

UNIDADE 4

METODOLOGIA DE PLANEJAMENTO DE SITUAÇÕES

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade você deverá ser capaz de:

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

INTRODUÇÃO

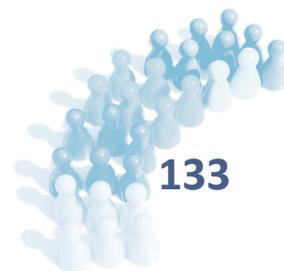
Esta Unidade sintetiza os elementos e conceitos da Metodologia de Planejamento de Situações (MPS) necessários para apoiar o trabalho a ser desenvolvido pelos alunos. Retomando a analogia náutica que traçamos na Unidade anterior, ela corresponderia às ações que o gestor (veleizador) teria de tomar para,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

A MPS se baseia nos resultados alcançados com a aplicação da MDS apresentada na Unidade anterior, em especial, no fluxograma explicativo da situação. É sobre esta base que o trabalho de análise e de planejamento de situações tem início. Reflexões suscitadas em outras disciplinas são também essenciais, como também o são no caso da MDS, para colocar “carne” no processo de aplicação da MPS. São elas que irão complementar e criar melhores condições para a formulação de ações, a fixação de recursos a utilizar e de resultados a atingir.

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



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



UMA VISÃO PRELIMINAR DO RESULTADO

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

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

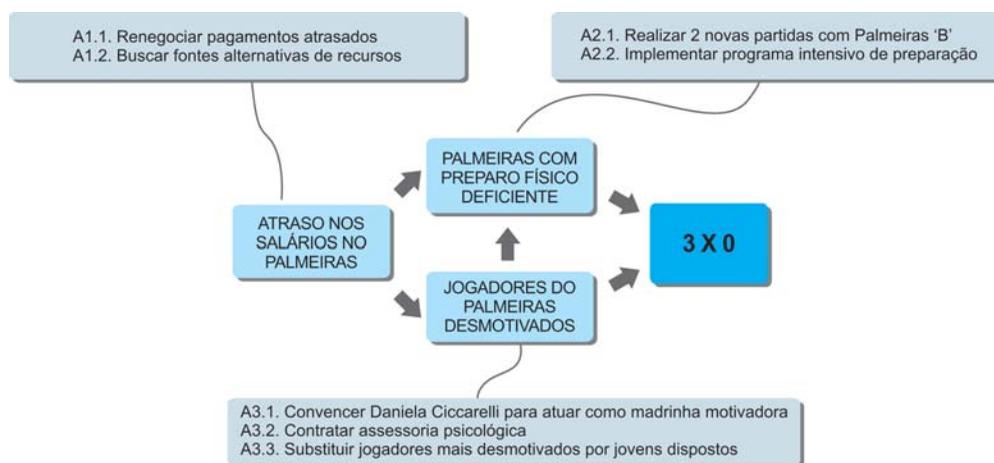


Figura 12: Nós Críticos e suas ações

Fonte: Elaborada pelo autor

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

A1.1. Renegociar os SALÁRIOS atrasados

Atores envolvidos:

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

A1.2. Buscar fontes alternativas de recursos

Atores envolvidos:

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

Figura 13: Atraso no salários do Palmeiras

Fonte: Elaborada pelo autor

A2.1. Postergar os próximos jogos

Atores envolvidos:

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

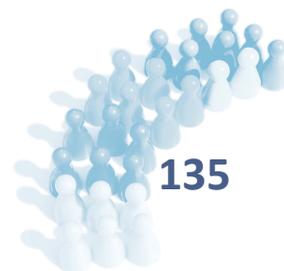
A2.2. Implementar programa intensivo de preparação

Atores envolvidos:

- Técnico do Palmeiras
- Preparador Físico
- Jogadores

Figura 14: Palmeiras com má preparação física

Fonte: Elaborada pelo autor



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

Atores envolvidos:

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

A3.2. Contratar assessoria psicológica

Atores envolvidos:

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

A3.3. Substituir jogadores mais desmotivados por jovens motivados

Atores envolvidos:

- Técnico do Palmeiras
- Patrocinador do Palmeiras

Figura 15: Palmeiras pouco motivado

Fonte: Elaborada pelo autor

PLANEJAR POR SITUAÇÕES-PROBLEMA

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

Jogar bem depende de quatro capacidades (habilidades e conhecimentos) para o tratamento de problemas em âmbito público:

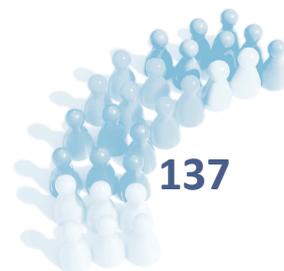
- ▶ explicar a situação-problema que afeta uma instituição;
- ▶ formular propostas de ação para resolver problemas sob incerteza;
- ▶ conceber estratégias que levem em conta outros atores e eventuais mudanças de contexto; e
- ▶ atuar no momento oportuno e com eficácia, recalculando e completando um Plano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

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

A decisão de buscar soluções para um problema identificado permite:

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

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



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

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

Quadro 2: Aumento do número de crimes cometidos

Fonte: Elaborado pelo autor

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

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

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

Como já destacado, cada “realidade” é percebida de modo distinto dependendo do ponto de observação (valores, interesses, experiências prévias etc.) do ator que planeja (ou, simplesmente, observa). Uma mesma realidade pode ser percebida de modo diferente dependendo de como está situado um observador

específico; quais são seus interesses e seus objetivos. Dessa forma, a análise de uma determinada situação é uma apreciação da realidade que enfrenta um determinado ator a partir da sua visão. A explicação situacional resultante é autorreferenciada, ou seja, ela é condicionada pelo ponto de vista do ator. E, por isto, influenciada pelo tipo de inserção na realidade que possui o ator que planeja.

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

Apresentamos a seguir, na Figura 16, um esquema que sintetiza a metodologia de planejamento baseado na análise de situações-problema, que é a que adotamos como eixo de nossa proposta de PEG.

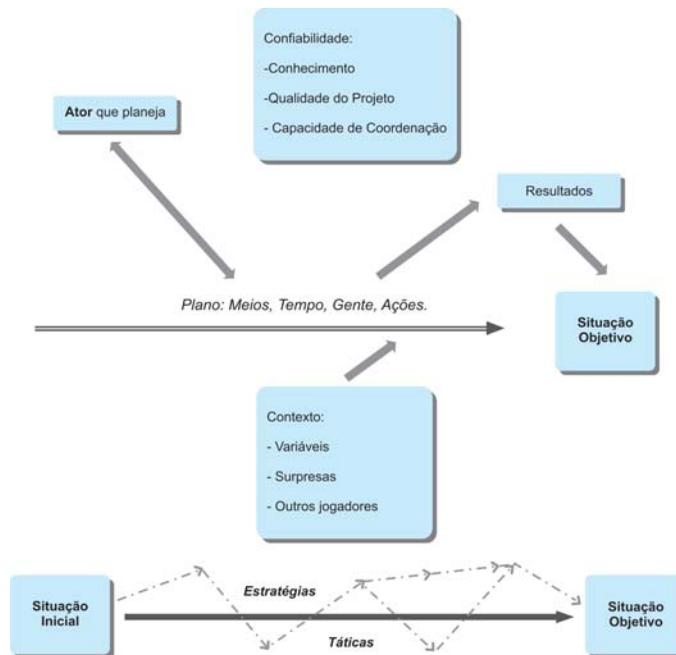


Figura 16: Esquema geral para planejamento estratégico governamental
 Fonte: Matus (1994)

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

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

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

O esquema destaca a confiabilidade do **plano*** elaborado e o contexto em que ele será desenvolvido como elementos essenciais para a obtenção dos resultados desejados. Nesse sentido, um plano só se completa na **ação**, e este agir implica em permanente avaliação e revisão do que foi planejado. Para obter confiabilidade é necessário verificarmos a todo o momento a qualidade da proposta, a sua consistência e fundamentação, como, também, garantir a boa coordenação da formulação e da implementação.

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

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

OPERAÇÕES

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

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

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

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

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



- ▶ uma declaração de prioridade.

Cada uma das operações formuladas para enfrentar uma situação-problema determinada deve ser detalhada para viabilizar sua implementação.

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



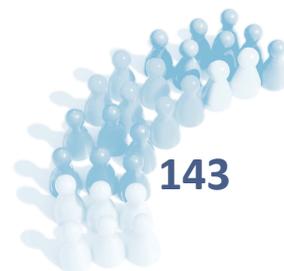
MATRIZ OPERACIONAL

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

AÇÕES, ATIVIDADES, TAREFAS

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

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



Resultados

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

Produtos

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

Recursos

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

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

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

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

Para cada ação prevista, devemos detalhar quais recursos de diferentes tipos serão necessários, ajustar a utilização dos recursos à sua disponibilidade e especificar os custos para cada ação/tarefa. A partir desta informação será possível uma alocação realista dos recursos. Para tanto é fundamental avaliarmos em que medida as atividades previstas em um plano necessitam consumir os diferentes tipos de recursos para avaliar sua eficiência.

Prazos

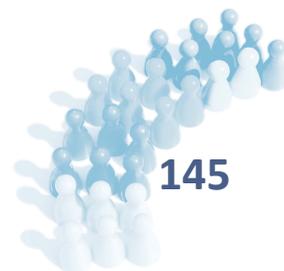
O tempo talvez seja o recurso mais escasso com os quais lidam os dirigentes públicos e os seus planos de governo. A determinação dos prazos das operações e das ações marca a trajetória do plano, com os pré-requisitos, as concomitâncias, os intervalos ou os pontos predeterminados de confluência (datas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

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

Responsáveis

Envolve todos os coordenadores e os articuladores de tarefas a serem desenvolvidas no plano. As responsabilidades devem ser nominais ou no mínimo por função, evitando a diluição de responsabilidades.

Quando todos são responsáveis por tudo, ninguém é responsável por nada.



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

ETAPAS PARA A FORMULAÇÃO DE UM PLANO DE AÇÃO

Buscando auxiliar você, estudante, preparamos um resumo de elementos fundamentais para formulação de um plano. São eles:

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

- ▶ previsão de procedimentos para avaliação e para revisão durante a execução do que foi planejado.

Como complemento, a partir da análise do balanço entre apoios e oposições previsíveis a um plano de ação formulado, cabe identificarmos um tipo especial de operação a ser planejada. Um tipo de operação que apresenta um caráter mais político do que operacional. Aquele que tem como objetivo construir viabilidade para a implementação de um projeto através do apoio ou da contraposição à resistência percebida. Esta modalidade de análise estratégica leva em conta o estudo de motivações e de interesses de atores envolvidos com os problemas que a equipe dirigente pretende enfrentar.

GESTÃO DO PLANO

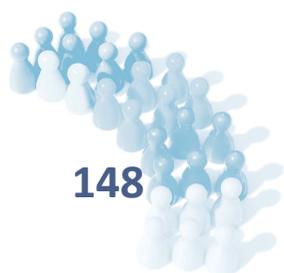
O plano só se completa na ação, nunca antes. E a ação de governo frequentemente exige adaptações de último momento que completam e viabilizam o plano. Essas adaptações são uma forma de improvisação necessária e quase inexorável.

Contudo, a questão consiste, no momento da ação, se o domínio será da improvisação sobre o plano ou do plano sobre a improvisação. Não obstante, temos de reconhecer que as equipes dirigentes podem escolher os problemas, formular seus planos para solucioná-los e o momento de fazê-lo, mas não podem escolher as circunstâncias do contexto em que deverão agir.

ATUAR SOB INCERTEZA

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

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



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

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

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

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

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

FOCOS DE DEBILIDADE DE UM PLANO

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

- ▶ eleição de problemas inadequada ou desfocada;
- ▶ compreensão precária sobre a situação problemática a ser enfrentada: diagnóstico de situações mal formulado;
- ▶ má qualidade do projeto de ação elaborado;
- ▶ projeção mal formulada para resultados esperados;
- ▶ despreparo ou não previsão para ocorrência de surpresas ou mudanças no contexto;
- ▶ deficiente análise estratégica; e
- ▶ suposições gerenciais otimistas.

COMPONENTES DE UM SISTEMA DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO GOVERNAMENTAL

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

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

O sistema de PEG é constituído por três componentes que garantem um acompanhamento e um processamento adequado dos fluxos de informação que alimentam as decisões de uma equipe dirigente. Conheça-os a seguir:



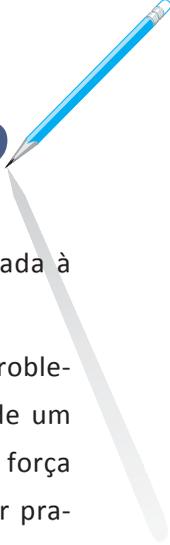
Condicionante da
eficácia das operações
induzindo para que os
resultados previstos não
sejam alcançados.

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

Esses três sistemas e alguns de seus subsistemas necessários para a criação de uma estrutura garantem a efetividade do PEG, como os de Gestão de Crises e de Comunicação Governamental, e são objetos de outros trabalhos sobre o tema.



Resumindo



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

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

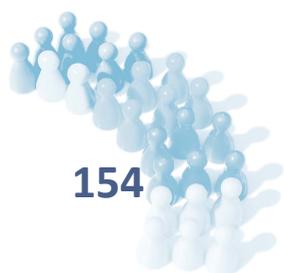
Aprendeu também como fazer a Gestão do Plano, mediante a consideração de seus focos de debilidade e das dificuldades inerentes ao PEG associadas ao fato de que sempre estamos atuando “sob incerteza”.

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

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

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

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





Atividades de aprendizagem

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

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

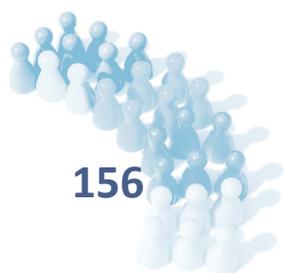
CONSIDERAÇÕES FINAIS

À GUIA DE CONCLUSÃO

Esta conclusão retoma aspectos relativos à função que a disciplina de PEG deve desempenhar no âmbito do Curso e, a partir deles, mostra a forma como se espera que você se aproprie dos conteúdos analítico-conceituais tratados nas unidades 2 e 3, e dos de natureza operacional apresentados nas Unidades 4 e 5. Sugere, também, a relação que tais conteúdos poderão fazer com os conteúdos apresentados nas demais disciplinas visando a aproveitá-los no desenvolvimento dos momentos descritivo (com a aplicação da MDS) e normativo (com a aplicação da MPS) do PEG.

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

Com relação à Unidade que mostra como esta disciplina de PEG foi conformada mediante a combinação dos enfoques de Análise de Políticas (que por sua vez é uma convergência que se



inicia na década de 1960, nos países avançados, da Ciência Política e da Administração Pública) e Planejamento Estratégico Situacional (criado um pouco depois na América Latina como uma tentativa de sanar os defeitos e lacunas que apresentava o planejamento convencional, especialmente em relação às características do Estado latino-americano), a intenção é possibilitar que o aluno contraste a opção que escolhemos com outras maneiras de entender o PEG, e também, de revisar as trajetórias daquelas disciplinas.

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

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

O tratamento dos assuntos relativos à gestão pública numa perspectiva, basicamente, analítico-conceitual, buscado por essas disciplinas, irá gerar uma capacidade de análise e discernimento sobre o Estado, seus problemas e suas potencialidades, e contribuirá, também, para o desenvolvimento do segundo momento do PEG. Viabilizar este momento, de caráter normativo, é o objetivo da MPE apresentada na Unidade 5.

Essa metodologia proporciona o espaço de fechamento e concretização do PEG. É quando o aluno, a partir do diagnóstico da “sua” situação-problema, declarada no início e tratada a partir das diferentes perspectivas e conteúdos abordados nas demais disciplinas, estará pronto para a aplicação da MPS. E estará pronto, também, para iniciar suas atividades de PEG.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

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

O documento será construído paulatinamente em torno de uma situação-problema escolhida e enunciada pelo aluno. Este enunciado deverá tomar como ponto de partida, preferencialmente, um dos problemas enfrentados pelo aluno em seu ambiente de trabalho.

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

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

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

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

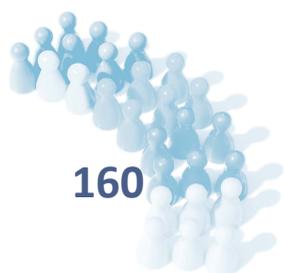
Esperamos que esse documento possa ser útil para o aluno, pois, à medida que ocorra a sua progressão, passará a ser interessante “repassar” (para si ou para alguém), melhorar, criticar os conteúdos, conceitos, códigos, marcos de referência analíticos, modelos, metodologias de trabalho etc., que então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

OBJETIVOS A SEREM ATINGIDOS PELO ALUNO

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

- ▶ Identificar um problema relevante para seu trabalho cotidiano que o seu grupo deseje trabalhar. Deverá ser evitada uma ênfase excessiva a apresentação e descrição de propostas, atividades, programas, processos de formulação, implementação e avaliação, aspectos institucionais, resultados já obtidos etc., relativos à situação-problema escolhida;
- ▶ Realizar um diagnóstico da situação-problema e que merece o envolvimento do aluno como “ator que declara” e como ator disposto a atuar. A aplicação da Metodologia de Diagnóstico de Situações (MDS) é o primeiro marco do processo de elaboração do documento, uma vez que permite a obtenção de uma clara identificação das variáveis e relações de causalidade que compõem a modelização do sistema sobre o qual se desenvolverá o trabalho até o final da disciplina;
- ▶ Elaborar uma lista preliminar dos indicadores disponíveis acerca da situação-problema aparentemente adequados para o seu processamento;

- ▶ Identificar os atores sociais que atuam no âmbito da situação-problema e descrever a forma como atuam no sentido de mantê-la ou alterá-la;
- ▶ Descrever o processo decisório em que intervêm os atores identificados mediante o qual a situação-problema foi gerada. Destacar os processos de definição e priorização da agenda. Identificar o processo de conformação da agenda política protagonizado pelos atores indicando eventuais conflitos abertos, encobertos e latentes que podem ser associados a ela e a conveniência da transformação destes em conflitos abertos;
- ▶ Apontar os descritores de situação-objetivo (ou resultados esperados) com a resolução ou a superação da situação-problema escolhida;
- ▶ Descrever as restrições identificadas no balanço expresso no Triângulo de Governo relacionando à ambição de mudança do projeto político do “ator que declara”, à disponibilidade de apoio político e à capacidade de governo; e
- ▶ Revisar a lista de indicadores da situação-problema de modo a eliminar os desnecessários ou inadequados e incorporar os que decorrem das análises realizadas nos itens 4 a 7 do trabalho.

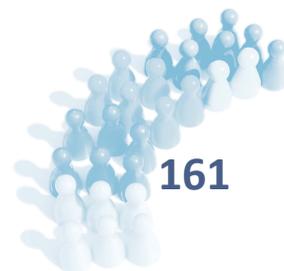


CONCLUSÃO

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

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

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



Referências



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

DINIZ, Paulo. *Responsabilidade Social Empresarial e Sociedade Política: elementos para um debate acerca da questão social no neoliberalismo*. Monografia apresentada ao Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito para obtenção do título de bacharel em Ciências Sociais, 2007.

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

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

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

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

FRANÇA FILHO, Genauto. Para um olhar epistemológico da administração: problematizando o seu objeto. In: SANTOS, Reginaldo Souza (Org.). *A administração política como campo do conhecimento*. Salvador: Mandacaru, 2004. p. 119-143.

HAM, Christopher; HILL, Michael. *The policy process in the modern capitalist state*. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1993.

HOUAISS. Antonio. *Dicionário on-line da língua Portuguesa*. Abril de 2007. Versão 2.0a. CD-ROM. 2007.

KOLDO, Echebarría. Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: configuraciones y roles en el proceso de elaboración de políticas públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. n. 34, feb. 2006. Caracas.

LACOMBE, Francisco; HEILBORN, Gilberto. *Administração: princípios e tendências*. São Paulo: Saraiva, 2003.

LASSWELL, Harold. The Policy Orientation. In: LERNER, Daniel; LASSWELL, Harold. *The Policy Sciences*. Stanford: Stanford University Press, 1951.

LONGO, Francisco. Oferta y demanda de gerentes públicos. Un marco de análisis de la institucionalización de la dirección pública profesional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. n. 35, jun. 2006. Caracas.

MATUS, Carlos. *Política, Planejamento e Governo*. Brasília: IPEA, 1993.

_____. *Guia de Análise Teórica. Seminário Governo e Planejamento*. Brasília: Min. Trabalho, 1994.

_____. *Adeus, senhor presidente: governantes governados*. São Paulo: Fundap, 1996.

_____. *Estratégias Políticas*. São Paulo: FUNDAP, 1996.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. *Introdução a administração*. 3. ed., São Paulo, Editora Atlas, 1992.

MORA-ALFARO, Jorge. *El sinuoso camino a la descentralización y el necesario fortalecimiento del gobierno local*. MPRA Paper, Munich Personal RePEc Archive, 2009.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

MINICURRÍCULO

Renato Peixoto Dagnino

Professor titular no Departamento de Política Científica e Tecnológica da UNICAMP, tem atuado como professor convidado em várias universidades no Brasil e no exterior. Graduiu-se em Engenharia em Porto Alegre e estudou Economia no Chile e no Brasil, onde fez o mestrado e o doutorado. Sua Livre Docência na UNICAMP e seu Pós-Doutorado na Universidade de Sussex foram na área de Estudos Sociais da Ciência e Tecnologia. Incorporou-se à UNICAMP em 1977, onde colaborou com o Prof. Rogério Cerqueira Leite na criação da primeira incubadora de empresas latino-americana – a Companhia de Desenvolvimento Tecnológico – e, a partir de 1979, com o Prof. Amílcar Herrera na criação do Instituto de Geociências e da área de Política Científica e Tecnológica daquela universidade. Alcançou reconhecimento internacional na década de 80 pelos seus trabalhos sobre economia de defesa e sobre a P&D e produção militares latino-americanas. Desde então tem se dedicado ao estudo das relações Ciência – Tecnologia – Sociedade na América Latina. Mais especificamente, à análise da política relativa ao complexo público da pesquisa e da educação superior, à gestão estratégica da inovação, à adequação sociotécnica, à construção de um estilo de Política de C&T aderente ao cenário de democratização latino-americano e ao estudo do debate sobre o determinismo tecnológico e a neutralidade da ciência. Entre as ferramentas e metodologias que mais utiliza estão: análise de sistemas, análise estrutural, construção de modelos, *policy analysis*, construção de cenários, prospectiva e planejamento estratégico.

