que esses avanços são limitados pela preservação e, mesmo, pelo reforço de estruturas e padrões centralizadores e rígidos no interior das organizações públicas. Esse estudo salienta que, quando isso ocorre, as instâncias de participação permanecem como apêndices na estrutura organizacional dos governos, tendendo a ter uma ação limitada e determinada pela Administração Pública, que mantém a centralidade na concepção e execução das políticas. Um exemplo dessa situação pode ser encontrado, exatamente, no caso dos conselhos setoriais que, usualmente, constituem-se em meros apêndices no organograma de secretarias ou departamentos que não se modificam internamente e, portanto, não criam canais pelos quais poderia se capilarizar a participação da população nos processos decisórios e cotidianos da gestão e, desse modo, produzir-se a transformação da própria Administração Pública.

Volta-se, novamente, à questão de como integrar, efetivamente, as dimensões administrativa e política (nos termos de Carlos Matus, abordado nas Unidades I e II), ou pragmática e emancipatória, na gestão pública, não apenas no desenho estrutural das políticas, mas também nas práticas organizacionais. Fundamentalmente, é preciso entender a participação não apenas como uma estratégia de governança para aprimorar as ações governamentais, mas reconhecendo seu potencial para a criação de processos de redistribuição de poder na sociedade.

VANTAGENS E DESVANTAGENS EM PROCESSOS PARTICIPATIVOS

Vamos conhecer algumas vantagens dos processos participativos:

- ▶ reduz os custos de obtenção de dados ambientais, sociais e culturais sobre as necessidades dos atores (BID, 2001);
- ▶ fortalece as instituições locais em suas capacidades administrativas (BID, 2001);
- ▶ aumenta a credibilidade da avaliação (as pessoas confiam nas informações providas por elas mesmas) (BID, 2001); e
- ▶ concilia diferentes visões, pois possui defensores em diferentes correntes ideológicas (COSTA, 2001).

Agora, vamos conhecer algumas desvantagens:

- ▶ não substitui um projeto formalizado nos assuntos técnicos ou de financiamento (BID, 2001);
- ▶ aumenta os custos associados à identificação de pessoas interessadas (BID, 2001);
- ▶ perde legitimidade com a falta de reconhecimento e aceitação (BID, 2001);
- ▶ perde com o limite da disposição dos cidadãos (se muito exigida, poderá pôr em risco a representatividade) (FONT, 2001);
- ▶ pode permitir que alguns atores se apoderem de mais do que dividem (ESTRELLA; GAVENTA, 1997); e
- ▶ gera conflitos socioculturais (ESTRELLA; GAVENTA, 1997).

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO PARTICIPATIVO (PEP)

Segundo Demo (1996, p. 45), são três os componentes básicos do Planejamento Participativo:

- ▶ Formação da consciência crítica e autocrítica na comunidade, através da qual é elaborada o conhecimento adequado dos problemas que afetam o grupo. A comunidade formula com seu saber e em consórcio com o saber técnico um posicionamento crítico diante da realidade.
- ▶ Em um contexto planejado e em comum a comunidade identifica e prioriza os problemas, formula estratégias concretas de seu enfrentamento e encontra caminhos alternativos e propostas de negociação.
- ▶ A organização do grupo é a estratégia para os dois passos anteriores.

O texto que segue apresenta um desenvolvimento do PES que enfatiza suas potencialidades participativas. Ainda que a possibilidade e até mesmo as vantagens de processos participativos estejam implícitas no PES, esse aspecto não é mencionado no seu método. A preocupação aqui é, portanto, de explicitar como seria um planejamento que use o PES, mas que seja também participativo. A seguir se encontra uma adaptação do documento organizado por Jackson De Toni e Afonso Araújo Filho para a Secretaria de Coordenação e Planejamento do Governo do Estado do Rio Grande do Sul em 2001. Os autores, como se verá adiante, fizeram duas adaptações ao PES: uma que contextualiza o planejamento e a participação à situação de governos democraticamente eleitos e que, portanto, têm compromissos assumidos com seus eleitores; outra que explicita a participação. Na verdade, a primeira adaptação também é uma forma de valorizar a participação, ainda que a participação indireta dos eleitores na escolha de projetos de governo que se encontravam em disputa.

Um dos maiores desafios de qualquer governo é enfrentar sua baixa capacidade de gestão para mudar a realidade, aplicar seu programa e resolver problemas estruturais. Quando o projeto político é transformador e ambicioso, esse problema ganha importância, pois é preciso lutar contra a baixa governabilidade e o isolamento imposto pelos adversários. A valorização das técnicas e ferramentas de gestão e de planejamento estratégico faz parte assim de um amplo e longo esforço para retomar o sentido mais profundo do termo política: a arte de governar.

A transparência da gestão pública, a participação democrática dos servidores na condução dos seus organismos, a reconstrução do setor público passam necessariamente pela ação intensiva na formação de recursos humanos.

A efetiva participação dos envolvidos no processo de planejamento além de ser um preceito metodológico – planeja quem executa –, e uma técnica para aumento da eficácia e controle sobre a aplicação de verbas, é uma síntese político-ideológica que fundamenta o compromisso democrático com uma visão de futuro concretamente vinculada à cidadania e a sua identidade social e individual.

O PEP se fundamenta na participação democrática, na autonomia do indivíduo, na democratização do conhecimento e na práxis técnico-política e pretende iniciar um processo de inversão do padrão histórico da capacitação dos servidores e agentes políticos, tornando-os solidariamente partícipes da discussão dos temas da gestão pública, num quadro de democratização das relações sociais e de poder.

Assim, podemos dizer que o foco dessa participação nos processos decisórios está no conteúdo de exposição consciente que as altas direções farão em relação aos servidores e, dessa maneira, discutem, concreta e democraticamente, suas visões e noções sobre o curso das ações e a direcionalidade estratégica de suas organizações.

A Metodologia do Planejamento Estratégico Participativo tem sua principal inspiração no Planejamento Estratégico Situacional, que já foi abordado nas Unidades I e II; mas também se inspira no Planejamento Estratégico de Cidades (PEC), elaborado pela Província de Catalunya – Espanha e, posteriormente, adotado nos planejamentos de Copenhagen (Dinamarca), São Francisco (Estados Unidos), Porto Alegre (Brasil), entre outras importantes cidades.

Duas adaptações, entretanto, foram introduzidas no método original a fim de adaptar metodologicamente o propósito original do PES às condições de planejamento de um Governo eleito e que, por conseguinte, já possui suas Diretrizes Políticas Gerais, entre as quais se incluem as diretivas dos seus órgãos e instituições subordinadas. Por isso, foi necessário redefinir o desenho da ‘identificação de problema’ e introduzir tais diretivas no método. Essa operação de alteração e adaptação resultou em admitir que a contextualização somente adquire sentido político estratégico se condicionada pela direcionalidade do Programa de Governo equivalente nos seus órgãos e instituições.

Portanto, enfrentar problemas implica identificá-los respondendo propositivamente, em função do Programa de Governo. Vale dizer de modo reduzido que, identificar e enfrentar os problemas, no PEP, consiste em responder à pergunta: quais os problemas reais que impedem ou dificultam a realização das metas inscritas no Programa Político do Governo do órgão, instituição, programa, agente etc. a ele relacionado e subordinado politicamente?

As noções intrínsecas de **problema**, desenvolvidas no PES, permanecem intactas, pois no PEP a identificação e a declaração dos problemas implicam uma estrutura lógica, uma estruturação sistêmica entre aparência e essência de eventos, estruturando causas e efeitos, tendo como eixos avaliativos da situação problematizada: quem está envolvido, onde, quando e como.

Assim, para o PEP, o problema assume a mesma dimensão que no PES, pois tanto neste como naquele, problema será sempre a causa de uma impossibilidade, de uma fragilidade ou de uma inexistência. Portanto, a caracterização dos ‘problemas’ centrais, também chamados **nós-críticos** que devem ser atacados com o planejamento ou **ação estratégica**, em nada se afeta partindo-se do modelo adotado pelo PEP.

Outra alteração/adaptação metodológica de fundo, a partir do original PES, consiste na introdução da categoria ‘participação’ como ontológica do método PEP. O pressuposto da **participação** decorre da raiz do método de governar democraticamente.

A teoria somente se torna realidade material se for assumida na prática por quem a implementa, a força das ideias do planejamento desejado serão as ideias das forças políticas que as materializam. Disso resulta que, aquele que executa deve planejar, mas também que é absolutamente pertinente que a atividade prática seja uma atividade prático-crítica.

Para atender o pressuposto necessário e orgânico da função governar – a necessidade executiva – o PEP estabelece a participação democrática através de momentos de representatividade, o que permite a ação executiva sobre as deliberações do plano, sem comprometer a sondagem constante e o monitoramento contínuo da própria execução dos planos, possibilitando incorporar as movimentações situacionais dos atores e processos. Tal característica não somente confere versatilidade ao estilo democrático, como potencializa os escassos recursos de tempo, em especial dos gestores que, como condição do planejamento, precisam participar de todas suas etapas – condição promotora da efetiva governabilidade interna do Planejamento.

A qualidade dessa metodologia é a de amplificar o potencial resolutivo do Programa de Governo e ao mesmo tempo incluir a participação como categoria central. A ideia geral de participação no PEP associa o envolvimento consciente dos servidores públicos com os compromissos de gestão resultantes do próprio processo que os coloca como protagonistas centrais. Sua realização impõe um *corpus* pedagógico que lhe corresponda em forma e conteúdo exigindo uma dinâmica que empregue a constituição de espaços coletivos de troca na transmissão e capacitação das habilidades aplicativas do método. Disso deriva seu poder pedagógico intrínseco, pois o próprio domínio da metodologia implica realização crítica da prática que inspira.

Não se trata, portanto, de aplicar de modo automático um conjunto de técnicas. Em vez disso, o processo inclui a construção coletiva baseada na visão estratégica e situacional, que incorpore radicalmente elementos de emancipação, liberdade e de participação das pessoas. Nesse sentido cada processo de planejamento, seja institucional (Secretaria, Empresa Pública, Autarquia ou Fundação) ou por Projeto/Tema específico, deve ser pensado particularmente e com as devidas adaptações metodológicas.







Os princípios teóricos e postulados metodológicos necessariamente devem sofrer mediações a partir da trajetória da organização, da conjuntura do planejamento e do projeto político da direção.

Nada adianta adotar a linguagem e as palavras do planejamento estratégico e participativo se não houver vontade política para disponibilizar os meios necessários na organização para garantir que haverá acompanhamento permanente dos fatos da conjuntura, cotejamento com o plano elaborado, redesenho das ações e busca dos objetivos planejados. É no cotidiano, no dia a dia, que o plano prova ou não sua eficácia, para isso, as práticas de trabalho e as culturas organizacionais departamentalizadas e verticalizadas devem ser duramente combatidas. Afinal, a participação, como categoria







organizadora do Estado, não é só uma questão ideológica, mas também administrativa.

Complementando...

Para saber mais sobre **orçamento participativo**, consulte os *links* sugeridos a seguir, onde você encontrará relatos e registros de práticas relacionadas a esse orçamento:


-  *Rede Brasileira de Orçamento Participativo* – disponível em: <<http://www.anfermed.com.br/redeop/newop/>> Acesso em: 12 ago. 2011.
-  *Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte* – disponível em: <<http://opdigital.pbh.gov.br/>>. Acesso em: 9 jun. 2011.
-  *Orçamento Participativo de Porto Alegre* – disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/>>. Acesso em: 9 jun. 2011.
-  *Orçamento Participativo de Recife* – disponível em: <<http://www.recife.pe.gov.br/op/>>. Acesso em: 9 jun. 2011.
-  *Prefeitura Municipal de Guarulhos* – disponível em: <<http://www.guarulhos.sp.gov.br/>>. Acesso em: 9 jun. 2011.
-  *Orçamento Participativo de Portugal* – disponível em: <<http://www.op-portugal.org/>>. Acesso em: 9 jun. 2011.

Com respeito aos **conselhos**, saiba mais consultando os *links* sugeridos a seguir:

-  *Conselho Nacional de Saúde* – disponível em: <<http://conselho.saude.gov.br/>>. Acesso em: 9 jun. 2011.
-  *Conselho Estadual de Educação de São Paulo* – disponível em: <<http://www.ceesp.sp.gov.br/>>. Acesso em: 9 jun. 2011.
-  *Conselho Municipal de Saúde de Fortaleza* – disponível em: <<http://www.sme.fortaleza.ce.gov.br/>>. Acesso em: 9 jun. 2011.
-  *Conselho Municipal de Assistência Social de Ponta Grossa* – disponível em: <<http://www.pg.pr.gov.br/cmas/>>. Acesso em: 9 jun. 2011.
-  *Conselho Nacional de Política Cultural* – disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/cnpc/>>. Acesso em: 9 jun. 2011.
-  *Conselho Municipal de Cultura de Manaus* – disponível em: <<http://www.manaus.am.gov.br/secretarias/concultura>>. Acesso em: 9 jun. 2011.

Complementando...

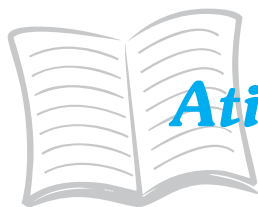
Para saber mais sobre o processo de **planejamento estratégico participativo** que está sendo desenvolvido no SERPRO (empresa pública com cobertura nacional e mais de 10.000 trabalhadores), consulte:

 <<http://www.serpro.gov.br/imprensa/publicacoes/tema-1/antigas%20temas/tema-197/materias/planejamento>>. Acesso em: 12 ago. 2011.

Resumindo



Nesta Unidade foram revisadas noções distintivas sobre planejamento na Administração Pública, espaços institucionalizados de participação – conselhos de políticas e orçamentos participativos, e uma proposição de método de planejamento estratégico participativo, que toma como referência central o PES e desenvolve as potencialidades para a participação nele contidas.



Atividades de aprendizagem

As atividades de aprendizagem fazem parte do processo de aquisição do conhecimento, portanto, são ações que auxiliam e possibilitam diagnosticar se a proposta de ensino elaborada pelo professor resultou na aprendizagem esperada. Nesse sentido, responda à atividade a seguir.

1. Este é o momento de fazer um balanço da disciplina. Por isso, tome como ponto de partida as práticas de planejamento de uma organização com a qual tenha proximidade (pode ser seu local de trabalho) e cuja razão de ser inclua o enfrentamento de problemas relevantes em seu contexto.

Busque informações sobre planos, projetos ou atividades que estejam sendo desenvolvidas. Analise-as tomando como referência o método apresentado na disciplina, o cenário atual do planejamento público brasileiro e o tema da participação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta disciplina tomamos conhecimento de um método de planejamento formulado especificamente para atender às características das organizações públicas. Além disso, familiarizamos-nos com a trajetória do planejamento governamental no Brasil e com a importância da participação.

Para finalizar é importante ressaltar a relevância do planejamento como instrumento de governo. Temos certeza que após passar pelas diversas unidades que compõem a disciplina essa importância já está clara. No entanto, como pesa sobre o planejamento o fardo do descrédito devido a fatores que lhe são externos, pensamos que é necessário concluir afirmando, mais uma vez, que o planejamento é um meio para ganhar liberdade de ação na construção do projeto de governo; é, portanto, um instrumento para não ficar escravo das circunstâncias, para não se deixar levar por pressões que podem, inclusive, levar-nos para direções não desejadas.

Esperamos que após ter contato com o conteúdo da disciplina você valorize este instrumento, e o implemente quando estiver exercendo atividades na administração pública.

Professores Maria Ceci Araújo Misoczky e Paulo Guedes.

Referências

- ABRUCIO, Fernando. *O impacto do modelo gerencial*. Brasília: ENAP, 1997.
- ALBUQUERQUE, Josélia; GARSON, Sol; VAINER, Ari. *Manual de Elaboração: o passo a passo de elaboração do PPA para municípios*. Brasília: MPOG/BNDES, 2005.
- ALMEIDA, Paulo Roberto. *A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica*. 2004. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?searchword=Paulo+Roberto+Almeida&option=com_search&Itemid=>. Acesso em: 12 ago. 2011.
- BAVA, Silvio Caccia. *Participação, representação e novas formas de diálogo público*. São Paulo: FGV, 2001.
- BELTRÃO, Hélio. *Reforma Administrativa em Marcha*. Brasília: Ministério de Planejamento e Coordenação Geral, 1969
- BID. *Libro de Consulta sobre Participación*. Washington: BID, 2001.
- BOBBIO, Norberto. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora UNB, 1998.
- BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. *Organizações sociais*. Brasília: MARE, 1998.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 9 jun. 2011.
- CARDOSO, Vicente Licínio (Org.). *À margem da história da República*. Recife: FUNDAJ: Ed. Massangana, 1990.
- CARVALHO, Maria do Carmo A. *Participação social no Brasil hoje*. 1998. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/w3/fsmrn/fsm2002/participacao_polis.html>. Acesso em: 12 ago. 2011.

CASTOR, Belmiro V. J.; SUGA, Nelson. *Planejamento e Ação Planejada: O Difícil Binômio*. Planejamento e Gestão, v.1, n.2, p.7-16, 1989.

CAVALCANTE, Pedro. *O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do Planejamento e Orçamento no Brasil*. Brasília: RSP – ENAP n.58, 2007.

COSTA, Emília. *Da Monarquia à Republica: momentos decisivos*. São Paulo: UNESP, 1999.

COSTA, Frederico Lustosa. Termos de referência para avaliação da participação induzida na gestão de políticas públicas. *Anais do Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, 2001.

COSTA, Jorge Gustavo da. *Planejamento governamental: a experiência brasileira*. Rio de Janeiro: FGV, 1971

CUNHA, Ana L.; MARQUES, José Augusto V. *Planejamento Governamental*. Cadernos Temáticos de Ciências Gerenciais, Sete Lagoas – MG, n.4, julho 2004. Disponível em: <http://www.unisete.br/publicacoes/arquivos/Cadernos_Tematicos_4.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2011.

CUNHA, Eleonora S. M. O potencial de conselhos de políticas e Orçamentos Participativos para o aprofundamento democrático. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Org.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: ARGOS, 2007. p. 25-44.

De TONI, Jackson; ARAÚJO FILHO, Afonso (Org.). *Planejamento Estratégico Participativo: subsídios para facilitadores internos*. Porto Alegre: Secretaria da Coordenação e Planejamento e Fundação de Desenvolvimento de Recursos Humanos, 2001.

DEMO, Pedro. *Participação é conquista*. São Paulo: Cortez Ed., 1993.

_____. *Pobreza política*. 5. ed. Campinas: Editora Autores Associados, 1996.

ESTRELLA, Marisol; GAVENTA, John. Who Counts Reality? Participatory Monitoring and Evaluation: A Literature Review. *IDS Working Paper 70*. 1997. Disponível em: <http://www.worldbank.org/participation/pme/webfiles/IDSwp70_PME.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2011.

FERREIRA, Francisco Whitaker. *Planejamento sim e não*. 15. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

FIORI, José Luís. *Para uma economia política do Estado brasileiro*. Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1993.

FONT, Joan. Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica. *Anais do Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, 2001.

GARCIA, Ronaldo C. *A reorganização do processo de planejamento do Governo Federal*. Brasília: IPEA Texto para Discussão n. 726, 2000.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sóciopolítica*. 2. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2001.

HOUAISS, Antônio. *Dicionário Eletrônico da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2009.

HUERTAS, Franco. *Entrevista com Matus: O Método PES*. São Paulo: FUNDAP, 1996.

IANNI, Octávio. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

KLIKSBERG, Bernardo. Seis teses não-convencionais sobre participação. *Revista de Administração Pública*, v. 33, n. 3, p. 07-37, 1999.

_____. *Como transformar o Estado: para além de mitos e dogmas*. Brasília: ENAP, 1992.

LAFER, Betty Mindlin (Org.). *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1970.

MARTINS, Luciano. *Reforma da administração pública e cultural política no Brasil: uma visão geral*. Brasília: Fundação Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 1997.

MATOS, Patrícia. *Análise dos planos de desenvolvimento elaborados no Brasil após o IIPND*. São Paulo: ESALQ, 2002. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/11/11132/tde-08012003-110722/pt-br.php>>. Acesso em: 9 jun. 2011.

MATUS, Carlos. *Adeus, Senhor Presidente*. São Paulo: FUNDAP, 1997.

_____. *Chimpanzé, Maquiavel e Ghandi: estratégias políticas*. São Paulo: FUNDAP, 1996.

_____. *Política, Planejamento & Governo* – Tomos I e II. Brasília: IPEA, 1993.

MISOCZKY, Maria Ceci. Mudanças na administração municipal: possibilidades de uma formação político-organizacional. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 6, n. 2, p. 99-122, 2002.

MODESTO, Paulo. *Participação Popular na Administração Pública: Mecanismos de Operacionalização*. JusVigilantibus. Vitória, 1999. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-2-ABRIL-2005-PAULO%20MODESTO.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2011.

MOTTA, Fernando Prestes; PEREIRA, Luis C. Bresser. *Introdução à Organização Burocrática*. São Paulo: Brasiliense, 1980.

MPOG. *Manual de Elaboração do Plano Plurianual 2008-2011*. Brasília, 2007.

NASCIMENTO, Kleber T. Reflexões sobre estratégia de reforma administrativa: a experiência federal brasileira. *Revista de Administração Pública* – FGV. Rio de Janeiro, p. 11-50, 1º semestre, 1967.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

_____. *Em defesa da política*. São Paulo: Editora SENAC, 2001.

NUNES, Edson. *A gramática política no do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora; Brasília: ENAP, 1997.

ORTEGÓN, Edgar; PACHECO, Juan Francisco; PRIETO, Adriana. *Metodología del marco lógico para la planificación y la evaluación de proyectos y programas*. Santiago do Chile: CEPAL, 2005.

OSSORIO, Alfredo. *Planeamiento estratégico*. Buenos Aires: INAP, 2002.

PARKIN, Frank. *Max Weber*. Oeiras: Celta Editora, 1996.

PAULA, Ana Paula P. de. *Por uma nova gestão pública*. Rio de Janeiro: FGV Ed., 2007.

PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Kevin Peter (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

RAMOS, Alberto Guerreiro. *Administração e contexto brasileiro: esboço de uma teoria geral da administração*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1983.

RODRIGUES, Eduardo S. O Plano Plurianual 2008-2011 e o Programa de Aceleração do Crescimento. *XIII Congresso Internacional da CLAD*. Buenos Aires – Argentina, 2008.

SADER, Emir (Org.). *Pós-neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

SILVA, Ilse Gomes. *Democracia e participação na 'Reforma' do Estado*. São Paulo: Cortez Editora, 2003.

SIMON, Herbert Alexander. *Comportamento administrativo: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1970.

SOUZA, Antônio R. As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública. *Revista do Serviço Público*. Brasília, n. 4, 2004.

SOUZA, Nelson Mello e. O planejamento econômico no Brasil: considerações críticas. *Revista da Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, 1984.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. As dimensões da participação cidadã. *Cadernos CRH*, Salvador: UFBA, v. 10, n. 26, 2001.

VALENTE, Joffre Wendhausen. *Adaptação Estratégica no Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina de 1969 a 2003 segundo a percepção do Corpo Deliberativo*, 2004. 242f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção). Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Florianópolis, 2004.

WAHRLICH, Beatriz. Reforma administrativa brasileira: passado e presente. *Revista de Administração Pública-FGV*. Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, abr. / jun. 1974.

WORLD BANK. *World Bank participatory sourcebook*. 1996. Disponível em: <http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1996/02/01/000009265_3961214175537/Rendered/PDF/multi_page.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2011.

MINICURRÍCULO

Maria Ceci Misoczky

Professora Adjunta da Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Professora do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA-UFRGS). Graduada em Medicina pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1978), Mestre em Planejamento Urbano e Regional pela Faculdade de Arquitetura da UFRGS (1990) e Doutora em Administração também pela UFRGS. Coordenadora dos Grupos de Pesquisa “Organização e Práxis Libertadora” e “Gestão em Saúde”. Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Administração Pública e Estudos Organizacionais, atuando principalmente nos seguintes temas: administração pública, análise de políticas públicas, teorias organizacionais, práticas organizacionais de movimentos e lutas sociais, pensamento social brasileiro e latino-americano; gestão em saúde.



Paulo Guedes

Possui graduação em Administração Pública pela Universidade Federal da Bahia (1972), Especializações em Planejamento e Administração (MSU) e Sociologia (UFBA) e Doutorado em Sociologia Econômica e das Organizações pela Universidade Técnica de Lisboa (2003). Atualmente é professor adjunto da Universidade Federal da Bahia, conselheiro do Instituto do Recôncavo de Tecnologia e diretor científico do Centro de Economia Pública, Social e Cooperativismo – CIRIEC – Brasil. Tem experiência nas áreas de Sociologia, com ênfase em Sociologia das Organizações, Gestão Pública, Gestão da Tecnologia da Informação.

