

Planejamento e Elaboração de Projetos

Um desafio para a gestão no setor público

Jackson De Toni

Porto Alegre, Novembro de 2003

Sobre o autor:

Economista, Mestre em Planejamento Urbano e Regional (UFRGS), Técnico em Planejamento da Secretaria de Coordenação e Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul, Professor do curso de graduação em Economia da Universidade Luterana do Brasil (ULBRA) e de planejamento estratégico participativo do curso de pós-graduação em Gestão Pública Participativa da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS). Contato com autor: jackson@portoweb.bom.br

Índice analítico

Prefácio	4
Introdução	7
Capítulo I As possibilidades de planejamento no Setor Público	12
1. A experiência brasileira recente	13
2. Planejamento e gestão do território sub-nacional.....	21
3. O Planejamento Público nos anos noventa.....	26
4. Buscando um novo desenho para o planejamento de governo.	29
5. Possibilidades de democratização do planejamento público.....	39
6. Um Planejamento intensivo em gestão.....	50
7. A integração necessária entre Planejamento e Orçamento.....	55
Capítulo II Planejamento de novo tipo.....	60
1. O marco referencial.....	64
2. A metodologia proposta.....	71
3. A construção do método: um roteiro de aplicação.....	78
4. Como organizar o planejamento – síntese dos procedimentos	130
Capítulo III Elaboração e monitoramento de Projetos.....	139
1. O Projeto no contexto do planejamento.....	139
2. O que é necessário para fazer um bom projeto.....	140
3. O ciclo do projeto no marco lógico.....	147
4. Monitoramento e Avaliação de Projetos.....	157
5. A execução do Marco Lógico na ótica do BID/BIRD	167
Capítulo IV Facilitação de grupos e técnicas de moderação	176
1. A dinâmica de evolução do grupo.....	177
2. Técnicas e dinâmica para o trabalho com grupos.....	181
3. A importância da visualização dos processos	186
4. O papel do moderador.....	188
Capítulo V O planejamento como modernização da gestão pública.....	192
1. A construção da administração pública no Brasil: burocracia, insulamento e crise de legitimação.....	192
2. A trajetória do planejamento público: desmonte institucional.....	195
3. A reforma gerencial e as idéias fora do lugar.....	197
4. A reforma (possível) entre o hiperativismo decisório e a paralisia crônica.....	199
5. A mudança no paradigma de planejamento.....	203

6. Um novo modelo de gestão para um planejamento renovado	208
Conclusões	213
ANEXO I termos utilizados em projetos e planejamento	218
ANEXO II Matrizes de Planejamento	237
ANEXO III Sites indicados	248
Referências bibliográficas	250

Prefácio

O planejamento talvez seja um daqueles assuntos, como o futebol ou a previsão do tempo, em que todos se sentem habilitados a dar opiniões seguras com enorme convicção, todos achamos que entendemos de alguma coisa, ou pensamos entender. Isto não deixa de ser um bom sinal, porque revela um consenso praticamente universal sobre a importância do tema, com uma boa dose de bom humor, senso comum e expectativas frustradas. Quem já não tentou planejar um empreendimento comercial, uma viagem de férias, o projeto de reforma da casa ou quem sabe a direção de uma organização pública ou um projeto de desenvolvimento? Quem já não planejou mas na hora “h” não resistiu a pura improvisação? Como em outros temas da vida diária aqui também há uma enorme distância entre o bom senso e a intuição popular e a prática efetiva e proclamada “científica” das nossas organizações, particularmente aquelas de natureza pública e governamental. Infelizmente a história do planejamento na área pública tem ser revelado de um lado a monótona repetição de experiências burocráticas e autoritárias, condenadas ao mofo dos arquivos ou esquemas e técnicas contratadas de consultoria, à moda de cada governo, tão efêmeras e passageiras, não mobilizam uma parte ínfima sequer da cultura organizacional pública, acostumada mais a obedecer ordens superiores que pensar criativamente sobre problemas e estratégias técnico-políticas.

Este trabalho representa uma tentativa de lutar contra a corrente e insistir na importância do planejamento como sinônimo do “governar bem”, além disso, governar de forma participativa e democrática. As reflexões aqui expostas resultam de várias fontes, da experiência de ensino no curso de Gestão Pública Participativa da UERGS (Universidade Estadual do Rio Grande do Sul) nos anos de 2002 e 2003, além de conferências, cursos e intensos debates sobre o tema de planejamento na Secretaria de Estado da Coordenação e Planejamento (SCP) e na Fundação para o Desenvolvimento dos Recursos Humanos (FDRH), ambos ambientes possibilitaram uma fértil troca de opiniões sobre o tema.

Nas próximas páginas há uma tentativa de combinar um tipo de “manual de planejamento” voltado para a área pública e governamental, literatura não encontrada facilmente, com uma fundamentação teórica básica sobre os principais dilemas da modernização da gestão pública no Brasil, em particular sobre as experiências recentes desenvolvidas pelo Governo Federal na reformulação do planejamento de longo prazo. A administração da coisa pública não objetiva lucro comercial, talvez ele possa ser substituído pela necessidade de crescente racionalidade do gasto público para assegurar níveis de justiça social crescentes. Neste aspecto há muitos pontos em comum com o terceiro setor (*non profit*), por isso os argumentos deste trabalho também podem ser aplicados com alguma criatividade adaptativa a esta frente de ativismo social e organização das políticas públicas que cresce rapidamente em nosso país.

Agradeço particularmente aos técnicos da FDRH que neste período contribuíram com este debate, particularmente à Fani A. Tesseler, Daisy Quintana de Aguiar, Nicolas Tato, Aragon Dasso Jr. e Afonso Araújo. Na SCP, sou grato aos Técnicos em Planejamento do Estado, sempre tensionados entre os imediatismos da micro-política e os dilemas da reorganização do planejamento público, especificamente a Rogério Fialho, Romy Bruxel, Roberto Vieira, Herbert Klarmann, Sílvio Reis, Cláudio Perrone, João Francisco Costa e Paulo Pereira, isentando-os obviamente da responsabilidade pelas opiniões emitidas neste trabalho. Devo registrar igualmente meu reconhecimento e gratidão a todos aqueles alunos que compartilharam comigo os cursos de Planejamento Estratégico nas turmas I e II do curso de Gestão Pública Participativa da UERGS (2002 e 2003) e particularmente aos meus alunos de Economia, Ciência Política e Serviço Social na Universidade Luterana do Brasil, ULBRA, dos cursos de Política e Planejamento Econômico, Elaboração de Projetos, Metodologia de Pesquisa e Economia Política pelos intensos debates, geradores de idéias que contribuíram para melhorar a metodologia proposta.

Esta obra destina-se não só aos alunos destas disciplinas, mas todos aqueles que por condição profissional ou acadêmica trabalham com projetos no setor público ou se relacionam com atividades na área de planejamento em suas organizações. Enfim, dedica-se a todos que perseguem uma utopia democrática na gestão pública, que saiba harmonizar métodos de gerenciamentos cada vez mais eficazes e profissionais

com níveis crescentes de autêntica participação, dos trabalhadores do setor público e das populações beneficiadas pelo seu trabalho.

O autor

Introdução

A maior parte dos governos tem baixa capacidade para governar. Os problemas só são enfrentados quando transformam-se em urgências na agenda, mas neste ponto os custos da solução, se houver, são muito mais altos. O processamento político dos problemas acontece sem profundidade técnica, enquanto os processos técnicos não têm viabilidade política. A perda crescente de governabilidade desvaloriza o processo democrático perante a população e a democracia padece pelos resultados que promete e não alcança. O cidadão, através do voto elege ou castiga os dirigentes políticos causadores da sua última frustração, mas não há debate de projetos, nem processo participativo que viabilize formas de organização popular efetivamente independentes da tutela e do clientelismo estatal. As eleições tornam-se assim uma concorrência eleitoral entre atores com deficiências mais ou menos semelhantes, embora os discursos e o marketing político teime em diferenciá-los. A capacidade de ganhar eleições resulta, assim, proporcionalmente na perda de memória do eleitor sobre as últimas promessas de um candidato, muitas vezes personalista, como a mídia especializada freqüentemente chama “muito melhor que seu próprio governo”!. A pressão das circunstâncias e os movimentos limitados da conjuntura é o limite em que se move a racionalidade dos nossos governos. Os próprios partidos políticos acabam transferindo sua cultura interna, normalmente fragmentada por “comunidades temáticas” e sujeito à todo tipo de particularismos, para o comando dos governos, imprimindo um próprio estilo de governar que só aumenta a falta de profissionalismo dos quadros permanentes da burocracia pública. Infelizmente a maioria dos nossos gestores públicos, eleitos ou indicados, passam a maior parte do tempo distraídos com problemas corriqueiros, não processados técnica e politicamente, se acomodam às agruras da paisagem política e seus problemas aparentemente intransponíveis, se especializam no gerenciamento da micro-política, emaranhados em rituais e disputas intestinas pela sua própria sobrevivência política nos aparelhos de poder. Além disso as assessorias mais próximas cumprem um verdadeiro papel de proteção e blindagem contra as frustrações do mundo real, cercam as lideranças de problemas imaginários e do conforto que resulta da ignorância política dos problemas reais.

Num sistema de direção de baixa responsabilidade em direção estratégica ou descentralização democrática, a agenda dos dirigentes é vitimada pela “lógica do carrossel”: muitas emergências do protocolo frio, dos ritos formais do cargo, das rotinas burocráticas que a função exige ou do simples clientelismo eleitoral, problemas de menor ou maior peso, tudo e todos ficam “girando” em volta do gabinete, concorrendo indistintamente por um espaço na agenda. Trabalha-se muito, aparentemente os dias são curtos e vai-se diariamente até altas horas, mas a sensação ao final é de poucos resultados. Além disso a corrupção e o tecnocratismo, entre outras patologias de governos com baixa capacidade, não são mais do que sub-produtos detes ambiente, sem controle social democrático ou com formas manipulatórias de participação, nem gestão criativas de problemas reais.

Como superar esta baixa capacidade para governar ? Como conquistar viabilidade para projetos públicos e coletivos que são exigentes em recursos políticos ? Como melhorar a governabilidade das instituições de natureza pública ? Como mudar a mentalidade tecnocrática e excludente da cultura organizacional tradicional ? Como vencer o economicismo arrogante dos planejadores convencionais ? Como construir viabilidade política estratégia para projetos sem fazer parte da barganha espúria do clientelismo partidário ? Muitas perguntas sem respostas. Este livro se propõe a problematizar a gestão pública como ela é praticada no Brasil a partir destas perguntas, mais com o *olhar comprometido e interessado* de quem participa deste jogo como parte da burocracia permanente do Estado e menos talvez com o olhar de um pesquisador *fora do jogo*, com a frieza asséptica e distante da cena dos acontecimentos.

O **capítulo I** investiga as possibilidades de planejamento no setor público a partir da contextualização do que se convencionou chamar “a crise do planejamento”, termo comum na literatura especializada nos anos oitenta e noventa. O objetivo é demonstrar que a crise de planejamento governamental estava associada à crise de um padrão de financiamento do gasto público e à transição democrática inacabada. Um modelo de planejamento entrou em crise efetivamente, mas o próprio conceito de planejamento precisa ser reconceitualizado para poder sobreviver como ferramenta efetiva para governar bem, para aumentar a capacidade de governo. Este modelo se apoia nas formulações originais de Carlos Matus, economista chileno, sobre a necessidade de um

novo tipo de planejamento estratégico, flexível, que incorpore a incerteza como variável genética para o método de planejamento como uma aposta que precede e preside a ação governamental.

O **capítulo II** apresenta a construção metodológica do planejamento estratégico voltado especialmente para aqueles ambientes que exigem mediação política constante, concertação entre interesses divergentes e que estão submetidos à lógica do provimento de bens e serviços públicos, isto é, para ambientes de construção e implementação de políticas públicas. Portanto a metodologia proposta inspira-se na necessidade de aumentar a capacidade resolutive da ação de governo e dos projetos públicos. Trata-se de uma ferramenta que procura-se construir através e com a participação dos atores envolvidos, especialmente os funcionários e trabalhadores das organizações públicas, não porque isto represente maior probabilidade de eficácia ou eficiência gerencial, mas sobretudo porque a perspectiva de planejamento aqui apresentada pretende-se também um instrumento de inclusão política, de afirmação da cidadania e de regeneração institucional do setor público sobrevivente a quase uma década de políticas privatizantes que desmoralizaram a própria condição do servidor público. Portanto, não propõe-se um método de planejamento estratégico meramente adaptativo da literatura empresarial ou corporativa, que trabalha com outra lógica e outros objetivos, tampouco um conjunto de técnicas de “organização e métodos”, o objetivo é contribuir para um novo paradigma de organização do setor público, um paradigma baseado na democracia participativa.

O **capítulo III** é dedicado à abordagem do Projeto como categoria central do planejamento, seu desenho, constituição, características e monitoramento. O projeto demonstra a materialização da “vontade de ação” do gestor, é o emblema mais potente da direcionalidade do governo e de um programa, sinaliza com maior força o sentido do governo e para onde ele caminha. O projeto é parte do plano, mas se projeto além do plano porque cria novas institucionalidades, gera novos patamares de problemas e soluções na esfera pública, demanda recursos, mas gera novas oportunidades no seu próprio desenvolvimento.

O **capítulo IV** debate a necessidade que o gestor público tem em dominar um conjunto de ferramentas e instrumentos necessários à moderação e facilitação de grupos. O

domínio de uma técnica de planejamento e mesmo a ciência de um referencial conceitual bem fundamentado sobre o paradigma democrático só se realizam efetivamente na relação diária com outros indivíduos no cotidiano das organizações. Daí a importância de discutir numa obra sobre planejamento, governo e serviço público, um conjunto de processos que envolvem a liderança individual, o manejo de situações de conflito, o desenvolvimento de habilidades para a participação e inclusão, a utilização de técnicas e instrumentos de trabalho em grupo. Mas sobretudo tenta-se organizar argumentos para a fundamentação das relações interpessoais na construção coletiva e na tolerância à divergência como requisitos imprescindíveis à renovação democrática das organizações públicas.

O **capítulo V** finaliza com a proposição de um debate sobre a gestão pública brasileira contemporânea a partir da crítica aos principais dilemas da chamada “escola gerencial” de gestão pública, que inspirou as últimas duas administrações federais, fazendo eco local às mesmas tendências verificadas na administração pública de diversos países desenvolvidos. Não faz sentido criticar *in totum* a experiência de reforma do Estado tal como foi executada nos últimos anos. Há elementos positivos que reforçaram a transparência e o controle público (*accountability*), mas o modelo de planejamento subjacente a este conjunto de princípios adaptados da micro-economia ainda padece de enormes lacunas relacionadas às deficiências normativas e metodológica abordadas nesta seção do trabalho.

A conclusão aponta a necessidade, mais do que a possibilidade histórica, de retomada do planejamento governamental, em todas as esferas onde o setor público se organiza para garantir a produção direta ou o provimento de bens e serviços essenciais à reprodução social e ao desenvolvimento econômico e social. A estabilidade econômica e a necessidade de retomada do desenvolvimento, a geração de grandes consensos políticos que renovam o papel do Estado e o imperativo de combate às desigualdades sociais e regionais - após duas décadas de predomínio das políticas liberais - progressivamente viabilizam a redescoberta do planejamento público. A retomada do planejamento de estilo “cepalino” no contexto do desenvolvimentismo bastardo já não é mais possível, o Estado mudou e a sociedade brasileira também. Por outro lado, adotar mimeticamente os paradigmas metodológicos empregados em empresas privadas, sob

o primado teórico do enfoque da economia neoclássica é de fato abandonar a perspectiva do planejamento como instrumento de construção dos consensos políticos universais. Há que se construir uma novo enfoque metodológico que sirva a um só tempo para justificar a democratização do modelo gerencial público e aumente substancialmente nossa capacidade de governar, para o bem de nossa democracia.

Capítulo I As possibilidades de planejamento no Setor Público

“...o congelamento da minha forma de conhecer corre paralelamente à estagnação dos conceitos que manejo. Se durante 25 anos não pude renovar minha teoria de planejamento, isso deve-se ao fato de não ter podido ampliar o vocabulário da teoria social através da qual me aproximo do mundo...se fixo minha capacidade de conhecer o mundo, congelo meu vocabulário, se congelo meu vocabulário, fixo minha capacidade de conhecer o mundo...o mundo dos homens é do tamanho do seu vocabulário, dos conceitos que conhece...”. C. Matus, “Adeus, Senhor Presidente”

A tradição patrimonialista do Estado brasileiro engendrou uma cultura de planejamento no setor público marcada pelo domínio normativo da ciência econômica e particularmente da subordinação à execução de políticas macroeconômicas, monetária, cambial, salarial ou de rendas. A conjuntura dos anos oitenta apresentou elementos significativos de questionamento desta prática teórica, enquanto a crise fiscal limitava o uso e eficácia dos instrumentos da política econômica, a crise de representação agia questionando a legitimidade e o protagonismo dos planos e projetos de corte estatal ou com o viés conservador do sistema político ainda numa transição democrática inconclusa.

A primeira parte deste capítulo objetiva descrever criticamente os limites do processo de planejamento público entendido como planejamento das políticas econômicas e sua influência por efeito-demonstração na cultura de planejamento das demais políticas públicas. Na segunda parte o capítulo se organiza a partir de duas direções. Uma primeira apontando os paradigmas de um planejamento público de novo tipo, intensivo em gestão, incorporando endogenamente a dimensão política na produção de projetos e programas públicos. O outro objetivo é sinalizar a possibilidade metodológica de inovação no paradigma de planejamento público através da qualificação e aprimoramento dos processos massivos de participação, em especial o debate sobre a peça orçamentária que dispõe sobre a alocação dos fundos públicos.

1. A experiência brasileira recente

Na tradição da economia o abandono do *laissez-faire* está vinculado à ciência de que a flexibilidade de preços não conduz automaticamente ao pleno emprego. A crítica ao “ótimo paretiano”¹ a à visão clássica implicava em assumir que os preços, num mercado não-competitivo, não serviam mais como alocadores ótimos das forças produtivas². Com o fim das hipóteses sobre concorrência perfeita, a percepção crescente da influência de externalidades (“transbordamentos” da atividade econômica não captados pelos preços) e o conceito de escala, a teoria econômica foi construindo os instrumentos necessários para justificar e legitimar o planejamento econômico em sociedades capitalistas. Na maioria das experiências de planejamento econômico fixa-se metas para a renda per capita ou crescimento do PIB, estima-se a evolução da demanda e projeta-se o crescimento setorial necessário. Para isso são usados funções matemáticas especializadas, modelos econométricos diversos (como a matriz de insumo-produto) e outros instrumentos basicamente quantitativos e de natureza determinística.³

No Brasil, o movimento conhecido como a “Revolução de 30” – transição de uma sociedade oligárquica-exportadora para outra do tipo urbana-industrial – pode ser

¹ Situação de máxima satisfação dos consumidores e de eficiência produtiva, ninguém pode melhorar de posição sem piorar a dos demais.

² Na teoria econômica a justificativa para a intervenção e regulação dos serviços públicos (seja no provimento ou na produção direta destes) encontra-se na chamada “teoria das falhas do mercado”, isto é, nas situações em que a oferta de bens e serviços públicos, se submetida apenas aos incentivos típicos do mercado privado, ficaria *abaixo da oferta socialmente ótima*. Os bens públicos possuem um consumo não-rival e produzem externalidades positivas, além de sinalizarem investimentos de capital irrecuperável (custos irreversíveis) e muitos têm monopólio natural, assim a história do planejamento público está associada à forma de organização pública para fornecimento de bens e serviços como as estradas, infraestrutura energética, telecomunicações, transportes, etc...As formas de regulação é que vão variar em cada contexto histórico, atualmente a flexibilidade e a desregulamentação depois de uma fase de expansão estão retrocedendo para permitir a retomada de controles estatais mais diretos sobre serviços essenciais.

³ Nos países de tradição capitalista a adoção do planejamento (econômico) iniciou com o Plano Marshall (1947-1952) para reconstrução da Europa, o *Comissariat au Plan* na experiência francesa dos anos cinquenta e da criação da Comissão Econômica para a América Latina no mesmo período. A “Aliança para o Progresso” no governo Kennedy, inspirada no sucesso do Plano Marshall, disseminou também práticas de planejamento econômico (para o desenvolvimento) nos anos sessenta.

considerado como o início da incorporação do planejamento como uma função pública “moderna”. Do próprio movimento consolida-se a idéia entre as elites do conceito de Estado como o único ente capaz de superar os particularismos de uma sociedade desagregada, subdesenvolvida e marginalizada. Porém, desde já, o regime resultante não será o democrático, o Estado assumirá feições bonapartistas, constituído num complexo e sutil mecanismo político e social de controle sobre as massas emergentes. Estas duas características, a *bifrontalidade* e a *sedimentação passiva* foram construídas desde as reformas da Revolução de Trinta e perduram como marcas genéticas do Estado brasileiro. Conforme Nogueira,

“ Disso resultou um Estado precocemente hipertrofiado e todo multifacetado, cujas diversas camadas constitutivas – superpostas por sedimentação passiva -, acabam por alimentar a formação de uma macrocefálica bifrontalidade: ligadas aos múltiplos interesses sociais por inúmeros e muitas vezes invisíveis fios, duas avantajadas cabeças – uma racional-legal, outra patrimonialista – iriam se comunicar e se interpenetrar funcionalmente em clima de recíproca competição e hostilidade, impedindo a imposição categórica de uma sobre a outra, retirando coordenação do todo e fragilizando o comando sobre as diversas partes do corpo estatal. Do império ...aos anos 30, da ‘democracia populista’ ao regime militar autoritário, essa seria uma componente ineliminável do Estado Brasileiro” (1998, p. 93)

Foi no contexto do pós-guerra, entretanto, que o planejamento se consolida como um procedimento comum de governo, uma prática universalmente aceita vinculada à necessidade de racionalização permanente dos serviços e da máquina pública. O planejamento como organizador da ação pública nasce, assim, da necessidade permanente de suporte e estímulo à atividade econômica privada. A solução de problemas tais como o estímulo aos setores econômicos, a formalização do mercado de fatores de produção no país ou o controle das relações sociais de produção já constituíam tema de debate no governo Campos Salles (1898 – 1902).

Na possível função mediadora dos conflitos (reguladora das tensões dos conflitos intercapitalistas e compensatória das “falhas de mercado”) se consolida a visão de

planejamento no período. Em 1942 foi criada, então, a Coordenação de Mobilização Econômica e o Setor de Produção Industrial com o objetivo expresso de elaborar o planejamento industrial do País, situação em que se consolida na estrutura administrativa a função do planejamento como instrumento estatal de organização social e econômica. Conforme Ianni (1986) a trajetória do desenvolvimento brasileiro sempre foi submetida a duas grande macro-tendências, a crescente participação estatal na economia e uma política econômica planejada ou voltada para objetivos de estabilização macroeconômica. Nas estratégias gerais de construção de um modelo de desenvolvimento para o país o conceito de planejamento sempre foi associado ao de organização e disputa das relações de poder, por dentro e por fora do Estado. Nas palavras de Ianni.

“Não há dúvida de que o planejamento governamental discutido aqui compreende, sempre e necessariamente (ainda que em graus variáveis), condições e objetivos econômicos, sociais, políticas e administrativos. Entretanto, as duas faces conexas do planejamento são a estrutura econômica e a estrutura de poder. Mas os planejadores não tratam, em geral, senão das relações e processos relativos à estrutura econômica. Aliás pode-se dizer que, em última instância, o planejamento é um processo que começa e termina no âmbito das relações e estruturas de poder” (Ianni, 1986, p.309)

Deste período histórico anterior ao fim dos governos militares os maiores processos de planejamento estatal são caracterizados pelos planos de viés tipicamente macroeconômico com objetivos centrados no desenvolvimento e mais recentemente na estabilização monetária e fiscal⁴.

No período que vai do pós-guerra até o fim do regime militar com certeza o processo mais significativo de planejamento estatal foi a elaboração do **Plano de Metas (1956-1961)** no governo Kubitschek. Pelo menos três fatores fizeram deste processo um ponto notável: (a) estabilidade institucional e contexto democrático favorecendo a participação, (b) amplo consenso sobre o tema do desenvolvimento nacional e (c)

⁴ Alguns exemplos são o Plano SALTE (1948), o Plano Trienal (1963) e os PNDs (1972 e 1974).

acertos de política externa e interna viabilizando recursos econômicos. Segundo Nunes (1999) o governo JK foi um governo notabilizado pelo sincretismo político, garantindo a permanência de uma coalizão partidária durante todo o mandato que começava no PTB de João Goulart e o controle do Ministério do Trabalho, passando pelo PSD dele mesmo, com fortes vínculos rurais até o apoio parlamentar da UDN. Esta estratégia política, flexível, por vezes dúbia, apoiada na fragilidade da estrutura partidária garantiu viabilidade para o plano. Nas palavras de Nunes (1999):

“ ao mesmo tempo que se apoiava nas agências insuladas para realizar as tarefas do desenvolvimento, Juscelino utilizava a política tradicional de empreguismo para consolidar apoio político: protegia as agências insuladas e lhes garantia acesso aos recursos, enquanto geria o resto do sistema político de modo a reduzir potenciais contestações às metas desenvolvimentistas e às suas formas de alcançá-las” (Nunes, 1999, p 112).

JK optou por montar uma rede de órgãos paralelos à administração direta, com base na avaliação de que executar uma reforma administrativa seria custoso demais (Lafer, 1997). A capacidade de governo repousava, basicamente, na natureza ágil e flexível da estrutura administrativa (as “ilhas de eficácia”), na autonomia financeira e orçamentária dos órgãos envolvidos na execução das metas setoriais e na neutralização da interferência parlamentar no processo.⁵ Nos anos oitenta e noventa o Plano Cruzado (1986), o Plano Bresser (1987), o Plano Verão (1989), o Plano Collor (1990) e o Plano Real (1994) foram notabilizados muito mais por representarem medidas fiscais e monetárias-cambiais de combate imediato à inflação – com metas quantitativas mais ou menos definidas - do que profundos processos de planejamento econômico onde o foco central poderia ser a (re)construção de medidas estruturantes de um modelo econômico ou de um projeto alternativo de nação.

Pode-se seguramente, sem a pretensão de esgotar um tema que se confunde com a própria formação do Estado no Brasil, apontar alguns elementos de síntese que servem

⁵ Nunes (op.cit.) denomina de “insulamento burocrático” o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra as interferências externas (dos atores políticos, p.ex.). A informação é super-valorizada, o ambiente de trabalho é complexo e a “arena” de disputas e acesso das demandas populares é controlada. O insulamento burocrático associado ao “universalismo de procedimentos” seriam o contrapeso para outras duas “gramáticas” do Estado brasileiro, o clientelismo e o corporativismo.

para organizar o debate sobre as alternativas possíveis ao planejamento democrático e participativo no setor público.

O planejamento público tem sido ao longo da tortuosa construção do Estado brasileiro fundamentalmente normativo e linear na sua concepção teórica e metodológica de aplicação. Quase todo ele inspirado e nucleado por problemas de inspiração no campo da macroeconomia. Reduzir o planejamento público a um conjunto de técnicas de racionalização ou de alocação econômica foi o resultado mais visível deste período. Segundo Garcia (2000) os anos de autoritarismo e economicismo deixaram marcas profundas inclusive na Constituição Federal de 1988:

“...A Constituinte...não consegue superar a concepção normativa e reducionista do planejamento governamental herdada dos militares e seus tecnocratas...mesmo com a democratização do país; com a política a ganhar espaço e importância, com a multiplicação dos atores sociais, com o ritmo de produção e difusão das inovações tecnológicas acelerando-se; com o conhecimento e a informação conquistando relevância; com a comunicação ascendendo à condição de recurso de poder e integração; e com a clara percepção de que se ingressara em uma época de rápida mudança de valores culturais; ainda assim, o planejamento governamental foi concebido sob um enfoque normativo e economicista.” (Garcia, 2000, p. 8)

As sínteses possíveis que resumem a construção do planejamento como procedimento público até a transição para a democracia nos anos oitenta poderiam ser resumidas nos seguintes pontos:

- (1) O planejamento é subordinado a uma ótica reducionista do ponto de vista teórico que o limita ao manejo e operação de ferramentas de organização estatal e/ou regulação de mercados privados ou setores sob concessão federal ou estadual. Os exemplos mais nítidos deste enquadramento teórico é a confusão comum entre o conceito de planejamento no setor público com técnicas de racionalização de trabalho ou processos produtivos, com o simples uso de ferramentas gerenciais ou técnicas de organização & métodos transplantadas para a área pública.

- (2) O viés econômico-normativo praticamente organiza todo processo de planejamento⁶. Apesar da ampliação das funções do IPEA nos anos oitenta e da criação de uma Secretaria de Planejamento e Coordenação vinculada diretamente ao centro político do governo federal (Presidência da República), o tema permanece fortemente vinculado à racionalidade econômica e corporativamente atrelado ao quadro e as carreiras dos profissionais de economia. Os traços desta característica podem ser identificados em todos os planos de estabilização e crescimento Econômico (“planos” Salte, Trienal, PAEG, PNDs, etc...) e na limitação da atividade burocrática (produção de política pública) à confecção da peça orçamentária anual, sendo esta, profundamente normativa e formal. O antigo “Orçamento Plurianual de Investimentos” (Lei 4.320/64 e Constituição de 1967) foi praticamente a única “estratégia” de concretização e materialidade do processo de planejamento estratégico público.
- (3) O planejamento no setor público, como de resto as demais políticas públicas têm a marca genética da exclusão, da não-participação e da ausência absoluta de controle social sobre seus meios e fins. A nossa cultura política impregnada de golpismos e práticas autoritárias que se expressam na cidadania restringida e regulada, na fragmentação do aparelho de Estado e no enorme fosso que separa sociedade civil da sociedade política fez das práticas de planejamento reduto inatingível aos grupos organizados ou aos simples cidadãos. O economicismo, a ausência de metodologias mais flexíveis, o jargão tecnicista em muito contribuíram para excluir qualquer possibilidade participativa na prática de planejamento público, mesmo

⁶ A tradição metodológica convencional da economia supõe a noção de que existe uma simetria perfeita e lógica entre previsão e explicação, a chamada “tese da simetria” (criticada por Blaug, Metodologia da Economia, EDUSP, 1999), uma racionalidade direta entre causa e efeito, como se a teoria econômica fosse no fundo uma espécie de “filosofia matemática”. O determinismo formal e positivista desta tradição, tributária do paradigma neoclássico, é o grande responsável pela teora do planejamento como a criticada neste trabalho.

naquele estritamente vinculado ao tema urbano-espacial na esfera municipal⁷.

Esta tradição na verdade não surge nos anos oitenta, mas na longa relação de cooperação internacional para o desenvolvimento fomentada desde o pós-guerra e especialmente no final dos anos cinquenta entre agências americanas, especialmente, e a burocracia pública dos governos latino-americanos. Como diz Mattos (IPEA-CENDEC, 1986), estabeleceu-se uma verdadeira ortodoxia latino-americana de planejamento marcada pelo “voluntarismo utópico” baseado na ideologia desenvolvimentista dos técnicos em planejamento, no reducionismo econômico e no formalismo de procedimentos recomendados e adotados. Destas características talvez a mais representativa das virtudes e fracassos de um modelo de planejamento público fosse o “voluntarismo utópico”. Mattos (1986, p. 104) assim o descreve:

“os técnicos em planejamento tendiam a antepor sua ideologia à do grupo social que detinham o controle efetivo dos processos de tomada de decisões. No essencial, isso resultou em que a orientação e o conteúdo dos projetos que foram elaborados nessa etapa responderam mais às aspirações e aos interesses dos técnicos em planejamento do que às daquelas dos que iriam decidir. E tal orientação e tal conteúdo responderam ao modelo normativo adotado, que se constituiu no fundamento da maior parte dos projetos elaborados no período analisado. No essencial, tratava-se de um modelo de tipo estruturalista (ou desenvolvimentista) que tendo sido originalmente esboçado pela CEPAL, foi, posteriormente adotado e impulsionado pela Carta de Punta del Este [conferência de países latino-americanos em 1961]”

A idealização da figura do planejador como um burocrata público todo-poderoso contribuiu para o auto-isolamento do planejamento e a criação de uma ilusão ingênua

⁷ Uma tentativa de mudança e inovação metodológica no planejamento urbano pode ser encontrada no Planejamento Estratégico de Cidades (PEC), originado da experiência de Barcelona (1988) e divulgado pelo *Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano* (CIDEU), criado em 1993. Ele incorpora a idéia da abordagem sistêmica, da negociação com atores sociais, da participação, e de categorias de planejamento mais modernas: o marketing urbano, a atração de investimentos, do empreendedorismo urbano, a participação, redes locais, etc.

que transformava o problema do desenvolvimento num problema de saber “aplicar a melhor técnica”. Como pode-se inferir, o isolamento da metodologia de planejamento e do mundo dos planejadores do mundo real dos movimentos políticos, do jogo de pressões e da arena movediça das relações de poder (o Estado como um campo de lutas) esteve na base do envelhecimento precoce da tradição de planejamento latino-americana. Esta característica reforçou, por seu turno, a incapacidade do planejamento público em lidar com conjunturas internacionais cada vez mais submetidas à incerteza e à processos de complexa racionalidade econômica. A turbulência que as economias latino-americanas viveram no final do anos setenta e até a primeira metade da década seguinte sepultaram definitivamente esta tradição teórica.

Na mesma direção aponta Rui Affonso (1989), segundo este autor a crise do planejamento governamental na América Latina é explicada pela crise econômica dos anos oitenta, baseada na ruptura do padrão de financiamento baseado no endividamento externo, nas dificuldades da transição democrática e no surgimento de grandes conflitos distributivos. No caso do Brasil a inoperância do planejamento vinculava-se à incapacidade das elites locais formularem um projeto articulado de desenvolvimento, demonstrado pelo fracasso do II Plano Nacional de Desenvolvimento em meados da década de setenta. Segundo Affonso o II PND fracassou na sua tentativa de criar uma modalidade de “capitalismo social”, incorporando setores marginalizados aos benefícios do crescimento econômico e fortalecendo estruturalmente o capital privado nacional por três tipos de razões: a primeira devido à inconsistência do setor produtivo estatal que foi utilizado para combater a inflação e perdeu capacidade de auto-financiamento, em segundo lugar a escassa disponibilidade de financiamentos produtivos internos e em terceiro lugar a causa de maior relevância: perda de base de sustentação e articulação política internamente entre atores estatais e destes com os agentes privados.

A variável explicativa central para a desarticulação do planejamento estatal, ou deste modelo de planejamento, segundo este autor, foi de fato a falta de coordenação das políticas macroeconômicas. Como exemplo ele cita a coexistência de três planos simultâneos no final da década de oitenta: o “I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República”, divulgado em 1985 com metas para 1986-1989 sob a direção da

SEPLAN sob a coordenação do ministro João Sayad, o “Plano de Controle Macroeconômico” apresentado em junho de 1987 pelo ministro Bresser Pereira e o terceiro “Programa de Ação Governamental”, lançado em 1987 para o período 1987-1989 por Aníbal Teixeira. O resultado da superposição de planos, da incompatibilidade entre planejamento e orçamento e da desconexão entre objetivos macroeconômicos e viabilidade política produziram resultados insignificantes, diminuindo ainda mais a já precária governabilidade federal que foi consumada em 1989 com eleição de Fernando Collor.

Anita Kon (1999), ao resumir cinco décadas de experiência de planejamento público federal, na sua dimensão estritamente macro-econômica, assim descreve a situação:

“ ao analisar as cinco décadas de planejamento no Brasil, é necessário acrescentar ainda alguns aspectos relevantes. Primeiramente, o planejamento do país esteve sempre condicionado às condições políticas subjacentes, que no decorrer do período apresentaram forte instabilidade, convivendo com situações conjunturais que conduziram a uma intensa participação estatal, tanto na esfera da coordenação geral quanto da produção (...) o que se observou na maior parte dos planos postos em prática foi a incapacidade da continuação do processo em toda sua trajetória, muitas vezes devido às dificuldades técnicas, como a falta de qualificação dos recursos humanos, insuficiência de infra-estrutura e mesmo de controle efetivo, que sobrepujaram a insuficiência de recursos financeiros ou a instabilidade política crônica” (p.37)

2. Planejamento e gestão do território sub-nacional

Uma outra dimensão do planejamento público é o planejamento regional com objetivo de combater as desigualdades regionais que são, como se sabe, abismais num país com a formação econômica e social e as dimensões territoriais como é o Brasil. As desigualdades regionais estão quase sempre associadas ao surgimento do fenômeno do regionalismo. O regionalismo é um fenômeno comum na formação social e

econômica da sociedade brasileira, desde a perspectiva da autonomia de regiões marcadas por dinâmicas quase-autárquicas de desenvolvimento até o tema da integração territorial e a formação de um Estado sob um pacto federativo instável e complexo. Para o planejamento de governo o tema regional abre a perspectiva de – como movimento político e administrativo – colocar na agenda política a ação coordenada do Estado *focada no território*. O centro deste enfoque objetiva constituir o planejamento do desenvolvimento territorial como objetivo para assegurar maior eficácia aos projetos no território, integrar e descentralizar a execução de políticas públicas, especialmente quando as diferenças na dinâmica regional de desenvolvimento são fontes de tensões e conflitos históricos permanentes, como ilustra a longa tradição de revoltas regionais na trajetória política brasileira.

Haddad (1997) denomina o período governamental de 1964 até 1982 (primeira eleição para governos estaduais depois do golpe militar de 1964) - no que diz respeito às práticas de planejamento público - de *planejamento para negociação*. Num quadro de esvaziamento crescente dos instrumentos de política econômica sub-nacionais houve uma clara indução para simplificação de procedimentos, minimizando a relação entre objetivos e instrumentos e aumentando a importância do controle e monitoramento. A prática de planejamento estadual neste período foi quase sinônimo da capacidade dos Estados em bem negociar investimentos públicos federais ou privados no seu território. Este processo de perda da autonomia decisória sugeriu um roteiro diferenciado de planejamento conforme a tabela a seguir:

Planejamento Clássico-normativo	Planejamento “para negociação”
Elaboração do diagnóstico dos problemas potenciais para o desenvolvimento	Geração de informação sobre o contexto econômico do Estado
Formulação de uma estratégia de desenvolvimento.	Diagnóstico dos problemas potenciais de desenvolvimento.
Definição dos objetivos prioritários	Identificação de oportunidades resultantes de investimentos da União, setor privado ou agências internacionais.
Quantificação dos objetivos em metas	Processo negocial de programas e projetos.
Organização de sistemas de controle e avaliação do plano	Organização de sistemas de controle e avaliação do plano.

As atividades de planejamento estadual, no caso do Rio Grande do Sul, por exemplo, neste período, estiveram concentradas na preparação de estudos e projetos para disputar as oportunidades de investimentos com outras unidades da federação, num quadro permanente de barganha política entre os diversos grupos de pressão regional e o arco de alianças com os setores dominantes a nível federal. É evidente que a redução do planejamento regional ao aproveitamento espasmódico de oportunidades de investimento incentivou a fragmentação do pacto federativo, alimentou a “guerra fiscal” entre unidades da federação e consolidou um tipo de postura intelectual nos organismos de planejamento de exogeneidade da política de desenvolvimento, de dependência dos centros decisores externos⁸.

A extensão da crise fiscal aos Estados, o processo de redemocratização dos anos oitenta e o reforço da autonomia regional e local pós-constituição de 1988 marcam a adoção de estratégias alternativas de planejamento pelos Estados incorporando aspectos de (a) reprogramação endógena do desenvolvimento, (b) compensação e (c) ativação social (Haddad, 1997).

- (a) *reprogramação endógena do desenvolvimento*: envolve de um lado o ajuste fiscal e financeiro, modernização da máquina administrativa, privatizações, desregulamentação de atividades e parcerias público-privado;
- (b) *compensação*: esta estratégia é centrada na neutralização dos impactos adversos da política macroeconômica a nível regional, através de ações mitigadoras ou compensatórias;
- (c) *ativação social*: objetiva atualizar recursos potenciais e latentes na economia regional e local, ainda não mobilizados por causa de um padrão de organização político-cultural inadequado ou não empreendedor.

⁸ No caso da cultura política rio-grandense, esta “sensibilidade subalterna” sempre encontrou (ora na resignação em direção à “integração ao centro”, ora na “rebeldia” em direção à autonomia regional) ressonância no discurso do fatalismo e da “decadência estadual” que a parte o jogo de interesses tinha eventualmente justificações concretas na instabilidade da agropecuária, nas oscilações cambiais, no esgotamento da fronteira agrícola e na concorrência real de produtos de valor mais agregado do eixo SP-RJ. Sobre o tema do planejamento estadual do RS consultar a obra “Planejamento estadual e acumulação no Rio Grande do Sul – 1940/1974”, FEE, 1992, Porto Alegre, de Renato Dalmaz.

Aquela estratégia que mais se aproxima de um modelo mais democrático de desenvolvimento regional seria a *função de ativação social*. Este modelo de planejamento do desenvolvimento regional adota a perspectiva “de baixo para cima”, isto é, pressupõe que o crescimento se inicia espontaneamente ou de forma incentivada (política fiscal ou de crédito, por exemplo) em determinadas áreas no território e posteriormente se difunde para os demais setores. A operação deste paradigma está diretamente relacionada ao capital social⁹ presente no território, notadamente a fatores sócio-culturais, históricos e institucionais que impulsionam ou não ambientes de inovação, aprendizado e solidariedade social.

Os componentes essenciais desta estratégia seriam:

- (a) “atribuição de prioridades para programas e projetos que sirvam às necessidades básicas da população (alimentação, habitação, serviços de infra-estrutura econômica e social, mobilizando ao máximo a utilização de recursos locais;
- (b) provisão de acesso amplo à terra como principal fator de produção e como principal base (juntamente com o nível de renda real) para o consumo nas áreas rurais e para a formação de patrimônio das famílias de baixa renda em áreas urbanas;
- (d) garantia de maior grau relativo de autodeterminação para as áreas periféricas, em relação à utilização e à transformação das instituições existentes (ou criação de novas), para a promoção de seu desenvolvimento em função de seus próprios objetivos;
- (e) seleção e adoção de processos tecnológicos que preservem plena utilização de recursos abundantes localmente “ (Haddad, 1997, p. 24).

A estratégia da “ativação social” dá ênfase à mobilização de recursos locais contra uma concepção de busca quase com “fervor quase religioso” e incondicional de investimentos externos, públicos e privados. A suposição é de que a manutenção do

⁹ Emprega-se o termo “capital social” no sentido em que é dado por Putnam (“Comunidade e Democracia, a experiência da Itália Moderna”, FGV, 1996). É um conceito que designa um conjunto de características não diretamente mercantis que organizam as relações sociais em determinados grupos e territórios na direção da cooperação, solidariedade e confiança mútua entre os agentes de modo a viabilizar ou facilitar as ações de caráter coletivo. Segundo o Banco Mundial são as instituições, relações e normas que conformam a qualidade e quantidade das interações sociais de uma sociedade como um fator de coesão social, incluem-se as redes sociais, horizontais e verticais, sistemas de governança e institucionalidade, judiciário e regime político.

estilo de vida próprio, da pluralidade cultural e das atividades voltadas ao atendimento das necessidades básicas da população são elementos de diminuição da vulnerabilidade das economias locais e regionais aos impactos negativos das crises externas e conseguem sustentar e generalizar endogenamente um ciclo de desenvolvimento. Conceito de desenvolvimento que é certamente mais do que o crescimento do PIB *per capita* ou da quantidade de telefones por mil habitantes...

Ao avaliar as causas do fracasso do planejamento regional no nordeste – gestado a partir do mesmo contexto do Plano de Metas - Guimarães Neto (1999) parece confirmar a validade da tese da *ativação social* pelo que deixou de ocorrer naquela região. Nas palavras do autor o esvaziamento da maior experiência de planejamento regional brasileira ocorreu devido

“ (...) a perda de representatividade política que está associada à grande concentração de poderes, no regime militar, que praticamente eliminou o debate sobre a questão regional nordestina, no nível do Conselho Deliberativo [da SUDENE] e do Congresso, do que resultou a eliminação, também, do papel de mediação entre o nível estadual e federal que a SUDENE e outras entidades regionais buscavam exercer, de modo coordenado, através de uma estratégia regional e de planos diretores periódicos (...) a perda de recursos que estavam sob controle do planejamento regional, a partir dos quais era exercida uma coordenação de parcela importante dos gastos públicos na região, envolvendo as ações de ministérios públicos setoriais e governos estaduais (...) surgimento e disseminação, a partir do sistema de planejamento nacional, de programas específicos (setoriais, sub-regionais) que, com freqüência, eram concebidos independentemente do planejamento regional e articulavam os governos estaduais diretamente com outros segmentos do governo federal.” (p. 239)

Portanto, pode-se concluir que a experiência de planejamento regional no Brasil tem marcadamente duas fases muito distintas. A primeira delas iniciada no pós-guerra, simbolizada pelo longo período e constituição do parque industrial nacional no ciclo

desenvolvimentista, foi marcada pelas grandes intervenções no território. Grandes obras de infra-estrutura rodoviária, energética ou de transportes para garantir as condições gerais de reprodução do grande capital e socializar custos de implantação das grandes plantas industriais – fase que consolida o planejamento público de estilo *cepalino* ou *desenvolvimentista*. Uma segunda fase inicia com a crise fiscal dos anos oitenta com a drástica redução de recursos públicos para projetos de desenvolvimento, diminuição da capacidade de intervenção pública e esgotamento do modelo desenvolvimentista com quase todas as empresas do então chamado “setor produtivo estatal” em dificuldades financeira e/ou produzindo bens e serviços de baixa qualidade – fase que liquida com o planejamento regional e a eficácia dos seus instrumentos (inclui o crédito público) e reduz o conceito de planejamento público aos planos macroeconômicos anti-inflacionários de curto prazo.

3. O Planejamento Público nos anos noventa.

No decorrer dos anos oitenta a redemocratização do país e o aprofundamento da crise econômica expuseram totalmente a crise do Estado. As principais características do funcionamento estatal no regime militar deixavam de atender às novas demandas sociais: centralidade excessiva, pouca capacidade gerencial, ineficiência na prestação de serviços, ausência de mecanismos democráticos de controle e participação, corrupção, burocracias “feudalizando” setores públicos, etc... O padrão de reforma do Estado neste período foi caracterizado pelo “reformismo reducionista e quantitativo” (Nogueira, 1998) centrado na redução de cargos, normas, salários, competências e no formalismo de suas medidas, quase todas sem resultados práticos ou permanência institucional. Temas como o planejamento público ou a política de recursos humanos foram relegados à margem da agenda de debates.

Entretanto; a saída para a “crise do Estado” não se resolveu no campo da ampliação da cidadania, da radicalidade do controle democrático ou , talvez, num novo tipo de planejamento público que pudesse descortinar os “segredos” do Estado para amplas parcelas da população. Ao contrário - na esfera federal - a primeira saída hegemônica foi jogar a favor da corrente, as elites dirigentes do país optaram pela via da

globalização sem condicionamentos, da internacionalização maior da economia e da destruição definitiva do que ainda restara da antiga capacidade estatal de planejamento, coordenação ou indução do desenvolvimento, período que teve o *climax* no governo Collor. Mais uma vez, nas palavras precisas de Marco Aurélio Nogueira (1998, p.155):

”...a crise do Estado no Brasil tinha raízes, era de longa duração e só poderia ser enfrentada a partir de múltiplas operações políticas e societais, fundadas sobre consensos progressivamente consolidados. Tratava-se, portanto de pôr em curso iniciativas direcionadas para recuperar a capacidade de **coordenação e planejamento do Estado** (grifo do autor), para o que seria necessário tanto uma *reforma da administração* – de modo a adequar o aparato estatal ao imperativo de plena racionalidade em seu funcionamento e dar suporte efetivo aos atos de governo – quanto, acima de tudo, uma *reforma do Estado*, de modo a passar em revista as práticas, as funções e as instituições políticas, bem como as relações Estado-sociedade civil, cujo padrão histórico sempre foi de baixa qualidade. Em outros termos, a questão era política; dizia respeito à democracia, à criação de grandes consensos nacionais, à participação da cidadania, não apenas a um mero enxugamento administrativo.”

O país passou pelo processo de *impeachment*, ultrapassou a “década perdida” e uma nova hegemonia foi estabelecida. Apesar de demarcar na linguagem e nas intenções com o receituário neoliberal a nova administração perseguiu os mesmos objetivos. Buscou pragmaticamente transferir competências para o setor privado ou o terceiro setor, reduzir o déficit público mesmo que às custas da precarização dos serviços e subordinar a reforma do Estado e da administração pública ao cumprimento das metas fiscais contratadas com o FMI.

Na incapacidade de (re)construir um novo projeto estratégico de desenvolvimento nacional, substituído pela manutenção da estabilidade monetária no curto prazo, com a desconstrução da capacidade de intervenção do Estado, num contexto de vulnerabilidade externa e aderência aos ritmos da globalização, restou ao planejamento quase uma função ritual e formalizada, menos que indicativa ou regulatória. Este

cenário foi sinalizado na esfera nacional nos últimos lampejos do planejamento público restrito à elaboração do Plano Plurianual (PPA), dispositivo previsto pela Carta de 1988¹⁰. O primeiro PPA (1991/1995) foi tão ineficaz quanto emblemático do estágio final do planejamento na esfera pública, 94,6% dos investimentos foram paralisados durante o plano (Garcia, 2.000). O segundo PPA (1996/1999), segundo o mesmo autor “alcança, quando muito, o caráter de um plano econômico normativo de médio prazo” (Garcia, op.cit., pág. 14), quando somente 20% dos programas atingem mais de 90% execução.

A elaboração do terceiro Plano Plurianual (2000-2003) da União um momento qualitativamente diferenciado comentado com mais detalhes no capítulo V, fundamentalmente, o uso de técnicas mais potentes e modernas de planejamento estratégico no setor público representou o maior diferencial em relação aos PPAs anteriores. Além disso, na preparação do PPA foi produzido um estudo denominado “Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento” com o objetivo de orientar o planejamento estratégico federal.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, a LDO¹¹, teria o papel, neste arranjo institucional, de mediação entre a estratégia mais genérica do PPA e os orçamentos anuais. Estes passariam a ter maior vinculação com o Planejamento Governamental. Em síntese, apesar do avanço metodológico e conceitual dos instrumentos de planejamento federal, a ausência de modificações profundas nas relações políticas internas e a permanência das práticas de gestão tradicionais, com a permanência do desenho organizacional normativos acabaram por neutralizar boa parte dos resultados teoricamente superiores prometidos pela nova metodologia.

¹⁰ Os precedentes do PPA podem ser encontrados no Orçamento Plurianual de Investimentos (Lei 4.320/64 e Constituição de 1967), vigorou até que a inflação nos anos oitenta neutralizasse qualquer capacidade de orientação e integração entre plano e orçamento público. O PPA é maior instrumento de planejamento governamental, previsto pela Constituição Federal (artigos 195 a 167), prevê diretrizes, objetivos e metas da administração pública para despesas de capital e outras delas decorrentes e para despesas relativas aos programas de duração continuada, trabalha com prazo de quatro anos.

¹¹ A Lei de Diretrizes Orçamentárias é o instrumento de planejamento que estabelece as metas e prioridades da administração, orienta a elaboração da lei orçamentária anual e dispõe sobre as alterações na legislação tributária.

4. Buscando um novo desenho para o planejamento de governo.

No senso comum da maioria das pessoas a palavra “planejamento” está associada a alguns preconceitos pejorativos sobre esta atividade o papel dos planejadores. Mesmo em empresas privadas o planejamento é visto como um processo abstrato dissociado da ação¹². No setor público, a tradição do planejamento autoritário e tecnicista é, em parte, culpada pela rejeição.

A frase tão usual “planejar é uma coisa, fazer é outra...”: revela com freqüência a ridicularização do esforço de planejamento na organização de sistemas públicos ou privados. Esta visão surge normalmente em instituições que tem precário planejamento ou é feito de modo normativo e determinista. A dicotomia “plano *versus* ação” opõe processos supostamente antagônicos mas que, na verdade, são parte de um único momento, é na ação concreta que o plano se decide e prova sua importância. Os métodos de planejamento tradicionais, ao ignorar a variável política, cortaram o caminho para o diálogo entre plano e gestão, relação absolutamente imprescindível para casar o “planejar” com o “fazer”.

Outro argumento comum é a constatação aparentemente lógica de que o planejamento “engessa a organização...”. Ao invés da decisão meramente intuitiva e “lotérica”, da administração do dia-a-dia, estabelecem-se critérios, metas, objetivos, diretrizes de longo prazo, enfim, o planejamento é um exercício sistemático de antecipação do futuro e é intensivo em gestão. A crítica ao Planejamento como uma “camisa-de-força” normalmente vem das lideranças que perdem legitimidade quando sistemas de planejamento participativo são implantados. Uma organização que pensa e planeja estrategicamente cria condições para o surgimento de lideranças baseadas na democracia interna e na delegação de autoridade, o monolitismo e o dirigente autoritário surgem, quase sempre, no ambiente do planejamento determinista, carente de hegemonia política, que enfarta o processo democrático.

¹² Para aprofundar este argumento ver o excelente artigo de Belmiro V. J. Castor e Nelson Suga, “Planejamento e Ação Planejada: o difícil binômio”, em Planejamento & Gestão, Setembro de 1989, Vol. 1, N. 2

Muitos pensam ainda que o planejamento é um rito formal desprovido de substância. Este preconceito está muito associado com o próprio elitismo intelectual que o planejamento tradicional e seus defensores construíram ao longo de décadas, venerando modelos abstratos e inúteis, particularmente modelos que abusavam de técnicas econométricas fundamentadas em pressupostos irrealistas e previsões sempre equivocadas. Neste caso será sempre verdade o ditado que diz ser o improvisado sempre preferível ao planejamento malfeito, isto é, burocrático, formalista. O ritualismo mata o “bom” planejamento e condena à mediocridade dirigentes e funcionários. No mercado das consultorias organizacionais é comum o surgimento de “novas” técnicas e modelos esotéricos de planejamento ou temas afins. As siglas se proliferam e poucas delas tem realmente conteúdo prático e a aplicabilidade necessária¹³. Quando se caminha para níveis cada vez mais abstratos de raciocínio, variáveis cada vez mais agregadas e grandes sínteses políticas, é muito fácil descolar-se da realidade concreta e esta armadilha tem apanhado muitos “planejadores”. Nesta situação é sempre recomendável associar a intuição e o bom-senso - a *expertise* que falta para muitos - com as técnicas e modelos mais estratégicos, governar bem afinal, exige ciência, uma boa dose de arte e sorte.

O planejamento estaria assim, em nome do “interesse público”, livre das “irracionalidades” da ideologia e da política. O pretendido “apoliticismo”, na verdade, traduziria uma concepção profundamente conservadora e legitimatória quando a centralidade da teoria passa a ser os modelos de equilíbrio auto-regulado e não a mudança social. Segundo Rattner (1979) não se separa planejamento e interesse:

“Ao perguntarmos aos tecnocratas e planejadores, todavia, em função de que *interesses* e a partir de que *modelo ou teoria* da sociedade são elaborados planos e projetos e tomadas decisões a eles pertinentes, as respostas, geralmente, são bem significativas: *o interesse público* ou as necessidades coletivas, à primeira pergunta, enquanto a segunda será eventualmente descartada com a explicação de que os planos e projetos,

¹³ Para localizar-se criticamente na proliferação de “siglas” de métodos participativos de planejamento público deve-se consultar a obra de Markus Brose (organizador), “Metodologia Participativa, uma introdução a 29 instrumentos”, Tomo Editorial, Porto Alegre, 2001.

por estarem baseados e elaborados a partir do conhecimento científico, e implantados de acordo com a racionalidade tecnológica, escapariam do subjetivismo e juízos de valor inerentes às teorias sociológicas. As atividades técnicas de planejamento e de execução dos projetos, por sua racionalidade “científica” intrínseca, prescindiriam de uma teoria ou de um modelo de análise e explicação da realidade social” (Rattner, 1979, p. 126).

A afirmação de que o planejamento é “puramente técnico” e deve ser “neutro” do ponto de vista político é outra incongruência alimentada pela postura convencional. É evidente que os planejadores devem ter conhecimento técnico mínimo sobre o que planejam. Tais conhecimentos podem ser apreendidos de forma padrão e uniforme, estão acumulados historicamente nos mais diversos setores do conhecimento humano. Entretanto, no setor público especialmente, seria um “suicídio planejado”, fazer planos sem incluir as “variáveis de poder” e da “política”, em sentido amplo, na sua concepção e execução. Não existe planejamento neutro, pelo simples fato de que planejar é priorizar e resolver problemas e isto pressupõe uma determinada visão-de-mundo, concepção de Estado, de organização social e assim por diante. Planejar estrategicamente implica necessariamente em manipular variáveis políticas, em situações de poder compartilhado, onde os “outros” também planejam e formulam estratégias. O planejamento que se diz meramente técnico na verdade resulta em simples adivinhação. A prática do planejamento governamental (ou público) jamais pode ser isolada ou dissociada das concepções mais amplas sobre o Estado ou distante das disputas mais gerais pela hegemonia social.

Neste sentido algumas pistas deste “novo planejamento” devem ser consideradas, estudadas, compreendidas e sobretudo transformadas em novos e criativos instrumentos técnico-políticos, capazes de aumentar a capacidade dirigente, demonstrar-se ser capaz de atingir resultados concretos, contribuir efetivamente para aumentar a capacidade de governar.

Recusando os mitos e fantasias do planejamento um grupo de pesquisadores¹⁴ na área da saúde pública definiu bem o que “não deve ser o planejamento”:

“O planejamento não deve ser confundido com plano. O plano é um dos produtos de um amplo processo de análises e acordos; ele documenta e enuncia as conclusões desses acordos, indicando para onde queremos conduzir o sistema (objetivos gerais ou estratégicos) e como pretendemos agir para que nossas metas sejam alcançadas (estratégias e objetivos específicos ou de processo). Em verdade, o plano deveria ser encarado como uma peça de vida efêmera – o *processo* de planejamento, em si, é que deve ser permanente – porque rapidamente vai perdendo sua atualidade face ao desenrolar da realidade. O plano deve ser permanentemente revisado para se manter atual. Muitas experiências fracassaram ou foram traumáticas porque as pessoas aderiram de forma inflexível a um documento. A riqueza do planejamento está no processo em si de analisar o ambiente e os sistemas e chegar a definir os “o que queremos” e os “como alcançá-lo”. É esse processo que deve ser permanente e envolvente dentro da instituição. Contudo, embora peça secundária, o plano escrito deve existir, até porque é preciso documentar os acordos e a direcionalidade do trabalho. Ele deve ser preparado em *linguagem clara e concisa*, de forma que todos os que o leiam compreendam claramente a *visão de futuro* e os *objetivos perseguidos*.”

O planejamento não é tarefa dos “planejadores”; ele deve ser feito pelos atores envolvidos na ação. Houve tempo em que os ditos “planejadores” eram agrupados em “unidades” ou “departamentos de planejamento”, a partir dos quais pretendiam ditar o futuro do sistema e o curso da administração. Ainda nos lembramos dos casos de planos centralizados que, de cima para baixo, ditavam até os detalhes da execução do trabalho.

¹⁴ Conforme corretamente afirmam Tancredi, F. Lopez Barrios, S, Ferreira, J. no artigo “Planejamento em saúde”, da Coleção “Saúde & Cidadania”, disponível no site www.bireme.br.

Muitos casos são hoje lembrados como caricatura, mas a triste realidade é que vários dirigentes locais sofreram nas mãos de planos que não compreendiam sua realidade e de planejadores arrogantes, distanciados da prática. O planejamento deve ser feito pelos *atores envolvidos na ação*, e a figura do “planejador”, hoje em dia, deve ser vista como a de alguém que atua como *facilitador do processo*. Cada vez mais as organizações se dão conta de que é perfeitamente possível apropriar-se dos conceitos e ferramentas do planejamento, bem como das vantagens decorrentes do envolvimento das pessoas nesse processo.

Não existe “a teoria” ou “o método” de planejamento. Há uma vasta literatura sobre planejamento; há, também, uma vasta terminologia. Uma fantasia freqüente é que exista “o método” de fazer planejamento. Todas as “teorias” e os “métodos” não escapam muito do dilema de Alice: definir qual o futuro desejado, isto é, aonde queremos chegar com o nosso sistema e como apontá-lo naquela direção, ou seja, que programas e decisões implementar para preparar a instituição/sistema a direcionar-se para um determinado rumo e a produzir resultados que nos levem ao futuro desejado. Muitos autores fizeram largas digressões sobre essa coisa tão simples, porque, obviamente, o jogo de forças, interesses e ideologias faz com que não seja sempre fácil definir esse “norte” e tampouco as formas de chegar lá.

O melhor “método” é aquele que melhor ajudar numa determinada situação...um método bom para o planejamento operacional de um problema específico de saúde não se presta para o planejamento de nível político... Em suma, é pouco provável que na prática alguém siga *ipsis litteris* um determinado método; é mais provável que na seqüência do trabalho vá *incorporando diversos instrumentos de trabalho* retirados de muitas partes.

Planejar não é fazer uma mera declaração de intenções ... não depende de que alguém o deseje com intensidade; requer decisões e ações imediatas. O verdadeiro planejamento não é uma lista de desejos ou boas intenções. Ele deve enunciar objetivos factíveis e alcançáveis, caso contrário perderá a

credibilidade. Planejar exige a ousadia de *visualizar um futuro* melhor, mas não é simplesmente “sonhar grande”. Exige maturidade para se acomodar às restrições impostas pelo ambiente ou pelo grau de desenvolvimento da organização. Além disso, o planejamento obriga a selecionar as ações concretas necessárias para alcançar o objetivo desejado. “ (p.6)

A inspiração para as considerações anteriores teve origem em estudos mais recentes do economista chileno Carlos Matus (Matus, 1993, 1997, 2000), onde pode-se identificar a emergência de novas sínteses teóricas sobre planejamento estratégico de governo¹⁵. Algumas idéias-chave desta nova postura são as seguintes:

1. *O Planejamento como Capacidade para Governar*. O ato de governar implica em articular necessariamente três variáveis: (a) um projeto de governo, (b) uma capacidade de governo, (c) atuar sobre um nível determinado de governabilidade. A eficácia de um projeto de governo depende, além das habilidades e competências próprias dos quadros e das organizações políticas, da relação entre as variáveis controladas e não-controladas (governabilidade), sejam elas recursos de poder sob comando de outros atores sociais ou situações decorrentes da imprevisibilidade da disputa pela hegemonia social. A capacidade de governo viabiliza o projeto e pode gerar maior governabilidade quanto se expressa como capacidade de direção, gestão, administração e controle. A análise destes três elementos induz ao arranjo de três sistemas de natureza diferenciada: (a) um sistema propositivo de ações e projetos, (b) um sistema social sobre o qual tem-se diferentes graus de controle e (c) um sistema de direção e planejamento (a capacidade de governar).
2. O *modelo normativo* de planejamento tem dominado os governos, particularmente os governos da América Latina. Um ator social tem o monopólio do planejamento (o Estado), há somente um campo do conhecimento capaz de propor os instrumentos metodológicos (a economia), as ações dos demais

¹⁵ o qualificativo “novas” é usado aqui para demarcar com a longa e “antiga” tradição da literatura econômica na abordagem do tema “planejamento” no setor público, seja ela de cunho financeiro-orçamentário ou das políticas macroeconômicas.

agentes e atores são previsíveis e não criativas, admite-se que a incerteza existe, porém, de forma passiva e resignada. As variáveis não-controladas ou não são importantes ou simplesmente ignoradas. Um outro modelo estratégico e situacional de planejamento supõe, ao contrário, que o planejamento é uma capacidade comum à vários atores sociais que perseguem objetivos conflitivos na arena social. Além de ser uma teoria e uma técnica o planejamento é um “método” para governar que opera sempre numa situação de poder compartilhado, onde só a ação e o juízo estratégicos são eficazes.

3. *O Plano é uma “aposta”*. Se os sistemas sociais são extremamente complexos, com sujeitos coletivos criativos, de final aberto, onde o conflito engendra permanentemente novos arranjos societais, então, só é possível uma “visão situacional” da realidade. Isto significa admitir que o “sujeito que planeja” é parte intrínseca do “objeto planejado”, que só é válida uma explicação a realidade a partir de um ponto-de-vista diferenciado (e diferenciador) dos demais atores sociais. A visão situacional limita drasticamente a “objetividade” presente nas premissas da modelagem econométrica do planejamento normativo tradicional. Neste contexto o planejamento assemelha-se mais a um jogo e o plano a um tipo de “aposta bem fundamentada”. O raciocínio técnico se viabiliza na elaboração da política e esta se materializa no complemento da técnica, o planejamento passa a ser intensivo em estratégia e gestão, a fase “normativo-determinística” foi negada e assimilada agora numa nova síntese, ela apenas é um dos elementos do planejamento estratégico ou de situações, não o único, nem o principal.
4. O centro teórico que subjaz à noção de “visão situacional” é a idéia do “*cálculo interativo*”. A eficácia do plano depende dos efeitos dos projetos dos demais atores sobre o mesmo cenário. A interdependência, o entrelaçamento e o padrão recursivo das ações mutuamente combinadas constituem o componente fundamental da incerteza, sobre a qual opera o “cálculo interativo”, que precede e preside a ação. Esta incerteza não pode ser superada, se fosse possível, com o conhecimento mútuo e a informação perfeita, dado que todos “jogadores” tenderiam a redesenhar suas operações no momento mesmo em que as intenções dos demais fossem reveladas. Esta “insegurança” estrutural do plano é

oposto à noção do “cálculo paramétrico”, baseado na projeção do futuro com base no passado. Trabalhar com a noção de “cálculo interativo” implica em planejar iniciando pela identificação e seleção de problemas, na consideração de diferentes cenários futuros e planos de contingência, na tentativa de estabelecer simulações através dos “jogos” sociais, no desenho da melhor estratégia.

5. A visão situacional permite compreender a *assimetria das explicações do jogo*. O contexto situacional representa a percepção sobre o mosaico de explicações sobre os mesmos problemas. O significado de uma realidade concreta não existe fora da situação, assim como não existe texto fora de um contexto. Nas palavras de Ortega Y Gasset, “...uma idéia é sempre reação de um homem a uma determinada situação de sua vida. Ou seja, só possuímos a realidade de uma idéia, o que ela é integralmente, se a tomamos como reação concreta a uma situação concreta. É portanto inseparável dela. Talvez fique ainda mais claro se dissermos: *pensar é dialogar com a circunstância*. Nós temos sempre, queiramos ou não presente e patente a nossa circunstância; é por isso que nos entendemos. Mas para entender o pensamento de outrem temos de tornar suas circunstâncias *presente para nós*. Sem isso, seria como se, *de um diálogo, só tivéssemos o que diz um dos interlocutores*” (apud Matus, 1997, pág. 152). A apreciação situacional é uma abordagem baseada no diálogo entre um ator que assume totalmente a posição a partir da qual observa a realidade (diferente dos “diagnósticos” impessoais do planejamento tradicional) e as explicações (divergentes ou não) dos demais atores sociais. Dado que a situação explicada compreende e totaliza aquele que explica, não há possibilidade de objetividade absoluta, porque significa também explicar-se a si mesmo como sujeito que atua neste contexto. A apreciação situacional só se define como conhecimento destinado à ação numa totalidade concreta.

O planejamento confinado aos limites do econômico é no fundo um sistema impotente ou de *baixa capacidade* para dar conta da complexidade do sistema social. Se não houvesse argumentos teóricos já suficientemente eloqüentes, bastaria simplesmente checar as previsões feitas e as metas propostas pelos planos econômicos dos governos latino-americanos e os resultados efetivos a que chegaram. A articulação do

”econômico” com o “político” passa (a) pela explicitação do contexto político do plano econômico, em relação aos objetivos e aos meios, (b) na elaboração e uso de métodos capazes de integrar critérios de análise de eficácia político com a econômica e (c) viabilizar categoria integradoras tanto na construção do modelo explicativo (análise de problemas), no desenho de projetos (incluindo recursos de poder, não-econômicos) como na estratégia de viabilidade e gestão. Segundo Matus,

“...o planejador tradicional, dominado pelo economicismo, assume que *ação* é sinônimo de *comportamento*, no estilo da teoria econômica, é a base da teoria do planejamento. Essa é uma deformação ‘*economicista*’, proveniente do modo especial e artificial como está construída a teoria econômica. A teoria econômica é, via de regra, uma teoria do comportamento econômico segundo a hipótese de que o mundo é regido por leis sociais de alcance similar ao das leis naturais. Consequentemente, o economista tende a raciocinar sobre uma base de comportamentos estáveis que obedecem a leis. Para ele não *existem processos criativos*. No entanto, a teoria moderna do planejamento refere-se a um tipo especial de ação humana ou ação social. Trata-se da ação *intencional e reflexiva*, por meio da qual o *autor* da ação espera alcançar conscientemente determinados resultados. E o fundamento dessa ação é um juízo complexo que foge às predições...tem uma interpretação situacional, e seu significado será ambíguo se não se explicitarem o contexto situacional e a intenção do autor...as ações...ultrapassam os limites daquilo que eles afirmam fazer.”
(Matus, 1997, p. 157)

Segundo este autor os principais equívocos (e marcas) do planejamento econômico tradicional e das visões normativas do planejamento público em geral seriam as seguintes:

(a) é normativo supondo relações sociais mecânicas, tipo causa-efeito. A ação seria um problema dos políticos enquanto o projeto dos técnicos, o plano não é uma mediação entre conhecimento e ação, mas entre conhecimento e projeto. Sua normatividade assume ainda o pressuposto da “neutralidade”, da

“boa forma”, o que impede todo e qualquer diálogo com a complexidade real do mundo social.

- (b) Valoriza sempre o “médio prazo” pois está fora do contexto situacional, da mediação entre passado e futuro, não focaliza as relações da conjuntura cotidiana, no presente, o que exige potentes sistemas de gestão.
- (c) É profundamente discursivo no seu formato, isto é, não é operacional nem prático, é a materialização da metáfora do “plano-livro”, longo, vazio de conteúdos práticos e com linguagem codificada.
- (d) É “oficialista”, seu vocabulário e estrutura lógica supõe a capacidade de planejar como monopólio do Estado, é tecnicista, simplifica grotescamente a polisemia do mundo concreto.
- (e) Assume e opera no conceito do “tempo rígido”, isto é, o tempo do calendário impõe-se ao tempo da mudança situacional, ao “tempo dos eventos”. Os cortes homogêneos do tempo na fixação de metas, por exemplo, assume a linearidade e a uniformidade do “correr do tempo” como sendo rigidamente igual para todos atores, em todos os contextos.

Adotar tais supostos para propor um novo paradigma teórico ao planejamento governamental e criticar radicalmente as premissas simplificadoras do planejamento econômico tradicional exige, por outro lado, estender o conceito de planejamento para a esfera da estratégia e da gestão pública. Fica evidente que as noções de “visão situacional”, de “planejamento por problemas”, do “cálculo interativo”, e outros conceitos básicos, fazem da estratégia e da gestão questões não triviais para o processo de planejamento. Normalmente a baixa capacidade de governo da maioria dos nossos países impede a consciência plena da brutal fragilidade das técnicas e métodos para governar. É um tipo de ignorância em segunda potência: não se conhece o próprio desconhecimento. A crise contemporânea dos aparelhos de Estado na América Latina, venha ela do esgotamento fiscal ou legitimatório, acabou expondo com mais dramaticidade a ausência de capacidade de planejamento público diante da voracidade do processo privatizatório e da banalização da política como valor ético-moral.

5. Possibilidades de democratização do planejamento público.

Recentemente várias organizações públicas brasileiras tem desenvolvido experiências positivas de participação na gestão pública, particularmente na esfera local, em especial, a conhecida como “Orçamento Participativo”¹⁶. Segundo seus promotores é um processo de democracia direta, voluntário e universal combinado com a democracia representativa, na definição dos orçamentos públicos anuais. Representa uma resposta contemporânea à crise de legitimidade política e fiscal do Estado brasileiro (Souza, 1999). Segundo este autor a auto-regulamentação seria responsável pelo caráter “dialético” do processo, permitindo a modernização do mecanismo de participação popular. Este desenvolvimento a partir do debate puramente orçamentário, permitiria crescente complexidade, por exemplo, a formação de plenárias temáticas e regionais, a criação de comissões (para analisar a política de recursos humanos, por exemplo), para análise e proposição de temáticas setoriais, processos de prestação de contas do governo com participação de setores sociais heterogêneos, etc.

Um dos avanços mais importantes originados a partir das insuficiências das experiências de Porto Alegre, por exemplo, foi a realização de “Congressos da Cidade”. Estes fóruns tentam superar a fragmentação das reivindicações de caráter pontual ou as demandas isoladas, criando um ambiente societal mais coletivo e universal que desempenha o papel de gerar grandes consensos ou pactos racionalizantes na relação Estado-Sociedade. No “III Congresso da Cidade de Porto Alegre - Construindo a

¹⁶ O processo “participativo” pode ter vários conteúdos, inclusive o do Banco Mundial, por exemplo, no “Livro de Consulta” para estratégias de combate à pobreza (www.worldbank.org/poverty/) define participação “ como um processo mediante o qual os interessados influenciam e controlam conjuntamente iniciativas de desenvolvimento e as decisões e recursos que os afetam...o processo provavelmente abrangerá um ciclo de diálogo, análise, ações e reações participativas no âmbito das estruturas, políticas e de governo, a fim de incorporar as opiniões de todos os níveis da sociedade civil, desde as comunidades até os setores público e privado, na formulação de políticas e na implementação de programas governamentais “ (p.3), a participação, para o Banco, habilita os formuladores de políticas a incorporar as prioridades dos pobres, gera parcerias baseadas na confiança e no consenso, promove a transparência e a responsabilidade coletivas, promove a sustentabilidade do projeto e a inclusão social. No atual Relatório sobre Desenvolvimento (2003) o Banco afirma: “O aumento do poder de escolha e da participação dos clientes pobres no processo de distribuição dos serviços irá ajudá-los a monitorar e disciplinar os prestadores desses serviços. Ao levantar a voz dos cidadãos pobres, através da urna e da disponibilização mais ampla de informações, sua influência sobre os responsáveis pela elaboração de políticas se fortalece” (*World Development Report 2004 Making Services Work for Poor People*).

Cidade do Futuro” (2000), por exemplo, pode-se ler claramente esta intenção política deliberada.

“O III Congresso representou, assim, um esforço em **realizar reflexões estratégicas, de longo prazo**, que conseguissem **articular globalmente** a cidade, através de seus vários interesses e visões, que a cada dia se manifestam com maior intensidade, pluralidade e riqueza, complementando o processo de democracia participativa da cidade que combina o conjunto diverso de demandas localizadas de bairros e regiões da cidade com as **iniciativas gerais integradoras**, que são **estruturantes** de uma cidade que quer ter **um planejamento urbano participativo e não-tecnocrático**” (Raul Pont, Resoluções, 2000, grifos meus).¹⁷

Outra experiência localizada, mas que testa inovações metodológicas importantes no “orçamento participativo” é a cidade de Belém no estado do Pará. Conforme Rodrigues e Novaes (2002) o “Orçamento Participativo” é um processo virtuoso que busca atender demandas sociais (dívida social) há tempos represadas, mas acaba tornando-se limitado quando não consegue avançar nos debates a respeito das dívidas sociais existentes, enfim daquilo que mobiliza imediatamente. Segundo estes autores “...o povo de planejar, decidir e executar o futuro da cidade, discutir políticas de inclusão social, de mudança cultural e da construção da cidade que queremos”. (p.52) Fica manifestada claramente a compreensão de que mecanismos participativos de amplo alcance, mas restritos ao campo decisório do orçamento anual se auto-limitam no universo de escolhas que se subordinam à um tipo de “agenda de curto prazo”, enquanto a formação de uma opinião coletiva estratégica (que deveria ser organizar ex-ante o processo de escolhas pontuais) permanece oculta no processo.

A participação ampla dos setores populares (o “empoderamento” dos *stakeholders*) na discussão do orçamento (onde as experiências municipais são as mais conhecidas) representa um esforço para criar condições institucionais favoráveis à emergência da

¹⁷ O I Congresso foi realizado em 1993 com 1.500 participantes, o II Congresso, em 1995, com 2.700 participantes e o III Congresso em 2000 com 7.000 participantes, sob forma delegada. Este último Congresso consolidou as propostas básicas para elaboração do Plano Plurianual da cidade, conforme determina a Constituição Federal. Porto Alegre tem cerca de 1,3 milhão de habitantes e um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) de 0,825 (1991), (fonte: PNUD/IPEA/FJP, 1998).

cidadania em novas formas de gestão sócio-estatal onde a sistemática “partilha de poder” baseada em critérios objetivos, impessoais e universais são os elementos mais fundamentais. Segundo Fedozzi (1997), este processo estabelece um novo tipo de “contratualidade”, uma “despatrimonialização” do Estado, uma ruptura com as práticas clientelistas, segundo ele

“...uma esfera pública ativa de co-gestão do fundo público municipal, expressa-se através de um sistema de racionalização política, baseado, fundamentalmente, em regras de participação e regras de distribuição dos recursos de investimentos que são pactuadas entre o Executivo e as comunidades e apoiadas em critérios previsíveis, objetivos, impessoais e universais. A sua dinâmica instaura uma lógica contratual favorável à diferenciação entre o “público” e o “privado” e, portanto, contraporia às práticas clientelistas que caracterizam o exercício patrimonialista do poder” (Fedozzi, 1997, p. 199).

Outros autores têm uma visão mais crítica, Pires (2001), por exemplo, classifica as várias experiências de “orçamento participativo” em *stricto sensu* quando o processo é deliberativo e *lato sensu* nas demais formas de participação que criam algum tipo de constrangimento à completa liberdade do Poder Executivo, tais como conselhos ou audiências públicas. Este autor problematiza alguns aspectos: (a) dificuldade de estabelecer legitimidades permanentes e pactuadas no processo de escolha entre as regiões da cidade que “ganham” e as que “perdem”, (b) dificuldade em demonstrar que o OP melhora a distribuição de renda e as condições de vida das camadas mais pobres dada a ausência de indicadores e séries históricas confiáveis para avaliação da eficácia, eficiência e efetividade das políticas públicas, (c) tensão constante entre as estruturas legislativas convencionais e os novos procedimentos de decisão direta, (d) o processo está restrito à alocação da prestação de serviços públicos básicos, há uma tendência para a não-participação de todos os setores já razoavelmente atendidos por serviços estatais ou com acesso mínimo ao mercado, (e) visão fragmentada e de “curto prazo” das populações envolvidas, não incidindo, por exemplo, sobre o PPA (Plano Plurianual) ou a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) outras de menor expressão.

A experiência do Rio Grande do Sul¹⁸ foi uma das mais amplas em número de participantes no período em que foi implantada, a gestão 1999/2002, do governador Olívio Dutra. Em âmbito estadual ele atingiu a impressionante marca de 713 Assembléias Públicas municipais reunindo 378 mil cidadãos nas vinte e duas regiões em que o Estado foi dividido, conforme a tipologia dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, os COREDES¹⁹. A metodologia funcionou em etapas, na primeira etapa são realizadas plenárias regionais para debater diretrizes gerais de desenvolvimento, depois são feitas assembléias regionais para escolha dos programas prioritários e, em seguida, assembléias municipais para priorizar obras e serviços. Na segunda etapa os fóruns regionais e municipais elegem delegados, estes escolhem os membros para um Conselho Estadual. Um conselho compatibiliza o conjunto de demandas priorizadas com o total de recursos disponível, definindo a hierarquia pela ponderação de critérios previamente acertados. A distribuição de recursos entre as regiões atende aos critérios da (a) prioridade temática escolhida (b) população total da região e (c) carência de infra-estrutura pública ou serviços.

As premissas de recuperação da capacidade de planejamento do Estado, como agente indutor e regulador do desenvolvimento, a partir de uma opção ideológica pela democracia e participação, são organizadas por um conceito central: o processo de criação/construção de uma nova consciência coletiva sobre governo e governança. A tarefa de *criar consciência de governo* na população, situação em que as necessidades se convertem em demandas propositivas de longo prazo e não apenas reivindicatórias e os movimentos sociais em atores sociais organizados, excede em muito as melhores promessas da experiência do “orçamento participativo” atual conforme vem sendo

¹⁸ Com 10.181.749 habitantes (2000), o Rio Grande do Sul tem PIB pm per capita de R\$ 7.186, 81,6% da população urbana morando em 497 Municípios, 52,4% tem de quatro a oito anos de estudo. (fonte: Fundação de Economia e Estatística)

¹⁹ Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento foram criados pela Lei nº 10.283, de 17/10/94 e regulamentados pelo Decreto nº 35.764, de 28/12/94. Conforme o estabelecido na lei, eles têm por objetivo institucionais: a promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável, a integração dos recursos e das ações do governo na região, a melhoria da qualidade de vida da população, a distribuição equitativa da riqueza produzida, o estímulo à permanência do homem em sua região e a preservação e recuperação do meio ambiente.

implementado em várias cidades e no estado do Rio Grande do Sul. Este desafio do OP foi colocado de forma precisa por Navarro (2003):

“O argumento decisivo e final, ..., refere-se à necessidade de criação de uma esfera pública realmente autônoma do processo, escapando do dirigismo governamental (ou sua indução) e tornando o Orçamento Participativo um espaço efetivamente plebeu que controla e direciona parcela importante das políticas públicas da cidade. Tais decisões implicam em adesão efetiva (e não meramente retórica) às concepções emergentes acerca da democracia deliberativa e uma aposta na transformação social que ideários políticos situados à esquerda usualmente incorporam em suas agendas discursivas. Restaria, contudo, aferir se o instrumentalismo eleitoral do processo já representaria uma barreira política a esta decisão. Se assim for, conclui-se, a ambição radicalmente democrática, potencialmente subjacente ao processo, provavelmente já terá se rendido aos imperativos do imediatismo político e das especificidades partidárias e as potencialidades transformadoras do OP, por sua vez, terão alcançado realmente os seus limites” (p. 99)

O aprofundamento do caráter legitimatório de governos que o implementa e de construção de cidadania não-regulada acaba gera vários tensionamentos que apontam – muitas vezes, de forma autônoma ao aparelho de Estado – para a radicalização do controle social. As observações sobre as limitações da experiência do “Orçamento Participativo” – aplicado na escala regional - como processo de influência crescente da população na gestão do Estado são sinteticamente descritas a seguir com a intenção de apontar as possibilidades de construção de um processo de planejamento participativo. Cada uma delas pode representar um macro-problema a ser explicado e resolvido pela perspectiva da crítica ao planejamento público convencional e reconstrução de um novo tipo de planejamento governamental.

Há limites concretos e materiais na natureza qualitativa do processo de participação. A maioria deles surge simplesmente da completa ausência de tradição das populações envolvidas no debate destas questões, fator absolutamente previsível considerando-se a cultura autoritária, o fazer político excludente e a imaturidade da cidadania regulada e

concedida no Brasil. Tais aspectos ganham dramaticidade em escala regional e estadual. Partindo-se do realismo desta conjuntura, deve-se possuir absoluta ciência destas limitações e dos ritmos deste processo de aprendizagem para não criar um fetiche ou “canonizar” seus resultados, independentemente de qualquer outra racionalidade, por exemplo, a viabilidade técnica ou política ou os diferentes ritmos de crescimento da cidadania.

Em outras palavras, não é crível supor que os “Planos de Investimentos e Serviços”²⁰ anuais (principal “produto” do processo participativo), por mais representativos ou “bem votados” que possam ser, tenham a propriedade ou capacidade de substituir o planejamento estratégico das ações de um Governo em escala regional ou sub-nacional (como a viabilidade de participação massiva na elaboração de Planos Regionais de Desenvolvimento, por exemplo). O desenho institucional do processo deliberativo parece ser o maior bloqueio para transformar o mecanismo participativo em processo de planejamento coletivo. Conforme a pertinente intuição de Navarro (2003) ao analisar os treze anos de experiência de Porto Alegre, bem captou:

“...de um lado, os limites de um mecanismo que parece ter abandonado o ideal de construção de um espaço democrático “diretamente deliberativo”, pois se mantém apenas formalmente universal, conformando-se com as aparentes impossibilidades práticas de tornar concreta a existência de uma poliarquia...[conceito derivado de Robert Dahl para expressar o processo democrático]. Sem oferecer chances de disseminar as informações entre os cidadãos acerca do aprendizado de todas as regiões (o que criaria uma lógica de interdependência agregativa entre as unidades do processo), sem criar oportunidades para recolher todos as formas discursivas e, especialmente, sem ter, de fato, criado um ambiente realmente argumentativo, onde o processo de deliberação se materializa sobre os fundamentos da troca racional de proposições submetida à discussão pública, a promessa da democracia deliberativa, no caso do

²⁰ o “Plano de Investimentos e Serviços” é um documento oficial, do governo, que formaliza as decisões do processo participativo. Nele estão contidos os programas, as obras e serviços escolhidos, os municípios onde serão executados e os valores financeiros previstos.

OP de Porto Alegre, ainda se encontra distante da realidade, presa ao localismo paroquial do chamado “OP demandista”, o qual vem caracterizando tal inovação desde o seu nascimento. Ao que parece, o processo parece ter se resignado a uma definição por demais estreita de democracia direta, meramente presencial, na qual os cidadãos se encontram com um rol de opções sobre as quais votam e o processo aí, na prática, se encerra para quase todos. “(p 122)

Na verdade, o dilema colocado nos termos de uma escolha entre um “Orçamento Participativo” *versus* um Planejamento Estratégico, soaria absolutamente falso. Trata-se de buscar a melhor equação técnica e construção política para estabelecer uma relação de complementariedade, de continuidade sinérgica e mútua potencialização entre os dois processos. A assimetria de informações, a influência de corporativismos de vários tipos, as pressões da mídia e a participação ativa de agentes governamentais no processo²¹ também contribuem, em alguns casos, para retirar coerência interna global aos resultados finais. Na escala regional ou estadual as relações sociais e econômicas são suficientemente complexas para agregar à racionalidade da escolha popular e demandar dos gestores públicos, outros critérios de seleção de problemas, desenho de operações, construção de estratégias de viabilidade ou sistemas de gestão. Este é limite da viabilidade técnico-política do processo decisório.

O processo de participação não é isento de marchas e contra-marchas, não ocorre linearmente, nem é socialmente homogêneo. No caso particular da experiência realizada

²¹ Este é um dos grandes problemas do crescimento do OP que pode ser amplificado na escala estadual, como corretamente aponta o sociólogo Sérgio Baidarle “...tendo em conta o enorme sucesso popular e internacional, todas as correntes passam a voltar as suas atenções para o OP como um espaço privilegiado para a seleção de novos quadros. Internamente ao governo da Frente Popular, multiplicam-se as contratações de assessores vindos do campo comunitário ... a simples ampliação do campo de possibilidades profissionais tornava a participação em movimentos comunitários duplamente atrativa: econômica e politicamente ... Com o deslocamento massivo de quadros para compor o governo, o eixo de discussões sobre políticas e estratégias, tanto partidárias como governamentais, vai se deslocando para as secretarias de governo...Se é certo que o OP contribuiu para o desenvolvimento de novas entidades comunitárias e para a ampliação do número de participantes nestas entidades, também é certo que a maioria delas encontra-se pautada pelas oportunidades de ação social proporcionadas pelo governo da Frente Popular” (p. 155-156) “OP ao termidor?” (2002), in Verle, João e Brunet, Luciano (orgs.). Construindo um novo mundo. Avaliação da experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre - Brasil. Porto Alegre, Editora Guayfí).

no Rio Grande do Sul pode-se identificar diversos pontos críticos relacionados aos critérios utilizados.

Considerado o nível de degradação da rede de serviços públicos por um longo período (a chamada “dívida social”), o conjunto de demandas é dominado por reivindicações nas áreas de educação, segurança pública, serviços de saúde ou obras localizadas. O conjunturalismo e a fragmentação, normais neste processo alocativo poderia produzir um tipo de “paroquialismo reivindicatório”, limitando seriamente reflexões mais profundas sobre os modelos e concepções de desenvolvimento, de caráter regional ou estadual, o que exige visão de conjunto, identificação das dependências e identidades regionais, priorização de obras de grande impacto, construção de cenários de desenvolvimento, etc. Existe um conjunto de projetos públicos estruturantes que ultrapassam (fisicamente inclusive) o contorno de uma ou mais regiões ou que tem efeitos difusos sobre várias comunidades cuja participação popular requer mecanismos mais profundos e complexos. Projetos viários de transporte (que cruzam várias regiões), o desenvolvimento integrado de bacias hidrográficas, projetos relativos à reforma agrária, o desenvolvimento integrado de regiões menos desenvolvidas ou implantação de equipamentos públicos de grande polarização na rede urbana regional (hospitais regionais ou escolas técnicas de larga amplitude), são alguns exemplos.

Uma alternativa encontrada na experiência regional comentada foi - para organizar e orientar os debates sobre desenvolvimento – a criação de “Plenárias Temáticas Regionais” específicas. Nestes eventos os agentes políticos vinculados ao governo apresentam as denominadas “listas-tipo”, com a relação dos programas e serviços prestados pelo governo. Sua utilidade operacional é evidente: ao simplificar o entendimento das competências de cada nível estatal e submeter os projetos à hierarquização do voto popular, facilitam o protocolo decisório, a rotina de escolha. Porém, não permitem estabelecer um conceito de desenvolvimento, não representam, por exemplo, a necessidade de integração permanente das políticas de ciência e tecnologia com a política geral de desenvolvimento ou as políticas de assistência social com políticas de geração de emprego e renda. Além de definirem *ex ante* o espaço de possibilidades para a participação, a “lista-tipo” não deixa de reproduzir a fragmentação

da própria administração pública, fracionada em departamentos, secretarias ou empresas.

Um último viés de decisão pode ser atribuído – essencialmente na escala regional - ao arranjo complexo entre as decisões centradas no âmbito municipal e aquelas centradas no âmbito da região. Quando persistem no tempo direções diferentes entre as prioridades de um município e sua região, o processo participativo não objetiva resultados e provoca uma forma de *stress* na participação que lentamente sofre uma erosão de legitimidade. O pano de fundo deste problema está mais uma vez, na relação entre comunidades independentes e poderes municipais autônomos, em regiões heterogêneas na sua formação sócio-econômica interna com critérios decisores invariantes e fixos para todas regiões. Este é o limite da racionalidade plebiscitária e da universalidade dos critérios de escolha. As diferenças inter-regionais talvez justificassem, por exemplo, listas-tipo de obras e serviços diferenciadas, talvez, critérios diferentes para realidades desiguais.

Outro problema reside na suposição de que é possível a transposição (automática) de métodos e conceitos de participação no orçamento municipal para a realidade estadual e regional. As escalas geopolíticas não são indiferentes em relação às opções metodológicas. A multiplicidade de atores sociais, a complexidade das relações políticas que estes atores estabelecem entre si, a grande diversidade de representações políticas e econômicas cria uma teia muito complexa de representações sociais. Entre elas estão, evidentemente, organizações sociais, populares, sindicatos, clubes sociais, organizações profissionais, sindicatos patronais, ONGs, Igrejas, associações esportivas e culturais, etc.

A tendência deste processo se tornar o único legitimado pela política governamental para estabelecer a interlocução social foi empiricamente observada. Como um meio quase exclusivo de representação política da sociedade junto ao governo, e mesmo em relação ao Governo, corre-se o risco de anular o papel de representação e interlocução política destes múltiplos setores junto ao Estado, no consenso e na divergência. Este aspecto guarda alguma relevância no caso do Rio Grande do Sul porque algumas áreas notadamente da região norte e nordeste possuem acúmulo significativo de capital social na forma de uma tradição associativista muito intensa que era pré-existente ao OP.

Observa-se que a tradição política do Estado brasileiro é permeada pela lógica do clientelismo parlamentar ou do “Estado-Balcão”, o Estado prisioneiro de interesses particularistas. A possibilidade de incorporar processos participativos amplos como base para um novo tipo de planejamento público implica na radicalização do controle social, em reconhecer e estimular diversas formas de participação – pluralismo, diversidade e heterogeneidade de interesses - não só em relação ao orçamento, mas também nas diversas formas de produção das políticas públicas e “concertação social”. Seria metodologicamente equivocado atribuir uma certa trivialidade (ou indiferença) à multiplicidade de agentes políticos existentes como as associações de municípios, entidades filantrópicas, associações de classe, conselhos regionais de desenvolvimento, ONGs, sindicatos, etc., em nome de uma suposta e auto-proclamada “universalidade” de procedimentos.

Quais os horizontes da reflexão crítica sobre o Planejamento Público a partir da “âncora “ ou inspiração fundamental dos processos participativos de montagem do orçamento ? Como fazer, enfim, para que este novo tipo de Planejamento Público - organizado pelo princípio ético-moral da democracia – seja o fio condutor de um novo paradigma de gestão participativa e de eficiência gerencial ? Estas são as perguntas fundamentais que devem ser respondidas – teórica e praticamente - para avançar no processo de democratização do Estado e da sociedade. Aperfeiçoar seu caráter democrático e consolidar sua natureza decisória poderão torná-lo ainda mais indispensável e imprescindível para uma nova governabilidade, mais próxima da cidadania.

O sistema orçamentário formaliza a alocação de recursos para as diversas ações e operações de um Plano de Governo específico e determinado. Ele permite realizar a análise de “eficiência econômica” na relação “recurso/produto” de cada projeto. O desafio teórico e prático está em estender o processo de participação dos cidadãos no processo de planejamento das políticas públicas, dos programas de governo e de projetos estratégicos. Este momento é metodologicamente anterior ao debate da estratégia financeira, portanto, trata-se aqui de uma instância decisória que se realiza previamente ao orçamento. O processo participativo deve ocorrer prioritariamente no momento da seleção de problemas, desenho das grandes operações e definição da

situação-objetivo (que fixa uma “imagem de futuro” para o conjunto do Estado, por exemplo, um modelo de desenvolvimento), durante o processo de viabilidade estratégica do plano (que inclui a discussão pública do orçamento anualmente) e depois, no monitoramento da *performance* dos projetos (obras ou serviços).

A viabilidade estritamente política do “Orçamento Participativo” reside na sua capacidade de agregar meios e capacidades permanentes de mobilização e acesso público aos processos decisórios do Governo, particularmente a proposta orçamentária. Esta generalização do processo (um processo que tensiona o Estado para ir além do próprio orçamento) será possível na medida em que as demandas pontuais de investimentos localizados (como novas salas de aula, viaturas policiais, trechos de estradas ou término de redes de esgoto, por exemplo) constituírem conjuntos coerentes e sustentáveis de demandas regionais conformadoras de um projeto de desenvolvimento mais complexo e viável. Tentar democratizar o orçamento público sem planejamento prévio é correr o risco da ineficiência generalizada, democratizar o planejamento público sem repercutir no orçamento é apostar na ineficácia do plano.

Isto significa que os “Planos de Investimentos e Serviços” podem ser embriões, junto com outras formas e canais de construção das políticas públicas, de “Planos de Desenvolvimento Regional”. Mais do que o plano em si mesmo, este enfoque cria um processo de planejamento com consistência agregativa que pode integrar as várias políticas públicas, racionalizar regionalmente os investimentos e qualificar a prestação de serviços capazes de induzir o dinamismo e a criatividade do setor privado na geração de emprego e renda, por exemplo, recuperando a capacidade de catálise produtiva gerada a partir do espaço estatal e não-estatal (terceiro setor, por exemplo). As denominadas “plenárias temáticas” podem progressivamente evoluir para plenárias temáticas centradas na identificação, seleção e processamento técnico-político de problemas relacionados à produção destes projetos de longo prazo, baseados no processamento de cenários mais amplos, com maior complexidade técnica. Um arranjo metodológico desta natureza representaria um patamar superior de *consciência de governo* para as populações envolvidas e de sustentabilidade para o processo de desenvolvimento regional, particularmente das regiões menos desenvolvidas,

exatamente aquelas que se situam subordinadamente nas relações de poder inter-regional.

A concentração metodológica do planejamento estratégico público como ferramenta teórica para o debate do modelo de desenvolvimento de um governo (como também as determinações macro-econômicas) permite, com base em diretrizes estratégicas e macro-objetivos, o estabelecimento de programas prioritários, sistemas de gestão e agendas específicas com diversos setores sociais, do grande capital produtivo ao pequenos e médios produtores rurais e urbanos. A construção democrática e participativa deste modelo, sua gestão e monitoramento ao longo do governo, implicaria desenvolver um conjunto de eventos ou momentos articulados que envolvessem o conjunto da sociedade nas mais diversas formas de organização e representação. Nesta estratégia, processos de participação maciça como o “Orçamento Participativo” ou outras mobilizações semelhantes ocorridas ocasionalmente em municípios e Estados brasileiros, poderiam ser determinantes, para construção de um grande consenso entre atores sociais regional sobre marcos referenciais e conceituais básicos sobre os temas típicos de um projeto de desenvolvimento mais amplo: políticas de geração de emprego, distribuição de renda, desenvolvimento equilibrado, ciência e tecnologia, política educacional, da saúde, etc.

Um processo desta envergadura poderia ser também constituinte de uma ampla governabilidade e estabilidade institucional (pacto ou consenso regional-local), particularmente no processo tentativo de regulamentação político-moral do campo democrático das disputas entre atores sociais com projetos concorrentes ou parcialmente competitivos. Este processo de Planejamento Público, estratégico e participativo, seria metodologicamente capaz de construir uma visão de futuro pactuada por amplos setores sociais, síntese de múltiplas racionalidades decisórias (o que define, aliás, o raciocínio “técnico-político”).

6. Um Planejamento intensivo em gestão

Um governo não pode ser melhor que a organização que comanda, nem melhor que a seleção de problemas que prioriza para enfrentar, nos ensina Matus (1997). Por sua

vez a seleção de problemas e seu processamento tecnopolítico não podem ser melhores que o sistema de planejamento que os gera e alimenta. Já o sistema de planejamento está condicionado pelas regras de governabilidade e de responsabilidade do jogo organizacional. São estas regras que determinam o grau de descentralização e responsabilização de uma organização. Só uma verdadeira “revolução organizacional” é capaz de vencer a inércia da centralização burocrática da administração pública.

Se o processo de planejamento democrático só se completa na ação concreta e integral, então os sistemas de gestão devem sofrer as mudanças necessárias para abrigar e desenvolver os novos paradigmas do planejamento. Ainda segundo Matus, um sistema de gestão começa pela direção estratégica que apoia-se em um *triângulo* formado pela (a) configuração da agenda dos dirigentes, pelo (b) sistema de cobrança e prestação de contas por desempenho e (c) pelo sistema de gerência por operações. O ponto crucial é o sistema de pedido e prestação de contas, “...é isso que define se a organização participa de um jogo macroorganizacional de alta ou de baixa responsabilidade...se o sistema organizacional é de baixa responsabilidade, toda a gestão é medíocre e tende a permanecer em *equilíbrio ultra-estável* nesse nível de mediocridade”(Matus, 1997, p. 318). Isto é, se não há sistematicidade na cobrança de empenho (dos quadros e das instituições), então a agenda é tomada por casos de urgência e improvisação, a gerência não terá recursos para vencer a força da rotina os sistemas que visem elevar a qualidade da gestão serão rejeitados.

O Estado brasileiro sempre foi caracterizado pela dualidade congênita entre um setor modernizante, uma burocracia weberiana, impessoal e objetiva sob o império da regra e da lei, convivendo lado a lado com os setores patrimonialistas, clientelistas, pre-capitalistas tributários das oligarquias regionais e das relações de patronagem (Faoro, 1987, Diniz, 1997 e Nogueira, 1998,). As estruturas organizacionais e operativas deste Estado sempre foram caracterizadas pela verticalidade, pela departamentalização excessiva, pela hierarquia autoritária. A centralização das decisões, aliada ao planejamento normativo, à formalização burocrática impediram a um só tempo o controle social e a adoção de procedimentos mais qualificados e modernos na prestação de serviços públicos.

Mais recentemente o discurso dominante apontava a necessidade de uma revolução “gerencial” no Estado brasileiro, analisada com mais detalhe no capítulo 5. O processo resultou numa emenda constitucional questionável sob vários aspectos. A Reforma do Estado reduzida ao processo de transposição de valores do setor privado, foi incapaz de resistir aos *lobbies* das corporações, as demandas sociais e sobretudo, às pressões da agenda fiscal que impôs sobre os servidores públicos pesada conta do ajuste do setor público. Não conseguindo modernizar-se a si mesma, a “reforma gerencial” teve o mesmo destino de outras reformas passadas, formalizou-se, foi absorvida pela entropia administrativa, pela ausência de estratégia e defensores. Afinal, mais importante do que difundir no setor público uma parafernália de “novas tecnologias gerenciais”, tomadas de empréstimo do mundo dos negócios e levemente adaptadas, é fazer com que se consolide uma *nova perspectiva*, quer dizer, uma nova maneira de compreender o Estado e de atuar no e com o Estado nesse momento da história e em um país como o nosso (Nogueira, 1998).

A última década foi marcada pelo surgimento de uma nova inflexão na teorização sobre o setor público, chamada de “nova gestão pública”. Com berço na cultura anglo-saxônica o *New Public Management*²² consolidou uma falsa e perigosa idéia de que o campo de produção das políticas públicas e mesmo o conceito de administração pública pudesse ser facilmente enquadrado na lógica do gerenciamento empresarial e aos padrões comportamentais típicos de um mercado. Alguns autores denominam corretamente este processo como “endoprivatização” (Guerrero, 1999), contrapartida “natural” do processo similar em relação ao patrimônio estatal privatizado. A suposição de que o ambiente público prescinde da construção política, de que a ação de governo pode ser conduzida como se dirige uma empresa em ambiente competitivo de mercado (através de um processo intenso de “agencificação”, por exemplo), acaba por despolitizar as relações de governo, fazendo crer que a “neutralidade” técnica do

²² Uma das inspirações deste movimento foi a vertente teórica chamada *Public Choice*, uma teorização econômica aplicada sobre o serviço público, centrada no individualismo hedonista e racional (hierarquização das decisões) que maximiza estratégias de escolha, em clima de incerteza e risco. Segundo Guerrero (1999) esta vertente é herdeira de uma visão “anti-administrativa” (Ludwig von Mises) que no limite estabelece a impossibilidade das ações coletivas para produção de serviços públicos

planejamento é algo ontologicamente possível. No contexto das políticas públicas o planejamento estratégico é parte de uma declaração situada e posicionada dos Governos sobre o enfrentamento de problemas altamente complexos, que envolvem intrinsecamente as sínteses contraditórias das diferentes construções políticas que se manifestam na sociedade. Daí a impossibilidade epistemológica de um planejamento estratégico público tecnicamente neutro ou simples adaptação das metodologias do planejamento empresarial-corporativo.

Um novo modelo de gestão, capaz de operar (viabilizar) um novo paradigma de planejamento público deve ser orientado para (a) incorporar parcelas crescentes de participação cidadã em todos seus momentos, da seleção de problemas ao debate tático e operacional da gestão pública, (b) recuperar o papel dos servidores como agentes públicos não-virtuais na (re)construção do Estado e (c) reformar o aparato administrativo sob o enfoque das práticas de trabalho e das formas organizativas com mais agilidade, flexibilidade e efetividade das políticas públicas.

Uma filosofia de planejamento normativo, de rigidez determinística, dominou hegemonicamente os centros de produção do saber científico, especialmente nas escolas de formação econômica e administrativa, durante as últimas décadas. No setor público a atividade de planejamento sempre se confundiu com a necessidade de construção do Estado, especialmente do setor produtivo estatal no contexto do desenvolvimentismo. O planejamento é um “monopólio” do Estado, um discurso fundamentalista (basicamente de economistas) impediu a renovação de princípios, instrumentos e técnicas utilizadas.

A conjuntura de crise generalizada das estruturas de legitimação do Estado brasileiro com ritmos diferenciados a partir do final do regime militar evidenciou de um lado a ineficácia e insuficiência de um tipo de planejamento autoritário e conservador, de outro, a necessidade de instrumentos metodológicos mais flexíveis e adaptáveis a contextos de produção das políticas públicas mais complexos, heterogêneos e segmentados.

O ambiente de maior pluralidade democrática, a crise fiscal que limita drasticamente a capacidade de investimento, o vácuo deixado pela ineficácia das políticas neoliberais e o acelerado amadurecimento de processos participativos (no bojo da crise de representação do Estado moderno) recoloca a necessidade recuperação da capacidade de planejamento do Estado, no âmbito de um novo protagonismo público na indução do desenvolvimento sustentável, territorialmente equilibrado e socialmente mais justo. A reflexão sobre esta possibilidade indica pista (e ao mesmo tempo impõe) um verdadeiro redescobrimto metodológico e ideológico com suposições radicalmente diferenciadas daquelas que predominaram no planejamento (econômico) convencional do ciclo desenvolvimentista passado.

Um dos pontos críticos do novo modelo de planejamento foi a adoção do sistema de gerentes com relativa autonomia para administrar (criativamente) os programas. A tese está correta embora lhe falte, na execução prática, alguns mecanismos que evitem o confronto destrutivo entre a esfera de competência gerencial e a estrutura pré-estabelecida dos rituais administrativos. Segundo Santana (2002), por exemplo,

“... os conflitos verificados no período 1996/1999 no *Brasil em Ação* se multiplicam no *Avança Brasil*. A compreensão de sua origem repousa no sistema político presidencialista vigente no Brasil, no qual o Presidente da República do Brasil depende de alianças com partidos políticos para construir uma base de sustentação política no Congresso que respalde suas condições de governabilidade. No processo de formação dessa base, o pacto político é referenciado não pelo programa de governo, mas pelas nomeações que cada partido político obtém geralmente nos 1º, 2º e 3º escalões dos Ministérios e nos outros órgãos governamentais. Assim, as prioridades políticas dos titulares dos órgãos em alguns casos não correspondem às do Governo, resultando que, sem governabilidade dos meios necessários para execução de seus programas, os gerentes tornam-se meros captadores de informações para alimentação do SIG” (p.6 grifos meus)

Parece evidente que outros estímulos, garantias de autoridade e principalmente mecanismos de integração e diálogo permanente entre o gerente e o *staff* da estrutura

formal da administração (Secretários, Diretores, etc...) deva ser a saída para superar a “mera captação de informação”.

7. A integração necessária entre Planejamento e Orçamento

O planejamento é um *processo, sem fim, nem começo*. Metas e objetivos que nunca são atualizados, que não mudam, revelam completa inutilidade para o processo de liderança, de governo. Planejar é ter capacidade de fazer um cálculo estratégico que precede e preside o fazer, as ações, só tem sentido se pode informar o gerenciamento do dia-a-dia, com foco nos resultados, e menos nos meios. Esta “ponte” entre planejamento público democrático e gestão participativa, com foco nos resultados só pode ser construída através da integração com o orçamento público.

A desconexão do orçamento como instrumento efetivo de planejamento foi um dos sintomas mais emblemáticos da perda recente de governabilidade e capacidade de governar do Estado brasileiro²³. Entre os fatores responsáveis pela progressiva e sistemática divergência metodológica entre plano e orçamento pode-se registrar: o caráter genérico das metas definidas nos Planos Nacionais onde a “prioridade” recaia sobre as próprias funções de governo, obscurecendo a hierarquia de objetivos, ajustando-se nas conveniências político-corporativas e nas barganhas conjunturais. A rotinização fria da elaboração orçamentária – definido de forma participativa ou burocrática – impede o diálogo entre plano e orçamento, nas palavras de Matus (1993):

“Na América Latina é comum ver os departamentos de orçamento atuando como se fossem agentes de finanças, sem qualquer responsabilidade pela eficácia real da gestão pública. Não trabalham com objetivos e metas

²³ É interessante notar que esta desvinculação também acontece em outros padrões de democracias ocidentais, a diferença talvez seja a estratégia de solução. O governo americano, por exemplo, que tem sempre inspirado a precarização do estado na América Latina e advogado as virtudes do liberalismo, implantou recentemente uma série de medidas consolidadas pelo *Government Performance and Results Act* (GPRA), aprovado pelo Congresso em 1993 durante a administração Clinton. Em conjunto com o *National Performance Review* do poder executivo, uma série de medidas modernizando a gestão pública foram efetivadas. O núcleo deste processo foi a valorização do planejamento estratégico das agências governamentais num horizonte de cinco anos com aprovação pelo Congresso. O plano estratégico é a

precisas, não estabelecem normas de custos nem de qualidade dos serviços, não acompanham a atividade real que está por trás do orçamento por programas, nem tampouco se interessam pela eficácia direcional dos programas aparentes que financiam. A gerência por programas está ausente e encoberta por uma orçamentação por objetivos meramente formal, na qual o que interessa é fixar cotas de gastos que respeitem o limite das receitas(...)sobrepõe-se, simplesmente, ao nome de cada unidade administrativa como uma etiqueta, o nome de um programa, subprograma ou atividade. O Congresso Nacional por sua vez, discute e aprova o orçamento da nação como se fosse uma lista de recursos atribuídos a uma instituição, sem se preocupar com objetivos, custos ou qualidade. O orçamento não é analisado ele é resgatado em função de negociações parciais e locais. O plano não é critério para exame do orçamento. (p. 509)

A incompatibilidade entre a estrutura de contas contábeis dos orçamentos e dos planos dificultou a verificação da execução das diretrizes planejadas através da execução do orçamento, situação que só começou a mudar a partir da flexibilização da classificação funcional-programática (estabelecida pela lei 4.320/64) a partir de 1998. Note-se que até a reforma da Constituição de 1988 – que substituiu os antigos Orçamentos Plurianuais de Investimento pelo Plano Plurianual (PPA) - o orçamento fiscal era absurdamente esvaziado pela existência de outros dois orçamentos paralelos, das estatais e o orçamento monetário.

Outros fatores menores também contribuíram para que o orçamento público se tornasse no Brasil uma verdadeira peça de ficção, como a cultura inflacionária, o alto percentual de receitas vinculadas, a prática repetida de contingenciamentos lineares em função de ajustes fiscais permanentes (na ausência de critérios inteligentes de seletividade). A falta de transparência do orçamento público, que camufla muitas vezes as renúncias fiscais, a falta de controle social sobre as despesas públicas e as dificuldades de acompanhamento técnico somam-se aos problemas anteriores, bloqueando as possibilidades de uso do orçamento como resultado final do processo de planejamento

peça-chave para definição de metas e resultados (*outcomes*) associados ao orçamento com todos os interessados (sociedade civil).

e gestão democrática. Neste contexto os orçamentos não traduziam estratégias de enfrentamentos de problemas, nem os planos se viabilizaram no orçamento como meio de financiamento de curto prazo das atividades estatais, sejam elas resultantes de despesas de natureza continuada ou investimentos pontuais de caráter mais polarizador e estratégico.

Sendo o orçamento público por definição a forma monetária para alocação de bens e serviços públicos que o mercado não pode ou não deve ofertar a custos socialmente justos e eqüitativos, as soluções “ótimas” são virtualmente impossíveis. Não se pode precificar com precisão benefícios e custos de políticas claramente não mercantis ou evitadas de externalidades como as políticas sociais ou de justiça e segurança típicas do Estado (bens públicos puros). Olhando o processo desta maneira somente existe a possibilidade de construir “acordos possíveis” entre Governos e atores sociais constituídos, em soluções “sub-ótimas”, em outras palavras, o orçamento como instrumento de planejamento deixa de ser ferramenta meramente técnica – restrita ao universo contábil e fiscal – para se tornar verdadeiros “acordos políticos”. A opção pela formas participativas representa um avanço democrático considerável na celebração e legitimação social destes pactos e consensos.

A manutenção deste vínculo entretanto, na prática efetiva de governo, tem sido extremamente difícil no contexto da crise financeira prolongada em que vivem os governos federais e regionais no Brasil. Se a ênfase recai sobre o ajuste fiscal e a “administração do curto prazo” começa a predominar sobre qualquer outro critério de coordenação e planejamento então as secretarias e ministérios da fazenda, das finanças ou o sistema financeiro assumem um protagonismo pernóstico na coordenação das políticas. Quando este movimento institucional é consumado então perde-se definitivamente a possibilidade (e governabilidade) da vinculação entre a dotação orçamentária e as prioridades e metas estratégicas do governo.

A coordenação entre orçamento e plano feita em bases participativas exige a dupla democratização: do orçamento e do processo de planejamento. A participação popular na discussão do orçamento – através do “Orçamento Participativo” (onde as experiências municipais são as mais conhecidas) representa um esforço para criar condições institucionais favoráveis à emergência da cidadania em novas formas de

gestão sócio-estatal onde a sistemática “partilha de poder” baseada em critérios objetivos, impessoais e universais são os elementos mais fundamentais.

A experiência internacional²⁴ e boa parte da literatura sobre planejamento e orçamento²⁵ têm sido convergentes em pelo menos duas recomendações para efetivar a vinculação entre as duas funções:

(1) Ajustes metodológicos necessários: o orçamento deve se tornar um processo dentro do sistema de planejamento, para isso deve haver correspondência direta entre os programas – como proposta de ação e não classificação – de um e de outro. Os programas devem estar estruturados em produtos e resultados previstos com seus respectivos indicadores para acompanhamento e avaliação. Cada programa deve estar relacionado à identificação de macro-problemas concretos na esfera do projeto de governo. Só desta forma o orçamento possibilita a “gestão por programas” e não por setores ou departamentos.

(2) Adaptações institucionais necessárias: aqui dois aspectos são relevantes, o primeiro é a reconstrução da capacidade de planejamento público e o segundo é o monitoramento da execução do plano. O cumprimento do primeiro objetivo pressupõe que a coordenação orçamentária esteja subordinada às agências e organismos de planejamento, imune à simplificação e distorção da “administração do curto prazo” própria dos organismos financeiros e fazendários. Não há sentido, entretanto, em manter separado ou desvincular a elaboração do planejamento de governo do orçamento que o viabiliza, sem que o mesmo processo de planejamento possa monitorar a execução orçamentária, em sintonia com o gerenciamento da despesa e os fluxos financeiros da atividade fazendária. Por contraste e negação, a pior solução

²⁴ Veja-se, por exemplo, Gault, D. Gil, R. Macias, J. e Rojano, A. (1999) Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos (Nueva Zeland, Reino Unido, Australia y Mexico) e Garnier, L. (2000) Función de coordinación de planes e políticas, ILPES/CEPAL. Santiago de Chile.

²⁵ Conforme Affonso, R. (1989) A ruptura do padrão de financiamento do setor público e a crise do planejamento no Brasil durante os anos 80. Em “Seminário sobre Planejamento e Gestão, coordenação institucional da formulação, execução e avaliação da política econômica”, SEPLAN-PR, ILPES, CLAD, Brasília-DF e Core, F. (2000) Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento, texto para discussão n. 44, ENAP, Brasília-DF.

institucional e gerencial possível seria aquela que isolasse a ação de planejamento da elaboração do orçamento e esta, por sua vez, do controle de sua execução.

A elaboração do orçamento deve ser atribuição do órgão de Planejamento. Isto significa que o orçamento deve ser entendido como uma espécie de atualização anual do planejamento de longo prazo (*rolling plan*), para isso, por exemplo deverá haver absoluta equivalência entre os programas do orçamento e os programas do plano: a mesma construção metodológica, o mesmo significado, o mesmo sistema de monitoramento e tomada de decisão. Este novo modelo de planejamento – mais flexível, participativo e eficaz – deve combinar o ciclo de planejamento e gestão, integrar orçamento e planejamento. Esta estratégia é a mais adequada para conferir mais transparência orçamentária, para dentro e para fora do governo, na medida em que os ajustes, cortes e contingências financeiras ficam irremediavelmente vinculados à discussão de conteúdo, de programa e de estratégia de governo, menos sujeitas ao tráfico ocasional de influências, deste ou daquele nicho de poder.

O orçamento é historicamente um meio de viabilização das metas de planejamento. O orçamento viabiliza o plano, o planejamento sem orçamento é mera declaração abstrata de vontades políticas universais, enquanto que o orçamento sem planejamento é a subordinação da governabilidade e da capacidade de governar à lógica fiscalista e à dinâmica discricionária do caixa diário, às juntas de arbítrio financeiro, ao imprevisto da conjuntura.

Capítulo II Planejamento de novo tipo.

“(...) a capacidade de governo somente se desenvolve quando é exigida pelas regras do jogo político mediante práticas sistemáticas que exijam cobrança e prestação de contas por desempenho. Por trás da baixa capacidade de governo encontra-se a fragilidade da crítica social profunda e a crise do *estilo de fazer política*, que confere ao cidadão a capacidade de eleger seus governantes mas lhe nega a capacidade para avaliá-los periodicamente e participar da gestão do governo”. C. Matus, “O Líder sem Estado-Maior”.

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 que estão fazendo parte da “paisagem”. Quando o projeto político é transformador e ambicioso este problema ganha maior importância ainda, 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 fazem 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.

Tenta-se aqui propor uma técnica de Planejamento Estratégico fundamentada em três fontes: a primeira está baseada no enfoque metodológico proposto pelo Planejamento Estratégico situacional de Carlos Matus²⁶ para o setor público. A segunda é a experiência teórico-prática em diversos níveis da administração pública. A terceira é a argumentação em favor da centralidade da “participação” e da democracia deliberativa

²⁶ Matus Romo, Carlos (1931/1998) Economista chileno, ex-ministro do governo Allende (1970-1973), consultor do IPES/CEPAL, formulador do método conhecido no Brasil por *Planejamento Estratégico e Situacional* (PES).

como método de governar e construir um paradigma mais democrático na gestão pública.

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.

Em que consiste a efetiva participação? Não pode ser considerada como 'método' da transmissão de informações das direções e não deve se constituir como subproduto, quer como 'benesse' política, quer 'simples conquista de espaço político'.²⁷ Na verdade

“...o princípio fundamental de toda a participação não é a comunicação ou simples informação, nem somente o diálogo sobre os grandes objetivos e os pequenos meios, mas a negociação, portanto o confronto gerador de acordo sobre os elementos mais práticos da vida de todos os dias”.

(Crozier, 1970, p.77)

O Planejamento Estratégico com enfoque participativo - 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.

Deste modo, pode-se dizer que o segredo da natureza desta participação nos processos decisórios, está no conteúdo de exposição consciente que as altas direções farão em relação aos servidores. Desta maneira, abrindo e discutindo, concreta e democraticamente, suas visões e noções sobre o curso das ações e a direcionalidade estratégica de suas instituições.

²⁷ É extremamente esclarecedora sobre o assunto da participação, as colocações de Michel Crozier, in La société Bloquée, Ed. Du Seuil, 1970, pp. 77-90.

Evidentemente que essa exposição de conteúdos estratégicos apresenta momentos de ‘crise de legitimidade’ e ‘crise de direção’, porquanto tudo passa a poder ser questionado pelos servidores. O método que aqui se oferece, entretanto, busca superar ‘de princípio’ eventuais ‘bloqueios’ originados por atritos, auxiliando as Direções a transitarem sua criatividade com maior sucesso, para que as atividades de governo resultem com maior eficiência e eficácia.

Não é nova a noção de que o processo avaliativo dos resultados das ações de governo devam derivar da análise técnico-política, centradas em processos instituintes de discussão sistêmicas. Omar Guerreiro (1999)²⁸ criticando os modelos que se pretendem universais, tratando das atividades de Gestão Pública afirma que o coração da política e da prática democrática é o *governo por discussão*, e, portanto, nada mais natural que os êxitos e fracassos derivem dela. Ou seja, poderes públicos em última instância participam ativamente em um processo contínuo de *debate e persuasão* recíproca.

Antes, porém, de efetivamente discutir-se o Planejamento Estratégico com enfoque participativo deve-se esclarecer o papel dos participantes deste processo. Considera-se que, para efeitos desta metodologia, as organizações públicas necessitem de profissionais qualificados com características de facilitadores internos.

Entende-se, aqui, portanto facilitador como a pessoa que, tendo sido capacitada através de atividades formativas específicas, poderá desenvolver junto à sua organização, o processo de Assessorar, Moderar e Facilitar a implantação do modelo, seguindo a dinâmica e os pressupostos indicados. A característica desejável mais marcante deste consultor é o perfil de “facilitador de processos”, porque é aquela pessoa que irá desenvolver um conhecimento multi-disciplinar da organização, conhecendo de forma ampla as atividades, seus principais fatores de êxito e limitação. Tais características serão necessárias para que consiga ‘processar’ suas tarefas de facilitação, auxiliando a sua organização na elaboração de suas perspectivas técnico-políticas. O capítulo IV aborda detalhadamente as características e a dinâmica de moderação de grupos associada à execução da metodologia proposta.

²⁸ Guerreiro, Omar “Del Estado Gerencial al Estado Cívico”, Universidad Autónoma del Estado de Mexico, México, 1999.

O Planejamento Estratégico com enfoque participativo, objetiva consolidar-se como um instrumento gerencial, uma ferramenta de construção coletiva de identidades democráticas no setor público. Significa uma aposta, fundamentada e legitimada no projeto de governo e talvez o embrião de uma cultura fundante de uma nova escola de gestão pública que mude radicalmente a visão do gestor sobre seu papel e seu compromisso social. Possibilita capacitar quadros técnico-políticos das organizações públicas e do terceiro setor para desempenhar as atividades de elaboração, gestão e monitoramento de programas de complexa governabilidade. Através do domínio de ferramentas e instrumentos participativos pretende-se incidir na melhoria da capacidade de governo e, por efeito, na melhoria geral das técnicas de governo.

O que é o Planejamento Estratégico com enfoque participativo ?

- | |
|--|
| ✓ É uma construção metodológica derivada da proposta de Carlos Matus, da centralidade da participação e a da experiência concreta de planejamentos estratégicos concretos em gestões públicas em diversos níveis, de movimentos sociais e entidades de classe. |
| ✓ É a defesa de uma concepção democrática e participativa de Estado e gestão pública, que associa a eficiência e eficácia das políticas públicas com a inclusão social e política dos trabalhadores públicos e das populações beneficiadas. |
| ✓ É uma construção metodológica para moderação de grupos e solução de problemas relacionados aos atos de governar, à direção de organizações, problemas de alta complexidade e baixa governabilidade. |
| ✓ É um movimento teórico-prático para reconstrução da capacidade de planejamento governamental como capacidade de governo, não restrita à formulação de políticas macro-econômicas ou de desenvolvimento regional. |
| ✓ É tributário de uma concepção de planejamento geradora de conteúdos para formação gerencial dos gestores públicos, ou seja, para o acúmulo de capital humano, articuladora básica de currículos e conteúdos para Escolas de Governo que formem quadros gestores para administração pública brasileira. |

Nas próximas seções será abordada uma proposta metodológica na forma de um “roteiro de aplicação” do planejamento em organizações, particularmente aquelas em que as relações de poder entre gestores/ofertantes e cidadãos/demandantes, ou seja, a variável política não é desprezível. Isto não significa que relações de poder não existam em organizações privadas de mera natureza mercantil, nestas a incerteza futura de mercados globalizados, a disputa permanente com concorrentes em estruturas de monopólio e oligopólio ou as relações sempre tensas entre políticas públicas regulatórias e clientes cada vez mais organizados e conscientes já justificaria o emprego e uso de planejamento estratégico. Há diversas obras abordando o tema do planejamento estratégico empresarial, o que não ocorre infelizmente na bibliografia similar para a gestão pública²⁹.

1. O marco referencial

O Planejamento Estratégico diz respeito à gestão de governo, à arte de governar. Quando perguntamos se o governo está caminhando para onde se quer ir, se está fazendo o necessário para atingir seus objetivos, se está começando a debater o problema do planejamento. A grande questão consiste em saber se a organização é arrastada pelo ritmo dos acontecimentos do dia-a-dia, como a força da correnteza de um rio, ou se ela sabe onde chegar e concentra suas forças em uma direção definida.

²⁹ Não se trata de estabelecer um juízo de valor moral ou grau de subordinação entre o método “público” – que seria sempre melhor ou mais digno - e o método “privado” de planejamento – que seria menos nobre e mais superficial, trata-se sim de estabelecer as diferenças de escopo, natureza e objetivos entre um e outro e sobretudo evitar - como tem sido o cacoete intelectual do pensamento hegemônico na gestão pública brasileira – a transposição mecânica do “privado” para o “público” que reduziu temas complexos de gestão à simples aplicação insensata e indiscriminada de “ferramentas da qualidade total”. Confunde-se eficácia social com eficácia econômica, disputa política com disputa de mercados, enfim, política públicas com negócios lucrativos. Sobre o planejamento corporativo uma referência que pode ser consultada é o livro “Planejamento Estratégico” de Rebouças de Oliveria, Atlas, São Paulo, 1999.

O planejamento, visto estrategicamente, não é outra coisa senão a ciência e a arte de acrescentar maior governabilidade aos nossos destinos, enquanto pessoas, organizações ou países.

O processo de planejamento, portanto, diz respeito a um conjunto de princípios teóricos, procedimentos metodológicos e técnicas de grupo que podem ser aplicados a qualquer tipo de organização social que demanda um objetivo, que persegue uma mudança situacional futura. O planejamento não trata apenas das decisões sobre o futuro, mas questiona principalmente qual é o futuro de nossas decisões. O Planejamento ao “ver” (e simular) o futuro amplia o exame do presente, alterando-lhe as condições, o que promove o futuro desejável e possível.

Se tentamos submeter o ritmo do desenvolvimento dos acontecimentos à vontade humana devemos imediatamente pensar que governar em situações complexas exige exercer a prática do planejamento estratégico até seu último grau. Para atingir este objetivo será necessário entender e ultrapassar muitos pré-conceitos em relação à atividade de planejamento no setor público.

A incorporação do paradigma da participação ao processo do planejamento é pré-condição para integração metodológica e articulação de conceitos com os processos de participação preexistentes (por exemplo: orçamento participativo, consultas populares, conselhos representativos, etc...). Enquanto este último radicaliza e amplifica a decisão sobre a destinação dos recursos públicos, o planejamento estratégico, pode organizar a intervenção governamental a nível local, regional ou nacional e o processo de definição das diretrizes no processo participativo. Ou seja, a participação é um processo que exige planejamento prévio e o planejamento de governo pode ser feito de forma participativa.

Revisando o enfoque normativo e tradicional

Os métodos mais tradicionais de planejamento são extremamente normativos, impessoais e se dizem neutros, pois se pretendem amparados na “boa técnica de planejamento”. Este é o caso, por exemplo, de toda a tradição do planejamento macroeconômico que se organizou em torno do uso de modelos econométricos para

projeção de taxas de crescimento e outras variáveis (ver capítulo I). Retomamos sinteticamente como se estruturam teoricamente tais visões:

- Há sempre um ator que planeja e os demais são considerados simples agentes econômicos com reações completamente previsíveis. O planejamento pressupõe um “sujeito” que planeja, o Estado, e um “objeto” que é a realidade econômica e social. O primeiro pode *controlar* o segundo.
- As reações dos demais agentes ou atores são previsíveis porque seguem leis e obedecem a prognósticos de teorias sociais bem conhecidas. O Diagnóstico é pré-condição para o planejamento, ele é verdadeiro e objetivo (segue do comportamento social) , portanto, único possível, não há explicações alternativas dos demais atores.
- O sistema gera incertezas, porém são numeráveis, previsíveis enquanto tais, não há possibilidade de surpresas não-imagináveis.
- O ator social que planeja não controla todas variáveis. Estas são consideradas não importantes ou determinantes; têm um comportamento previsível ou não são controladas por outros atores.
- Há nesta visão, uma aparente governabilidade, gerada pela ilusão de que as variáveis não controladas simplesmente não são importantes. A governabilidade e a capacidade de governar são reduzidas e absorvidas, em última instância, pela aparente pujança do projeto político (que é “verdadeiro” *per si* e portanto, auto-legitimado). Neste cenário, só há uma teoria e técnica de planejamento. Além do mais, suas deficiências não aparecem como problema a ser resolvido, os dirigentes se concentram mais nas relações de mando e hierarquia e no tempo gasto na tentativa de corrigir a ineficácia dos projetos (gestados convencionalmente).

Uma concepção mais estratégica de planejamento

Uma concepção estratégica de planejamento parte de outros postulados. A eficácia do plano depende da eficácia das estratégias dos oponentes e dos aliados. Não há uma única explicação para os problemas, tampouco uma única técnica de planejamento e monopólio do Estado. Neste modelo de poder compartilhado a teoria normativa e tradicional do planejamento perde quase toda sua validade. Normalmente pensamos

que se nada deve mudar é porque o planejamento é muito eficaz, embora desnecessário. Por outro lado, se tudo está rapidamente mudando o planejamento é pouco eficaz, embora muito necessário. Este paradoxo aparente se dissolve quando abandonamos a idéia equivocada que associa o planejamento ao exercício inconseqüente da pura *futurologia*. Pensar estrategicamente neste novo enfoque pressupõe colocar as relações iniciativa-resposta de agentes criativos no lugar das relações causa-efeito, típica dos sistemas naturais.

O cálculo de planejamento é sempre interativo porque, sendo a eficácia do nosso plano dependente da eficácia do plano dos outros atores, há um componente de incerteza primordial, que é diferente de processos sociais repetitivos ou das relações das ciências naturais. Há, portanto, uma carga intensiva em formulação de estratégias e recursos de gestão, o oposto ao “plano-livro” estático e tradicional. O ator que planeja está inserido num jogo de final aberto, onde o próprio tempo já tem conceitos diferenciados conforme a percepção de múltiplos agentes em situação de poder compartilhado. Isto não quer dizer, entretanto que se rejeitem instrumentos e ferramentas metodológicas comumente utilizadas no planejamento normativo, ao contrário, tais ferramentas adquirem uma utilização ainda mais pragmática e eficaz.

Pode-se resumir os postulados teóricos deste enfoque metodológico nos seguintes argumentos:

- O sujeito que planeja está incluído no objeto planejado. Este por sua vez é constituído por outros sujeitos/atores que também fazem planos e desenvolvem estratégias. Deste contexto surge o componente de incerteza permanente e o cálculo interativo que exige intensa elaboração estratégica e um rigoroso sistema de gestão. O caráter modular do enfoque estratégico deriva desta necessidade de redimensionar, agregar, combinar diferentes operações em diferentes estratégias.
- O “diagnóstico” tradicional, único e objetivo, já não existe mais, no lugar surgem várias explicações situacionais. Como os demais atores possuem capacidades diferenciadas de planejamento, a explicação da realidade implica em diferentes graus de governabilidade sobre o sistema social.
- Não há mais comportamentos sociais previsíveis e relações de causa-efeito estabelecidas. O “juízo estratégico” de cada ator determina a complexidade do jogo

aberto e sem fim. A realidade social não pode mais ser explicada por modelos totalmente analíticos, a simulação estratégica assume nesse contexto uma relevância destacada.

- O planejamento deve centrar sua atenção na conjuntura, no jogo imediato dos atores sociais, o contexto conjuntural do plano representa uma permanente passagem entre o conflito, a negociação e o consenso, é onde tudo se decide. Na conjuntura concreta acumula-se ou não recursos de poder relacionados ao balanço político global das ações de governo. É por isso que “planeja quem governa”. Quem tem capacidade de decisão e responsabilidade de conduzir as políticas públicas deve obrigatoriamente envolver-se no planejamento. A atividade de coordenação, assim, é indissociável do planejamento, que é também, uma opção por um tipo de organização para a ação, que se refere a oportunidades e problemas reais.
- Os problemas sociais são mal-estruturados, no sentido de que, não dominamos, controlamos e sequer conhecemos um conjunto de variáveis que influenciam os juízos estratégicos dos demais agentes sociais envolvidos. Não há portanto como determinar com exatidão as possibilidades de eficácia do plano ou os resultados esperados em cada ação. Governar com plano estratégico mais do que resolver problemas significa promover um intercâmbio de problemas quando nosso objetivo é que problemas mais complexos e de menor governabilidade cedam lugar a outros menos complexos e de maior governabilidade.
- O planejamento não é monopólio do Estado, nem de uma força social situacionalmente dominante. O planejamento sempre é possível e seu cumprimento não depende de variáveis exclusivamente econômicas, qualquer ator, agente ou força social tem maior ou menor capacidade de planejamento e habilidades institucionais.

A visão normativa e a visão estratégica não existem em “estado puro” na prática do planejamento e nas técnicas de governo, embora a maioria dos órgãos públicos trabalhe sobre influência predominante da primeira.

Esta concepção, portanto, recoloca o planejamento como um amplo processo de reorganização administrativa, intensivo em gestão, capaz de apoiar o redesenho organizativo e otimizar a produção dos serviços públicos.

O Planejamento Estratégico na perspectiva participativa

O Planejamento Estratégico e Participativo assume as suposições do planejamento situacional baseando-se nos seguintes fundamentos:

- **É uma Mediação entre o Presente e o Futuro.** Todas as decisões que tomamos hoje tem múltiplos efeitos sobre o futuro porque dependem não só da minha avaliação sobre fatos presentes, mas da evolução futura de processos que não controlamos, fatos que ainda não conhecemos. Portanto, os critérios que utilizamos para decidir as ações na atualidade serão mais ou menos eficazes se antecipadamente pudermos analisar sua eficácia futura, para nós mesmos e para os outros. Qual o custo da postergação de problemas complexos? Que tipo de efeitos futuros determinada política pública resultará? Estes impactos futuros aumentarão ou diminuirão a eficácia do nosso projeto de governo? Tais perguntas dizem respeito ao necessário exercício de simulação e previsão sobre o futuro, quando devemos adotar múltiplos critérios de avaliação³⁰ e decisão.
- **É necessário prever possibilidades quando a predição é impossível:** na produção de fatos sociais, que envolvem múltiplos atores criativos que também planejam, a capacidade de previsão situacional e suas técnicas devem substituir a previsão determinística, normativa e tradicional que observa o futuro como mera consequência do passado. Decorre desta percepção a necessidade de elaborar estratégias e desenhar operações para cenários alternativos e para surpresas, muitas vezes, não imagináveis.
- **Capacidade para lidar com surpresas:** o futuro sempre será incerto e nebuloso, não existe a hipótese de governabilidade absoluta sobre sistemas sociais, mesmo próximo desta condição há sempre um componente imponderável no planejamento. Devemos então, através de técnicas de governo apropriadas, preparar-nos para

³⁰ “avaliar” deriva de “valia” ou “valor”, fazer uma avaliação significa – em última instância – atribuir um valor, determinar uma valia às coisas, processos, pessoas e situações.

enfrentar surpresas com planos de contingência, com rapidez e eficácia, desenvolvendo habilidades institucionais capazes de diminuir a vulnerabilidade do plano.

- **Mediação entre o Passado e o Futuro:** o processo de planejamento estratégico se alimenta da experiência prática e do aprendizado institucional relacionados aos erros cometidos. Portanto será preciso desenvolver meios de gestão capazes de aprender com os erros do passado e colocar este conhecimento a serviço do planejamento.
- **Mediação entre o Conhecimento e a Ação:** o processo de planejamento pode ser comparado a um grande cálculo que não só deve preceder a ação, mas presidi-la. Este cálculo não é óbvio ou simples, é influenciado e dependente das múltiplas explicações e perspectivas sobre a realidade, só acontece, em última instância, quando surge a síntese entre a apropriação do saber técnico acumulado e da *expertise* política. É um cálculo técnico-político, pois nem sempre a decisão puramente técnica é mais racional que a política, e vice-versa. O cálculo estratégico dissociado da ação, será completamente supérfluo e formal. Por sua vez, se a ação não for precedida e presidida pelo cálculo estratégico, a organização permanecerá submetida à improvisação e ao ritmo da conjuntura.
- **É qualificador da participação:** Como a ninguém é dado o monopólio do cálculo estratégico, a participação passa a ser um condicionante do método. Ver a organização e suas interações políticas e institucionais não é exclusivo das direções e é até mesmo necessário que as partes tenham sua visão particular do todo, organizada e sistematizada pelas mediações necessárias e próprias das suas atividades. Assim, a capacidade de realização da organização decorre da capacidade também de suas áreas internas compreenderem o papel que desempenham como parte indissociada do conjunto, bem como, de suas capacidades executivas. Assim, as áreas da organização e suas respectivas equipes, através da sua visão singular, são indispensáveis para conformar o todo, disso resultando que o imperativo da participação não é apenas um momento político de diálogo simultâneo das partes entre si com a direção, mas momento instituinte da capacidade mais universal da organização. Desta maneira, a

participação não é apenas bem vinda por promover a integração e harmonia na organização, mas porque permite apreender a realidade situacional com muito maior capacidade e bom senso, garantindo a execução desejável aos projetos planejados. Participar, neste sentido, é instituir uma prática social na qual os interlocutores possuem conhecimentos sob pontos referenciais diferentes, mas podem ser integrados produzindo novas sínteses mais consensuais. Participar é repensar o saber em confronto com outros saberes, é fazer “com” e não “para”.

O enfoque proposto de planejamento, portanto, não é um rito burocrático ou um conhecimento que possa ser revelado a alguns e não a outros, mas uma capacidade pessoal e institucional de governar, de fazer política no sentido mais original deste termo. O processo de planejamento não substitui a perícia dos dirigentes, nem o carisma da liderança, ao contrário, aumenta sua eficácia porque coloca estes aspectos a serviço de um projeto político coletivo.

Neste modo de ver a política, o governo e o planejamento ninguém detém o monopólio sobre o cálculo estratégico e sistemático sobre o futuro, há uma profunda diferença em relação ao antigo “planejamento do desenvolvimento econômico e social” tão comuns nos órgãos de planejamento de toda América Latina e particularmente na tradição brasileira.

2. A metodologia proposta

A Metodologia do *Planejamento Estratégico com enfoque Participativo* – tem sua principal inspiração no *Planejamento Estratégico Situacional - PES*, originalmente elaborado por Carlos Matus e com as adaptações produzidas pela trajetória de aplicação deste e outros métodos em inúmeros governos, organizações públicas e do terceiro setor (ONGs, associações de classe, cooperativas, etc...).³¹

Duas adaptações, entretanto, foram introduzidas no método original a fim de harmonizar o método às finalidades do planejamento de estruturas administrativas

governamentais, distintas do conceito original e amplo de Governo, concebida pelo modelo inspirador de Matus.

A fim de adaptar metodologicamente o propósito original do PES às condições de planejamento de um Governo que, por conseguinte, possui já suas Diretrizes Políticas Gerais (derivadas de um programa debatido eleitoralmente) – o que inclui a diretividade dos seus órgãos e instituições subordinadas – tornou-se necessário redefinir o desenho da ‘identificação de problema’, introduzindo tais diretividades no método como passo inicial. Essa operação de alteração e adaptação, resultou em admitir-se que a contextualização somente pode ter sentido político estratégico, se condicionada à diretividade do Programa de Governo equivalente nos seus órgãos e instituições.

Isto significa que enfrentar os problemas implica em identificá-los respondendo propositivamente, em função da direcionalidade imposta pela Programa de Governo. Vale dizer de modo reduzido que, identificar e enfrentar os problemas, no planejamento estratégico, consiste em responder a 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?” Adota-se, portanto, a suposição de que um “programa de governo,” constituído como tal, já é por si só uma primeira síntese direcional face aos macro problemas de conjuntura, prévia a declaração de problemas original. Aqui o conceito de “programa” deve ser tomado em sentido amplo, ou seja, vale para explicar, por exemplo, as diretrizes gerais dos programas eleitorais debatidos em processos eletivos, como também se aplica para toda e qualquer direcionalidade (diretriz, objetivos, metas estratégicas) que orientam uma gestão determinada qualquer, numa empresa pública, numa organização prestadora de serviços, numa entidade da administração direta ou grupos executivos formados para cumprir tarefas específicas.

As noções intrínsecas de ‘problema’, desenvolvidas no método original, permanecem intactas, pois pressupõe-se no planejamento estratégico que a colocação e identificação dos problemas implica numa estrutura lógica, numa estruturação sistêmica

³¹ As práticas de planejamento de projetos públicos e mesmo de instituições tem combinado vários métodos com graus diferentes de complexidade e aplicação, especialmente os métodos Zopp e o Quadro Lógico - “logical framework” ou DRP (detalhados no capítulo III).

entre aparência e essência de eventos, estruturando causa e resultado, identificando causa e efeito, tendo como eixos avaliativos da situação problematizada: quem está envolvido, onde, quando e como...

Assim, para o planejamento estratégico, 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 devemos atacar com o planejamento ou ação estratégica, em nada se afeta partindo-se do modelo adotado pelo planejamento estratégico, com enfoque participativo. Dir-se-ia que ao contrário, aguça-se a noção descritiva da realidade a ser enfrentada e planejada, pois fundamentalmente desejamos que o Programa de Governo - democraticamente eleito - seja realizado com a máxima eficiência e eficácia possíveis.

A segunda alteração/adaptação metodológica de fundo, a partir do original PES, consiste na introdução da categoria 'participação' como ontológica do método de planejamento. O pressuposto da participação decorre da raiz do método de governar democrático, que assume no plano social macro essa identidade intrínseca. Um Governo "democrático" governa através da participação democrática da cidadania.

A materialização da teoria se dá quando ela é produto da *práxis*. Como se tem por certo que a teoria somente se torna realidade material, se for assumida na prática por quem a implementa, a força das idéias do planejamento desejado serão as idéias 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 planejamento estratégico com enfoque participativo estabelece a participação democrática numa forma de regime de 'escala', ou por momentos de representatividade. Permite-se assim, 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 desta metodologia é a de amplificar o potencial resolutivo do Programa de Governo e ao mesmo tempo incluir a participação como categoria central. A idéia geral de participação no planejamento estratégico 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. Exige uma dinâmica que empregue, na transmissão e capacitação das habilidades aplicativas do método, as mesmas categorias sob as quais se estrutura. Disso deriva seu poder pedagógico intrínseco, pois o próprio domínio da metodologia implica na realização crítica da prática que inspira. Considera-se que não é possível aprender o método, sem fazê-lo de modo prático, aplicando sua técnica sobre um modelo real capaz de permear concreticidade e crítica ao amadurecimento do próprio aprendizado.

ASPECTOS E PROCEDIMENTOS	PLANEJAMENTO TRADICIONAL	PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO PARTICIPATIVO
(1) Objeto do Planejamento	Situação passiva	Situação ativa e complexa
(2) Explicação da realidade	Baseada em diagnósticos e leis	Apreciação situacional
(3) Concepção de Plano	Normativo e prescritivo	Jogadas sucessivas e apostas
(4) Análise estratégica	Consulta de especialistas	Análise de viabilidade técnico-política
(5) Atores Sociais	Genéricos	Específicos e com trajetórias definidas
(6) Conceito de Operação	Ação isolada do plano	Medição entre plano e ação
(7) Papel da Gestão	Não é um problema do plano	É onde tudo se decide, momento central do plano.
(8) Agenda da direção	Domínio das urgências e improvisação	Domínio das importâncias e do planejamento estratégico
(9) Prestação de Contas	Não há ou tem função ritual.	É sistemática e orienta a qualificação da gestão.
(10) Gerenciamento do Plano	Gerência por setores ou departamentos, domínio da rotina	Gerência por Operações, domínio da criatividade, intensivo em gestão.

Momentos e método

Algumas advertências metodológicas prévias e cautelares são necessários para o encadeamento do roteiro proposto:

- Mais do que um conjunto de técnicas, o que pretende-se é construir e disponibilizar coletivamente um enfoque metodológico baseado na visão estratégica e situacional que incorpore radicalmente elementos de emancipação, liberdade e participação das pessoas. Neste sentido cada processo de planejamento, seja institucional (numa secretaria, empresa pública, autarquia ou fundação, por exemplo) ou por Projeto/Tema específico, deve ser pensado particularmente com as devidas adaptações metodológicas. Os princípios teóricos e postulados metodológicos necessariamente devem sofrer mediações a partir da trajetória e clima interno da organização, da conjuntura do planejamento, do momento em que ele se realiza e do projeto político-institucional 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 tem que ser duramente combatidas. Afinal, a participação, como categoria organizadora do Estado, não é só uma questão ideológica, mas também gerencial e administrativa.
- As ferramentas e técnicas metodológicas propostas (matrizes, diagramas, técnicas de priorização de idéias) são apenas instrumentos a serviço de uma concepção metodológica determinada. Este método, por seu turno, está impregnado de concepções teóricas sobre a sociedade, o Estado, a ação humana e a produção de fatos sociais. Um erro comum acontece quando inadvertidamente tomamos as técnicas pelos métodos ou os métodos pelas sínteses teórico-ideológicas que os informam. O fundamental para a eficácia do processo de planejamento é a plena consciência do grupo de planejamento sobre quais são os marcos teóricos e os princípios que estão orientando o uso dos métodos e a aplicação desta ou daquelas técnicas que, de resto, são adaptadas de acordo com as circunstâncias concretas.
- A “tecnologia” de aplicação do método implica em visualização permanente de todos os passos constituídos pelo grupo. Para cumprir este objetivo são sugeridas várias

matrizes (em anexo) que sistematizam os passos e guardam coerência com o roteiro proposto.

A coerência interna do enfoque participativo e estratégico do planejamento, no plano geral, decorre de quatro grandes momentos, que podem ser recursivos e não-lineares, mas que representam um sequenciamento lógico da elaboração teórica do planejamento. A seguir as características básicas dos quatro grandes momentos.

Momento Explicativo (explicar posicionando-se)

O momento explicativo tem como categoria central a noção de problema. No planejamento tradicional a realidade é dividida em setores e o método dos planejadores é tão fragmentado quanto são os departamentos dos órgãos de planejamento. O conceito de setor, além de muito genérico e pouco prático, é uma imposição analítica. O planejamento estratégico situacional propõe trabalhar com o conceito de problemas. A realidade é composto de problemas, oportunidades e ameaças. Esta categoria permite sintetizar a noção de explicação da realidade em suas múltiplas dimensões (interdisciplinar) com a noção de direcionalidade do ator: saber selecionar e identificar problemas reais (atuais ou potenciais) e distinguir causas de sintomas e conseqüências já é mudar radicalmente a prática tradicional dos “diagnósticos” convencionais. Explicar a realidade por problemas também permite o diálogo e a participação com setores populares que afinal sofrem problemas concretos e não “setores” de planejamento, além de facilitar a aproximação entre “técnicos” e “políticos”. Na explicação da realidade temos que admitir e processar a informação relativa a outras explicações de outros atores sobre os mesmos problemas, isto é, a abordagem deve ser sempre situacional, posicionada no contexto. Em resumo, “explicar” é dialogar com a situação.

Momento Normativo (definir o que se quer fazer)

É a instância onde se desenha o plano. Após a identificação, seleção e priorização de problemas, bem como o debate sobre as causas, sintomas e efeitos estamos prontos

para desenhar o conjunto de ações ou operação necessárias e suficientes para atacar as causas fundamentais dos problemas (também chamadas de Nós Críticos). Esta é a hora de definir o conteúdo propositivo do plano. O central neste processo de planejamento é discutir a eficácia de cada ação e qual a “situação - objetivo” esperada. Isso só pode ser feito relacionando-se os resultados desejados com os recursos necessários e os produtos de cada ação. Os planos normativos normalmente terminam aqui, onde o planejamento situacional apenas começa, para que ações tenham impacto efetivo e real na causa dos problemas há ainda dois passos ou momentos fundamentais, o estratégico e o tático-operacional.

Momento Estratégico (construir viabilidade política)

É a criação de possibilidades, a construção da viabilidade do plano. Se a realidade social não pode ser fragmentada em diferentes “setores”, se outros “jogadores” existem e tem seus próprios planos, se o indeterminismo e as surpresas fazem parte do cotidiano, então o debate sobre a viabilidade estratégia das ações planejadas não é só necessário como indispensável. Toda estratégia é uma exploração consciente do futuro, ela resulta da situação diferenciada dos vários atores em relação à problemas, oportunidades e ameaças. A parte a grande quantidade de conceitos envolvendo o termo “estratégia” aqui vamos adotá-la com um conjunto de procedimentos práticos e teóricos para construir viabilidade para o plano, para garantir sua realização com máxima eficácia. Dois instrumentos-processos cabem aqui: a análise de cenários e a análise criteriosa dos demais atores sociais ou agentes. Os cenários representam distintas reflexões, limitadas pela qualidade da informação disponível, sobre possíveis “arranjos” econômicos, institucionais, políticos, sociais, etc., capazes de influenciar positiva ou negativamente a execução das ações planejadas no futuro. Ao permitir a simulação sobre as condições futuras os cenários permitem a antecipação das possíveis vulnerabilidades do plano e a elaboração de planos de contingência necessários para minimizar os impactos negativos. Já a análise dos demais agentes envolvidos no espaço do problema-alvo do plano é imprescindível para identificar o possível interesse e motivação de cada um e o tipo de pressão que é (ou será) exercida

em relação às ações planejadas. É obvio dizer que a elaboração de cenários e o “estudo do outro” só tem um grande objetivo: desenhar as melhores estratégias para viabilizar a máxima eficácia ao plano.

Momento Tático – Operacional (atuar na conjuntura)

É o momento de fazer, de decidir as coisas, de finalmente agir sobre a realidade concreta. É quando tudo se decide e por isso do ponto-de-vista do impacto do plano é o momento mais importante. Neste momento é importante debater o sistema de gestão da organização e até que ponto ele está pronto para sustentar o plano e executar as estratégias propostas. Para garantir uma resposta positiva será preciso acompanhar a conjuntura detalhadamente e monitorar não só o andamento das ações propostas, mas também a situação dos problemas originais. Deve-se reavaliar criticamente todo o processo interno de tomada de decisões, o sistema de suporte à direção, como os sistemas de informações, devem ser revistos e reformulados. Outros temas vitais neste momento são a estrutura organizacional, o fluxo interno de informações, a coordenação e avaliação do plano, o sistema de prestação de contas, as ferramentas gerenciais existentes e necessárias e finalmente a forma, dinâmica e conteúdo da participação democrática na condução do plano. Não podemos esquecer que o planejamento estratégico só termina quando é executado, é o oposto à visão tradicional do “plano-livro” que, separando planejadores dos executores, estabelecia uma dicotomia insuperável entre o conhecer e o agir.

3. A construção do método: um roteiro de aplicação

As Declarações Estratégicas – o início

Este momento é o equivalente a um Planejamento Institucional, realizado pela direção da organização, que estabelece o norte estratégico, os grandes macro-objetivos

institucionais propostos pelo *jogo social*³². Ele será o ponto de partida do seminário de Planejamento Estratégico mais amplo. Neste passo será definida a missão, uma imagem de futuro, os valores e as diretrizes estratégicas da organização.



A missão: o que é ?

É a atividade essencial da finalidade e razão da existência de uma organização. Esta definição serve para qualquer instituição pública, seja da Administração Direta ou da Indireta ou organizações sociais e sem fins lucrativos.

Contudo há uma distinção que se deve adotar na caracterização deste conceito, em relação a como é entendido pelo setor privado ou mercantil. Esta caracterização é importante em razão da reduzida produção teórica desse conceito, vinculando-o à atividade pública.

No setor privado, pode-se escolher livremente a missão que se desejar, desde que atenda ao reclame de seu público alvo, a um determinado foco, uma certa qualificação ou excelência e se incorpore à imagem via missão de valores dignificantes apontando em direção a aceitação social – e sobretudo mercadológica – da empresa pela relevância da atividade. Em última instância, no setor privado a “razão de existência” da empresa é sancionada ou não pelo mercado, é a perspectiva de demanda presente ou expectativa futura de realização que justifica a existência da entidade.

³² A teoria matusiana de planejamento usa com frequência a metáfora do “jogo” para explicar o posicionamento histórico dos atores sociais, o jogo é composto de “situações” no sentido hermenêutico, isto é, é impossível saber-se plenamente onde se está e como vão agir os demais. Estes conceitos são muito próximos aos conceitos de Pierre Bourdieu de *habitus* – estruturas mentais e sociais que condicionam a ação e o espaço de sociabilidade e *campo* – espaços sociais onde os atores medem relações de força e cujas regras de funcionamento derivam desta própria disputa. Para aprofundar esta comparação entre Matus e Bourdieu consultar o livro “O Campo da atenção à saúde após a Constituição de 1988: uma narrativa de sua produção social”, cap. II, 2002, tese de doutoramento de Maria Ceci Misoczky.

No setor público, a missão de qualquer de suas instituições deriva de um permissivo legislativo. Ela está condicionada às regras de responsabilidade do jogo macroinstitucional, não há liberdade imediata de arbítrio por parte do gestor na definição da “razão de existência” de uma organização pública. Uma disfunção de tal natureza geraria tensões entre a conduta do governo e a legalidade pré-constituída, o que pode inclusive, ser uma opção consciente que forma parte da direcionalidade do governo.

Note-se que o empreendimento privado necessita de aprovação social, de uma imagem que o público em geral e o alvo mercantil, em particular, perceba no empreendimento, como inserida nos valores sociais amplamente aceitos e os dignifique.

Em outra posição estão as organizações de natureza estatal, criadas pelo poder público através de processos legislativos genuínos e pelo poder constituinte de Governo. Nestas, o caráter e essência de sua missão são previamente definidos pelo poder que as criou. Neste caso, a definição da missão da organização deve coincidir com suas finalidades expressas no ato constituinte.

Qualquer alteração nesse princípio supõe uma alteração da sua criação. Isto não significa que sua ‘missão’ não possa ser alterada. Todavia, a complexidade social que impõe tal escolha - modificar a missão de uma instituição pública, implica numa estratégia de caráter e essência derivadas da construção da hegemonia política e social. É nesta perspectiva política que um órgão de Estado é sistematicamente tensionado pelo projeto de governo. Este tensionamento é que constitui a matéria prima da governabilidade, isto é, pergunta-se sempre até que ponto (e qual o limite?) em que os formatos e desenhos institucionais prévios devam se adaptar (ou não) aos programas eleitos ? Sob esta perspectiva faz sentido diferenciar o que seria uma “missão institucional”, que “independe” da vontade política do gestor, do seu próprio programa de governo legitimamente constituído.

A missão de uma organização possui uma certa estabilidade, assim como a visão de futuro de sua direção, alguns fatores devem estar presentes na sua constituição: (a) as necessidades que a instituição procurará satisfazer em relação às expectativas da sociedade, (b) os serviços que irá oferecer, (c) os públicos ou grupos sociais

beneficiários e por fim (d) a maneira como atenderá seu público-alvo, o que está relacionado aos valores que adotará no seu dia-a-dia. É por isso que a missão deve sempre que possível responder as perguntas: O que a organização faz ? Para quem ela faz o que faz ? Como ela faz o que faz ?

A visão de futuro: o que é?

É o sentido da direcionalidade da instituição. É aquele estágio que desejamos alcançar, dentro de um parâmetro de realidade, em um determinado espaço temporal. Corresponde a um futuro desejado e possível de ser alcançado, para o qual serão fixados objetivos estratégicos. Cuida a visão de dotar a organização de um ‘sonho possível’ e tangível, para o qual as energias devem ser dedicadas.

O debate em torno da “visão de futuro” deve habilitar a construção de uma imagem capaz de polarizar atenções e mobilizar “corações e mentes” da organização. Tal imagem não se confunde com a “Missão”, mas a completa e atualiza em um plano superior.

A visão deve materializar uma “ambição coletiva”, capaz de criar um clima de envolvimento e comprometimento compartilhado, seu enunciado deve ser claro e objetivo, desafiador, irradiador de otimismo e positividade.

Os valores da organização: o que são?

São os princípios que orientam a prática organizacional. Mediatizados pela definição que melhor caracteriza o sentido de sua realização. Toda organização, pública ou privada, possui valores que busca realizar. Tais valores exigem evidenciação para que todos os envolvidos possam analisar sua efetivação prática. O debate coletivo sobre os valores prezados e cultivados pela organização permite elucidar e declarar – muitas vezes com tensionamentos necessários – as condições efetivas de clima organizacional, das relações interpessoais, do processo decisório interno e das práticas organizativas mais dominantes.

Assim os valores de uma organização representam sempre as idéias fundamentais em torno das quais se organiza a instituição, são as convicções dominantes, as crenças básicas. Devem servir sempre como fonte de orientação e inspiração no local de trabalho, são fundamentalmente idéias e simbologias motivadoras que dão coerência e unidade de trabalho. Os valores de uma organização pública, por exemplo, podem se referir à qualidade dos seus serviços, a democratização e transparência, à eqüidade, à ética na função pública e responsabilização social, etc...

As diretrizes estratégicas : o que são?

São os rumos-direções-sentidos que devem ser perseguidos para a escolha de objetivos, projetos e metas, conformados por políticas, deduzidos da Missão e Visão da Instituição, mas sobretudo, do programa de governo. É uma linha-guia, norteada pelos próprios objetivos, ou pela interpretação das políticas.

As Diretrizes Estratégicas definidas pela Direção política do órgão constituem-se em “input” para a fase seguinte, devendo, portanto, serem apresentadas para todos os servidores e em especial aos participantes dos diferentes fases do Planejamento Estratégico com enfoque participativo.

Ao estabelecerem uma direcionalidade para o órgão, as Diretrizes Estratégicas devem ser intensivas e focalizadas, ou seja “poucas e boas”, pois elas irão condicionar todas as etapas seguintes.

As diretrizes devem constituir materialidade e significância para a missão, assegurar coerência com a “visão de futuro” e compatibilidade plena com os valores institucionais.

Quem participa?

É o momento instituinte da Direção do Órgão, indelegável e indispensável para desencadear todo o processo de planejamento e gestão estratégica. Não se pode delegar a outras instâncias da organização uma possível “interpretação” das diretrizes da direção, ela mesma deve traduzir sua leitura do programa de governo para o processo de planejamento.

Como fazer?

Deve decorrer da adaptação reflexiva, sobre a instituição a ser planejada, deduzindo das diretivas fundantes, a Missão, uma Visão de Futuro, as Diretrizes Políticas do Programa de Governo. Tais diretivas, para se constituírem num *corpus* político que agregue e potencialize a organização devem ser compartilhadas de forma clara e consolidada pela alta direção do Órgão.

Quadro 1: Matriz das Declarações Estratégicas (VER ANEXO)

Missão	Porque a organização existe ?
Visão de Futuro	Onde queremos chegar no futuro ?
Valores institucionais	O que valorizamos no nosso convívio ?
Diretrizes estratégicas	Quais os caminhos a percorrer para chegar ?

Decidindo coletivamente o plano estratégico – o passo seguinte

A constituição de um Comitê de Planejamento ou Grupo de Planejamento dentro da organização é o primeiro passo para desencadear o planejamento estratégico no âmbito do conjunto da organização. Sua tarefa será organizar e sistematizar as Declarações Estratégicas da alta Direção, de modo a torná-las acessíveis à toda organização e preparar a ampliação participativa do processo.

A constituição desse Comitê é de exclusiva responsabilidade da Direção do órgão que indicará sua composição e coordenação. Sua existência culmina com a definição, já no âmbito do Seminário Geral, de novos componentes que irão, então, constituir, o Comitê de Gestão, junto aos originários do Comitê de Planejamento, com a coordenação indicada pela Direção do órgão. Resumindo, sugere-se que após tomada a decisão *política-institucional* de fazer o planejamento, a direção delegue a uma força-tarefa (um grupo de trabalho ou comissão) a incumbência pela organização e preparação do processo amplo, ou seja, dos seminários de planejamento até a elaboração do

documento final. Durante o seminário este grupo deve *transformar-se* num coletivo de gestão do plano elaborado *incorporando* a representação do próprio grupo de planejamento que desenhou o plano durante os seminários. Há três boas razões para este formato: (a) o planejamento é sempre um processo constituinte da organização em que a própria direção deve submeter-se aos seus resultados, daí a importância política e operacional em delegar a um grupo externo a preparação do processo com maior isenção, (b) o GT de planejamento além de assumir todas as tarefas materiais de organização do processo (preparação do evento, logística, agendas, etc...), organiza e garante a eleição dos representantes dos funcionários para os seminários de planejamento, isto é essencial para garantir a natureza participativa do método e não pode ser resumido ao cumprimento de uma tarefa meramente técnica, por fim (c) o GT é o embrião de uma comissão que vai acompanhar a execução do plano funcionando como subsídio permanente à direção da organização. Em algumas experiências de maior radicalidade democrática o “comitê de gestão do plano” *praticamente absorveu a direção da organização*, porque “executar o plano” implica, de fato, em dirigir e governar.

A análise situacional da organização – iniciando o seminário de planejamento

O que é ?

É a análise coletiva da situação em que se encontra a organização que planeja, no contexto da conjuntura, consideradas as declarações estratégicas propostas pela direção política do órgão. É o momento de introdução do seminário geral.

Qual objetivo ?

O objetivo deste passo é crucial para viabilizar o processo do planejamento estratégico, com enfoque participativo. Em primeiro lugar é preciso reconhecer que a proposição de diretrizes estratégicas para o órgão é específica da função de governo exercida pela

direção. Este atributo está legitimado pelo processo de escolha eleitoral democrática e fundante do início do processo de planejamento. Nesta fase a direção “submete” à reflexão conjunta do grupo de planejamento a Missão, os Valores norteadores, a Visão de futuro, e as Diretrizes Estratégicas. Os objetivos são:

- (1) Tornar clara e transparente para todo o grupo “onde a direção quer chegar”, quais as grandes estratégias da organização e quais as ameaças e oportunidades que ela visualiza para o condicionamento destas diretrizes.
- (2) Garantir ao conjunto dos participantes (*staff*, gerentes e representantes dos funcionários) a crítica às orientações gerais da direção.
- (3) Criar situação de assimilação/reflexão por parte dos funcionários, em relação às diretrizes. Mesmo que haja discordância ou antagonismos aparentemente irreconciliáveis entre os participantes do seminário (os funcionários eleitos, por exemplo) é vital que todos tenham a mesma compreensão das diretrizes, ou seja, “falem a mesma língua”.
- (4) Construir uma solução de compromisso com o grupo de participantes (especialmente aqueles não vinculados à direção) em relação às diretrizes propostas. Ou seja, exercitar a prática do convencimento pela racionalidade argumentativa, pelo livre debate de idéias.

Como fazer ?

O facilitador - consultor externo, moderador ou coordenador - (não é aconselhável a apresentação por membro da direção) deve apresentar o Planejamento Institucional que contém as principais informações sobre a avaliação situacional do órgão. A seguir deve-se debater a partir da missão, visão de futuro, valores, análise de oportunidades e ameaças até chegar nas diretrizes estratégicas.

É importante deixar claro que as Diretrizes são prerrogativas da direção, porém elas não estão acima, nem abaixo, da crítica do coletivo presente ao seminário. Este deve, se for o caso, propor formulações alternativas com leituras diversas para convergência de expectativas e acordos internos.

O debate técnico-político direto, sincero e aberto define até onde as mediações serão necessárias. O importante é assegurar o maior grau de realidade para o debate. Normalmente avaliações situacionais auto-complacentes ou triunfalistas provocam uma “falsa auto-imagem” que resultará em planos ineficazes ou estratégias equivocadas.

As oportunidades representam as forças impulsoras ou os “fatores críticos de sucesso” e podem estar relacionados a aspectos econômicos ou financeiros, oportunidades da conjuntura, características organizacionais ou de recursos humanos, potencialidades futuras do ambiente interno e externo da organização, clima organizacional, imagem externa, cultura de planejamento, liderança, qualidade dos serviços prestados, experiência, etc. A chamada “análise SWOT” (ver glossário) serve como um “aquecimento” do grupo para identificar a situação atual da organização, particularmente os grandes gargalos e problemas relacionados aos seus objetivos estratégicos.

As ameaças ou pontos fracos, também chamadas de debilidades, constituem tudo que a organização faz ou deixa de fazer tornando-se distante da missão, valores e imagem de futuro. Neste momento podem constar os mesmos processos e análises da etapa anterior, porém agora com conteúdo negativo.

A análise de ameaças/pontos fracos e oportunidades/pontos fortes deve ser feita relativamente ao desejo de cumprir a Missão, construir os valores e uma visão de futuro. Xavier (1999) coloca da seguinte forma esta análise:

Análise do ambiente interno:

- (a) forças ou pontos fortes: aquilo que a organização deveria estar fazendo e já está fazendo bem. São variáveis que a organização controla e executa bem. Exemplos: boa imagem junto aos clientes; existência de bom sistema de informações gerenciais, colaboradores comprometidos, liderança forte e atuante, cultura de planejamento, qualidade dos serviços prestados, experiência acumulada, etc...
- (b) fraquezas ou pontos fracos: aquilo que a organização deveria estar fazendo e não está fazendo, ou está fazendo mal. São variáveis que a organização controla, mas executa mal. Exemplos: ausência de objetivos e metas claras, desmotivação dos colaboradores, clima de desconfiança, liderança fraca, serviços de má qualidade, etc...

Análise do ambiente externo:

- (a) oportunidades: forças externas à organização (políticas, econômicas, sociais, tecnológicas, legais) que, se conhecidas a tempo podem ser melhor aproveitadas enquanto perduram, dependendo das condições internas da organização. Exemplos: facilidade de acesso a novas tecnologias, disponibilidade de maior volume de recursos por conta de linhas de crédito especiais, incentivos governamentais à cultura do planejamento e avaliação de resultados, etc...
- (b) Ameaças ou riscos: forças externas à organização, que se conhecidas a tempo podem ter o seu impacto minimizado. As ameaças podem concretizar-se ou não e seus impactos podem afetar ou não a organização, dependendo de suas condições internas de neutralização. Exemplos: instabilidade política dos dirigentes, falta de autonomia gerencial, greves, etc...

As diretrizes *serão revisitadas após esta análise*, no sentido de fixar as grandes marcas estratégicas que, superando as ameaças e aproveitando as oportunidades, nos aproximam da missão e da imagem da organização. Ou seja, pressupõe-se que após um exaustivo diagnóstico global da situação da organização feito pelos participantes do seminário as condições para hierarquização e priorização das diretrizes estarão postas. Algumas experiências realizadas concluem esta parte inicial do evento com a definição das grandes “marcas” e símbolos que deverão marcar a gestão.

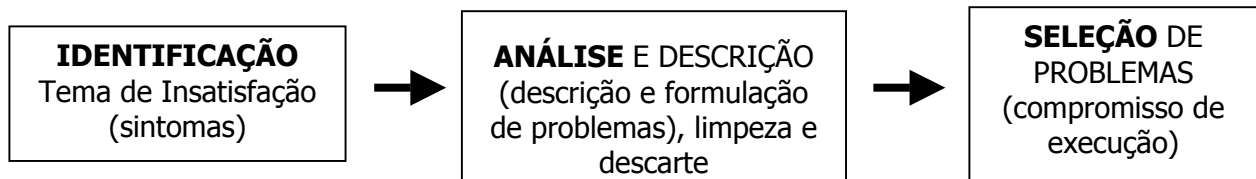
Quem faz ?

O Grupo de Planejamento em plenária, a princípio. Pode-se conforme as circunstâncias (para ganhar tempo, por exemplo) dividir o grande grupo em grupos menores para análise de oportunidades e ameaças. É vital para o planejamento que a direção política do organismo esteja totalmente envolvida desde este primeiro debate.

Identificando, selecionando e explicando problemas – o momento explicativo

O que é ?

É a identificação, seleção e priorização de problemas que se constituem nos principais obstáculos para o cumprimento das diretrizes estratégicas da organização, considerada a análise de ameaças e oportunidades.



Qual objetivo ?

O problema é fundamentalmente uma situação desconfortável para o ator que pode ser evitada. Isto é, o problema deve tornar-se um centro prático de ação, mesmo que existam variáveis ligadas à explicação do mesmo, sobre as quais possuímos baixa governabilidade. A identificação, seleção e explicação do problema (através do fluxograma explicativo ou “árvore do problema”) é passo fundamental porque dele deriva toda a construção posterior da metodologia. Na percepção de Matus (1993):

“Existe uma tendência a crer que as soluções são previamente conhecidas e que a explicação do problema deve acomodar-se às soluções pré-concebidas. Existe também uma tendência, em cada ator, a crer que sua solução e sua explicação são as corretas. Esses vícios de irreflexão opõem-se ao planejamento como processo criativo e penetrante.” (p. 312)

Resumo das principais vantagens metodológicas na “análise do problema”:

- (1) demonstra claramente que os problemas têm causas relacionadas umas às outras.
- (2) permite construir uma visão mais sistêmica e holística sobre possíveis estratégias.
- (3) contribui para hierarquizar recursos escassos e focalizar as energias de gestão.
- (4) ajuda pedagogicamente nos processos de aprendizagem e participação internos.

Os problemas que predominam no universos social, na gestão pública em especial, são aqueles ditos “quase-estruturados” que exigem metodologias de planejamento de qualidade diferenciada.

Garcia (2001) sistematizou assim a comparação entre as duas naturezas de problemas.

Problema Estruturado	Problema Quase-Estruturado
1. As regras do sistema que o produz são precisas, claras, invariáveis e predeterminadas. Elas existem antes da solução do problema e permanecem iguais após a solução.	1. O problema está determinado por regras, mas estas não são precisas, nem invariáveis e nem iguais para todos. Os atores sociais criam as regras, e às vezes as mudam para poder solucionar os problemas.
2. O homem está fora do problema e se relaciona com ele somente para tentar resolvê-lo conforme regras predeterminadas; e, se o problema é solucionado, ninguém terá dúvidas quanto à eficácia da solução.	2. O homem (ou ator social) está dentro do problema e é aí que o conhece e o explica, mesmo que não tente solucioná-lo. A eficácia de uma solução é discutível e relativa aos problemas que seguem.
3. As fronteiras do problema e do sistema que o gera estão perfeitamente definidas. Não há dúvidas sobre onde começa e onde acaba cada coisa.	3. As fronteiras do problema e do sistema que o gera são difusas.
4. As regras do sistema tornam explícitos ou contêm implicitamente os conceitos (possibilidades e restrições) pertinentes à resolução do problema.	4. Os atores sociais (ou os homens) criam possibilidades de solução, que não existem previamente. Os conceitos para compreender as possibilidades de solução e suas restrições não são dados necessariamente previamente.
5. O problema está isolado de outros problemas e, havendo uma seqüência com outros, a solução de cada um não afeta a solução dos seguintes.	5. O problema está sincrônica e diacronicamente entrelaçado a outros; a solução de um problema facilita ou dificulta a solução de outros.
6. O espaço e o tempo pertinentes ao problema são definidos nas regras como fixos, ou tornam-se fixos para quem se relaciona com ele.	6. O espaço e o tempo são relativos a quem se relaciona com o problema a partir de diferentes posições.
7. As variáveis que constituem o problema são dadas, enumeráveis, conhecidas e finitas.	7. O sistema é criativo e suas variáveis não são dadas, não são todas enumeráveis, nem conhecidas e nem finitas.
8. Qualidade e quantidade não se combinam, o problema se move em um ou outro âmbito.	8. Qualidade e quantidade combinam-se inseparavelmente.
9. As possibilidades de solução do problema estão contidas nas suas premissas e são finitas em número. As soluções são conhecidas ou conhecíveis mesmo não sendo evidentes.	9. As possibilidades de solução do problema são criadas pelo homem e são potencialmente infinitas em número.
10. O problema coloca um desafio científico ou técnico, podendo supostamente ser tratado com objetividade.	10. O problema coloca um desafio múltiplo que abrange sempre o âmbito sociopolítico, mesmo tendo uma dimensão técnica. A objetividade não é possível, mas deve-se procurar o rigor.

Como fazer ?

A identificação do problema segue, normalmente, uma seqüência onde:

- O grupo define uma listagem de problemas com liberdade total de critérios. Pode-se estimular o debate a partir da análise do “triângulo de governo” que relaciona nos vértices as categorias “Projeto de Governo”, “Governabilidade” e “Capacidade para Governar”.
- O facilitador ou monitor promove a “limpeza” de problemas mal-formulados ou confusos, inquirindo o grupo e provocando a reflexão sistemática sobre os resultados da produção coletiva.
- O uso de tarjetas (pedaços retangulares de cartolina colorida onde os participantes escrevem seus argumentos) ou outro método de visualização é fundamental pois garante a participação de todos. Aqui cada palavra ou frase pode ter múltiplos significados.
- A descrição ou redação de um problema deve ser feita de forma negativa, isto é, expressando um sentido de negatividade de não-conformidade, etc.
- Tradicionalmente iniciamos por definir soluções mesmo sem saber qual problemas elas supostamente estão tentando resolver. No planejamento estratégico, com enfoque participativo ocorre o contrário da reflexão convencional.
- É fundamental colocar um só problema por tarjeta, facilitando a recomposição visual das idéias durante o processo de seleção. Na medida em que os problemas de redação são filtrados e corrigidos, o entendimento e validação das declarações e o processo de seleção ou priorização pode iniciar.
- Devemos passar, em todas as fases ou passos, de uma situação de reflexão extensiva para outra de priorização e seleção intensiva, ou seja, de focalização permanente naquilo que é sempre prioritário, que é anterior.
- O grupo deve separar três categorias analíticas que envolvem a identificação de problemas: as causas, os efeitos e os sintomas do problema. Deve-se começar pela descrição do problema, como ele aparece, como se torna visível e só depois explicar

causas e efeitos. A descrição de um problema pode ser a base para formular indicadores³³ que permitirão, mais adiante, montar um sistema de monitoramento.

- O grupo seleciona vinte, trinta ou quarenta problemas que estão “no caminho” das diretrizes estratégicas. Quanto maior o número de problemas, mais tempo será necessário para processar o debate seguinte (seleção e explicação).
- O grupo deve selecionar no máximo dois ou três grandes problemas em cada estratégia (ou no máximo cinco problemas, para o conjunto das estratégias). Lembramos que para cada problema selecionado todo um “plano de ataque” deverá ser elaborado, suas estratégias, instrumentos de gestão, etc.
- O consultor deve agrega-las por âmbito temático (administração, finanças, atividades finalísticas, etc.) pois isto facilita a leitura e interpretação do conjunto de problemas do grupo. Sugerimos a seguir algumas perguntas-orientadoras *como fio condutor dos debates*, por exemplo: Quais problemas são centrais para atingir as diretrizes? Considerando a análise situacional - quem nós somos e para onde queremos ir, onde devemos concentrar nossos recursos estratégicos? Quais problemas estão totalmente fora da nossa governabilidade e portanto, exigem que se adote estratégias diferenciadas?

³³ A escolha de indicadores sempre envolve opções políticas prévias sobre o que e como medir, conforme nos alerta o Prof. Henrique Rattner: “...tentaremos argumentar que o planejamento é, em todas as suas fases, essencialmente um ato político, cuja racionalidade só pode ser analisada à luz dos interesses objetivos e das aspirações dos diferentes grupos ou camadas da população, que não tendem, necessariamente, a uma situação de equilíbrio consensual. As contradições e resultados negativos de muitos planos não podem ser explicados apenas pela falta de indicadores mais precisos – as próprias metas, objetivos e valores que orientam sua elaboração e execução devem passar pelo crivo da análise crítica, em que as relações de poder e os interesses conflitivos constituem parâmetros de avaliação. Conseqüentemente, a insistência na neutralidade e no caráter apolítico dos indicadores e dos planos não procede, haja visto que tanto o diagnóstico dos problemas e quanto a definição dos conceitos e instrumentos para solucioná-los, são atos eminentemente políticos, carregados de juízos de valor” em “Revista Espaço Acadêmico, Nº 30, Novembro de 2003, www.espacoacademico.com.br

CRITÉRIOS PARA SELECIONAR PROBLEMAS	(1)	Qual a natureza e a intensidade do impacto do problema nas Declarações Estratégicas definidas no Planejamento Institucional (diretrizes).
	(2)	Qual o valor Político atribuído ao problema.
	(3)	Período de maturação dos sintomas e efeitos do problema (mandato).
	(4)	Recursos dominantes necessários para seu enfrentamento e solução.
	(5)	Grau de governabilidade e eficácia exigida do governo ou organização.
	(6)	Qual a reação dos outros atores diante dos problemas selecionados.
	(7)	Quais os custos (financeiros ou não) do adiamento de seu enfrentamento.
	(8)	O ataque aos problemas exige padrões de inovação ou continuidade.
	(9)	Quais os impactos (ou abrangência) do problema a nível regional.

Explicar bem o problema é fundamental para desenhar operações e ações no momento seguinte. Muitos problemas iniciais, que foram descartados pelo grupo, surgem novamente como causas ou conseqüências dos problemas escolhidos, este “entrelaçamento” de problemas é um indicador importante da pertinência situacional do método.

Outra finalidade deste “debulhamento” do problema é *concentrar as atenções nas causas* e não nos efeitos ou sintomas do problema. A identificação das causas dos problemas é fundamental e ainda podemos descrevê-las segundo os diferentes graus de governabilidade que temos sobre elas. Por exemplo, existem regras jurídicas ou condicionamentos estruturais (ou históricos) que ajudam a conformar determinados problemas, porém não são centros práticos de ação, pelo menos da ação direta do ator social³⁴ que está planejando.

³⁴ Para Matus (1996) o ator social é definido a partir das seguintes características: “a) sua ação é criativa, não segue leis, é singular e único como ente com sentidos, cognição, memória, motivações e força, é produtor e produto do sistema social; b) tem um projeto que orienta sua ação, mesmo que seja inconsciente, errático ou parcial; c) controla uma parte relevante do vetor de recursos críticos do jogo, tem força e capacidade para acumular ou desacumular forças e, portanto, tem capacidade para produzir fatos no jogo social; d) participa de um jogo parcial ou do grande jogo social, não é um analista ou simples observador; e) tem organização estável, que lhe permite atuar como peso de um coletivo razoavelmente coerente; ou, tratando-se da exceção aplicável a uma personalidade, tem presença forte e estável, o que lhe permite atrair, com suas idéias, uma coletividade social, f) poder ser uma ator-pessoa

No PES original o ator que planeja escolhe um ou dois problemas centrais e monta uma árvore explicativa (em sentido horizontal, com as relações causais da esquerda para a direita), no método ZOPP a árvore explicativa é montada com as causas na base, como as “raízes do problema”. Como normalmente possuímos várias diretrizes estratégicas na organização e a identificação de problemas (no âmbito de cada diretriz) é fundamental para o sentido do método, optamos aqui por selecionar vários problemas com causas agregadas do que construir exaustivamente as árvores explicativas de apenas um ou dois problemas centrais. Caso haja disponibilidade de tempo no seminário, a montagem das árvores explicativas e o fluxograma situacional (árvore só com causas fundamentais) para cada um dos problemas selecionados, é *sempre a melhor opção*. Um olhar atento para uma árvore de um problema qualquer rapidamente identificará os nós críticos como verdadeiros “nós” de uma rede explicativa mais ampla. Nosso universo cognitivo deve ser sempre tensionado para apreender as “redes explicativas” mais amplas que compõe o cenário e pano de fundo de explicações parciais e incompletas.

O central na explicação de um problema é concentrar as atenções nas suas causas – por isso devem ser sempre separadas de sintomas e efeitos. Quanto mais clareza e evidência coletiva das causas de um problema, maiores as chances de desenhar a operação certa para enfrentá-lo e buscar a diretriz estratégica pré-definida. As causas mais fundamentais são verdadeiros nós críticos que precisam ser “desatados”. O método propõe neste sentido o desdobramento das causas em três tipos ou níveis classificatórios:

ou um ator-grupo, no caso de que se trate de um líder ou de uma direção de uma organização; é um jogador real que acumula perícia e emite julgamentos, não uma ficção analítica; é um produtor de atos de fala e de jogadas”. (p. 204)

Regras	<ul style="list-style-type: none"> • São determinadas por jogos anteriores, é a história passada do jogo. • São leis, normas, condicionantes que definem o jogo. • Os atores sociais que as defendem são os dominantes e tem hegemonia. • São normas estruturais, exigem muito poder sua modificação.
Acumulações	<ul style="list-style-type: none"> • São as potencialidades, as capacidades acumuladas dos jogadores. • São estoques de poder que sedimentam as jogadas, causas influentes na conjuntura
Fluxos	<ul style="list-style-type: none"> • São as causas mais imediatas do problema, mais próximas da conjuntura. • Tem influência sobre as acumulações e regras, mas podem ser resultado imediato das mesmas.

Algumas analogias ilustram as diferenças entre estes três tipos de causas dos problemas ditos “quase-estruturados”³⁵. na hidráulica as regras seriam o regime de chuvas, as acumulações a água dos rios e os fluxos a correnteza; nas finanças as regras seriam os regulamentos do mercado de capitais, a acumulação o capital financeiro e o fluxo a aplicação do capital, que pode gerar novas acumulações ou não. A explicação situacional de um problema gera um conjunto de causas interligadas (fluxograma situacional), se selecionarmos, por exemplo, dois problemas centrais para cada diretriz estratégica, dependendo do número de diretrizes haverá dezenas de causas a serem resolvidas. É aqui que operamos mais uma vez com o conceito de *seletividade e hierarquia do método*, devemos escolher as causas mais fundamentais – chamadas de nós críticos – que sejam centros práticos de ação e estructurem as cadeias causais.

Quadro 2: Descrição de problemas – analítico (VER ANEXO)

Quadro 3: Descrição de problemas – sintético (VER ANEXO)

³⁵ Exemplos de problemas quase-estruturados na administração pública: “Ineficiência dos Serviços de Transporte Coletivo”, “Excessiva concentração da renda”, “Baixa produtividade do funcionário público”, “Inviabilidade do modelo previdenciário atual”, “Inexistência de mecanismos participativos na gestão”, “Baixo desenvolvimento econômico regional”, “Poucos recursos tributários próprios do Município”, “Baixa consciência política da população”, “Sistema de Monitoramento do Governo é precário”, “Relação desqualificada entre Administração e Sindicatos”, “Planejamento burocrático e normativo é dominante”, etc...

Um recurso de visualização gráfica que pode ser utilizado é a elaboração *da Matriz de relacionamento Diretrizes Estratégicas X Problemas*. Ela ajuda a perceber os níveis de sensibilidade cruzada entre o conjunto das diretrizes e o conjunto de problemas.

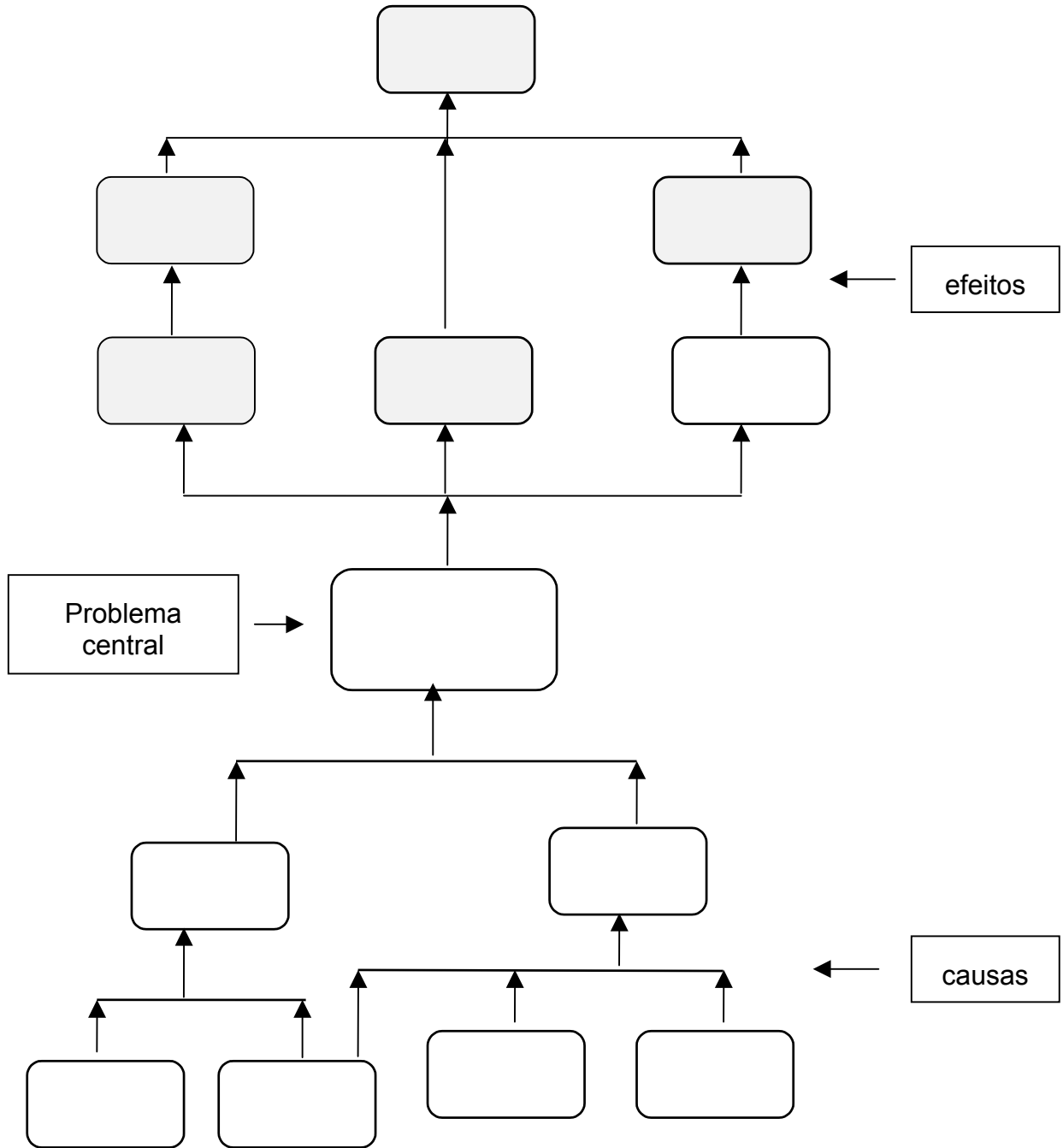
O facilitador deve estimular o grupo a responder qual é o grau de impacto do problema na Diretriz - alto, médio ou baixo.

Na **análise horizontal** – *Diretriz*, pode-se verificar o balanço do conjunto de impactos dos problemas e o nível relativo de exigência de recursos para sua conquista.

Na **análise vertical** – *Problema*, pode-se identificar o balanço de impactos de um único problema no conjunto de diretrizes e assim, a noção relativa da importância de cada problema em relação aos demais.

Agora temos vários problemas, todos verdadeiros, bem redigidos, compreensivos e de enfrentamento necessário para atingir ou aproximar-nos das diretrizes. Apesar do pressuposto metodológico de que os debates e construção de consenso de grupo são objetivos permanentes, estes dependem do tempo disponível e do grau de divergência que se apresente no momento e de qual é a maturidade do grupo para processá-la. O consultor deve priorizar os problemas, o ideal é um ou dois problemas em cada diretriz. Para isto utiliza-se técnicas de priorização, por exemplo como aquelas baseadas em pontuação livre dos participantes, em um sistema de apostas, com valor máximo e mínimo.

A “árvore do problema” pode ser desenhada conforme o formato abaixo (no estilo do método ZOPP – descrito no capítulo III), isto é, o problema central constitui o “tronco” da árvore com as cadeias causais como “raízes” e os efeitos como os “galhos”.



Quadro 4:

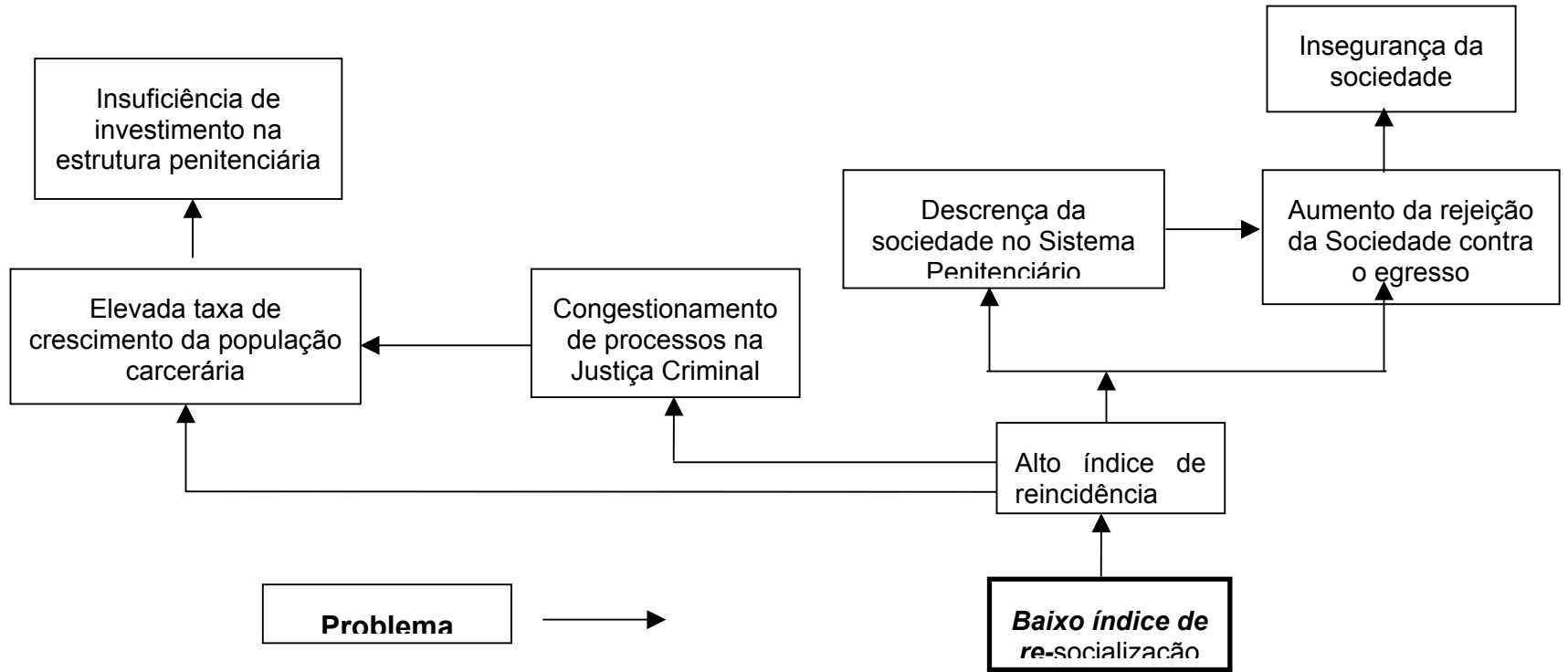
Matriz de relacionamento Diretrizes Estratégicas x Problemas (VER ANEXO)

Quem faz a análise de problema?

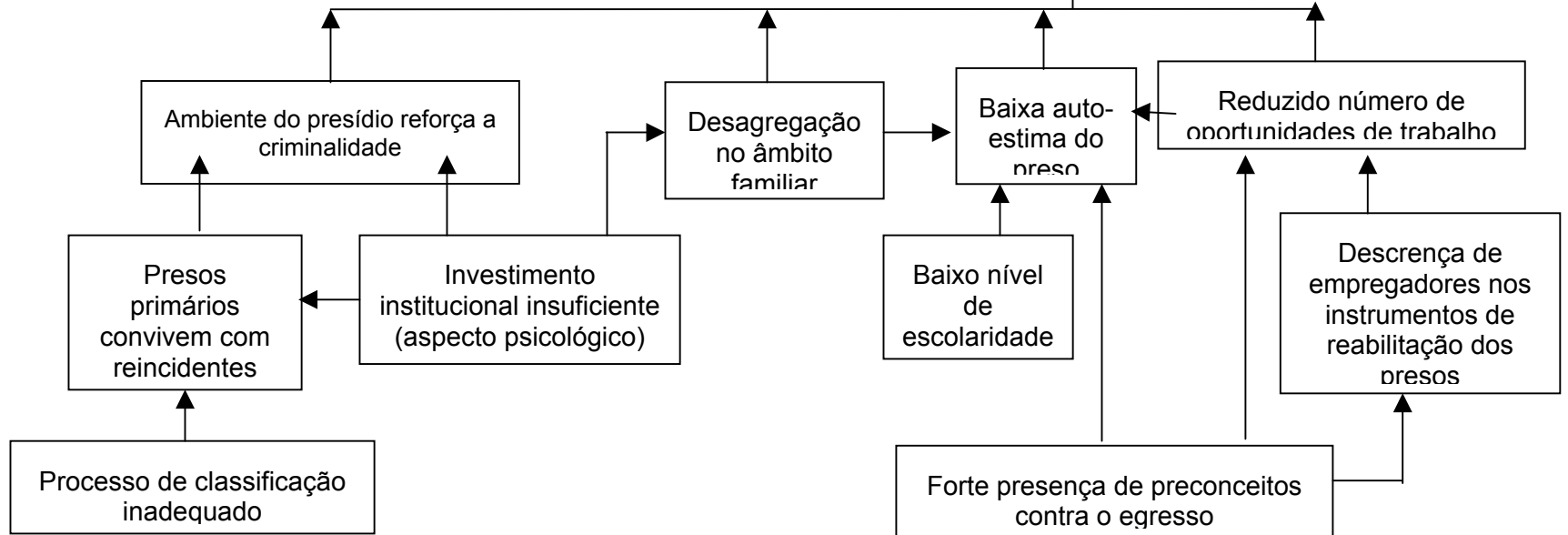
O Grupo de Planejamento, conforme o tempo disponível e o tamanho do grupo pode ter uma divisão em grupos menores por diretriz. O fundamental é que todos se envolvam na seleção e explicação dos problemas.

A seguir um exemplo de “árvore do problema” analisada a partir da perspectiva de gestores governamentais da área de segurança pública cujo objetivo superior “reduzida a insegurança da população” e o objetivo do projeto é “aumentado índice de ressocialização” problema “baixo índice de re-socialização”, (fonte: <http://egap.fundap.sp.gov.br>).

E
F
E
I
T
O
S



C
A
U
S
A
S



Definindo as operações do plano³⁶ - o momento normativo

O que é ?

É o momento onde definimos o desenho das operações para incidir na realidade concreta. É o momento mais normativo do método. O que fazer para resolver as causas essenciais dos nossos problemas? Qual deve ser o rumo a tomar para atingir as diretrizes estratégicas? Quais as grandes ações ou operações necessárias? Estas questões dizem respeito à aplicação de variados recursos para produzir resultados determinados. Tudo que demandar recursos, gerar um produto específico e produzir resultados pode ser chamado de ação. Usamos neste texto as palavras “projeto” e “operação” e “ação” como equivalentes. Uma taxionomia mais rigorosa definiria “projeto” como um conjunto lógico de operações e “ações” (e sub-ações) como desmembramentos lógicos das operações, os projetos podem ainda ser agrupados em programas conforme identidades temáticas: administração, infra-estrutura, econômico, etc. No Capítulo III o tema do desenho das operações no planejamento estratégico é abordado com maior profundidade. A operações do plano na verdade é a denominação genérica de uma categoria de planejamento que traduz fundamentalmente a iniciativa, a vontade de fazer de um ator social, sua direcionalidade, ela assume formas diferenciadas de acordo com a escala e o escopo do projeto, pode significar as atividades, as ações, os projetos ou os programas. Na definição precisa de Matus (1993),

“(...) o programa direcional de um ator social [o conjunto coerente de operações e ações] é o conjunto de meios ou atos de intervenção social capazes de gerar uma dinâmica causal de mudança situacional na direção e velocidade necessárias e suficientes para alcançar, com boa aproximação qualitativa e quantitativa, a situação-objetivo assumida como

compromisso. Em outras palavras, o programa direcional é um compromisso de ação e resultados; é uma proposta normativa. Através dele o dirigente procura estabelecer um novo eixo direcional que aponte para a situação-objetivo e permita alcançá-la num determinado tempo. Chamamos projeto de ação ao conjunto de operações que enfrentam a situação de uma área problemática. O programa direcional não é uma estratégia e tampouco é uma política. Não é uma estratégia porque não indica a forma de construir a viabilidade do plano. Não é uma política porque, em nossa concepção, uma política é o modo de fazer ou desenvolver uma estratégia na prática. Nesta divisão de tarefas, a estratégia é um modo de pensar a política, e a política um modo de fazer uma estratégia...” (p. 349)

Qual objetivo do desenho das operações?

Aqui devemos construir coletivamente, direção e funcionários do órgão, uma solução democrática e de compromisso sobre os rumos da organização, os principais projetos, programas, ações, etc., rumo ao cumprimento das diretrizes, à construção da imagem de futuro dentro do horizonte de planejamento determinado.

Como fazer operações?

O facilitador ou consultor deve promover o grupo de modo a estimular a participação de todos, facilitar o processo de exposição de idéias, independente do cargo, função ou salário de cada participante. Algumas dinâmicas e técnicas de grupo podem ser utilizadas para facilitar a criatividade do grupo (ver capítulo IV).

³⁶ Um projeto pode ser definido como um agrupamento por similaridade ou afinidade temática de um conjunto de Operações (Projeto Financeiro ou de Mobilização, por exemplo), as Ações e sub-ações são detalhamentos das Operações. Muitas vezes usamos indistintamente estas três categorias.

Uma ação ou operação, projeto, atividade, etc. representa, fundamentalmente, uma intenção materializada num compromisso de mudança da realidade que é declarado pelo ator ou agente que está planejando.

Desenhar uma ação implica em determinar uma relação entre recursos, produto e geração de um resultado e não pode ser confundida como uma recomendação, simples intenção genérica ou enunciado de um desejo vago e nebuloso.

A elaboração de um programa de ação deve sempre levar em conta os critérios de coerência com a imagem de futuro declarada, consistência com a análise situacional - grau de realismo na relação entre meios e fins, e viabilidade técnica e política.

O repertório de ações para conquistar as diretrizes propostas é sempre uma convocação para a ação, para a qual se deseja adesão da base social ou dos atores parceiros, um compromisso público e um guia para ação prática.

Alguns cuidados devem ser observados quando desenhamos operações no planejamento estratégico:

- Evitar a “síndrome da auto-suficiência”, cegar-se pelo voluntarismo ou falsa percepção dos limites, propor-se a fazer “mais do que os recursos disponíveis permitem”.
- evitar deixar fora do foco de atenção variáveis importantes ou avaliações necessárias.
- evitar a má apreciação das oportunidades da conjuntura.
- superestimar a própria força ou subestimar as forças adversárias ou concorrentes.
- perder eficácia por insuficiência de conhecimento técnico, científico ou cultural para elaborar os projetos (operações) necessários ou
- perder eficiência por incapacidade ou debilidade de gestão e organização.

Quem faz as operações e ações?

Normalmente o desenho de operações exige reflexão e debate multi-disciplinar e inter-setorial, o que rompe com a segmentação convencional das organizações públicas.

Pode-se reorganizar o grupo todo por diretrizes ou problemas com similaridade temática, formar grupos parciais para elaborar a Matriz Operacional e realizar a análise de eficiência, eficácia e impactos nas diretrizes.

É fundamental o conjunto do coletivo de planejamento aprovar o resultado final desta etapa. A parte normativa importante é o detalhamento operacional (analisada adiante) destas ações na fase do Planejamento com ênfase mais Operacional. Em muitos casos o desenho de operações exige domínio de competências técnicas específicas. Por exemplo, no planejamento de um serviço de “pregão eletrônico” para compras públicas haverá necessidade de apoio especializado em informática ou no planejamento de um sistema de indicadores sociais certamente haverá que se contar com o apoio de especialistas setoriais em educação, saúde pública, saneamento básico e assim por diante.

A Matriz Operacional ou Desenho das Operações

A idéia de uma Matriz Operacional consiste em elaborar um instrumento de visualização gráfica, que contenha o conjunto das informações mais importantes do desenho normativo do plano. A matriz consiste na disposição do conjunto de operações definidas na primeira coluna e deve levar em consideração os seguintes itens:

- **Detalhamento:** conforme a complexidade das causas do problema ou da diretriz estratégica será necessário detalhar a Operação em ações ou os Programas em Projetos ou ações e assim por diante, o grau de detalhamento deve obedecer critérios de praticidade e operacionalidade do plano.
- **Recursos** necessários: deve-se estimular uma reflexão sobre o grau de comprometimento de recursos necessários para executar a operação. Os recursos sempre são multifuncionais, podendo ser classificados em econômicos ou financeiros, tempo, humanos e políticos. Pode-se atribuir uma graduação -alto, médio, baixo - em operações mais complexas. A análise de recursos necessários é fundamental para avaliar a *eficiência* da ação proposta a partir do balanço geral de recursos. A análise dos recursos financeiros é a base para construção da proposta orçamentária nas fases posteriores.

- **Produto gerado:** é o efeito imediato e direto da execução da ação ou operação. Por exemplo, se a ação proposta for: “Elaborar projeto de implantação de controladoria interna,” o produto gerado será provavelmente um “Projeto de Implantação da Controladoria” e os resultados “melhoria da qualidade do gasto público”.
- **Resultado esperado:** é crucial distinguir resultado de produto, para que se analise a *eficácia* da ação, isto equivale a responder a seguinte pergunta: o produto esperado desta operação realmente garante o resultado desejado? No exemplo anterior um dos resultados mais prováveis seria a redução do desperdício ou melhoria da gestão. Há sempre uma pré-intencionalidade ao definir resultados, já que uma operação pode produzir muitos resultados. Resultados imprevistos ou negativos, dependendo das estratégias de viabilidade e dos cenários futuros. Pode-se debater aqui indicadores quantitativos e qualitativos de resultado que, junto com os indicadores do problema, podem ajudar para montar o sistema de monitoramento.



- **Responsável:** recomenda-se definir junto ao grupo de planejamento a pessoa responsável pela execução da operação e que vai se responsabilizar perante o grupo por esta tarefa ou pelo seu detalhamento técnico. Esta definição pode ficar “em aberto” e ser retomada no final do processo de planejamento quando debate-se o problema da gestão do plano e o conjunto de responsabilizações institucionais que ele demanda.

Estes elementos conformam o *padrão mínimo* da Matriz Operacional. Algumas metodologias utilizam outras ferramentas como o “5W2H” (Quem ? Onde ? Como ? Porque? Quando ? Quanto ? ver glossário) originadas das técnicas de redação jornalísticas e incorporadas pelas metodologias de controle de qualidade no ciclo PDCA (planejar, fazer, corrigir e atuar corretivamente) ou o Método do Quadro Lógico detalhado no capítulo 3. Todas formas e arranjos descritivos possíveis são *válidos* desde que haja sempre coerência metodológica entre os princípios teóricos do método,

a metodologia utilizadas, as ferramentas empregadas e os valores da organização que protagoniza o processo de planejamento.

Quadro 5: Matriz Operacional (VER ANEXO)

Pode-se acrescentar outras tarefas ao Seminário de Planejamento Estratégico – dependendo do tempo disponível ou da necessidade da direção da organização - outros elementos tais como: cronograma de execução, metas quantitativas, pessoal de apoio, departamentos responsáveis pela execução, indicadores de resultado, etc. O método ZOPP, por exemplo, contempla a montagem de uma “matriz de planejamento do projeto”, derivada da metodologia do quadro lógico, com vários outros aspectos interessantes como por exemplo a “análise dos pressupostos” ou “fontes de verificação” dos indicadores que aumentam a confiabilidade do desenho normativo como se verá mais adiante.

Um bom teste de vulnerabilidade das ações previstas e do caráter sistêmico e situacional do planejamento é a elaboração de uma matriz “Diretrizes Estratégicas/Problemas X Projetos/Ações”. Na análise horizontal pode-se refletir sobre o grau de impacto combinado de todo o desenho normativo, sobre uma única diretriz. Cada diretriz deve ter no mínimo um impacto alto, de no mínimo uma ou mais ações, caso contrário deve-se redesenhar o plano e rever a eficácia das ações propostas. Na análise vertical verifica-se o conjunto de impactos cruzados das ações sobre as diretrizes. Isto nos permite visualizar que algumas operações/ações distribuem altos impactos sobre um número maior de diretrizes/problemas, outras produzem baixos impactos.

Não deve-se esquecer que desenhamos ações para resolver problemas que, se resolvidos, nos aproximam mais das diretrizes estratégicas. A conquista destas diretrizes, considerando uma análise situacional dada, nos aproximará da nossa missão e imagem de futuro proposta. Podemos ver que há um encadeamento lógico não-linear entre os momentos. Uma seleção equivocada de problemas, por outro lado, certamente induzirá o desenho de ações com baixa eficiência ou baixa eficácia.

O desenho das operações pode ser aproveitado como um momento para aprofundar o caráter participativo do planejamento combinando a autoridade tecno-política dos dirigentes e da equipe técnica do projeto ou da instituição com a manifestação espontânea e autêntica da base da organização – funcionários em geral.

Por fim cabe lembrar que o momento normativo (o desenho das operações do plano) não pode – durante o seminário de planejamento – detalhar e aprofundar cada elemento da operação prevista. Imagine-se por exemplo que num seminário da área de segurança pública surja a operação “Implantar sistema de vigilância eletrônica nas áreas de maior periculosidade”. Evidentemente o detalhamento de tal operação demandaria muitas informações adicionais, entre as quais a definição precisa do conceito de periculosidade, a viabilidade jurídica de tal sistema, custos e tecnologia disponível, manutenção após implantação, etc...este detalhamento deve ser feito no planejamento operacional após o seminário geral de planejamento e sob coordenação da “comissão de gestão do plano”.

Quadro 6:

Matriz Diretrizes Estratégicas/Problemas x Ações Propostas (VER ANEXO)

A elaboração de cenários – o momento estratégico

Desenhar projetos, ações, operações, pressupõe algum juízo sobre o resultado futuro do nosso esforço, da mobilização de recursos. Esta direcionalidade do programa depende, contudo, de muitas outras variáveis que são controladas por diversos atores em contextos específicos, que sempre são nebulosos e impossíveis de predizer. Por isso, é preciso aprender com o passado, simular o futuro e diminuir as chances da improvisação.

A elaboração de cenários é relativamente complexa, depende do grau de informação disponível pelo grupo e da complexidade do problema a ser enfrentado. Quanto maior o âmbito temático do problema e menor, por efeito, a governabilidade do ator que planeja, mais difícil fazer o cenário sem cair na armadilha da “futuresologia especulativa”. Imaginar

cenários é como fazer análise de conjuntura, só que para situações prováveis no futuro, tentando criativamente projetar prováveis comportamentos.

Como fazer cenários?

Elenca-se descritivamente todas variáveis importantes para o cenário, de acordo com o âmbito do problema, a abrangência das operações e as diretrizes da organização. Lembramos que as variáveis podem ser subdivididas de acordo com o grau de governabilidade que temos sobre elas para facilitar a análise posterior.

Construímos três hipóteses básicas sobre o cenário:

- ◆ um cenário provável,
- ◆ uma variação otimista do cenário provável
- ◆ uma variação pessimista do cenário provável.

É evidente que o conceito de “provável” depende de uma série de fatores entre os quais a quantidade de informação disponível sobre o comportamento passado de determinados agentes sociais e processos, os juízos de valor de cada um sobre o que pode acontecer, uma boa dose de “intuição cognitiva”, de sensibilidade e aprendizado, etc...

Mesmo com todas dificuldades porque é importante tentar elaborar cenários futuros? Por que saber identificar prováveis ameaças e oportunidades com antecipação permite-nos adquirir uma *vantagem estratégica*, além de melhorar a eficácia das operações pensadas na atualidade. Desenhar cenários permite simular a viabilidade futura das ações do plano.

Em cada cenário *revisamos os resultados esperados* de cada ação/operação e identificamos as vulnerabilidades existentes. Estas fragilidades serão fonte inspiradora para redesenhar as ações ou elaborar outros projetos capazes de manter o resultado original.

Os cenários servem, afinal, para testar a consistência da Matriz Operacional num quadro de incerteza sobre o futuro. Permitindo simular e antecipar as oportunidades e ameaças conjunturais e aumentar a viabilidade do plano, pois melhoram o desenho normativo, o “deve ser” do planejamento.

<i>Recomendações no desenho de cenários:</i>
• Ter uma visão situacional da realidade como construção social.
• O futuro não é só a extrapolação de padrões comportamentais do passado.
• Distinguir tendências conjunturais daquelas estruturais: estabilidade X ruptura de padrão de conduta ou comportamento.
• Construir hipóteses alternativas com plausibilidade e factibilidade: possuir a noção de restrição.
• Imaginar as surpresas como rupturas dos padrões observados: atenção para focalizar detalhes aparentemente “não-importantes”.
• Nunca “congelar” os cenários, nem indicadores quantitativos

É evidente que cabe ao grupo de planejamento monitorar a evolução dos cenários e suas principais variáveis para fornecer informações de gestão e execução do plano. Se não houver viabilidade para acompanhar e monitorar cenários ao longo da execução do plano, não vale a pena gastar energias na sua elaboração durante o seminário geral. Esta tarefa poderá ser atribuída ao Comitê de Gestão (ver anexo).

Quadro 7: Desenho de cenários (VER ANEXO)

Como tratar com as incertezas? O planejamento situacional concebe a consciência sobre a inevitabilidade de incertezas como uma noção determinante para a elaboração do plano. Não há como ignorar ou esconder as incertezas de modo permanente, a menos que estejamos trabalhando de forma convencional e determinística. O cálculo estratégico nunca pode ser congelado, é um processo cujo formato deve mudar continuamente, na medida em que as condições do jogo social são elas mesmas modificadas e produzidas. A organização social que planeja, por sua vez, deve estar sempre preparada para reagir rapidamente, aprendendo com o passado recente, acompanhando cenários, aguçando a imaginação e a intuição criativa. Ou seja, o planejamento deve de alguma forma preparar a organização para estar em prontidão permanente, pronta para rápida reação diante de imprevistos. Quando aparentemente não houver alternativas políticas, cabe ao ator criar as próprias opções das trajetórias futuras. Sugere-se trabalhar com planos de contingência para as surpresas de alta

probabilidade de ocorrência, com significativo impacto sobre as diretrizes ou problemas do plano e cujo custo seja adequado às condições da organização. O preparo de planos de contingência e sua condição *stand by* não podem, em absoluto, diminuir a prontidão diante das surpresas inevitáveis dos cenários futuros.

Construção das estratégias de viabilidade do plano

O que é o momento estratégico ?

É o momento ou etapa que devemos refletir e formular o que deveremos fazer para criar as condições nas quais as ações ou operação ganharão viabilidade. A questão estratégica portanto pode ser sintetizada no gasto de recursos para gerar um único resultado: conquistar viabilidade política (poder) para execução do plano. A estratégia faz parte do planejamento e é um dos elementos que diferenciam radicalmente este enfoque das concepções normativas e tradicionais.

A formulação estratégica é necessária porque a visão situacional do “jogo social” implica na aceitação de outros jogadores e do futuro como resultado nebuloso, aberto e permanente. O centro do momento estratégico é a análise de viabilidade política do plano. Conforme Matus (1993) é um cálculo necessário ao processo de governo, sujeito a fortes elementos de incerteza. A análise não é um mero exercício de predição, mas um a incursão simulada no futuro, expressa também nossa vontade de fazer, tentando criar situações favoráveis e antecipando o pré-desenho do projetos viáveis, com potencial para aproveitar as oportunidades abertas e alterar o curso da mudança situacional, num movimento de aproximação da situação-objetivo.

Qual objetivo do cálculo estratégico?

Os resultados previstos em cada operação do momento anterior só ganham materialidade a partir do cálculo estratégico. Quanto maior for a mobilização de recursos ou a ambição do projeto político do gestor público, maior a necessidade do cálculo estratégico, que depende muito das habilidades e perícias organizacionais e

institucionais, da capacidade de governar. Embora possam existir alguns protocolos metodológicos para elaborar estratégias, grande parte do sucesso depende da perícia individual e institucional, do “pensar” estrategicamente que é construído também pela experiência que ensina. A categoria central que organiza este momento do método é o “poder”, que é o resultado das pressões que a força aplicada de cada “jogador” (ator ou agente social) produz. Aumenta-se a viabilidade do plano quando se acumula mais poder, perde-se poder quando projetos e ações tornam-se inviáveis. Mas o que é o poder? O conceito de “poder” talvez seja um dos mais complexos na ciência política, Matus (1993) responde com uma série de perguntas...

“O que é poder? É um complexo de recursos de aplicação potencial? É uma acumulação que sintetiza todas as acumulações sociais possíveis para uma força social? É ao mesmo tempo uma relação social e uma acumulação? De onde emana o poder? Como se cria e se perde poder? Quais são os insumos sociais da produção de poder? As forças sociais apropriam-se de um poder pré-existente ou o poder só existe como atributo das forças sociais? Como o poder relaciona-se com outros conceitos como dominação, autoridade, habilidade para conduzir, etc.? Como se relaciona o poder de uma força social com o uso do poder que ela faz numa situação? Liberdade de ação é poder? A variedade do possível para um ator expressa seu poder na situação? Quanto vale o poder? Seu valor é absoluto ou é relativo ao âmbito de seu uso? O poder é sempre relativo a outros? Qualquer acumulação social é redutível a poder? Então, o que não é poder? A informação, o domínio das ciências, o carisma, a simpatia, a organização, os recursos econômicos, a ideologia assimilável, os meios de comunicação, os meios de repressão, a adesão popular, os deputados e senadores no Congresso Nacional e o controle do aparelho de Estado são poder? Tudo isto, tão vago e tão complexo, pode ser expresso em categorias operacionais que sejam úteis para uma análise de viabilidade política?” (p. 418)

Respondendo parcialmente suas próprias perguntas o autor propõe um conceito multidimensional de poder (tudo é poder), entretanto o poder só existe como

capacidade de fazer ou influir sobre o que os outros fazem, ou seja, está relacionado ao agir e à ação social ou à expectativa de ação (a mera demonstração de poder). Portanto o poder é uma relação social que sempre se refere ao nosso projeto *vis a vis* o projeto dos demais agentes, é passível de acumulação (estoque de poder) ou perda na arena social quando “compra-se” poder (no conflito) de outros atores.

Como fazer o desenho das estratégias?

No momento normativo, quando desenhamos um conjunto de ações estamos debatendo e construindo uma análise de direcionalidade para o Plano, agora devemos nos propor o desafio de construir a análise de viabilidade que tem outros pressupostos e condicionamentos.

Normalmente a viabilidade de um plano está condicionada à viabilidade política, econômica, técnica e institucional. Destas a viabilidade política é a mais complexa porque diz respeito imediato às relações que estabeleço com outros atores, aos recursos que domino e às motivações e interesses pelos problemas concretos. Em resumo, a viabilidade política implica em acumular poder “no jogo” e através deste processo ser capaz de materializar os resultados do plano e atingir as diretrizes.

Só há debate estratégico se reconhecemos nossas limitações, nossas restrições de qualquer ordem. Embora a passividade e conformidade diante das restrições possam configurar uma estratégia deliberada (não há como neutralizar o adversário), a limitação ao que é viável hoje não constitui uma opção estratégica, antes disso traduz a renúncia ao um projeto próprio ou completa adesão ao projeto de outro ator (perda de autonomia).

Comumente se colocam três grandes opções estratégicas:

- de **cooperação**, que supõe negociação e acordo onde cada parte cede em troca de benefícios mútuos (jogo com resultado diferente de zero);
- de **cooptação**, implicando que uma parte ganhe a adesão da vontade de outros atores seja pelo peso, domínio de recursos ou força do projeto ideológico, ou
- de **conflito** com outros atores sociais.

A escolha da melhor estratégia em cada caso concreto varia de acordo com a direcionalidade de cada projeto, fatores ideológicos, culturais, emocionais e não raras vezes absolutamente circunstanciais e imprevisíveis. A definição depende basicamente da intensidade da vontade política em cumprir determinado plano, apesar dos conflitos prováveis que isto pode implicar. Numa situação de definição estratégica concreta (cooperação, convencimento ou conflito) haverá sempre uma concorrência entre processos alternativos e mutuamente excludentes: eficácia relativa à probabilidade de êxito, economia de tempo como velocidade para obter resultados, eficiência do custo político e econômico em relação aos resultados esperados, segurança para evitar os riscos desnecessários e a redução de alternativas futuras, etc..

A formulação estratégica, como já estamos percebendo, não é tarefa de simples solução e requer muita reflexão e tempo do grupo de planejamento³⁷. Muitas vezes as circunstâncias exigem ceder diante das restrições, buscar aliados, fazer rodeios táticos, atacar pelo ponto de menor resistência, dissimular o objetivo de maior valor, esperar uma conjuntura mais favorável, etc. O importante é nunca perder o *sentido da direcionalidade do projeto político* (o repertório de operações e as diretrizes). O êxito não deve ser alcançado pela simples adaptação dos objetivos, mas pela criação de condições de possibilidade para viabilidade do plano.

Se a imagem de futuro ou as diretrizes estratégicas indicam uma situação-objetivo no futuro, que atualmente não se mostra viável então será preciso planejar estrategicamente, aproveitando oportunidades e agindo planejadamente. Para ilustrar a complexidade deste debate imaginemos por um instante como seria a análise estratégica, no Brasil contemporâneo, do “jogo da Reforma Agrária” com atores sociais como o INCRA, o MST, entidades de grandes proprietários, etc..., o “jogo da política econômica” com os “jogadores” Banco Central, CUT, Federação dos bancos, Congresso Nacional, FMI, etc... ou “jogo da municipalização da saúde” com o Ministério da Saúde, os Planos privados, as Prefeituras, as entidades de usuários, etc...

³⁷ Há uma obra de C. Matus dedicada exclusivamente ao debate estratégico no planejamento: “Chipanzé, Maquiavel e Ghandi, Estratégias Políticas”, Edições FUNDAP, 1996, São Paulo.

Diferentes domínios da viabilidade estratégica

- **Viabilidade Política:** refere-se à administração de recursos de poder para aplicação na consecução dos objetivos possíveis. Trata-se de produzir ações que acrescentem recursos de poder no relacionamento com os demais atores.
- **Viabilidade Econômica:** refere-se à disponibilidade de recursos econômicos e financeiros necessários para desenhar as operações. Trata-se de produzir ações que ajustem os resultados aos recursos disponíveis ou elevar os recursos às necessidades das operações. Aqui entra o tema da eficácia e eficiência meramente econômica, os critérios de produtividade, rentabilidade, as metas das taxas de crescimento, viabilidade micro ou macroeconômica, etc.
- **Viabilidade Técnica:** consiste em disponibilizar a capacidade técnica existente na forma de tecnologia que viabilize as operações, sejam elas mobilizadoras de recursos na área das ciências naturais (projetos de engenharia, p. ex.), ou na tecnologia organizacional e administrativa.
- **Viabilidade Organizacional:** refere-se às capacidades institucionais do sistema como um todo e às capacidade pessoais e de liderança dos gestores envolvidos no processo de planejamento. Ao nos perguntarmos se nosso plano é viável organizacionalmente, qual é nossa real capacidade operativa e se a rigidez burocrática é uma ameaça ao êxito do plano, avaliamos este tipo de viabilidade. Isto implica na imensa maioria dos casos, em colocar em cheque o modo como dirigimos, organizamos nossos departamentos e tomamos nossas decisões.

A viabilidade organizacional do plano depende da capacidade da liderança política dos gestores em conduzir as estratégias de transformação dos organismos. Capacidade de planejamento estratégico, flexibilidade e descentralização gerencial, responsabilização coletiva, alto desenvolvimento de recursos humanos, avaliação permanente de resultados, sistemas democráticos de direção, processo decisório participativo, alto capital intelectual e capacidade de aprendizagem são características necessárias para o aumento da viabilidade organizacional do plano.

Estas “viabilidades situacionais” conformam um conjunto de “testes” independentes pelos quais deve passar o plano elaborado. Cada uma delas tem implicações sobre as demais, entretanto a existência isolada de uma delas não compensa a ausência de outras.

Para a análise estratégica o que se requer é uma análise de síntese e balanço entre todos os tipos de viabilidade simultaneamente. É a capacidade de antecipação da provável reação dos demais atores sociais (aliados e adversários) aos resultados desejados dos nossos Projetos e Operações.

A análise de viabilidade política, por exemplo, é o cálculo sobre os processos de governo, sujeito à fortes elementos de incerteza. Este cálculo deve expressar também nossa vontade de fazer, criando situações favoráveis para alterar o curso dos acontecimentos, nos cenários de nossas simulações.

A Análise dos Atores Sociais

O comportamento dos demais atores ou entidades que estão no espaço dos nossos problemas é determinante para a eficácia dos nossos planos, em todos os domínios da viabilidade estratégica.

Conhecer profundamente os adversários ou concorrentes, como também os aliados, é condição para formulação da estratégica mais adequada. Identificar suas posições, seus interesses diante dos problemas e projetos, simular sua provável reação no tempo, identificar sua capacidade de resposta, conhecer os recursos críticos que controla, enfim, a viabilidade política de uma estratégia é proporcional ao grau de conhecimento que possuímos sobre o outro, embora não devamos esquecer que este conhecimento não é definitivo e que os comportamentos são sempre criativos e imprevisíveis. A viabilidade política é assim, referente sempre às relações de poder e só no momento da interação criativa com os demais é que podemos acumular ou não poder.

Uma técnica gráfica recomendável para análise dos demais atores pode ser seguida através dos seguintes passos:

- Define-se ator como uma organização social que mobiliza recursos, sustenta com certa estabilidade um projeto político, enfim, “joga” na conjuntura. A partir daí deve-se listar todos atores sociais relevantes para a solução do problema já analisado.
- Devemos produzir uma matriz chamada “Matriz de Interesse dos Atores Sociais” que consiste em relacionar o conjunto dos atores selecionados com o conjunto das operações ou ações projetadas no momento normativo. O valor que um ator atribui para uma ação pode ser alto, médio ou baixo e o interesse pode ser positivo, caso ele apoie ou negativo, caso ele rejeite a operação. Assim os atores sociais com alto valor e interesse negativo constituem a base dos prováveis oponentes ou adversários enquanto os de alto valor e interesse positivo os aliados e apoiadores. O valor e o interesse juntos sinalizam a motivação ou a intenção dos atores, porém esta identificação isolada da capacidade real não nos diz muita coisa.

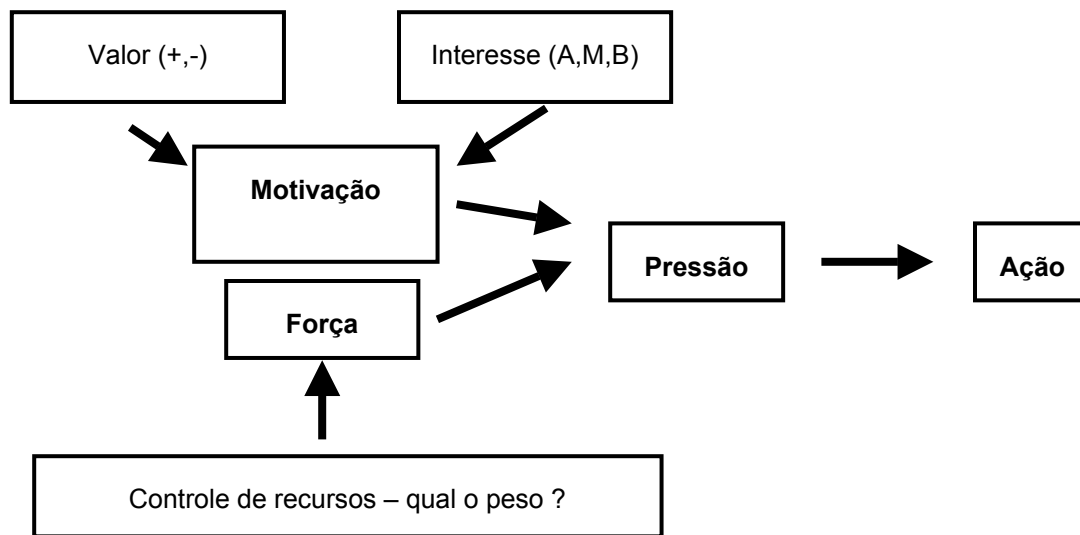
O que é a “força de um Ator social” enquanto poder?

- É multidimensional, não é sua natureza que define mas a circunstância do uso.
- Só tem valor relativo ao propósito do Ator, é situacional.
- É produto da acumulação social, é capacidade ganha ou perdida no jogo.
- É um conceito que permite comparação, é mensurável, existe quando está em movimento. É poder aplicado.
- Pode produzir resultados sem ser usada, poder de dissuasão.
- Na política se expressa pelo controle de “centros de poder”.
- É um recurso permutável, pode ser intercambiado no jogo social.
- A acumulação é condicionada pelas regras de poder, a institucionalidade fixa as possibilidades-limite.

Será necessário analisar a capacidade real “de jogo” dos atores, pois ela confere poder real (ou não) às suas motivações e intenções. A motivação e a capacidade de um ator conformam sua capacidade de pressão no jogo social, isto é, um ponto de aplicação da força do ator.

- Deve-se proceder uma análise dos recursos controlados por cada ator já analisado. Os recursos no campo do debate estratégico podem ser de múltipla natureza, por exemplo, recursos econômicos, adesão popular, controle dos meios de comunicação, controle de bancadas parlamentares, etc. Uma técnica de visualização gráfica simples consiste em montar uma matriz de dupla entrada com

os recursos relevantes na primeira coluna e os atores na primeira linha, as casas são preenchidas com alguma graduação que pode ser quantitativa (percentual, p.ex.) ou qualitativa (alto, médio e baixo). Os atores mais críticos para o problema estratégico são os que representam a um só tempo os maiores graus de motivação, contra e a favor, com as maiores capacidades expressas como controle de recursos críticos.



Quadro 9: Matriz de Controle de Recursos (VER ANEXO)

Quadro 10: Matriz de Interesse dos Atores (VER ANEXO)

Mapeada a correlação de forças relativas ao espaço do problema já há condições mínimas de avançar na análise estratégica. Sabemos que os comportamentos institucionais não dependem só das motivações ou do poder acumulado por cada agente social, o jogo de pressões se realiza em conjunturas concretas, em determinadas cenas ou cenários, portanto, devemos retomar os cenários elaborados no momento anterior e construir nosso plano estratégico que consiste na elaboração de ações de viabilidade para o plano.

Em algumas experiências o grupo de planejamento define as linhas gerais das estratégias ou as marcas centrais da mesma e delega para um grupo menor, que pode

ser a direção da organização ou parte do Comitê de Gestão para detalhar as operações de estratégia. Em problemas complexos e de alto potencial conflitivo, o planejamento de uma nova matriz tributária, ou operações financeiras de alto risco, p. ex. - o caráter reservado ou mesmo sigiloso da estratégia pode ser necessário para preservar sua eficácia, pois o conhecimento prévio anteciparia eventuais comportamentos hostis dos atores adversários.

Princípios para formulação de estratégias.

- 1º Aprecie eficazmente a situação: dissolva o problema em espaços maiores.
- 2º Compatibilize a relação recursos-objetivos: proponha-se objetivos ao alcance da sua capacidade de criar recursos.
- 3º Mantenha a concentração: evitar a “distração tática” imposta pela agenda do dia-a-dia ou pelo ritualismo da burocracia (paisagem das urgências).
- 4º Use o rodeio tático: evitar a “síndrome do touro”, não confundir o tático com a negociação do doutrinário.
- 5º Economia de recursos: não abusar do poder, não “ganhar” oponentes sem necessidade.
- 6º Valorize os demais Atores: conheça os recursos que controlam e suas motivações, seu código operacional, o padrão de comportamento institucional.
- 7º Encadeamento estratégico: não há vácuo em política, simule os efeitos dos movimentos táticos, projetando a seqüência de estratégias.
- 8º Evitar o pior é sempre prioridade: impedir o retrocesso ou desacomulo de poder é sempre prioridade.
- 9º Evite trabalhar com certezas: não faça predições, prepare-se para surpresas através da análise de cenários. (fonte: Matus, 1993)

A melhor estratégia será sempre aquela que aumenta o campo de possibilidades futuras para atingir as diretrizes estratégicas da organização. É por isso que o centro estratégico concreto é a ampliação da governabilidade do ator social que planeja. No setor público o debate estratégico é crucial para enfrentar a crise do Estado e a fragilização das funções governamentais, a própria despolitização da gestão pública.

Novamente é crucial ter uma atitude mental aberta a compreender o mundo e os agentes de uma forma situacional, isto é relativa ao posicionamento de cada um no tabuleiro do jogo. Gadamer (1997) coloca assim a impossibilidade de clarividência absoluta sobre as circunstâncias do jogo social ou a necessária consciência sobre os limites e os horizontes, pois estamos “imersos” na própria história que descrevemos:

"(...) tornar-se consciente de uma situação é uma tarefa que em cada caso reveste uma dificuldade própria. O conceito de situação se caracteriza pelo fato de não nos encontrarmos diante dela e, portanto, não podemos ter um saber objetivo dela. Nós estamos nela, já que nos encontramos sempre numa situação, cuja iluminação é a nossa tarefa, e esta nunca pode se cumprir por completo. E isso vale também para a situação hermenêutica, isto é, para a situação em que nos encontramos face à tradição que queremos compreender. Também a iluminação dessa situação, isto é, a reflexão da história efetual, não pode ser plenamente realizada, esta impossibilidade não é defeito da reflexão, mas encontra-se na essência mesma do ser histórico que somos. *Ser histórico quer dizer não se esgotar nunca no saber-se.*" (p.451)

Neste cenário ampliar a governabilidade no setor público sinaliza uma efetiva recuperação da capacidade de governo, pressuposto imprescindível para realização de projetos transformadores e contra-hegemônicos. Um recurso intelectual bastante útil, embora pouco utilizado, é a análise e o estudo de casos e as experiências históricas ou mais recentes do ponto-de-vista do embate e de conflitos estratégicos. Tente, para ilustrar e exercitar mentalmente, lembrar de um caso público e concreto e responder metodicamente a estas perguntas: Quem acumulou poder? Porque? Quais as estratégias adotadas? O que estava realmente em jogo?

A seguir algumas perguntas-orientadoras que o facilitador ou consultor pode desenvolver junto ao grupo para estimular a reflexão sobre o debate de estratégias:

1. Quais as motivações dos nossos oponentes ou concorrentes ?
2. Qual os motivos dos nossos aliados ou parceiros ?
3. Quais Projetos ou ações nossas tem maior oposição ou concorrência? Porque?

4. Quais estratégias possíveis viabilizarão as operações mais críticas (que mobilizam mais oposição e recursos) ?
5. Quais recursos os demais atores controlam e que são importantes para o êxito do nosso plano?
6. Como podemos usar/neutralizar suas capacidades ?
7. Devemos redesenhar as Operações e Projetos? Repensar os cenários ? Como se comportam nos cenários?
8. Estamos preparados para adotar a melhor estratégia?

Quem faz a análise estratégica?

O debate sobre estratégia exige intensa reflexão política e dependendo do grau de coesão do grupo pode mobilizar grande debate. O facilitador (moderador) deve ter a sensibilidade apropriada para identificar se o grau de *stress mental* do grupo não compromete a qualidade do debate. A matriz de interesse dos atores pode ser debatida no grande grupo, mas o detalhamento mais sofisticado das operações tipicamente estratégicas (aumento da viabilidade) devem ser delegadas para grupos menores.

Definição do sistema de gestão – o momento tático e operacional

O que é ?

No seminário de planejamento, o momento final focaliza o sistema de gestão do plano, onde serão desenvolvidos os seguintes debates a partir do fio condutor posto pelos seguintes questionamentos:

- como este será coordenado ?
- quais procedimentos serão implementados para redesenhar a organização ?
- como será montado o sistema de informações ?
- quais estruturas serão responsáveis pela avaliação permanente de resultados e as correções necessárias ?

Estes processos não poderão ser vivenciados totalmente no seminário de planejamento, apenas simulados. Um sistema de planejamento só é valorizado e demandado pelo gestor público, na medida em que se constitui como um suporte para a decisão cotidiana. A improvisação complementa criativamente o plano, se a cultura de planejamento predomina.

Qual objetivo deste momento?

Sumariamente, os passos percorridos até agora foram os seguintes: elaborou-se as Declarações Estratégicas e a avaliação situacional da organização, identificou-se, selecionou-se e explicou-se os problemas centrais para cumprir as diretrizes estratégicas, desenhou-se um plano de “apostas bem fundamentadas” - as ações planejadas, fez-se a matriz operacional, elaborou-se cenários e revisou-se a consistência dos projetos planejados. Identificou-se a motivação e a capacidade dos demais atores, refletiu-se sobre as principais estratégias em cada caso e cenário.

Nada disso terá sentido, porém, sem o momento operacional, quando coloca-se em prática o planejamento, é onde tudo se decide. O objetivo deste momento é pensar como funcionará o sistema de gestão do plano, quais habilidades organizacionais deverão ser desenvolvidas para executar o plano, obter resultados e mantê-los ao longo do tempo.

A execução no dia a dia do planejamento é o momento mais crucial de todo processo, é onde tudo se decide. Os princípios organizadores deste momento resultam na convergência de dois critérios: (a) a concentração estratégica, que é dominante, significa evitar a dispersão de recursos em elementos “da paisagem”, fatores sociais, econômicos ou políticos não essenciais ao sucesso do plano e (b) a flexibilidade tática, subordinada ao primeiro princípio, ela significa a capacidade de improvisar criativamente, no espaço de liberdade permitido pela estratégia, até que a própria estratégia seja alterada diante das impossibilidades táticas. Segundo Matus (1993, p. 491):

“O segundo critério é a flexibilidade tática, mas sem esquecer que a tática não é eficaz por si própria, mas em relação à estratégia perseguida. O

planejamento no presente é planejamento tático; exige uma avaliação permanente da evolução da mudança situacional e dos resultados reais alcançados após cada ato de intervenção social, ou depois que algum evento não planejado ou exógeno ao sistema considerado altere as características da situação ou de seu movimento. Esse acompanhamento visa, por um lado, aprender com a *praxis*, comparando simulação e realidade a fim de melhorar a qualidade dos cálculos seguintes; por outro revisar constantemente o plano, a fim de adaptá-lo com flexibilidade sempre que a situação se altere. Neste processo de avaliação permanente é preciso comparar o planejado e o alcançável com o obtido em cada situação, e examinar se o curso seguinte do movimento planejado segue na direção correta. Este último aspecto da avaliação supõe uma comparação permanente entre o arco conjuntural do plano, o arco direcional e o arco da utopia perseguida.”

A execução do plano então é o exato momento em que as fases do planejamento são articuladas numa síntese dialética: a explicação da realidade é atualizada pela análise situacional sistemática (momento explicativo), a direcionalidade do plano é materializada em ações que modificam a realidade (momento normativo) e a viabilidade do planejado, do desejado, sofre seu teste definitivo pelo exame da *praxis* (momento estratégico).

Como fazer o debate operacional?

Nesta parte do seminário o processo caminha para sua conclusão e por isso é importante a sensibilidade do facilitador ou consultor em “amarrar” as decisões e encaminhar os temas pendentes.

O debate de gestão pode ser dividido ou encaminhado por partes, tendo clareza que as formas organizativas ou os processos internos de tomada de decisão devem viabilizar o plano e suas estratégias.

A gestão do planejamento, neste enfoque, é parte inseparável do próprio plano, aliás ela é o *próprio planejamento em processo permanente de elabor(ação)*. A natureza

metodológica e os pressupostos teóricos que adotamos, entretanto, exigem um outro tipo de gestão, muito diferente do desenho organizacional tradicional do setor público.

O acompanhamento dos resultados a partir do monitoramento do problema exige uma gestão mais sistêmica e descentralizada, menos departamentalizada e fragmentada. Gerenciar problemas não é o mesmo que gerenciar setores ou projetos isolados. As ações e operações constituídas no enfoque situacional e participativo têm, por exemplo, sempre um caráter multifuncional e inter-disciplinar. Os gerentes e a gestão destes tipos de projetos necessariamente ultrapassarão as fronteiras departamentais ou setoriais.

Para o cálculo estratégico ser efetivo há uma necessidade permanente de mediação entre o conhecimento e a ação, que se trava na prática da conjuntura presente, por isso, o plano deve preceder e conduzir a ação concreta.

Finalmente, é importante lembrar que cabe ao grupo definir coletivamente um cronograma mínimo e procedimentos gerais necessários ao replanejamento, isto é, a revisão global do plano como um todo, no mesmo nível de sua elaboração original. Geralmente este período tem sido de seis meses ou um ano, a depender do ritmo e da evolução das ações e da situação do problema.

A trajetória das ações ou projetos

O tempo e o modo como se encaixam as ações ou projetos do planejamento é uma das principais questões estratégicas por dois motivos, a saber. A execução das ações ou projetos criam resultados que alteram a situação do problema, provocando reação nos demais atores e a expectativa do tempo assume distintas percepções durante a gestão - a noção do “tempo político” se relaciona à maturação dos resultados do plano mais do que ao tempo físico. É evidente que este aspecto não é indiferente ao gerenciamento do plano. Saber o que deve ser feito e o que deve ser feito depois é tarefa complexa, depende não só da importância que atribuímos a determinado problema, mas também ao comportamento de eventuais adversários e aliados.

Uma das técnicas de visualização gráfica que ajudam a definir a trajetória mais adequada é aquela que analisa este problema do ponto de vista específico da relação entre os resultados do plano sobre ele mesmo, isto é, qual é o possível impacto multi-

setorial entre todos os projetos entre si? A matriz que sugerimos denomina-se “Matriz de Apoios” das operações. Esta é uma matriz quadrada, de dupla entrada, com a relação de operações ou projetos na primeira coluna e na primeira linha, simetricamente.

O facilitador deve estimular a reflexão do grupo para simular o impacto que o resultado do “Projeto 1”, p. ex., teria sobre cada um dos demais projetos. A gradação poderia ser dada por alto (A), médio (M) e baixo (B) impacto e positivo (+), se o resultado contribui para a obtenção do resultado do projeto e negativo (-) se representa uma dificuldade ou obstáculo para este alcance.

Algumas vezes as operações criam dificuldades para execução de outras, como é comum quando há concorrência pelos mesmos recursos. A análise horizontal desta matriz poderia nos apontar quais são as ações ou projetos mais importantes sob o enfoque da viabilidade do conjunto do plano, a conclusão parece óbvia, existem ações e projetos que tem pela sua natureza mais variabilidade de impactos positivos que outros, estes devem vir antes, devem ser prioritários. A leitura vertical desta matriz sugere uma visão do conjunto de dependências de cada projeto em relação aos demais (teste de coerência interna).

O problema fundamental do gestor na estratégia situacional é desenvolver a perícia técnico-política necessária para conduzir e calcular a conjuntura, tendo em vista, o conjunto de análises elaboradas sobre o impacto das Ações ou Projetos. Como nos diz mais uma vez Matus (1993):

“ ...deve-se evitar que a prática da ação dissocie-se da estratégia e que a estratégia limite-se a elocubrações, sem contacto com a ação tática. No plano da gestão institucional isso significa evitar que o sistema informal de planejamento afaste o sistema formal, e que o pragmatismo imediatista e simplista choque-se com o cálculo sistemático sobre as decisões. Num sistema de planejamento maduro a experiência, o pragmatismo e a criatividade imediatista combinam-se com o domínio teórico, o cálculo formal e a persistência no cumprimento do plano. Estas práticas devem enriquecer-se mutuamente, em vez de se oporem como extremos. Do contrário o planejamento formal não passaria de um discurso normativo sem

repercussão prática...o que conta afinal é o que se faz na conjuntura; daí o centro do planejamento não ser o futuro, mas o presente” (p. 493)

Sugere-se observar conjuntamente as matrizes que envolvem os Projetos ou Ações, relacionadas ao impacto de cada cenário, impacto nos problemas e Diretrizes, interesses dos demais Atores Sociais, análise de eficiência e eficácia (Matriz Operacional) e finalmente impactos cruzados entre si. Nem sempre os projetos ou operações com maior capacidade de resolver problemas ou impactos positivos sobre as diretrizes estratégicas são executados primeiro ou antes das demais.

Quadro 11: Matriz de apoio das ações (VER ANEXO)

Monitoramento do plano e das estratégias

A função de um sistema de pedido e prestação de contas é tornar efetiva a responsabilidade do governante perante sua base social. Este aspecto se expressa no fato de que nenhum gestor, em qualquer nível, está desresponsabilizado de prestar ou demandar resultados de outros níveis. Para que o sistema funcione com eficácia são necessários alguns requisitos:

- o processo tem que ser público e transparente, interna e externamente, para que os resultados do planejamento sejam plenamente conhecidos,
- tem que ser sistemático e os critérios de avaliação devem ser conhecidos antes do processo,
- os métodos de avaliação institucional e individual devem ser baseados no monitoramento dos resultados e
- não deve estar limitado apenas à avaliação de recursos orçamentários.

O sistema de monitoramento do plano deve viabilizar um alto nível de responsabilidade e compromisso interno na organização. Ele se fundamenta, em última instância, no programa eleitoral das forças políticas vencedoras e nos compromissos de campanha.

As seguintes perguntas são típicas do monitoramento do plano:

Em que medida estamos resolvendo os problemas identificados e atingindo as diretrizes estratégicas? Novos problemas estão surgindo? Como submetê-los ao cálculo estratégico? Que correções sobre a matriz operacional devem ser processadas? Quais são as vulnerabilidades da organização diante dos acontecimentos não previstos?

O monitoramento do plano é feito através do uso de indicadores que são informações objetivas, qualitativas ou quantitativas, dadas a partir da evolução do problema, isto é, sinalizam a situação do problema ou a partir dos resultados das ações e projetos previstos.

Conforme o tipo de problema proposto pelo planejamento estratégico e seu grau de complexidade e mobilização de recursos, os indicadores podem variar em natureza, grau e profundidade. Podemos construir indicadores econômicos, políticos, sociais, etc. Em cada situação concreta, o importante é compatibilizar o sistema de acompanhamento com a agenda da direção. Existe atualmente abundante literatura sobre a construção, uso e manutenção de indicadores de desempenho e avaliação de projetos, tanto para projetos sociais como econômicos³⁸. Há inúmeras estratégias informacionais que contemplam as novas tecnologias de informação e comunicação, sistemas de monitoramento, ouvidorias, pontos de acesso às redes, etc.

Quem faz o debate sobre a gestão?

A gestão do plano pode ser feita coletivamente com todo o grupo. Em cada caso poderão surgir necessidades concretas e diferenciadas. Uma organização, por exemplo, resolve que para executar o plano será necessário um redesenho de sua estrutura organizativa ou uma mudança do fluxo interno de processos e informações. Neste caso um grupo de trabalho a parte pode formular as linhas gerais deste redesenho (identificando problemas e operações, p.ex.) para ganhar tempo.

³⁸ Ver o capítulo III e a bibliografia no final sobre construção, uso e manutenção de indicadores e avaliação de desempenho em projetos.

É importante que a direção assuma com os demais participantes os encargos de gestão do plano. Sugere-se que o gerenciamento do plano seja feito pelo Comitê de Gestão eleito no Seminário, do qual a direção participa.

Outros temas, como por exemplo compatibilização do plano com o orçamento anual, a criação de instrumentos e ferramentas informacionais necessárias para a gestão e monitoramento, etc. podem ser trabalhados em grupo, simultaneamente, delegados para a direção ou grupos específicos .

O jogo macroorganizacional e a mudança organizacional³⁹

A estrutura organizacional de um governo pode ser comparada a um jogo, o jogo macroorganizacional. Nele os jogadores são representados pelas organizações que se relacionam com base na autonomia de cada uma, fundamentada na construção jurídico-administrativa do sistema político e na capacidade de governo específica a cada órgão. Assim temos os vários poderes e níveis de governo compondo um “aparelho” administrativo amplo e complexo, sujeito a regras de funcionamento. Esta “convivência de atores desiguais” configura o grande jogo da institucionalidade de um país, entre seus vários níveis, poderes e competências.

As regras deste jogo determinam o espaço de possibilidades em cada organização. A necessidade de planejamento, por exemplo, só se converte em demanda concreta se as “regras de responsabilidade” assim determinam – existência de sistema de pedido e prestação de contas, gerência por operações, etc. Se as “regras do jogo” institucional não exigem avaliação por desempenho e existe como função ritual a alternativa ao planejamento surge na improvisação, dominada pelo pragmatismo, pela centralização e pela baixa responsabilidade. A improvisação – neste contexto institucional – neutraliza a demanda por planejamento estratégico porque é sempre prática, acontece no tempo certo, é situacional e neste sentido, muito mais eficaz que o planejamento tradicional, lento, burocratizado e ineficaz. Romper com este círculo vicioso onde o domínio da improvisação subordina a qualidade da gestão pública a um menu de decisões diárias

³⁹ fundamentado no capítulo 4 de “Teoria y reforma organizativa” de MATUS, C. (1997).

sem propósito definido, sob pressão das circunstâncias e das urgências é maior desafio colocado.

A capacidade de um sistema organizativo para evoluir está condicionada pela dinâmica do capital social da organização. Matus define este capital como síntese do capital humano – formado pelos valores, conhecimentos, ciência, tecnologia, arte e cultura, pelo capital material – os meios materiais e o capital organizativo - a tradição e valores das práticas de trabalho, as ciências organizativas, as regras do jogo institucional. O mais estratégico e importante é o investimento em capital humano (ou capital cognitivo), pois é ele que pode aumentar o capital organizativo, incidir na mudança da cultura da organização e de suas práticas de trabalho. Estas mudanças são pré-condição para modernização dos sistemas de gestão. Há sempre uma correlação estrita entre formas organizativas, práticas de trabalho e estruturas mentais, estas últimas indicam o quanto de capital humano a organização tem acumulado e qual o alcance possível do processo de mudança cultural.

As regras fundamentais que determinam o espaço de variedade dos graus de liberdade permitidos ao re-desenho organizativo são as seguintes:

(1) DIRECIONALIDADE	distribuem e selecionam as funções e missões das várias organizações. Estas regras respondem pelo padrão político-ideológico vigente.
(2) MACROINSTITUCIONALIZAÇÃO	Definem e precisam os modelos-tipo de administração e organização pública, por exemplo, administração direta, fundacional, empresas públicas, organizações semi-públicas, etc...
(3) DEPARTAMENTALIZAÇÃO	São as regras que determinam as estruturas administrativas concretas e reais dentro de cada modelo-tipo. Um extremo de redundância é a existência de vários órgãos para cumprir uma única missão, no outro um órgão centraliza várias missões diferenciadas. São específicas e peculiares a cada órgão, fixam a divisão de trabalho entre vários órgãos com função intermediária e finalística.
(4) GOVERNABILIDADE	Determinam o nível de controle sobre as variáveis de gestão governamental. Estabelecem a proporção entre a missão assumida e a competência para cumpri-la. Definem o grau de centralização e descentralização no processamento de problemas.
(5) RESPONSABILIDADE	Estas regras se expressam na intensidade de três processos interligados: a gerência por operações, o funcionamento da agenda da liderança e o sistema de petição e prestação de contas. Há dois extremos, os sistemas de baixa responsabilidade, dominados pelo imprevisto que não demandam planejamento e os sistemas de alta responsabilidade que demandam planejamento e capital social.

Uma organização não pode ser melhor que a cultura institucional que possui, esta cultura é formada pela combinação específica de estruturas mentais dominantes no interior da organização, reforçadas por culturas institucionais, práticas de trabalho e formas organizativas – organogramas, regulamentos administrativos, fluxos de informação e manuais de procedimento.

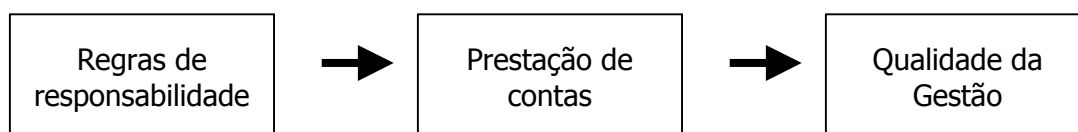
Uma organização muda verdadeiramente somente quando mudam suas práticas de trabalho, estas só mudam quando as estruturas mentais – condicionadas pela cultura institucional – também se modificam. Portanto, o centro da intervenção deve ser sempre

a mudança da cultura institucional. Colocada desta forma o problema assume uma complexidade maior e exige uma estratégia mais abrangente de enfrentamento.

As regras básicas do espaço de possibilidades institucionais funcionam, segundo Matus, sob um “triângulo de ferro”. Este triângulo tem em seus vértices os seguintes sistemas:

- (a) **formação da agenda do dirigente:** distribui o tempo, fixa o foco de atenção, seleciona entre as emergências e as importâncias. A disputa entre direção planejada e domínio da improvisação se reflete no menu diário de decisões do dirigente, no uso dos recursos mais escassos: o tempo e o foco de atenção.
- (b) **Petição e prestação de contas por desempenho:** avalia, valora, estimula e corrige os resultados da gestão e o esforço para obtê-los. Induz à prática da inovação, da criatividade e do planejamento estratégico, divide as organizações entre as de alta e baixa responsabilidade.
- (c) **Gerência por operações (ou projetos):** determina se o estilo será criativo ou rotineiro de gestão entre os extremos da inovação e da decadência organizacional.

É o sistema de prestação de contas, de monitoramento e avaliação que domina o triângulo de ferro. A qualidade da avaliação determina as demandas por práticas de trabalho inovadoras e mudança da cultura institucional.

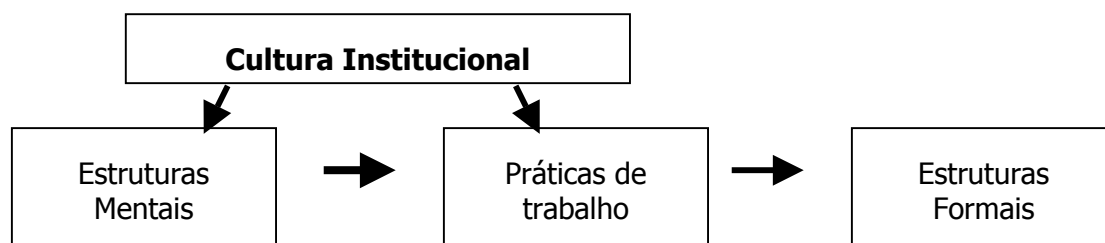


A partir destas reflexões o método sugere um conjunto de princípios (e encaminhamentos) para conceber um sistema de direção estratégica e elevar o desempenho institucional das organizações.

- (1) **atuar na cabeça da organização:** toda reforma deve começar como iniciativa política e protagonismo da alta direção. A implantação de sistemas de planejamento, prestação de contas, monitoramento de desempenho e

democratização da gestão só se efetivam com o envolvimento da alta direção.

- (2) **Mudar as regras de responsabilidade:** quando todos estão envolvidos no sistema de prestação de contas sistemáticas, avaliação do desempenho real com as missões assumidas, sistema de monitoramento, mecanismos de participação consolidados a organização passa a ter alta responsabilidade e demanda planejamento sistemático.
- (3) **Concentração em problemas relevantes:** nenhum problema é óbvio para ser processado técnico-politicamente, deve-se operar uma seleção sistemática de problemas e ele deve ser processado em níveis diferenciados onde assumir maior valor e importância.
- (4) **Reformular primeiro o conteúdo, depois a forma:** As estruturas formais da organização (organogramas e carreiras funcionais, p. exemplo), só tem sentido na sua mudança se decorrem de efetivas transformações nas práticas de trabalho e estas nas estruturas mentais e na cultura institucional que lhe sustenta e legitima. É por isso que o investimento em capital humano, em treinamento e capacitação é absolutamente estratégico para reformar as organizações públicas.



- (5) **Promover estratégias descentralizadas:** todo problema deve ser processado no nível hierárquico onde possuir maior valor. Fora do seu espaço institucional de governabilidade o problema tende a ser tratado de forma rotineira, superficial e burocrática.
- (6) **Centralização:** problemas complexos, cuja solução exige um espaço maior de governabilidade não devem ser processados nos espaços originais onde surgiram, sob pena de um déficit de responsabilidade, visão estratégica ou

domínio de variáveis mais amplas. Este princípio deve ser combinado com o anterior.

- (7) **Normatizar problemas bem-estruturados:** problemas complexos, mas bem-estruturados, isto é, com certa previsibilidade e conhecimento de lógica interna devem ser processados e monitorados por níveis inferiores, liberando a alta direção para problemas complexos de gestão.
- (8) **Modular problemas repetitivos:** há um conjunto de problemas rotineiros cuja solução é pré-processada modularmente, através de modelos, manuais de procedimentos e outras formas mais simples e menos custosas.
- (9) **Reformar órgãos é mais efetivo que reformar sistemas:** há muitas reformas no setor público que são focadas em sistemas específicos (compras, orçamento, pessoal, etc.), passando por vários órgãos simultaneamente. Uma desvantagem básica disto é a coexistência dentro da mesma organização de sistemas com lógicas diferentes e às vezes opostas. A falta de continuidade administrativa e as resistências dos sistemas não-reformados acaba inviabilizando esta estratégia “horizontal” de reforma. Este princípio sugere a prioridade por reformar um órgão verticalmente, atacando todos seus sistemas simultaneamente, envolvendo todo o “triângulo de ferro”.

4. Como organizar o planejamento – síntese dos procedimentos

Passo 1 (planejamento institucional)

A direção da organização – já convencida sobre a necessidade do planejamento estratégico participativo – organiza e executa o **Planejamento Institucional** para definir as **Declarações Estratégicas** (Diretrizes, Missão, Visão de Futuro e Valores) e indica o Comitê de Planejamento encarregado de preparar o processo até o Seminário Geral.

Lembrando mais uma vez: se a direção não estiver definitivamente sensibilizada técnica e politicamente sobre a necessidade de planejamento participativo e democrático, com

a decisão de envolvimento pessoal de seus componentes, o processo está totalmente comprometido. Isto significa que as condições materiais e objetivas para executar as atividades necessárias devem estar asseguradas.

Composição e funcionamento do Comitê de Planejamento

Como vimos é condição para o desenvolvimento do processo a Constituição prévia do Comitê de Planejamento no órgão, sua composição deve incluir sempre funcionários do quadro permanente da instituição. Ele é responsável pela elaboração das regras metodológicas de cada órgão, setor ou área no processo de preparação do Seminário Geral (debate das declarações estratégicas e escolha dos participantes/delegados); pelo acompanhamento e sistematização dos seminários de planejamento das áreas; pela coordenação do processo de planejamento até a realização do Seminário; pelo desenvolvimento de um Seminário de Planejamento Institucional, com a alta direção do órgão para formulação das Declarações Estratégicas (Missão, Visão, Valores e Diretrizes Estratégicas); divulgação das Declarações Estratégicas para o conjunto do Órgão, em evento que constituirá o início do processo de planejamento; realização de seminários por área (dept^os/divisões), orientados pelas Declarações Estratégicas que devem: (a) eleger representantes para participação no Seminário Geral de Planejamento Estratégico Participativo, (b) selecionar e identificar problemas, cuja superação seja considerada indispensável à consecução das Declarações Estratégicas. Este material, sistematizado pelo Comitê de Planejamento, servirá de insumo à parte inicial do Seminário Geral de Planejamento, realização de Seminário Geral de Planejamento Estratégico com participação dos: (a) dirigentes da instituição, são os representantes naturais, (b) representantes proporcionais dos quadros de chefias, (c) representantes eleitos dos servidores, por área, e participação proporcional de estagiários, com direito apenas à voz.

Passo 2 (eventos preparatórios)

Os seminários preparativos: desenvolvimento da metodologia nas áreas ou setores operacionais

Pressupostos:

- As áreas devem realizar seminários preparatórios, acompanhadas por monitoria e moderação designada pelo Comitê de Planejamento e seguindo as regras gerais por ele fixadas, a fim de guardar direta relação com a metodologia que será aplicada nas demais áreas e para garantir o sentido democrático e um padrão de procedimentos comuns a toda organização.
- A discussão nas áreas deve ser balizada pela escolha do(s) representante(s) que irá participar, em regime de delegação universal, do Seminário Geral do planejamento estratégico, com enfoque participativo. O nº de representantes por área será

estabelecido em cada organização pelo Comitê de Planejamento, resguardados os princípios de proporcionalidade.

- O Comitê de Planejamento distribuirá para as reuniões preparatórias do planejamento (os seminários setoriais), o material bibliográfico (relatórios) resultante do Seminário Institucional, servindo de orientação aos temas a serem debatidos por todos. *Todos os funcionários devem ter assegurado o direito de conhecer, refletir e se posicionar diante das declarações estratégicas construídas pela direção da organização, sobretudo manifestando sua divergência, se assim desejar.*
- Todos os servidores e estagiários devem participar nas reuniões preparatórias do planejamento nas áreas. Os estagiários, dado a natureza de seu vínculo institucional, somente terão direito à voz.

A dinâmica dos seminários setoriais preparatórios

Partindo do resultado da fase Planejamento Institucional, sob a forma de seminários, as áreas devem debater e propor os problemas segundo método previamente definido. Este processo servirá, também, de balizamento para a escolha dos representantes para o Seminário Geral (Planejamento Estratégico).

A eleição de representantes para as etapas seguintes de planejamento é um *momento-chave no conceito de planejamento participativo*. A qualidade da delegação nas áreas e setores de uma organização pública depende de muitos fatores entre os quais a cultura institucional pré-existente, a complexidade e natureza da organização ou o grau de qualificação da força de trabalho. É certo que quanto maior ou mais complexa for a organização mais criativo, cuidadoso e monitorado deverá ser o processo de delegação e eleição de representantes. Um dos riscos envolvidos nestas situações é a eleição “automática e natural” de representantes sindicais – sinalizando uma provável confusão entre o momento de planejamento e o espaço de negociação reivindicativa – ou o oposto, através da eleição de representantes “alinhados” com a direção do órgão (como os cargos comissionados). É por isso que o elemento qualificador fundamental do processo deva ser o *debate sobre as diretrizes* estratégicas e o posicionamento – reflexivo e crítico - individual e as sínteses coletivas em cada setor.

A arquitetura de evolução do planejamento baseada num sistema de delegações sucessivas e articuladas, especialmente em órgãos públicos muito grandes ou territorialmente dispersos, não invalida o uso de instrumentos pontuais de diálogo direto da direção do órgão com o conjunto dos funcionários como as Assembléias Gerais, plebiscitos internos, audiências públicas, agendas sistemáticas com as entidades sindicais representativas, consultas, ou outros mecanismos de consulta/deliberação auto-regulamentados.

O problema da escala: metodologias participativas são inviáveis em organizações públicas com centenas ou milhares de servidores? A democracia direta se inviabiliza com a escala da participação? Acreditamos que não. Pode-se dizer que de um modo geral quanto maior é a organização pública mais evidente é a necessidade de mecanismos não convencionais de gestão e planejamento estratégico (usando modernos recursos de telecomunicações, por exemplo). Imagine-se, por exemplo, as organizações na área da educação, saúde ou segurança pública que possuem milhares de servidores, territorialmente dispersos e envolvidos em vários níveis de administração. Nestes casos a maior diferença é a elevação dos recursos necessários para a preparação, execução e manutenção de um sistema de planejamento e gestão.

Alguns pontos críticos devem ser observados com especial atenção:

- (a) A importância de um sistema de delegações e representações, da base até a direção, deve ser meticulosamente pensada, para evitar a reprodução dos vícios da representação formal e burocrática e da perda de legitimidade entre representantes e representados.
- (b) Os instrumentos, meios e processos comunicativos adquirem papel estratégico já que o acesso e o processamento de informações é um dos melhores anticorpos para o gerenciamento autoritário.
- (c) O processo de *capacitação preparatória* é crucial na medida em que a padronização metodológica depende de uma extensa rede de multiplicadores ou de “formadores de formadores” capazes de replicar o método simultaneamente em toda a organização. *Decisão qualificada é decisão informada.*

Passo 3: (organizar o seminário de planejamento estratégico)

O seminário de planejamento pode ser organizado em etapas, recomenda-se fazer todo o processo sem dispersão em ambiente adequado com ajuda profissional para organização do evento, evitando qualquer possibilidade de ruído externo e interferência perturbadora. Um dos resultados do seminário para montagem participativa da gestão do plano é a eleição de um *Comitê de Gestão*, responsável pelo monitoramento dos cenários, organização da prestação de contas, acompanhamento de indicadores, elaboração e processamento das informações necessárias para o processo decisório, entre outras possíveis competências. Os eventuais seminários de replanejamento – as *atualizações gerais do plano* quando muda a direção de um setor ou surge fato novo na conjuntura, por exemplo, também podem ser organizados pelo Comitê.

Parte do comitê de gestão do plano é indicada e confirmada pela direção e parte é eleita pelos funcionários, a proporção entre as partes depende do grau de qualidade do processo de planejamento e da maturidade política-institucional existente. A experiência tem recomendado que a direção da organização estabeleça claramente a natureza e o caráter deste grupo de trabalho – normalmente consultivo – em relação às demais instâncias hierárquicas para evitar futuros conflitos funcionais. Alerta-se para que a conduta da direção em seus diversos níveis assegure sempre respeitabilidade pela comissão e pelo processo eletivo de seus membros que evidentemente podem ter seus mandatos revogados, devem prestar contas à sua base e todos os demais regulamentos democráticos.

Composição e funcionamento do Comitê de Gestão:

No seminário geral o comitê de Planejamento transforma-se em Comitê de Gestão, a partir da incorporação de tarefas relacionadas à execução e detalhamento do planejamento. O próprio seminário deve indicar e definir a forma de incorporação dos funcionários (representantes) no comitê. A participação dos servidores e a natureza gerencial desta instância são vitais para a manutenção do caráter participativo do planejamento. Não se trata apenas de mudar o nome e incorporar funcionários do quadro permanente num comitê que vai detalhar o plano geral nas áreas e fazer relatórios para a direção. A inflexão para a gestão sinaliza e inaugura uma fase do planejamento que é intensiva em gestão e onde realmente a capacidade de governo é testada decisivamente. Note-se bem que o Comitê Gestão *não substitui, nem se contrapõe, ou mesmo diminui* o papel da Direção do órgão, mas a complementa como instância estratégica de encaminhamento e deliberação no nível planejado. Muitas experiências indicam que os comitês de gestão do Plano Estratégico acabam assumindo várias outras funções de *suporte e apoio à alta direção da organização* tais como processos formativos a nível gerencial, elaboração de projetos especiais ou coordenação de atividades inter-disciplinares com um ou mais órgãos públicos. Síntese das atribuições do Comitê de Gestão: (a) coordenação futura de todo o trabalho de planejamento e seu monitoramento, (b) permanecer até o advento do próximo momento de planejamento que coincidirá com o final de cada ano ou outro período definido pelo Seminário Geral, (c) ser instância de recurso e harmonização dos processos de interseção e interação entre as áreas, (d) auxiliar na elaboração de indicadores de resultados e homologá-los, (e) elaborar e executar o plano de monitoramento, (f) resolver divergências na execução de planos, sejam setoriais ou excepcionais, (g) divulgação/devolução do resultado do planejamento do Seminário Geral às áreas e, para o conjunto do órgão, através dos meios de comunicação disponíveis - por exemplo, Intranet, distribuição de documentos aos setores, e assim por diante e (h) sistematiza o documento final do planejamento e apresenta ao conjunto do órgão para início de sua execução. Sua função *não é suprimir ou resolver os conflitos sindicais, funcionais ou inter-departamentais*, mas criar condições institucionais para processar os conflitos de forma propositiva, encaminhando sínteses, acordos e pactos de governabilidade interna do órgão. Ou seja, sua função-síntese é manter e aprofundar a responsabilização geral da organização, produzindo insumos sistemáticos e permanentes para qualificar o processo decisório da interno.

Passo 4: (o planejamento operacional)**Elaboração do planejamento operacional.**

É o detalhamento das operações, projetos e ações, de atividades, do orçamento detalhado, da definição dos responsáveis e equipes de apoio, dos indicadores de resultado, enfim, de todos detalhes necessários a partir das operações do seminário *para completar a matriz de planejamento e permitir o monitoramento e avaliação* do planejamento na medida em que for implementado. Este detalhamento é necessário pois no seminário geral de Planejamento os projetos são desenhados genericamente, proporcionando às áreas e departamentos, *a posteriori* o seu desenvolvimento integral. A determinação detalhada das metas a serem atingidas no período, para os indicadores de desempenho da instituição, só pode ser feita a nível operacional. As metas devem ser factíveis devendo considerar o histórico do indicador. Também devem ser contempladas metas que envolvam um processo de avaliação dos serviços prestados

pela organização, com participação direta dos usuários, por exemplo, as pesquisas de satisfação, mecanismos de ouvidoria, cadastro de usuários, técnicas de entrevistas, etc.

5. A dimensão pedagógica do processo de planejamento à guisa de conclusão

O planejamento estratégico, com enfoque participativo se fundamenta na Participação democrática, na autonomia do indivíduo, na democratização do conhecimento e na práxis técnico-política. Com tais pressupostos, o planejamento inicia 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.

Destacam-se neste processo de capacitação:

- a integração e articulação entre as habilidades básicas, específicas e de gestão;
- conteúdos extraídos da realidade contextualizada;
- temáticas abrangendo as dimensões técnico-profissional, política e comportamental;
- conteúdos atualizados e abrangentes, abordados de modo diverso do tradicional;
- integração entre as atividades teóricas e práticas.

As formas de capacitação que utilizam metodologias participativas permitem:

- a dinamização e interação institucional dos conteúdos temáticos da organização;
- a troca de informações e experiência entre os participantes, juntamente à possibilidade individual de incidir no rumo da organização, rompendo com a estrutura taylorista da atividade burocrática;
- a valorização da experiência individual e a integração horizontal entre as dimensões, política, técnica e administrativa;
- a construção coletiva de conhecimento com base na crítica, racionalidade e interatividade.

A capacitação provocada, pelo planejamento estratégico, com enfoque participativo, desta forma opõe-se ao continuísmo, ao instituído, por ser um processo permanente, instituinte que valoriza o compromisso com padrões éticos, de respeito aos direitos humanos e aos direitos do cidadão e porque estabelece uma ruptura com os processos

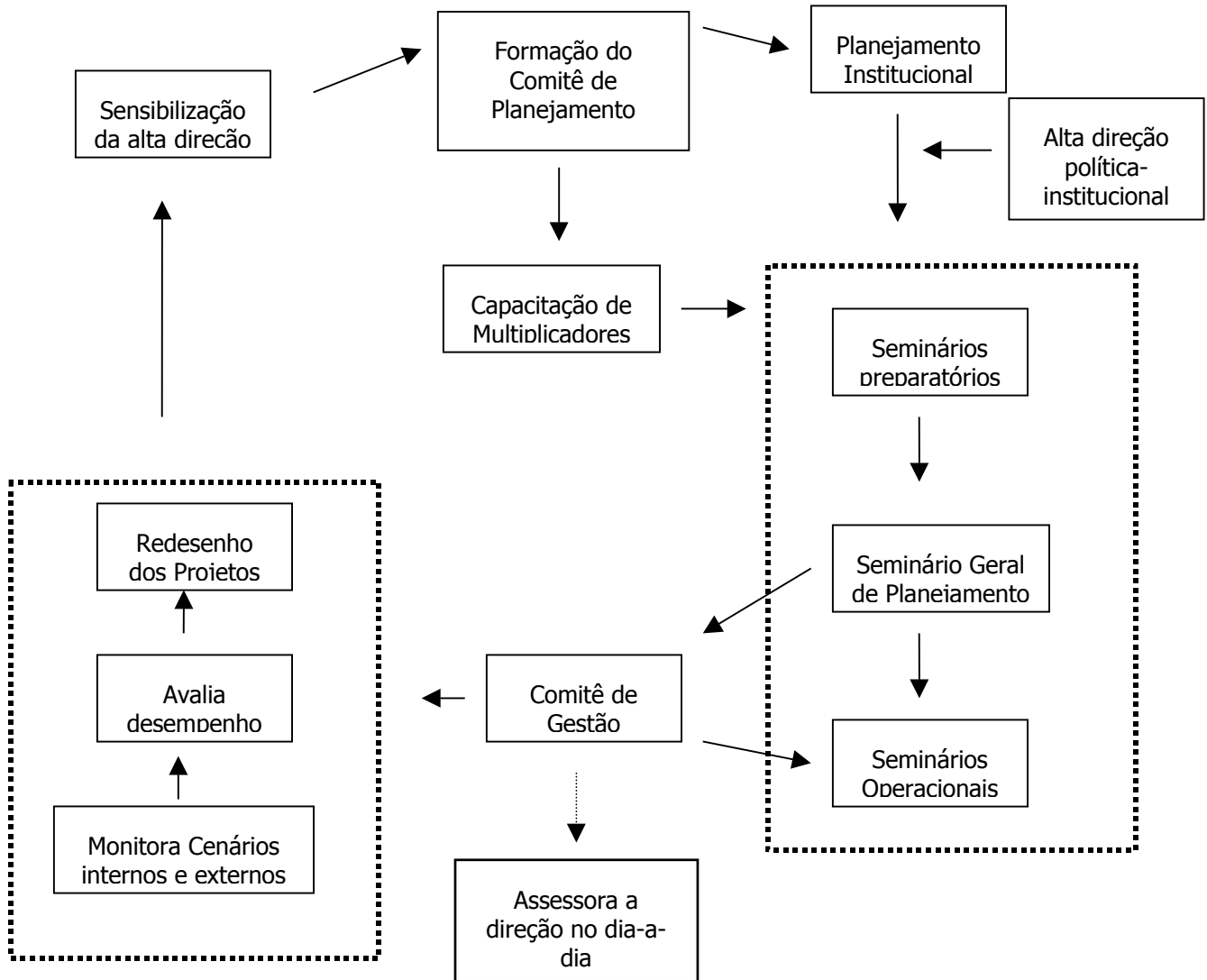
de ação fragmentada, típicas do serviço público. Sob o ângulo democrático do conhecimento, a capacitação desejada é aquela que, além de incorporar saber, incorpora também poder e realiza a integração e articulação de saberes. O planejamento não trabalha estes princípios e valores de modo genérico. Antes, equaciona-os na realidade concreta da cultura e das relações organizacionais. A democracia se associa assim, à eficiência, e a racionalização dos serviços, fundados em padrões crescentes de melhoria nas condições civilizatórias.

A assimilação deste novo procedimento de planejamento, inaugura uma forma nova de expressar e arranjar o poder da base (dos servidores administrativos e técnicos, servidores e agentes), porque articula (sob um sistema de triângulo de relações) o enfrentamento de situações problemáticas, a cultura da organização, seu processo instituinte e seus códigos instituídos. Não se percebe mais a organização apenas como código, como norma, mas como força, como projeto (imaginário até, na Visão de futuro que expressa), como valor e como cultura. Não se vê ao funcionário/servidor apenas como um executor de ordens, mas como um sujeito que tem auto-realização, que tem direitos, que tem um coletivo ao qual pertence e se inscreve numa relação a serviço da cidadania, da democracia e da ética.

O processo de enfrentamento conjunto - do poder político, poder técnico e poder administrativo - de problemáticas compartilhadas e contextualizadas de forma histórica, econômica e política, multidimensional portanto, potencializando uma abordagem crítica da realidade, implica numa desmistificação (e desmitificação) das próprias situações problematizadas, também porque estabelece processos de mudança centrados em uma metodologia que visa a mudança real das situações, através da compreensão e construção coletivas dos objetivos da organização.

Portanto, mesmo correndo o risco de algum exagero, o planejamento estratégico, com enfoque participativo é instrumento que planeja a organização, ao mesmo tempo que desenvolve seus participantes numa pedagogia que institui uma nova forma de compartilhar a direção e sentido das organizações pública

FLUXO-RESUMO do processo de planejamento



Capítulo III Elaboração e monitoramento de Projetos

“Os horizontes se deslocam ao passo de quem se move”.
(Gadamer, Verdade e Método)

1. O Projeto no contexto do planejamento.

A elaboração do projeto é a etapa crucial do planejamento, o desenho do projeto, o modo como ele é concebido e executado influencia diretamente as possibilidades de sucesso do planejamento. Um conceito adequado de projeto, compatível com a abordagem metodológica que é adotada, diz respeito ao conjunto de meios disponíveis ou atos de intervenção concreta capazes de engendrar uma dinâmica de mudança situacional com a velocidade e direcionalidade necessária para alcançar a situação-objetivo da organização. Isto é, o projeto é antes de qualquer coisa uma declaração de vontade do ator que planeja, um ato normativo por excelência, um compromisso de ação que ataca causas de um problema e avança para os resultados desenhados.

Por isso mesmo que pensar projetos de forma isolada ou achar que um bom projeto substitui o necessário planejamento estratégico é um grande engano. Projetos não dão certo isoladamente, nem fora do contexto do plano. Se a dinâmica social atua permanentemente na mudança dos problemas e suas causas, então também é óbvio que o desenho do projeto é flexível e mutável diante de cada nova situação. A situação-objetivo só existe num cenário que só é conhecido no momento da ação concreta, logo o conceito de projeto deve necessariamente capturar as mudanças críticas das variáveis mais importantes e corrigir seu próprio prumo, a cada desvio, um movimento de auto-compensação.

Impactos positivos da prática de projetos:

- (a) aumentam a chance de eficácia na solução dos problemas, busca da situação-objetivo do plano e das diretrizes estratégicas da organização.
- (b) Aumentam a eficiência da organização na medida em que otimizam o uso de recursos e racionalizam o sistema de gestão.

- (c) Possibilitam reforçar a produção coletiva do conhecimento na organização na medida em que oportunizam a reflexão e a síntese sobre erros e acertos na sua trajetória.
- (d) Viabilizam graus crescentes de participação dos envolvidos no projeto, na organização e particularmente com os públicos beneficiários, nos projetos de desenvolvimento local ou desenvolvimento de novos serviços, por exemplo.
- (e) Viabilizam modificações nas relações de poder e acúmulo de força política entre os vários atores sociais, desde que o projeto esteja inserido adequadamente no contexto do planejamento estratégico.

2. O que é necessário para fazer um bom projeto.

No universo das organizações públicas e do terceiro setor, considerando a pertinência de valores, culturas e interesses que são necessariamente vinculados à sociedade ou a grupos mais difusos, alguns pré-requisitos são essenciais para viabilizar a elaboração de bons projetos:

- (a) Situar o projeto no contexto do planejamento estratégico, isto é, o projeto é desenhado para enfrentar uma situação problemática desenhada previamente, necessita de uma estratégia clara de viabilidade e impacta num modelo de gestão que lhe garante execução no dia-a-dia da organização. É impossível fazer bons projetos sem que antes, não tenhamos capacidade de fazer bons planos e bom planejamento.
- (b) Capacidade de produzir um acordo razoável entre as partes envolvidas, isto é, a elaboração de um projeto requer que previamente os envolvidos no seu desenho e na sua execução futura tenham acordo fundamental sobre as diretrizes estratégicas da organização e a situação-objetiva do projeto.
- (c) Conceber os resultados das operações e ações do projeto bem como a situação-objetivo dentro dos limites de criação de recursos durante a dinâmica de execução do projeto ou das capacidades existentes. Isto é, evitar criar expectativas e lutar por objetivos não-alcançáveis no horizonte do planejamento ou da capacidade de criar

recursos para tanto. Deve-se tentar evitar simultaneamente a aventura baseada na falsa percepção das capacidades reais de mobilização de recursos e por sua vez, a tendência perigosa à acomodação do “só fazer aquilo que é possível”, esta inércia burocrática faz parte da maioria das nossas organizações públicas.

1. As metodologias para elaboração dos projetos

Existem várias metodologias para elaboração dos projetos, cada uma delas trabalha com uma concepção de governo ou papel do Estado na produção social (embora muitas vezes o método não revele de imediato tais concepções), um ciclo de elaboração do projeto (são os passos ou etapas sucessivas para execução do método) e muitas vezes, as metodologias utilizam e recomendam ferramentas e instrumentos específicos de trabalho. Um erro muito comum quando se inicia a prática de elaboração de projetos e se avança no planejamento como um hábito organizacional é confundir princípios teóricos dos métodos com as ferramentas e instrumentos que constituem apenas sua “parte visível”. Por exemplo, projetos elaborados no contexto do planejamento participativo normalmente utilizam instrumentos capazes de garantir ampla visibilidade para as partes envolvidas, a comunicação e o diálogo são valores estruturantes. Já metodologias de projetos cuja participação não faça parte dos valores mais estratégicos, podem utilizar ferramentas mais codificadas, menos suscetíveis à ampla comunicação e ao diálogo dentro da organização ou outras partes envolvidas na elaboração ou nos impactos do projeto.

Algumas metodologias mais adequadas ao setor público e terceiro setor são apresentadas abaixo. Intencionalmente selecionamos algumas com origens totalmente diversas, de organismos de cooperação técnica internacional ao chamado “movimento da qualidade total”, com a intenção de demonstrar dois fatos elementares: apesar da grande diversidade de siglas e consultorias as estruturas teóricas básicas apresentam pequena variação e que a participação dos envolvidos depende muito mais das opções políticas prévias dos gestores e facilitadores destes processos do que aos aspectos estritamente metodológicos.

(a) Método do Quadro Lógico (MQL)

O Quadro Lógico ou Método do Quadro Lógico (MQL) foi desenvolvido a partir da experiência de cooperação internacional para o desenvolvimento estabelecida nos anos sessenta entre as nações desenvolvidas e o terceiro mundo. Sua origem é a *United States Agency for International Development* (USAID), uma agência de cooperação norte-americana. Ela identificou dificuldades no planejamento dos projetos, falta de clareza para a responsabilização no gerenciamento e ausência de mecanismos para monitorar a efetividades dos projetos contratados. A USAID então produziu uma metodologia chamada *Logical Framework Approach* que foi aprimorada ao longo dos anos de utilização. Com o tempo uma série de organizações internacionais ligadas às estruturas de cooperação para o desenvolvimento, fossem elas governamentais ou não-governamentais, foram adotando o método. Atualmente os bancos internacionais como como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial (BIRD) adotam esta metodologia. O ciclo do MQL será detalhado adiante, mas o essencial é um conceito que ordena meios e fins de maneira lógica através da elaboração de uma matriz onde se relacionam objetivos do projeto, resultado e atividades planejadas de um lado e do outro indicadores, fontes de comprovação e suposições importantes. O MQL estabelece, em essência, um discurso estruturado e plausível entre relações de causa e efeito. Por exemplo, os resultados previstos pelo Projeto devem contribuir decisivamente para alcançar os objetivos do projeto e este processo deve ser monitorado por indicadores com suas fontes de comprovação dentro de determinadas suposições. Assim a matriz do MQL apresenta uma lógica vertical (a leitura das colunas) baseada na suposição de que determinados recursos aplicados produzirão resultados que por sua vez constituirão o objetivo do projeto que contribuirá para o objetivo superior ou último da organização o do enfrentamento do problema do plano, é uma leitura de baixo para cima. Há também uma lógica horizontal identificada a partir da relação entre Objetivos (superior ou do projeto), indicadores, fontes de comprovação e suposições importantes.

Uma versão simplificada da matriz do MQL

	Indicadores objetivos <i>Indicators</i>	Fontes de comprovação <i>Means of verification</i>	Suposições importantes <i>assumptions</i>
Objetivo Superior <i>Goal</i>			
Objetivo do Projeto <i>purpose</i>			
Resultados <i>products</i>			
Atividades	Recursos/Insumos necessários		

Abaixo um quadro montado a partir do guia do Banco Interamericano (BID, 1997) “Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos. - Banco Interamericano de Desarrollo: Oficina de Evaluación (EVO)” (disponível em <http://www.iadb.org/>). Note-se que a terminologia muda, por exemplo, “componentes” é um desdobramento das “atividades” no quadro anterior, os “impactos” são os “objetivos”.

Matriz do Marco Lógico			
Descrição	Indicadores	Meios de verificação	Pressupostos
<p>Impactos (objetivos) Os impactos/finalidade do projeto mostram como o projeto contribuirá para a solução de um problema social definido.</p>	<p>Medem o impacto final do projeto. Devem especificar quantidade, qualidade e prazos.</p>	<p>São as fontes de informação que podem ser utilizadas para verificar se os objetivos foram alcançados. Podem incluir publicações, pesquisas, levantamentos etc.</p>	<p>Indicam acontecimentos, condições e decisões importantes necessárias para a sustentabilidade dos benefícios gerados pelo projeto.</p>
<p>Resultados Resultados diretos a serem alcançados com a aplicação dos componentes produzidos durante o projeto. São hipóteses sobre os benefícios que se espera obter a partir dos componentes.</p>	<p>Descrevem os resultados alcançados ao final do projeto. Devem incluir metas que reflitam a situação ao final do projeto.</p>	<p>São as fontes de informação que podem ser utilizadas para verificar se os objetivos estão sendo alcançados. Pode indicar a existência de problemas e/ou a necessidade de ajustes ou mudanças nos componentes do projeto.</p>	<p>Indicam acontecimentos, condições ou decisões que devem ocorrer para que o projeto contribua significativamente para os impactos desejados.</p>
<p>Componentes (atividades) São os serviços e/ou produtos desenvolvidos no âmbito do projeto. Ex.: curso de capacitação, produção de apostila, campanha de vacinação.</p>	<p>São descrições breves e claras sobre quantidade, qualidade dos componentes do projeto e seus prazos de execução.</p>	<p>Onde encontrar informações sobre os componentes produzidos.</p>	<p>Suposições, acontecimentos ou condições que devem ocorrer para que os componentes do projeto levem aos resultados desejados.</p>
<p>Atividades São as tarefas que devem ser executadas para completar cada um dos componentes do projeto. Elas implicam em custos e devem ser organizadas cronologicamente para cada componente.</p>	<p>O orçamento de cada componente do projeto e de suas atividades.</p>	<p>Indica as fontes de informação para acompanhar a execução das atividades (cronograma) e orçamento do projeto.</p>	<p>São acontecimentos, condições ou decisões fora do controle do gerente do projeto que precisam ocorrer para que os componentes sejam completados adequadamente.</p>

(b) Planejamento de Projeto Orientado pelos Objetivos (ZOPP)

Em alemão *Zielorientierte Projektplanung* o ZOPP surgiu de uma adaptação feita em meados dos anos setenta pelo Ministério Federal da Alemanha, responsável pela cooperação internacional. A Agência Alemã de Cooperação Técnica, a GTZ, conservou o coração da metodologia original e fez inovações importantes especialmente aquelas baseadas no maior grau de participação e envolvimento dos beneficiários nos projetos de desenvolvimento.

O ZOPP é composto de três elementos básicos, (1) o processo de planejamento baseado no diagnóstico de problemas, (2) a elaboração de uma matriz lógica semelhante ao MQL que o ZOPP chama de “Marco Lógico” e (3) técnicas participativas de trabalho que possibilitam o envolvimento dos beneficiários e participantes do projeto (em inglês, os *stakeholders*). Segundo Brose (2001) o método ZOPP não é um fim em si mesmo, deve ser visto como parte de um sistema de gestão onde o que realmente importa é a execução do projeto, ou seja, o constante replanejamento diante dos imprevistos e incertezas da realidade. Os gestores não devem esquecer que a simplicidade e a elegância do método não garante, por si só, a qualidade daquilo que é feito e implementado. Talvez um dos maiores resultados do método seja a construção de um nível de consenso e acordo entre os participantes.

(c) Método de Resolução de Problemas – MRP

Baseado nos conceitos de “campo de forças” (Kurt Lewin) e num modelo de dinâmica comportamental (Técnica de Grupo Nominal) o MRP trabalha com a identificação de problemas pelo grupo de planejamento, na identificação de uma situação desejada, no diagnóstico (identificação de forças impulsoras e restritivas), na análise do problema (decomposição) e finalmente na síntese do processo que identifica os recursos disponíveis para solução dos problemas. A estrutura básica do método está na identificação de forma participativa (utilizando visualização em *flip-chart*) de fatores positivos e negativos (formando um campo de forças) relacionados à busca de uma situação desejada que é concebida como superação de um estado problemático. O método foi divulgado no Brasil a partir de 1972 pelo Prof. Edwin Bartee da Vanderbilt University.

(d) Diagnóstico Rápido Participativo – DRP

A partir do método *Rapid Rural Appraisal* (criado por agências e organismos internacionais de cooperação técnica e financeira) que já apontava uma forma rápida de diagnóstico do meio rural, surge o DRP como uma forma participativa e interdisciplinar de coleta e processamento de informações onde o processo de participação para a aprendizagem coletiva não-acadêmica é o ponto central. Outra dimensão conceitual do método diz respeito à iniciativa dialógica e intersubjetiva na resolução dos conflitos comportamentais, isto é, nos projetos de desenvolvimento procura-se recuperar o saber próprio do público-alvo para interagir com o conhecimento técnico, seja num grupo de agricultores familiares ou em grupos urbanos em situação de risco. As técnicas de levantamento de campo são variadas e flexíveis para adaptação local: entrevistas semi-estruturadas, eleição de prioridades, diagrama de Venn, mapa histórico, etc... Recentemente o método vem sendo usado na área rural onde se chama “diagnóstico rural participativo”, para planejamento de pequenas comunidades, por exemplo, no âmbito do Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF), planejamento de microbacias ou em estudos e relatórios de impacto do meio ambiente (EIA/RIMA).

Uma derivação aponta a existência do DRP para o meio urbano, onde se chama DRUP, baseado também nos mesmos conceitos de participação, aprendizagem coletiva e interação entre o saber técnico e popular. O DRUP, assim como o DRP, depende muito da qualidade do agente que promove a metodologia, particularmente de sua postura aberta à participação e à negociação de conflitos. Outras adaptações existem no “diagnóstico organizacional participativo” (análise do comportamento, técnicas de coleta de informações e participação) e no “diagnostico rápido econômico participativo” (centrado na busca de geração de trabalho e renda para pequenas comunidades).

(e) Método de Análise e Solução de Problemas - MASP

A origem do MASP é o *QC Story*, um conjunto de procedimentos para resolução de problemas que foi elaborado como parte do conjunto de técnicas de gestão empresarial baseadas no modelo japonês conhecido como *Total Quality Control*, ou TQC, da *Union of Japanese Scientists and Engineers*, a JUSE.⁴⁰ O procedimento metodológico é baseado na aplicação seqüencial de sete passos: (1) identificação do problema, (2) observação sobre as características do problema, (3) Análise das causas fundamentais do problema, (4) elaboração de um Plano de Ação para eliminar as causas do problema, (5) verificação da efetividade da ação executada, (6) padronização da solução e eliminação definitiva das causas e por fim (7) a conclusão do processo com a revisão de todos os procedimentos com planejamento das ações futuras. Em cada passo várias ferramentas quantitativas e não-qualitativas são utilizadas para hierarquizar processos, estratificar estatisticamente ocorrência de eventos, classificar procedimentos, etc... O roteiro metodológico também pode ser organizado a partir do chamado “ciclo do PDCA” (em inglês, *Plan, Do, Check e Action*). Estes métodos foram pensados originalmente para auxiliar a gestão de processos produtivos industriais e não para a gestão pública, apesar disso é interessante observarmos algumas idéias comuns como a importância atribuída à análise e explicação de problemas, ao processo de planejamento, execução e monitoramento como momentos indissociáveis, à circularidade do planejamento como processo permanente, etc...

3. O ciclo do projeto no marco lógico

O ciclo do projeto é dividido em (1) identificação , (2) elaboração e (3) execução e gerenciamento. O ciclo de um projeto representa uma seqüência lógica e progressiva

⁴⁰ Segundo Hitoshi Kume “a solução de um problema é melhorar o resultado deficiente para um nível razoável. As causas do problema são investigadas sob o ponto de vista dos fatos, e a relação de causa e efeito é analisada com detalhe. Decisões sem fundamento, baseadas em imaginação ou cogitações teóricas, são estritamente evitadas,...Para evitar-se a repetição dos fatores causais, são planejadas e implantadas contramedidas para o problema. Este procedimento é uma espécie de estória ou enredo das atividades do controle da qualidade e, por causa disso, as pessoas chamam-no de QC Story”, em *Métodos Estatísticos para Melhoria da Qualidade*, Editora Gente, 1993. As obras de Vicente Falconi Campos, editadas pela Fundação Christiano Ottoni da Escola de Engenharia da UFMG popularizaram o “estilo japonês” de qualidade total.

de construção do projeto, cada etapa deve necessariamente se apoiar nas conclusões e sínteses das etapas anteriores. Dentro do contexto do planejamento estratégico a elaboração e execução do projeto representa um movimento circular, sem fim, porque a reflexão necessária para desenhar o projeto deve ser confrontada dialeticamente com a ação resultante da execução do projeto. Assim, por exemplo, o movimento de monitoramento e avaliação de desempenho do projeto alimenta criticamente o diagnóstico de problemas ou a análise de recursos disponíveis porque a execução do projeto sempre acontece em cenários imprevisíveis, em condições de incerteza incapazes de serem apreendidas pelo planejador no momento de reflexão inicial na elaboração das ações e atividades do projeto.

É por este motivo que uma organização que estrutura seu modelo de gestão com base na elaboração e execução de projetos deve estimular permanentemente a flexibilidade crítica de seus gestores, a criatividade diante da incerteza e a capacidade de reação nos cenários monitorados. Estas habilidades gerenciais compõem uma nova cultura gerencial que no caso do setor público, deve ser construída contrapondo-se ao clientelismo e autoritarismo comuns na tradição governamental.

Os passos lógicos a seguir são baseados na metodologia do Quadro Lógico com algumas adaptações.

(1) Identificação

Esta é a fase para preparação do projeto quando são cheçadas as condições de possibilidade para sua elaboração e execução. O planejador deve fazer uma primeira abordagem da situação problemática, investigar os limites institucionais de atuação, saber se o âmbito de solução do problema está dentro ou fora da governabilidade imediata do ator que planeja.

O resultado imediato da fase de identificação do projeto é saber se há viabilidade para o projeto diante da problemática trabalhada no início do planejamento. O processo de planejamento – no qual o projeto se insere como peça fundamental – já indicou a identificação de uma situação problemática, descortinando um fluxograma explicativo para cada problema analisado. A identificação do projeto é o primeiro “descobrimento”

das grandes linhas de ação para enfrentar o problema, cabe perguntar portanto, até que ponto o projeto tem sustentabilidade política, institucional, financeira, etc... Trata-se, pois, de uma “identificação inicial” de grandes linhas e oportunidades de ação.

Uma última tarefa relevante na fase de identificação é a reflexão do planejador sobre as condições de elaboração e execução do projeto, condições estas referentes à capacidade de gestão ou à capacidade de governo da organização que planeja: há condições de enfrentamento da situação problemática ? A vontade política da direção é suficiente para o compromisso necessário com o projeto ? As condições técnicas de elaboração do projeto estão viabilizadas, isto é, o conhecimento técnico necessário está sistematizado, disponível e assimilado pelos planejadores ?

A identificação inicial do projeto é na verdade um primeiro exame de consistência sobre a viabilidade das idéias e *insights* que o grupo de planejamento tem para resolver os problemas da organização. Funciona como um primeiro filtro para peneirar e separar idéias com e sem viabilidade.

(2) Elaboração

1º Passo: Identificar os objetivos do projeto

Uma das maiores fontes de fracassos dos projetos está a possibilidade de leituras contraditórias sobre os objetivos que o projeto quer alcançar, feitas as vezes por setores diferentes da mesma organização ou empresa. A precisão e exatidão das formulações, portanto deve ser a mais rigorosa possível. Um projeto sem objetivos fica sem foco de atuação, dificulta qualquer processo de monitoramento ou avaliação de desempenho, não há como medir o grau de sucesso ou fracasso, nem responsabilizar os responsáveis pela sua execução. Recomenda-se por isso definir os objetivos descrevendo-os como se já estivessem materializados, por exemplo, “trinta casas construídas” ou “cem famílias beneficiadas com renda mínima”.

O objetivo superior (a primeira célula da primeira coluna) tem a função de orientação mais estratégica ou geral ao projeto e à equipe de elaboração/execução. Normalmente está relacionado à missão da organização ou a sua visão de futuro, ou seja, o objetivo

superior sempre será uma derivação ou um sumário das Declarações Estratégicas da organização que planeja, conforme analisado no capítulo 2.

O objetivo do projeto deve ser visto como o resultado esperado da atuação das pessoas e organizações para mudança de uma situação problemática e indesejável previamente explicada e analisada na atividade de planejamento estratégico. Só há sentido na definição de objetivos do projeto se sabemos quais os problemas ou aspectos críticos dos problemas, os nós críticos, a serem enfrentados. Os cuidados metodológicos mais importantes na definição dos objetivos são:

(a) Desenhar os objetivos do projeto pensando sempre na mudança da natureza negativa de um problema ou de suas causas, no planejamento estratégico geralmente cada causa identificada do problema (na árvore explicativa ou fluxograma explicativo) é suficientemente complexa para demandar um projeto de ação com várias atividades e ações previstas. O objetivo sempre será o efeito esperado de nossa intervenção.

(b) Desenhar os objetivos do projeto sempre mantendo coerência e acumulando poder para realização do Objetivo Superior do Projeto, ou dito de outra forma, o resultado do projeto deve nos aproximar sempre das declarações estratégicas. Se isto não ficar claro entre os participantes provavelmente os problemas identificados não ajudam a entender a situação inicial da organização (má escolha ou explicação de problemas) ou as declarações estratégicas (Missão, visão de futuro e diretrizes) estão desproporcionais em relação à governabilidade do ator (abstratas e utópicas em demasia ou pouco ambiciosas).

(d) Desenhar os objetivos do projeto como resultado do mais amplo acordo político-administrativo interno na organização, capaz de superar eventuais divergências individuais sobre o rumo ou procedimentos da instituição. Não se quer eliminar divergências ou olhares individuais o que é impossível, mas elaborar uma síntese coletiva e acordar um modo sistemático de solução das divergências. Nas organizações públicas cuja direção espelha a diversidade política da própria sociedade, saber construir consensos é uma tarefa relacionada à própria governabilidade institucional.

(e) Desenhar os objetivos do projeto sempre que possível envolvendo os beneficiários das ações. Isto é possível quando os projetos de ação visam resolver nós críticos ou causas dos problemas relacionadas à dinâmica interna da organização (por exemplo

“implantar novo sistema de controle das licitações” ou “modernizar o setor de concursos e RH”). Em projetos de desenvolvimento local ou setorial, financiados ou não por bancos de desenvolvimento, também é possível envolver beneficiários de forma participativa. Outros projetos cuja natureza ou escala inviabiliza a participação direta dos beneficiários (por exemplo, “Execução de novo sistema de fiscalização tributária” ou “Implantação de posto de saúde”) pode-se criativamente utilizar outros meios como pesquisas de opinião, entrevistas, etc...

2º Passo: definir os resultados do projeto

Enquanto o objetivo do projeto é um efeito desejado pelo grupo, mas implica em variáveis fora da governabilidade imediata do grupo que planeja, os resultados são obras, serviços, enfim, situações produzidas diretamente pelo esforço e mobilização de recursos da organização. Os resultados devem contribuir com coerência e consistência lógica para o alcance dos resultados. Assim após o debate e a redação final dos resultados esperados o grupo de planejamento deve ser perguntar se estes resultados são suficiente e necessários para atingir os objetivos, deve se perguntar se a ocorrência das suposições importantes, os pressupostos são de fato realizáveis. Da mesma forma a relação para baixo, isto é, das atividades a serem desenvolvidas deve-se inquirir sobre a relação lógica para alcance dos resultados formando uma cadeia coerente de ações.

3º Passo: definir as atividades e ações necessárias

Assim como os resultados são situações factíveis de monitoramento e controle por parte da organização, as atividades representam um conjunto de ações, que podem implicar em custos financeiros ou não, diretamente relacionadas à produção dos resultados. Um dos objetivos do trabalho com matrizes, como a matriz de planejamento do projeto, inspirada no MQL, é viabilizar a participação dos envolvidos, para que isso aconteça realmente o processo de comunicação é variável estratégica. Por isso as atividades não devem ser detalhadas em seus aspectos mais operacionais, isto

sobrecarregaria de informações a matriz inviabilizando sua leitura e apropriação coletiva. O detalhamento operacional de cada atividade (quem ? quando ? onde ? quanto custa ? etc...) deverá ser feito numa etapa posterior e possivelmente descentralizada de planejamento tático ou operacional.

4º Passo: identificar os insumos e recursos necessários

A identificação inicial de recursos e insumos necessários à execução das atividades programadas deve ser desdobrada no detalhamento operacional. Ela está presente nesta etapa porque talvez, entre todos os quesitos mais operacionais, esta pergunta, “que recursos ou insumos são necessários para executar a atividade ?” , seja aquela que mais possibilita um exame realista e auto-crítico sobre os níveis de capacidade de governo e governabilidade da organização que planeja.

5º Passo: definir os indicadores e as fontes de comprovação

Na Segunda coluna da matriz de planejamento os indicadores tem uma única função: permitir o monitoramento do planejamento, da forma mais eficiente e eficaz possível. Isto significa que dificilmente pode-se controlar o desenrolar do planejamento e eventualmente efetuar correções de percurso se não houver – previamente – identificação das desconformidades, da efetividade de atividades, resultados ou objetivos previstos. É por isso que os indicadores (relações entre variáveis, quantidades ou outra informação) devem ser objetivamente verificáveis, independentes, o que não é medido não pode ser controlado. Os resultados devem ter indicadores de acompanhamento ou desempenho, relacionando o quanto se está progredindo na execução do planejamento em relação aos recursos e atividades executadas. Já os objetivos do projeto e objetivo superior exigem indicadores de efeito e de impacto no caso do objetivo geral, devendo mensurar aquelas mudanças desejadas pelo projeto. As atividades planejadas no projeto são acompanhadas por indicadores operacionais. Os indicadores devem demonstrar claramente o que se pretende com os objetivos, resultados e atividades, induzem o grupo a precisar e focalizar melhor a descrição do

planejamento. Por isso devem ser plausíveis (coerência com o alcance das medidas), independentes e substanciais. Normalmente o acompanhamento e os efeitos de um projeto são avaliados pela análise combinada de vários indicadores simultaneamente. O julgamento sobre o grau de relevância ou sucesso do projeto é mais ou menos possível conforme a qualidade dos indicadores selecionados.

Cada indicador deve possuir sua “fonte de comprovação” (terceira coluna), para indicar onde se encontram as informações que sustentam os indicadores, suas fontes ou meios, indicam o custo de obtenção e manutenção das informações e o grau de realismo dos indicadores. Custo e confiabilidade das fontes são importantes para a montagem de um sistema de informações gerenciais sobre o projeto, bem como a documentação do mesmo.

Indicadores operacionais	São usados para monitoramento dos recursos necessários para executar as atividades e das próprias atividades(1ª linha). Medem a quantidade, disponibilidade, tempo, custo, produto de cada atividade, etc...
Indicadores de desempenho e acompanhamento	Monitoram o desempenho dos resultados da matriz operacional (2ª linha). Contribuem para diferenciar o conceito de produto (ligado à atividade) de resultado.
Indicadores de efetividade	Monitoram o grau de sucesso, a performance dos objetivos do projeto. Indicam mudanças mais abrangentes e complexas na situação da organização, ou do público-alvo do projeto.
Indicadores de Impacto	Monitoram o impacto de mais longo prazo e abrangência, tentando acompanhar o grau de contribuição do projeto ao objetivo geral da organização o do planejamento estratégico. Muitas vezes são indiretos evidenciando resultados conjuntos de outros projetos na mesma área ou setor.

6º Passo: Identificar os pressupostos importantes do projeto

Finalmente o último passo na elaboração do MQL é a identificação dos fatores importantes para o planejamento, considerados fatores verdadeiros e reais. Esta etapa, portanto, deve considerar todos os riscos fora da governabilidade do grupo capazes de atingir os objetivos e resultados esperados. A idéia é que determinadas suposições

devem ocorrer para que cada etapa do projeto seja bem sucedida. Portanto, somente as suposições realmente importantes e necessárias são consideradas e somente se houver algum risco de que elas não ocorram ou se concretizem. Se uma suposição externa é importante para alcançar os resultados ou os objetivos do projeto, mas ao mesmo tempo é improvável que ocorra, então há uma quebra da lógica do projeto (o planejamento foi mal feito) ou de fato há um risco externo não perceptível inicialmente que inviabiliza a execução do projeto. O objetivo primordial da análise de pressupostos é diminuir a vulnerabilidade do projeto diante de eventuais erros de avaliação ou inconsistência, relacionada por exemplo, à percepção das forças sociais, à conjuntura na qual o projeto será desenvolvido ou às próprias forças e fraquezas da organização que planeja. Na lógica horizontal do MQL as atividades e as respectivas suposições devem conduzir aos resultados esperados, assim como, os resultados e suas suposições (ou pressupostos) devem conduzir aos objetivos desejados.

(3) Execução e Gerenciamento do Projeto

A matriz de planejamento no ciclo do projeto a partir do enfoque do MQL não é uma construção estática, acabada ou preenchida mecanicamente, ela evolui na medida em que o próprio projeto é executado e replanejado. Neste sentido a execução e o gerenciamento do projeto se confundem com o momento da gestão do plano, pois vários projetos são executados simultaneamente gerando sinergias positivas (ou pontualmente negativas), situações novas e imprevistas para o gesto público. É no momento da ação onde tudo se decide e para isso o método do quadro lógico é uma ferramenta potente de trabalho para monitorar e gerenciar o projeto, mas é insuficiente para responder a todos desafios da gestão pública ou de projetos sociais. O primeiro passo após a elaboração da matriz geral do projeto é a decomposição das atividades no seu desdobramento natural em sub-atividades, sub-ações, etc...

As considerações sobre a gestão do plano e das ações comentadas no Capítulo 03 são válidas para a reflexão sobre o gerenciamento dos projetos, particularmente nos temas que abordam as mudanças organizacionais e administrativas necessárias para assumir o modelo de gerenciamento por projetos.

Um projeto de desenvolvimento, uma política de assistência social ou algum projeto de modernização administrativa (da área de Recursos Humanos, por exemplo) podem ser organizados a partir da aplicação do Método do Quadro Lógico, a mudança de escala não altera o conceito básico do processo. Entretanto a simplicidade operacional do método não deve gerar ilusões sobre o grau de precisão e rigor conceitual necessário para preencher cada campo da matriz. Sempre que possível deve-se contar com ajuda especializada na metodologia e particularmente com profissionais habilitados em moderação de grupos pois o processo participativo exige constante síntese e mediação das várias posições em debate.

A seguir um exemplo de quadro resumo no formato mais convencional e tradicional do marco lógico com os principais conceitos utilizados para construir a matriz de planejamento.

Quadro-resumo conceitual do Método do Quadro Lógico

Descrição	Indicadores objetivamente comprováveis	Fontes de comprovação (verificação)	Pressupostos
Objetivo Superior (OS) Para o qual o projeto deverá contribuir	Como vamos medir o conteúdo do Objetivo Superior? Qualidade, quantidade, duração, local, grupo destinatário	Que documentos, elaborados no projeto ou provenientes de outras fontes, podem ser utilizados para comprovar os indicadores a serem medidos?	Que fatores externos têm que ocorrer, para que o Objetivo do Superior seja mantido no longo prazo
Objetivo do Projeto (OP) Com que contribuimos essencialmente para alcançar o Objetivo Superior	Como vamos medir o conteúdo do Objetivo do Projeto? Idem	Idem	Que pressupostos têm que ocorrer, para que o Objetivo Superior seja alcançado
Resultados Que têm que ser obtidos (quantidade e qualidade), para alcançar o efeito esperado (OP)	Como vamos medir o conteúdo dos Resultados? Idem	Idem	Que pressupostos – em relação aos Resultados – têm que ocorrer, para que o Objetivo do Projeto seja alcançado
Atividades Pacote de medidas do projeto visando alcançar os resultados pretendidos	Quanto custa ou quais os insumos requeridos (incluindo pessoal) para executar cada uma das atividades?	Que documentos comprovam os indicadores a serem medidos?	Que pressupostos - definidos como fatores externos, em relação às Atividades – têm que ocorrer, para que os Resultados sejam alcançados
			Pré-requisitos Condições prévias e requisitos para implementar as atividades

4. Monitoramento e Avaliação de Projetos

A primeira dificuldade na avaliação de um projeto (ou uma política pública) é encontrar arquiteturas metodológicas ou desenhos de projetos que não foram feitos para serem avaliados. Se o projeto não resulta de uma metodologia consistente de planejamento estratégico, ou seja, não avalia a situação inicial com a devida profundidade é impossível avaliar impactos ou resultados de forma conclusiva. Compreender um projeto é antes de tudo apreender a complexidade do problema que o determinou, complexidade entendida como uma situação onde não é possível separar saberes de forma independente (o econômico, o político, o psicológico, por exemplo), o recorte acadêmico das disciplinas especializadas torna a complexidade dos problemas um ente abstrato, desprovido de concretude e conexão com outros elementos. Assim a avaliação deve enfrentar este primeiro desafio, apreender a multidimensionalidade dos fenômenos, recusar a formalização arbitrária que separa saberes. (Morin, 2000).

Segundo Capitani (1993), por exemplo, os processos de avaliação podem apresentar sintomas de fracasso antecipado como: muitas vezes a avaliação é dispensada quando é possível, gera ansiedade e reações defensivas ao invés de receptividade, dificuldade de definir critérios justos para realizar avaliações, o processo avaliativo não gera informações úteis para a decisão dos gestores, não há definição compartilhada entre avaliados e avaliadores sobre os objetivos da avaliação, muitos processos reais de decisão são ocultos e não-transparentes, objetos avaliados com mesmos procedimentos apesar de níveis de complexidades diferenciados, falta de pessoal treinado, etc. O maior problema apontado é a desconexão existente entre o processo de monitoramento (que é pré-condição para a avaliação) e o processo propriamente dito de avaliação com os procedimentos decisórios reais da organização. Uma das causas desta ritualização e burocratização dos processos avaliativos é a pretensão ilusória de produzir informação completa, aparentemente neutra e objetiva, sobre problemas do tipo quase-estruturados, cuja natureza é difusa e leitura dependente do universo ideológico-cognitivo do observador. Segundo os princípios metodológicos de planejamento aqui apresentados a avaliação de projetos ou de políticas só adquire capacidade de impulsionar a cultura de planejamento, isto é, funciona como um “motor”

para ampliar os níveis de planejamento sistêmico se, e somente se, for conectada aos processos de tomada de decisão, ao modo como o “governo se governa”. Como corretamente afirma Garcia (2001, p. 25):

“A atividade mesma de avaliar é compreendida de diferentes maneiras. Não é raro que pessoas ligadas a instituições, programas e projetos, na posição de objeto da avaliação, considerem-se a caminho do cadafalso. Muitos *avaliadores*, por outro lado, sentem-se mais realistas do que os reis, mais poderosos e oniscientes que os deuses do Olimpo. Entre os que se dedicam ao tema, há razoável consenso de que o processo avaliativo exitoso possui quatro características fundamentais: (i) deve ser útil para as partes envolvidas no processo; (ii) tem que ser oportuno, ou seja, realizado em tempo hábil para auxiliar a tomada de decisão, que é um processo incessante; (iii) tem que ser ético, isto é, conduzido de maneira a respeitar os valores das pessoas e instituições envolvidas, em um processo de negociação e de entendimento sobre os critérios e medidas mais justas e apropriadas; (iv) tem que ser preciso, bem feito, adotando-se os cuidados necessários e os procedimentos adequados para se ganhar legitimidade.”

Será tentando sempre fazer esta conexão – que confere legitimidade e por isso, aceitação e compartilhamento da avaliação – que esta metodologia foi desenvolvida. A qualidade de avaliação e monitoramento de um projeto depende diretamente da qualidade do desenho global do projeto. Por exemplo, se a identificação do problema, suas causas, sintomas e efeitos na fase inicial do planejamento estratégico foi incompleta, parcial ou insatisfatória, provavelmente será muito difícil obter eficácia no monitoramento do projeto simplesmente porque não se sabe o que está sendo resolvido, não há como saber se o problema está diminuindo ou aumentando no decorrer da gestão. Outra condição necessária para a avaliação é a elaboração de um bom projeto no seu aspecto operacional. A Matriz do Quadro Lógico fornece, se bem elaborada, um pré-desenho estrutural do projeto, mas há informações adicionais que devem ser detalhadas. Na literatura sobre projetos há vários nomes para esta etapa: “projeto operacional” ou “projeto executivo”, o que merece toda atenção agora é o detalhamento operacional da MQL. Além dos indicadores para os vários níveis que já

devem estar prontos (assim como suas fontes de verificação) serão necessários para cada atividade estabelecer - no mínimo - as seguintes informações: (a) quais recursos serão necessários (já previamente debatidos na etapa da MQL), (b) quais produtos serão gerados pela execução destas atividades, (c) precisar os resultados previstos em cada uma delas (já previamente debatidos na MQL) e (d) quais os participantes do grupo de planejamento serão responsabilizados pela coordenação de sua execução. Outras informações adicionais são necessárias como o cronograma previsto de execução, as interfaces internas e externas necessárias para obtenção dos produtos e resultados previstos. O detalhamento de um projeto pode (e deve) ser feito detalhadamente respeitando sempre o princípio de envolver diretamente no planejamento das atividades os grupos ou pessoas envolvidas na sua execução. O grau de agregação de atividades em um projeto, ou de combinação de vários projetos para formar um programa depende de vários fatores, complexidade do problema que se quer resolver e correspondente complexidade do quadro-lógico elaborado, tamanho e abrangência da organização, grau de conflito ou interesses divergentes no público alvo do projeto, etc...

A avaliação do projeto *será sempre uma avaliação situacional*, isto é, será sempre um juízo técnico e político na conjuntura de execução do projeto, que permite captar e avaliar a realidade, analisar o desenvolvimento inicial de novos problemas e avaliar a direcionalidade geral do planejamento estratégico. Só faz sentido avaliar a eficácia, eficiência e efetividade de um projeto dentro do contexto mais complexo de avaliação do planejamento estratégico, da conjuntura presente e futura (cenários) e da própria evolução da organização que planeja. Portanto deve-se recusar totalmente padrões de conduta e procedimentos burocráticos e formalistas, comuns em algumas áreas do setor público, que costumam avaliar projetos ignorando a complexidade do sistema social e a cultura organizacional. A avaliação situacional é aquela que, a partir do ponto de referência teórico e ético-moral daquele que faz a avaliação, é capaz de apreender esta realidade complexa e contraditória. Neste sentido a avaliação de um projeto é feita previamente quando é analisada a viabilidade do projeto, se as suposições são verdadeiras, o projeto é localizado dentro dos vários cenários do planejamento estratégico, as opções estratégicas em relação aos demais atores são revisadas, etc...,

e a avaliação *a posteriori* quando o projeto está em execução ou já produziu os resultados esperados. É esta segunda avaliação que demanda um bom desenho operacional e um conjunto de indicadores, inclusive indicadores associado à evolução do problema inicial que estimulou a criação do projeto. Normalmente indicadores que monitoram a situação problemática inicial estão associados ao objetivo do projeto ou ao objetivo superior da organização porque há sempre uma relação lógica entre objetivo da organização e a seleção do problema. Por exemplo, um problema declarado da seguinte forma “o sistema de transporte urbano é ineficiente” está obviamente associado ao objetivo do órgão público, gestor do sistema, em garantir eficiência, eficácia, qualidade,..., ao sistema de transporte urbano.

As características básicas do sistema de avaliação devem ser:

- **Objetividade:** entendida como capacidade de apreender a realidade a partir de determinada referência situacional, explicitada por quem observa e faz a análise. Ser objetivo não é “ser neutro” ou “imparcial”, mas analisar a realidade com a máxima consciência possível dos próprios vieses e distorções de foco (admitir uma certa “cegueira situacional”).
- **Completa:** significa uma negociação permanente entre o que é viável e factível e o que é ideal e perfeito, dados coletados à exaustão geralmente tornam o processo avaliativo nebuloso e difuso, há necessidade de focalização é permanente.
- **Validade e confiabilidade:** exige coerência entre os instrumentos e conceitos usados pela medição e o que se pretende medir. Depende da estabilidade e qualidade dos dados coletados.
- **Qualidade:** é a adequação entre a informação obtida e o uso que se quer, é uma condição necessária para a boa avaliação.
- **Estabilidade:** desde que sejam adotados os mesmo métodos e conceitos, os resultados da avaliação não devem variar com o avaliador.

Segundo Cohen (1993) as avaliação podem ser classificadas de acordo com o momento em que se realizam, em função de quem realiza a avaliação, em função da escala do projeto e ainda em função dos destinatários da avaliação.

A primeira tipologia diz respeito à avaliação (a) *ex-ante* e (b) *avaliação ex-post*. Como o nome sinaliza na avaliação anterior à realização do projeto o objetivo fundamental é

definir se o projeto deve ou não ser implementado. Em alguns casos é possível aplicar o método da Análise Custo-Benefício (ACB) e a Análise Custo-Efetividade (ACE) para hierarquização entre vários projetos alternativos. O primeiro método para avaliação de projetos econômicos e o segundo para projetos sociais⁴¹. Na avaliação posterior (b) a dimensão temporal permite dois níveis de análise:

- (a) Avaliação de processos: realizada durante a execução do projeto para determinar o grau de compatibilização entre os objetivos do projeto e os componentes do projeto, de forma periódica, com foco na eficiência da operação do projeto.
- (b) Avaliação de impacto: procura determinar se o projeto está alcançando seus objetivos e quais os efeitos secundários.

A avaliação de processo “olha para frente”, enquanto a avaliação de impacto “olha para trás”, verificando se o projeto funcionou ou não. No primeiro caso os “clientes” da avaliação são os responsáveis diretos pelo projeto, no segundo caso são os gestores públicos ou a agências financiadoras.

Em função de quem realiza a avaliação pode-se desenvolver a (a) avaliação externa, com mais ênfase na metodologia, (b) avaliação interna, com provável ênfase no conteúdo do projeto (c) avaliação mista, combinando os dois processos e (d) avaliação participativa. Esta última adquire especial importância nos processos avaliativos porque introduz na cena institucional um elemento estratégico para a natureza participativa do planejamento público: a oportunidade de participação e protagonismo do público-alvo, dos beneficiários das políticas e projetos públicos. A criação de mecanismos e instrumentos de uma avaliação participativa (que depende muito do tamanho e natureza do projeto) cria os elementos essenciais de adesão da população ao processo de planejamento e com efeito de compromisso coletivo sobre o balanço crítico, as eventuais correções de rumo e os ajustes a fazer. A estratégia da avaliação participativa cria uma espécie de compartilhamento entre os gestores e a finalidade do projeto.

⁴¹ Os métodos quantitativos e qualitativos de avaliação de projetos como o *payback*, avaliação contingente, ACB, ACE, VPL, TIR, etc ..., podem ser encontrados didaticamente nas seguintes obras constantes da relação bibliográfica: CONTADOR, C. (1997) COHEN, capítulos X, XI, XII e XIII, E. e FRANCO, R. (1993) CLEMENTE, A (org) (2002)

Em relação á escala dos projetos a avaliação as estratégias são diferenciadas, projetos grandes demandam uma avaliação mais analítica e objetiva enquanto os pequenos a ênfase é mais qualitativa. A lógica da avaliação de grandes projetos é mais dedutiva, exigindo a construção de variáveis, indicadores, desagregando partes e depois reconstruindo um conceito mais geral. Nos pequenos projetos a lógica é mais indutiva, o avaliador julga o projeto como um todo mais facilmente. As técnicas de avaliação dos grandes projetos são mais quantitativas, já nos projetos de menor escala pode-se aplicar mais facilmente técnicas relacionadas aos métodos qualitativos relacionados, por exemplo, à antropologia cultural, à etnografia, pesquisa participante, histórias de vida, etc...O próprio avaliador em projetos pequenos tem mais interações com os gestores e o público-alvo, os resultados são quase colocados em perspectiva pessoal, fato quase impossível em projetos de maior porte.

As avaliações podem variar também conforme for a resposta a uma pergunta simples e direta: para quem avaliar ? Toda avaliação prepara um momento de transição para a tomada de decisão, mesmo que a decisão seja manter o que está sendo feito ou projetado conforme a idéia original. A complexidade da avaliação depende, assim, dos destinatários finais do relatório, quem deverá decidir sobre o processo final, dirigentes da alta direção da organização, quadros intermediários ou responsáveis executivos e operacionais. Neste sentido mesmo que haja uma base comum para a produção do relatório de avaliação, o seu uso é obviamente seletivo dentro da organização.

Uma síntese geral sobre os procedimentos gerais de avaliação pode ser retomada a partir de Capitani (1993, apud Garcia, 2001):

- a avaliação não é um elemento agregado ao *design* organizacional de instituições do setor público, mas é parte integrante da função de aprendizado institucional;
- a distinção entre avaliação cumulativa e formativa é ilusória: avaliações cumulativas visam à melhoria da administração do setor público, exatamente como a avaliação formativa. Uma avaliação cumulativa que não seja formativa (isto é, que não contribua para a tomada de decisão aprimorada) é irrelevante e constitui uma perda de recursos;

- a responsabilidade é uma condição que permite governar melhor e a avaliação é um dos instrumentos mais importantes para a melhoria do setor público, pois possibilita a tomada e a prestação de contas pela atribuição de responsabilidade;
- para ser eficiente a avaliação precisa ser sustentada por uma cultura de aprendizado: sem esta, corre o risco de se tornar um exercício irrelevante, ou pior, uma restrição burocrática sufocante;
- como parte integrante do aprendizado organizacional, a avaliação é um processo *contínuo* e interativo – uma *conversa* ou um discurso crítico com as pessoas envolvidas na execução ou atingidas pelas políticas, programas, projetos avaliados e, principalmente, com os que podem tomar decisões pertinentes;
- no setor público, a avaliação é ao mesmo tempo um medidor de eficácia e um veículo de responsabilidade. Nesse sentido, é um instrumento indispensável ao governo.

Na mesma linha o Escritório de Avaliação e Supervisão do Banco Interamericano reforça os aspectos mais críticos da avaliação de projetos sugerindo os seguintes itens (em espanhol no original):

“1. Imparcial: *Ello supone neutralidad, transparencia y equidad en el proceso de análisis y generación de conclusiones de evaluación. La unidad evaluadora y el evaluador no puede tener ningún interés personal o conflicto de interés, la imparcialidad debe prevalecer en todos los aspectos del proceso de evaluación.*

2. Creíble: *Lo más esencial de la credibilidad es la confianza que los involucrados y/o interesados tienen en la experiencia e imparcialidad del evaluador y el reconocimiento de la calidad del trabajo de la unidad evaluadora. Una buena evaluación debe aplicar normas claras y estrictas a la calidad del diseño de la evaluación, la confiabilidad y validez de los datos, asegurar el rigor del análisis de tales datos y hacer explícita la conexión lógica entre las conclusiones y las recomendaciones. Además, debe tener en*

cuenta las necesidades y perspectivas de los diversos involucrados/interesados en la evaluación.

3. Útil: *La medida cabal del éxito de un proceso de evaluación es su efecto sobre las personas y organizaciones que aprenden de dicho proceso. No puede esperarse que los efectos de los resultados de una evaluación en los destinatarios de la evaluación sean positivos a menos que tales resultados sean contribuciones oportunas al proceso de adopción de decisiones, y sean presentadas en un lenguaje claro y conciso que los involucrados/interesados puedan entender fácilmente.*

4. Participativo: *La práctica contemporánea de la evaluación hace mucho hincapié en la participación de todos los involucrados e interesados, incluyendo compartir la experiencia entre ellos. Así pues, la evaluación debe reflejar los diferentes intereses, necesidades y percepciones de los involucrados.*

5. Retroalimentador: *La evaluación debe generar información que contribuya a retroalimentar al proceso de toma de decisiones y el aprendizaje organizacional. Por consiguiente, el encargado de una evaluación también debe asegurar la disseminación sistemática de los resultados obtenidos entre los involucrados, incluyendo los diseñadores de proyectos y la alta administración encargada de formular políticas.*

6. Costo/Eficaz: *Como inversión institucional, las evaluaciones deben ponderar la relación entre las exigencias del rigor y la validez de la información y de su análisis con la obtención de un resultado o producto efectivo. Las evaluaciones deben agregar valor a la experiencia del interesado en el respectivo proyecto, y buscar que este resultado sea proporcional a la inversión que hacen los involucrados con sus propios recursos.” (fonte: www.iadb.org).*

Abaixo visualiza-se um exemplo baseado em aplicação real de uso do Marco Lógico em projeto de geração de renda no contexto de sustentabilidade ecológica, reserva de biosfera de cinturão verde. Observe o encadeamento da lógica horizontal (resultados decorrentes das atividades e pressupostos) e da lógica vertical (relação entre impacto

esperado, efeitos, resultados e atividades). Os indicadores possuem uma natureza qualitativa distinta relacionada a cada nível do quadro (impacto, efeito e resultado), note-se ainda que a cada resultado previsto estão associadas atividades e que entre os pressupostos das mesmas está o acesso às fontes de financiamento e a disposição dos participantes para interagirem proativamente no processo de elaboração/implementação do planejamento.

<p>IMPACTO</p> <p>Melhoria da qualidade de vida de famílias pobres na região ..., através de novos modelos de ação pública, tanto governamental como do terceiro setor.</p>	<p>INDICADORES IMPACTO</p> <p>1) Ao menos 30 famílias/ano dispõem de segurança alimentar e habitação adequada. 2) Ações iniciadas servem de referência para projetos similares.</p>	<p>PRESSUPOSTO P/ SUSTENTABILIDADE</p> <p>1) Fortalecimento das organizações da sociedade civil. 2) Consolidação da subprefeitura como indutor do desenvolvimento local.</p>	<p>INDICADORES</p> <p>1) Atuação integrada e c/ continuidade 2) Subprefeitura tem capacidade para elaborar e executar novos projetos</p>
<p>EFEITO</p> <p>Desempregados, em especial jovens e adolescentes em situação de risco, dispõem de acesso a postos de trabalho na própria região e novas fontes de renda.</p>	<p>INDICADORES EFEITO</p> <p>1) Ao final de cada ano, 30 jovens e/ou adultos dispõem de nova fonte de renda 2) Ampliação do volume de compra no crediário nas Casas Bahia.</p>	<p>PRESSUPOSTO P/ IMPACTO</p> <p>1) Interrupção da expansão de loteamentos clandestinos. 2) Regularização fundiária. 3) Fim das obras públicas de grande degradação ambiental. 4) Melhoria da educação pública</p>	<p>INDICADORES</p> <p>1) Estabilização da taxa de crescimento populacional. 2) Término do mercado imobiliário clandestino. 3) Vegetação intacta sobre todas áreas de manancial.</p>
<p>RESULTADOS</p> <p>1) Criada, através de articulação entre diferentes organizações, uma incubadora de cooperativas. 2) Empreendimentos, individuais e cooperativados, de produção e comercialização de produtos agroecológicos são assessorados. 3) Empreendimentos, individuais e cooperativados, de ecoturismo e turismo histórico/cultural são assessorados. 4) Fórum de Desenvolvimento Regional congrega os principais atores e consolida identidade regional própria. 5) Gerência regional da inserida ativamente como catalisadora de processos inovadores de desenvolvimento com foco na geração de trabalho e renda.</p>	<p>INDICADORES RESULTADO</p> <p>1) Anualmente são aprovadas ao menos duas propostas de crédito pelo PROGER. 2) Anualmente criada ao menos uma cooperativa que sobrevive aos cinco primeiros anos. 3) Região ... passa a figurar em guias e revistas de ecoturismo. 4) Região ... registra segurança alimentar.</p>	<p>PRESSUPOSTO P/ EFEITO</p> <p>1) Conselhos Gestores capazes de garantir uma política continuada de proteção e uso racional dos parques 2) Parceiros locais se envolvem ativamente no projeto ao longo do tempo. 3) Programas e projetos setoriais da Prefeitura de São Paulo são estendidos até a região 4) Famílias apoiam processo de mudança iniciados através da empregabilidade. 5) Compras públicas são redirecionadas</p>	<p>INDICADORES</p> <p>1) Continuidade das ações, mesmo após eleições 2) Disponibilidade de crédito e assessoria pela Prefeitura</p>
<p>ATIVIDADES</p> <p>1.1) Articular parceria local 1.2) Articular assistência técnica e assessoria 1.3) Formatar currículo de capacitação 1.4) Fazer estudos de mercado (lixo; habitação popular; serviços p/ órgãos públicos; produção alimentos) 2.1) Fazer levantamento dos potenciais 2.2) Elaborar um plano de negócio piloto 2.3) Assessorar projeto piloto</p>	<p>3.1) Fazer levantamento 3.2) Articular parcerias 3.3) Assessorar projeto piloto 4.1) Assessorar reuniões regulares 4.2) Montar projeto de marketing regional 4.3) Formar banco de dados e projetos</p>	<p>PRESSUPOSTOS P/ RESULTADOS</p> <p>1) Acesso a fontes de financiamento e assessoria técnica em manejo na Mata Atlântica. 2) Atores locais dispostos ao diálogo e crítica construtiva no âmbito do Fórum</p>	<p>INDICADORES</p> <p>1) ONGs de Mata Atlântica prestam assessoria 2) FNMA e PPG7 são acessados 3) Baixa rotatividade dos membros do Fórum</p>

5. A execução do Marco Lógico na ótica do BID/BIRD

A *Office of Evaluation (EVO)* do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em meados dos anos noventa havia concluído que somente alguns poucos empréstimos do banco possuíam uma construção metodológica capaz de permitir um monitoramento e avaliação qualificadas, neste período quase um terço dos projetos do banco estavam atrasados, em ritmo muito lento de execução ou adiados. Situação similar era vivida pelo Banco Mundial, o BIRD. Assim o uso do marco lógico se consolidou como importante fase preliminar para definição do empréstimo e das análises econômicas e financeiras convencionais. A implementação dos projetos utilizando esta metodologia segue os seguintes passos:

- (a) programação (*programming*): os técnicos em planejamento do país mutuário se concentram na definição do problema a resolver, do objetivo geral e seu indicador, isto é, as primeiras duas células do marco lógico.
- (b) Identificação (*identification*): durante esta fase o mutuário e a representação do banco no país compõe um grupo técnico para cuja função é a análise de projetos alternativos que possam contribuir com a solução do problema. Este estudo é chamado "Perfil 1" (*Profile I*) e seleciona o melhor projeto proposto definindo o objetivo do projeto e os indicadores correspondentes. Já nesta etapa iniciam-se várias análises distintas: (a) a análise de custos ambientais do projeto e formas de compensação ou neutralização, (b) análise econômica, (c) análise institucional para identificar as alternativas mais viáveis para execução e operação do projeto, (d) análise financeira que examina a capacidade das demandas financeiras de todo o setor. Nesta fase são detalhados também interesses específicos de gênero, segmentos específicos da população envolvida e eventuais modificações institucionais para execução do projeto.
- (c) Preparação do Perfil II e orientações: durante a orientação dos técnicos do banco a equipe do projeto se concentra no dimensionamento do projeto, o que implica estabelecer a relação de resultados do objetivo do projeto e geral em termos de quantidade, tipo, volume e custo das atividades do projeto. No Perfil II a equipe pode modificar os indicadores, mas não pode mais mudar os objetivos gerais (*goal*)

e do projeto (*purpose*), sob pena de redesenhar todo o Perfil I. O Perfil II deve incluir os resultados (*outputs*), seus indicadores e supostos que tem que cumprir-se para alcançar os objetivos gerais, do projeto e os próprios resultados desejados. A concentração desta etapa recai sobre as suposições, especialmente a viabilidade financeira e orçamentária do projeto (as contrapartidas, por exemplo), as condições contratuais, as capacidades institucionais de execução e o escritório de execução do projeto. Esta etapa conclui formalmente a aplicação do marco lógico.

- (d) Análise e preparação do documento de empréstimo (*loan document*): O relatório dos seminários do marco lógico servem agora para orientar os principais aspectos que devem ser abordados por avaliações complementares ou de apoio a serem incluídas no informe final do Banco. Estes estudos adicionais podem incluir avaliações sobre os impactos ambientais, capacidade financeira e solvência do mutuário ou viabilidade econômica. O marco lógico deve reunir não só os principais traços do projeto (objetivos, indicadores, resultados, atividades), como também os objetivos do próprio banco, por exemplo, contribuir para erradicação da pobreza absoluta ou diminuir os impactos negativos no meio-ambiente. Nesta fase o relatório do projeto é estudado pelos vários departamentos e comitês internos do Banco e o marco lógico constitui uma espécie de resumo executivo (*executive summary*), um panorama sintético do projeto.
- (e) Execução do projeto (*project execution*): A execução é feita com base no plano operacional ou de execução que deriva do marco lógico, particularmente os resultados e atividades previstas.
- (f) Avaliação *ex-post* (*ex-post evaluation*): na faz de avaliação os avaliadores podem saber com o marco lógico antecipadamente os resultados esperados e onde se pode buscar informações para verificar se de fato foram obtidos ou não (*means of verification*).

O BID estabelece uma extensa lista de verificação (*checklist*) para checar a qualidade do desenho do projeto, enumeramos alguns itens com objetivo ilustrativo:

- Os objetivos gerais estão claramente descritos;
- os indicadores dos objetivos são verificáveis em nível de quantidade, qualidade e tempo;

- O projeto tem só um objetivo a alcançar e está claramente descrito;
- Os indicadores do objetivo do projeto não são um resumo dos resultados, mas uma forma independente de medir o alcance do objetivo do projeto;
- Os indicadores do objetivo do projeto mensuram o que é importante e avaliam qualidade, quantidade e tempo., mensuram os resultados esperados ao final da execução do projeto;
- Os resultados do projeto estão claramente expressados, todos são necessários para cumprir o objetivo do projeto, incluem todos os itens sobre os quais o gerente do projeto é responsável, os seus indicadores são confiáveis;
- As atividades identificam todas ações necessárias, sua relação com o orçamento é realista;
- A relação entre objetivos gerais e do projeto é lógica, a lógica vertical é realista em seu conjunto;
- As suposições no nível das atividades não incluem nenhuma ação que tenha que ser executada antes que iniciem as atividades.
- As atividades, os resultados, o objetivo do projeto e os objetivos gerais, junto com os respectivos pressupostos descrevem as condições necessárias para alcançar a etapa posterior, nesta ordem (lógica horizontal);
- O marco lógico propicia informação necessária para avaliação do projeto (ex-post).

Os projetos no contexto da cooperação internacional

Na administração pública, no terceiro setor e nas ONGs em geral a busca de financiamento para implementar projetos de desenvolvimento é uma tarefa constante, particularmente na viabilização de investimentos na modernização de serviços públicos e no combate às desigualdades regionais.

Fatores conjunturais e estruturais contribuem também para o crescimento dos financiamentos externos: escassa poupança interna, aumento progressivo das relações econômicas multilaterais, dependência tecnológica, etc...

Desde 1975 a Organização das Nações Unidas (*Informe Dag Hammarskjöld*) estabeleceu um indicativo para que os países ricos desenvolvessem mecanismos de

cooperação financeira e técnica com os países pobres. Neste sentido desenvolveram-se a partir de meados dos anos setenta diversas agências de cooperação norte-sul apresentando várias modalidades de intercâmbio possível. A cooperação pode apresentar várias configurações possíveis: pode ser bilateral ou multilateral, financeira, técnica ou cultural, o tipo de financiamento pode exigir contrapartida monetária ou não-monetária ou ainda parte dos recursos pode ser a “fundo perdido”, isto é, sem necessária contrapartida local em moeda.

A cooperação técnica pode operar numa gama vasta de ações articuladas, desde enviar peritos ou consultores até a distribuição de bolsas de estudo e a própria elaboração de projetos de cooperação financeira. O conceito central para a cooperação técnica internacional não é a “ajuda”, mas a “parceria”, pois ambas as partes tem benefícios recíprocos com o projeto. No sistema de agências da ONU, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) tem sido constante em financiamentos não-reembolsáveis para países como o Brasil. No âmbito do governo Brasileiro a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) vinculada ao Ministério das Relações Exteriores promove e monitora todo projeto que envolve cooperação técnica⁴².

Segundo a ABC o “ instrumento básico para análise e avaliação de um pedido de cooperação técnica é o PCT. Este documento deve conter todas as informações de conteúdo sobre o escopo do projeto a ser desenvolvido e sobre a situação existente que motiva a sua implementação. Três pontos fundamentais devem ser esclarecidos no documento de projeto: (a) o que se pretende alcançar com a implementação do projeto, ou seja, o seu objetivo; (b) porque é importante e necessário implementar o projeto, ou seja, a sua justificativa; (c) quanto é necessário para executar o projeto, ou seja, quais são os recursos exigidos (humanos, materiais, tempo). Subsidiariamente, o PCT deve apresentar: (a) o plano de trabalho elaborado; (b) dados que especifiquem claramente a cooperação técnica proposta e informações sobre a instituição executora e (c) recursos que a mesma alocará para a execução do projeto. Uma das principais preocupações que uma instituição executora de projeto deve ter em mente é com a sustentabilidade

⁴² No site da ABC estão disponibilizadas todas informações relevantes para elaboração de projetos de cooperação técnica, o Manual de Orientação para Projetos de Cooperação Técnica Internacional, PCT, inclusive os roteiros de projetos: www.abc.mre.gov.br.

dos produtos gerados pela cooperação. Obtém-se a sustentabilidade por meio de uma atenção constante com a qualidade da estratégia formulada, com a correta identificação dos resultados a serem alcançados, com a gerência eficiente do plano de trabalho e, enfim, com a seleção apropriada dos insumos necessários. O Projeto de Cooperação Técnica - PCT tem o seguinte roteiro: (1) Identificação do Projeto, (2) Justificativa, (3) Objetivos e Resultados, (4) Plano de Trabalho, (5) Cooperação Externa Solicitada, (6) Contrapartida Oferecida e (7) Anexos do Plano de Cooperação Técnica (credenciais da instituição executora e Curriculum dos responsáveis” (fonte: ABC). Cabe assinalar que uma das metodologias mais difundidas no Brasil para elaboração de projetos de desenvolvimento, o Planejamento de Projetos Orientado por Objetivos (em alemão, ZOPP) foi disseminado a partir da cooperação técnica bilateral com o governo alemão realizada no Brasil pela organização denominada GTZ⁴³, que adotou esta adaptação participativa do *logical framework* como roteiro básico para elaboração de projetos. O maior volume de cooperação técnica bilateral, aprovado por acordos amplos que são renovados periodicamente entre os países signatários, é realizado com a Comunidade Européia de um modo geral e em particular com a Alemanha, Japão, Itália, Espanha, Canadá e França. Além da Agência ABC, o governo brasileiro possui outras organizações com competências específicas nesta área: a Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Ensino Superior, a CAPES, vinculada ao Ministério da Educação, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Tecnológico, o CNPq, e a Financiadora de Estudos e Projetos, vinculados ao Ministério da Ciência e Tecnologia. A cooperação financeira internacional acontece sob o contexto multilateral ou bilateral, implica na realização de empréstimos (financiamentos) aos países mutuários ou tomadores geralmente de longo prazo com com taxas e prazos mais favoráveis se comparados às linhas de financiamento tipicamente comerciais. Além do Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento, o BIRD, também conhecido como Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o BID, há um

⁴³ A GTZ, Cooperação Técnica Alemã (*Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH*), empresa pública de direito privado, criada em 1974, com o objetivo de gerenciar os projetos de cooperação técnica, é responsável pela implementação da contribuição alemã, por delegação do Ministério Federal de Cooperação Econômica e Desenvolvimento (BMZ), maiores informações no site www.gtz.org.br.

conjunto de fundos do sistema ONU, bem como diversas organizações regionais de fomento tanto na América Latina quanto na Europa. A obtenção de recursos internacionais não é uma tarefa fácil por dois motivos muito óbvios, o primeiro deles é a exigência natural de condições de endividamento analisadas previamente pelo órgão financiador e pelas autoridades financeira nacionais (Secretaria do Tesouro Nacional, Banco Central, o Senado Federal que aprova os limites de endividamento, etc...) a outra, superada a primeira, é a necessária montagem de uma estrutura de elaboração, execução e avaliação de projetos na organização tomadora, seja ela uma administração municipal ou estadual. Todos os passos estão normatizados pela SEAIN/MP até o *final agreement* das partes envolvidas. No Brasil os pedidos de financiamento internacional são analisados pela Comissão de Financiamentos Externos, a COFIEX (decreto nº 3.502/ 2000) vinculada à Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento (www.planejamento.gov.br). O pedido de cooperação financeira denomina-se “Carta Consulta”, é um documento que serve como um termo de referência para o projeto e normalmente já resulta de intensa troca de informação entre o provável órgão financiador internacional, o agente financeiro local (um banco, por exemplo) e o tomador final do empréstimo. A carta-consulta é um documento chave na elaboração do projeto e na própria relação de cooperação financeira porque ela fixa uma espécie de “termo de referência” mais geral sobre o qual o projeto e a instituição vão operar no período seguinte. Ela é composta por quatro partes básicas: informações sobre o projeto, informações sobre o mutuário, executor e co-executores, detalhamento físico-financeiro da proposta e responsáveis pelo projeto, contatos com SEAIN-COFIEX, etc.

A COFIEX analisa os projetos segundo as seguintes diretrizes gerais:

“(a) Prioridade dos Projetos: a COFIEX, na identificação de projetos para financiamento externo, deverá observar as prioridades dos planos e programas governamentais de investimento. No caso de projetos federais, o enquadramento do projeto observará, em particular, o Plano Plurianual e a Lei da Diretrizes Orçamentárias - LDO. (b) Impacto sobre o Déficit Público: os projetos serão examinados à luz do impacto das contrapartidas e dos encargos destas operações sobre o déficit público. (c) Desempenho do

Mutuário/Executor: o desempenho, passado ou presente, do mutuário e do executor em outros projetos financiados, constitui aspecto relevante na avaliação da proposta. (d) Simplicidade da Proposta e Arranjo Institucional do Projeto: a COFIEX dará preferência a projetos com desenho simples, evitando-se arranjos institucionais que apresentem diluição de responsabilidade de gestão entre vários órgãos. (e) Posição Financeira do Mutuário: quando o mutuário for Estado, Município, Distrito Federal, Empresa Estatal (federal, estadual ou municipal) ou Autarquias a posição financeira destes deverá refletir: capacidade de endividamento; capacidade de aporte de recursos de contrapartida; adimplência junto à União; e oferta de contragarantia que efetivamente cubra a concessão do aval pelo Tesouro Nacional. (f) Composição dos Recursos de Contrapartida: a COFIEX não analisará projetos que não tenham claramente definidas as fontes de contrapartida. Em princípio, a Comissão não acatará previsão de recursos federais na composição do quadro financeiro de projetos de Estados e Municípios e priorizará os projetos cuja contrapartida componha-se integralmente de recursos próprios do proponente. Projetos federais que não se limitem a ações de sua competência exclusiva deverão contar com o apoio financeiro do(s) Estado(s) ou Município(s) beneficiados. Projetos que prevejam o repasse de recursos federais a fundo perdido a Estados e Municípios receberão particular atenção da COFIEX, no que diz respeito à sua pertinência, prioridade e impacto sobre o déficit público” (Manual de Financiamentos Externos, 1994).

Cada instituição parceira no projeto (seja ela a JICA japonesa ou o BID) possui um roteiro metodológico específico, porém quase todos são variações sobre a matriz do quadro-lógico. Projetos de cooperação financeira com os bancos internacionais envolvem quantias significativas de recursos (empréstimos prioritários acima de cem milhões de dólares), envolvendo negociações que podem durar de dois à quatro anos até o início da implementação.

Dois aspectos na cooperação financeira internacional, especialmente com os Bancos internacionais, merecem uma análise mais detida: a fase de identificação do projeto e a constituição da unidade de gerenciamento do projeto. A identificação é a primeira fase da elaboração do projeto, não sendo propriamente seu desenho mas uma “pré-análise de viabilidade” das condições gerais do problema, da organização proponente e das alternativas possíveis. Segundo Baum e Tolbert (1985) o estágio de identificação implica na execução de um conjunto de procedimentos para formatação do “perfil” do projeto quais sejam:

- As principais opções e alternativas identificadas de modo a garantir a adequação das escolhas iniciais e a concordância prévia da instituição financiadora;
- As principais questões de política administrativa que afetam o resultado do projeto estão identificadas e apresentam possibilidade de solução com os recursos disponíveis pelo grupo;
- As opções escolhidas estão justificadas, dadas as primeiras estimativas de custos e benefícios esperados pelo projeto;
- Numa primeira análise o projeto tem apoio adequado tanto dos gestores políticos quanto dos futuros e prováveis beneficiários;
- Há possibilidades razoáveis de obter-se financiamento adequado de fontes locais ou externas;
- Há possibilidades de elaboração de um plano específico para o projeto com o grau de detalhamento necessário para sua implementação.

Tem havido uma tendência para que as organizações públicas tomadoras de empréstimos internacionais para projetos de desenvolvimento criem unidades específicas de gerenciamentos do projetos, chamadas UGPs. Na maioria dos casos são contratadas empresas nacionais ou internacionais de consultoria que montam as equipes para execução, monitoramento e avaliação dos projetos. Estas “unidades especiais” gestadas e consolidadas fora do ambiente institucional das organizações públicas funcionam como verdadeiros “enclaves” desconectados do contexto gerencial em que se estabelecem por força dos contratos. Em alguns tipos de projetos que são exigentes em recursos humanos ou técnicas gerenciais avançadas demais em relação ao órgão público tomado do empréstimo este mecanismo pode ter alguma eficácia no

curto prazo. Em outras situações a complexidade, a escala do projeto, exige uma força tarefa especial para enfrentar eventuais resistências burocráticas ou “anti-corpos” que se formam em projetos de reforma administrativa, por exemplo. O grande problema deste tipo de estratégia, que eventualmente neutraliza os benefícios anteriores, é a *impossibilidade de reprodução do funcionamento* das consultorias e unidades de gestão terceirizadas nas estruturas permanentes do serviços público. As equipes *ad hoc* devem ser rapidamente assimiladas pela estrutura na medida em que o projeto for se consolidando, os meios de comunicação e integração funcional devem ser permanentes de modo a evitar que a estrutura de gerenciamento do projeto ganhe mais autonomia que a necessária, se colocando acima da própria gestão política estratégica de uma secretaria de estado, por exemplo.

Capítulo IV Facilitação de grupos e técnicas de moderação

“O principal produto de um planejamento estratégico desenvolvido com a utilização de uma metodologia participativa não é o plano estratégico, mas a mudança organizacional proporcionada no processo” Silveira Jr. e Vivacqua, “Planejamento Estratégico e Mudança Organizacional”, Atlas, 1999.

A aplicação de metodologias de planejamento exige sempre e em todos os casos um processo de interação entre pessoas, este processo é fundamentalmente um momento de aprendizagem coletiva. A moderação ou facilitação deve a um só tempo promover a organização e coordenação necessária no processo de planejamento, estimular a participação de todos envolvidos (isto é crucial em metodologias participativas) e motivar o grupo para construir soluções de compromisso, sínteses político-administrativas capazes de coesionar o grupo (da direção à base) em direção aos objetivos estratégicos da organização. Portanto, aqui tem-se um primeiro alerta: moderar grupos não é tarefa fácil, especialmente se os grupos apresentam algum grau de conflito interno ou *disputas políticas mal processadas e resolvidas*, eventos comuns no cotidiano da administração pública. A aprendizagem é muito mais do que a mera transferência de conhecimentos, o processo de construção cognitiva da realidade é essencialmente subjetivo, racionalidade, não-racionalidade, conhecimento e intuição, ciência, lógica e arte se misturam inexoravelmente. A moderação de grupos deve saber potencializar virtudes e trabalhar as debilidades do grupo para que o produto seja resultado desta permanente interação, por isso, a importância da metodologia capaz de garantir a expressão comunicativa do grupo entre si. As técnicas e dinâmicas de grupo – muitas vezes utilizadas de forma automática e burocrática – servem basicamente a este propósito, viabilizar formas de expressão, de contato, de aproximação com “o outro” utilizando processos não-verbais, trabalhando a carga afetiva, o universo de sentimentos e as competências interpessoais. Resumindo, a moderação de grupo requer toda uma “dramaturgia” que envolve desde as adequadas condições físicas e materiais até a perícia pessoal de quem está protagonizando este importante papel.

Em síntese as principais variáveis que afetam este processo são: (a) a interação provocada entre elementos cognitivos, afetivos e psicomotores (atitudinais), (b) a experiência pessoal vivenciada por cada elemento do grupo e sua identidade coletiva prévia, (c) os diversos estilos de aprendizagem dos participantes, (d) a capacidade do moderador em manter e conduzir o processo de aprendizagem de forma aberta e flexível e (e) a correta combinação de técnicas de trabalho e aprendizagem com instrumentos metodológicos adequados (dinâmicas, jogos, simulações, etc...).

1. A dinâmica de evolução do grupo

Um grupo pode ser considerado como um campo de forças onde elementos bem definidos estão presentes. Segundo Moscovici (2001) estes elementos são: (1) Objetivos: até que ponto o objetivo do grupo é suficientemente claro e aceito por todos? Há convergência entre objetivos individuais e do grupo ? (2) Motivação: qual o nível de envolvimento real nos problemas do grupo ? Quanto tempo e energia é efetivamente devotada ao grupo ? (3) Comunicação: há espontaneidade ou distorção na recepção das mensagens ? Há troca de *feedback* ? (4) Processo decisório: o grupo decide por imposição de quem tem o poder, por votação ou consenso ? (5) Relacionamento: são de competição, cooperação ou conflitivas ? Como o grupo resolve relacionamentos conflitivos ? (6) Liderança: como é exercida e quais seus estilos ? Como o poder se distribui no grupo ? e (7) Inovação: como o grupo recebe idéias novas ? De que forma os procedimentos são modificados ? Estes sete elementos definem a dinâmica do grupo, isto é, seu modo de funcionamento. No processo de planejamento o grupo é desafiado a olhar criticamente para a trajetória da organização de que faz parte, sua situação atual e conformação de uma situação objetivo no futuro. Este momento mobiliza forças variáveis que afetam diferenciadamente estes sete componentes, momentos de otimismo e euforia podem dar lugar à frustração e decepção na medida em que o processo de planejamento não atingir seus objetivos. Deve-se lembrar que a elaboração de um plano ou projeto é apenas parte do processo de planejamento, na verdade, o processo que envolve o amadurecimento coletivo de uma equipe dirigente ou um setor qualquer é tão ou mais importante que o resultado final desejado por todos,

de qualquer forma, o planejamento é um traço cultural e uma prática permanente de gestão estratégica.

Se a dinâmica de um grupo não reproduz os movimentos ritmados de uma máquina que pode ser previamente programada, também não é verdade que toda experiência grupal é o conflito permanente. Na verdade todo grupo evolui num processo constante de adaptação, luta por seus objetivos, integração entre as partes e manutenção de um padrão comportamental, até que fatores internos ou externos estimulem novos processos adaptativos, ou seja, a dinâmica de um grupo no processo de planejamento é sempre uma oscilação entre padrões de conflito e equilíbrio precário. O moderador deve ter a capacidade de distinguir tais movimentos, considerando os aspectos da personalidade de cada participante, promovendo inclusive integração emocional e afetiva.

O conflito de opiniões na dinâmica do grupo é normal, desejável e inevitável. A natureza legítima do conflito decorre de posicionamentos situacionais diferenciados entre os membros do grupo (fontes de informação, objetivos pessoais, crenças, sentimentos, etc...) e não deve ser bloqueada ou tratada com fugas e evasivas pelo grupo. Será preciso identificar a natureza das diferenças, as condições subjacentes ou o contexto e o seu estágio de evolução, dos primeiros sintomas até a radicalização e disputa aberta dentro do grupo. Nos processos de planejamento é impossível evitar conflitos através da escolha prévia dos participantes a partir de uma mesma posição ou referência política pois nos processos participativos de fato há sempre uma parte do grupo de planejamento que representa posições eleitas ou delegadas de setores da organização, nem sempre em estrito acordo com os princípios da direção. De qualquer forma a pior opção no enfrentamento das diferenças internas é deixar que a lealdade baseada unicamente na hierarquia ou o medo de reprovação e punição do chefe reprimam a criatividade que só se desenvolve quando as diferenças afloram livremente. A superação das divergências passa também pela criação de uma atmosfera organizacional (ou clima) que deixe as pessoas à vontade para se exporem sem medo ou ameaças (veladas ou diretas). A ameaça de um chefe que levanta a voz ou assume uma postura corporal agressiva e hostil, por exemplo, gera um reflexo defensivo por parte dos funcionários, reduz a tolerância recíproca às diferenças e ambigüidades, à

incerteza do novo e não-familiar. Liberdade para expressar-se sem censura ou possibilidade de retaliação são fundamentais para aprender a conviver com as diferenças. A saída mais adequada nestes casos é criar as condições para transformar diferenças em soluções de problemas:

“esta abordagem de resolução de problemas ajuda a lidar com sentimentos que acompanham discordâncias, tais como frustração, ressentimentos, hostilidade. Através de aceitação e colocação aberta de sentimentos, o líder ajuda a evitar a repressão de sentimentos que explodiriam em ocasiões inoportunas. Auxilia também a canalizar energia gerada por sentimentos para atividades construtivas ao invés de destrutivas. O conflito em si tende a fazer com que o indivíduo procure meios de enfraquecer e minar os que discordam dele, ao passo que a abordagem de resolução de problemas leva o indivíduo a aceitar as discordâncias como sendo potencialmente vantajosas e enriquecedoras a seus próprios objetivos, idéias e procedimentos” (Moscovici, 2001, p. 151)

É óbvio que esta opção exige mais tempo, dedicação e método, sob pena de aguçar ainda mais o conflito para posições irreconciliáveis o que comprometeria a existência do grupo enquanto grupo, o mais cômodo seria acomodar ou conformar-se com as diferenças.

Toda diferença gera conflito, todo conflito deve ser superado positivamente, uma nova síntese deve surgir e isto representa mudança no comportamento e na dinâmica do grupo. Toda mudança implica em resistência que pode ser - caso seja uma reação normal e sadia - um processo de adaptação transitória, de instabilidade passageira diante de um novo padrão que ameaça costume e prática familiares. Há várias formas de reação à mudança: bloqueios, fuga, mecanismos de defesa, seletividade perceptiva, esquecimentos seletivos, racionalizações, etc... Cabe ao moderador ou facilitador do grupo ajudar a transformar progressivamente a insegurança diante da necessidade de mudança em níveis maiores de autonomia e previsibilidade.

As fases de evolução psico-social dos grupos podem assumir durações variadas, o moderador deve estar alerta para manter os objetivos do seminário de planejamento,

para isso deve manter sempre um argumento de autoridade em relação ao grupo, evitando reproduzir relações autoritárias presentes eventualmente na organização:

(1) Aquecimento ou quebra-gelo	A dependência do moderador é grande, os participantes testam o moderador e definem os espaços de poder de cada um, fase tensa e fundamental para começar bem o trabalho de moderação.
(2) Disputa interna e definição de papéis	O moderador estabelece as regras do jogo do grupo, objetivos e organização interna, os participantes assumem diversos papéis, a liderança interna se consolida, há mais segurança e confiança no trabalho do moderador, os bloqueios diminuem.
(3) Surge um padrão de relacionamento	Os participantes estabelecem um padrão de comunicação, a conversa flui com mais clareza e objetividade, os sentimentos são manifestados com mais sinceridade e solidariedade interna. Os conflitos tornam-se mais explícitos e sistematizados.
(4) Diferenciação e criatividade	Os participantes adquirem mais autonomia e eficiência. Os conflitos começam a ser processados positivamente, novas identidades dentro do grupo são recriadas, a dependência do moderador diminui.
(5) Integração e maturidade	O grupo atinge o momento de maior coesão interna sobre pontos importantes de divergências, os conteúdos emocionais e afetivos são manifestados naturalmente e aceitos pelo grupo.
(6) Autonomia	É a fase de “terminação” da experiência de grupo, de retorno às funções rotineiras, agora iluminadas sob a inspiração pessoal e coletiva vivida no grupo. Cada participante se sente desafiado a reproduzir no seu cotidiano o aprendizado do grupo.

2. Técnicas e dinâmica para o trabalho com grupos

Os jogos dramáticos e as dinâmicas de grupo⁴⁴ tem demonstrado enorme utilidade no processo de moderação de grupos de planejamento estratégico por razões evidentes: o jogo estabelece uma “ordem lúdica” que ao interromper temporariamente a rotina de trabalho, possibilitando a um só tempo estimular a criatividade, a espontaneidade e o convívio democrático (por exemplo, entre pessoas de relação hierárquica subordinada), além de ajudar no processo de maturidade do grupo na medida em que o processo de planejamento avança e gera tensões. O simples domínio de uma ferramenta específica, por exemplo, a aplicação de um “júri simulado” para aprofundar determinado tema, não faz do moderador um especialista em dinâmicas de grupo, muito menos em metodologia de planejamento. O idealmente recomendável é planejar processos de planejamento estratégico participativos com a co-moderação de especialistas neste temas, geralmente psicólogos organizacionais e outros profissionais. Então estes são os principais alertas sobre o uso indiscriminado ou amador de técnicas: (a) o domínio de algumas técnicas não faz seu aplicador um mestre em dinâmicas de grupos, quando se trata de mobilizar sentimentos todo cuidado é pouco e só a experiência proporciona a sensibilidade para tratar com dinâmicas de grupo de forma produtiva, (b) não confundir jogos e simulações com pirotecnia ou representações cênicas que se esgotam em si mesmo, tudo deve fazer algum sentido para o grupo, para cada participante, para o moderador, (c) cada situação demanda uma adaptação específica, não há receita universal aplicada em todos os grupos, em todos os momentos, o moderador deve estar atento os aspectos particulares de cada grupo e sua história.

A aplicação de técnicas de grupo sempre apresenta algum grau de resistência, os motivos são diversos e complexos: o medo de exposição pública de deficiências ou falhas, o receio de enfrentar situações que questionam papéis, funções e o *status* de

⁴⁴ Não é objetivo deste capítulo descrever roteiros ou métodos de aplicação de jogos dramáticos ou dinâmicas de grupo, já existe vasta literatura em português citada na bibliografia: MOSCOVICI (2001), KROEHNERT, F. (2001), BROTTTO, F. O. (1997), “Oficina de Dinâmica de Grupos” de Simão de Miranda, Papyrus Editora, “A dinâmica do Trabalho de Grupo” de Áurea Castilho, Qualitymark Editora, 1994 ou “100 Jogos Dramáticos” de Ronaldo Yozo, Ágora Editora, 1996, entre outros.

cada um dentro do grupo, a acomodação e o conformismo com vivências, sentimentos e problemas da rotina, etc... O planejamento da atividade deve analisar detidamente o perfil do público envolvido, o contexto em que os seminários ou oficinas de planejamento (ou projeto) estão se realizando, as expectativas dos gestores ou direção das organizações, o grau de formação escolar dos participantes, suas funções na organização e outras informações que ajudem na concepção de cada dinâmica ou técnica a ser empregada em cada fase do processo de planejamento ou elaboração do projeto de forma participativa, com menor resistência. Situações limites que podem desencadear manifestações de angústia, depressão, raiva ou agressividade devem ser encaminhadas com ajuda psicológica especializada.

A experiência da comunicação é fundamental na dinâmica de evolução do grupo e no trabalho do moderador. A linguagem que usamos não só descreve uma realidade pré-existente como é fonte geradora de novas realidades porque realizamos verdadeiros “atos de fala”⁴⁵: prometemos, pedimos, ofertamos, afirmamos ou declaramos coisas, processos, pessoas, realidades, etc... Assim a linguagem cria e recria constantemente o mundo e as pessoas, o modo como as coisas são depende de como elas são ditas, as interpretações sobre o mundo, portanto são fundamentais para a convivência entre pessoas, grupos, sociedades. No grupo a comunicação ocorre sempre referenciada em dois processos distintos: uma fala ou origem e uma escuta ou destino. Saber escutar as diferentes mensagens é fundamental, entender qual sua história, origem, contexto cultural, ânimo,..., escutar é recriar uma identidade com o interlocutor reinterpretando sua fala para fazer ou criar um novo sentido. A técnica de moderação deve sempre considerar este processo de conversação. A técnica ou dinâmica a ser utilizada é na essência um processo de “conversação” do grupo entre si e com o moderador. Cada processo de conversação tem uma natureza distinta, pode servir para definir ações, possibilidades, justificativas ou simplesmente manter o processo de conversação em aberto.

⁴⁵ Os “speech acts” ou “atos de fala” são elementos da filosofia da linguagem do americano John R. Searle, para ela a capacidade dos atos de fala para representar estados de coisas no mundo é uma extensão das capacidades fundamentais da mente para relacionar o organismo ao mundo por meio de estados mentais como a crença e o desejo, e em especial através da ação e da percepção.

A moderação de grupos utiliza freqüentemente uma técnica básica para conduzir, motivar e estimular processos comunicativos (conversações) no grupo: *a pergunta com um fio condutor do processo*. A técnica de perguntar ao grupo pode ser uma das mais eficazes ferramentas de moderação, na medida em que provoca, desafia, demanda uma resposta. Toda pergunta do moderador deve almejar um objetivo preciso: o que, quem, quando, como. Alguns elementos para utilizar corretamente esta técnica:

- (a) *perguntar com simplicidade e sem rodeios*: perguntas diretas e ousadas tem o mérito de despertar o grupo para ângulos ou ênfases de abordagem da temática (seja ela a descrição das metas de um projeto ou a identificação de uma operação estratégica) até então ocultas pelo senso comum. Saber ousar na formulação da pergunta, desafiando o grupo e enfrentar seus limites implica em descortinar novas possibilidades de ação e posicionamento no processo de planejamento. Enfim, a boa técnica de moderação faz perguntas “que ninguém quer fazer”, isto é, a natureza das perguntas deve “desacomodar” o grupo e não raramente, despertá-lo para o óbvio, nem sempre tão evidente.
- (b) *Cada fase de evolução do grupo exige perguntas diferentes*. Por exemplo, todo encontro ou seminário de planejamento possui uma fase inicial de aquecimento, quebra-gelo e reconhecimento mútuo entre os participantes, nesta etapa é completamente inócuo e pode estressar prematuramente a relação com o moderador caso o mesmo insiste em direcionar o ritmo do trabalho através de perguntas relacionadas às fases finais do planejamento. Fazer a mesma pergunta num dependendo do grau de consolidação de uma identidade básica e amadurecimento tem uma efeito completamente diferente.
- (c) *As perguntas podem ser abertas ou fechadas*. As primeiras permitem iniciar um processo de conversação mais espontâneo e livre, são mais adequadas para despertar a criatividade e o aprofundamento de idéias do grupo, elencar a diversidade de opiniões, checar a variedade de opções ou possibilidades que determinado assunto provoca ou mobiliza. Geralmente começam com pronomes interrogativos: qual, o que, quando, quem, etc...As perguntas fechadas embutem na própria sentença as opções de resposta, direcionando mais o campo de possibilidades que provocam. Normalmente o moderador utiliza este tipo de

pergunta para valorizar, priorizar ou estabelecer hierarquia entre opções disponíveis para o grupo em momentos de síntese de um debate ou decisão. Entre a natureza “aberta” e a “fechada” das perguntas há outros formatos que implicam, por exemplo, em perguntas que demandam uma escala ou graduação da resposta (“Entre 1 e 10 qual a nota que você daria sobre....?”).

- (d) *Saber perguntar só adquire sentido se as perguntas estiverem organizadas* numa seqüência lógica. Alguns passos são indispensáveis: o que se quer com a pergunta, qual o produto final esperado com a mesma e como a pergunta se relaciona com as demais, tanto as precedentes como as seguintes. O seminário de planejamento pode assim ser estruturado pelo moderador através de um verdadeiro “fio condutor” de perguntas/conversações adequadas a cada fase de evolução do grupo e a cada momento da metodologia de planejamento estratégico proposto.

Um quadro síntese deste processo das perguntas como *fio-condutor*:

Modalidade de Perguntas	Modalidade de Respostas	Procedimentos do moderador	Características
Abertas Fechadas ou mistas (em escala)	Em tarjetas	Lê a pergunta, define a tarjeta para resposta, recebe e lê cada tarjeta, provoca o debate no grupo e monta um painel (ou matriz)	Favorece maior participação de todos, exige menos tempo e estimula capacidade de síntese e objetividade
	Verbal	Lê a pergunta, participantes falam, moderador faz a síntese em tarjeta ou próprio participante, confirma o argumento no grupo e monta o painel negociando com todos participantes.	Estimula maior espontaneidade e interação entre o grupo, exige mais tempo, valoriza o protagonista, quem está falando.
	Não-verbal	Lê a pergunta e define as regras, participantes fazem colagens ou desenhos, são apresentados e interpretados pelo grupo. Moderador sistematiza painel final.	Trabalha mais estados de ânimo e o discurso não-racional, ajuda a resolver impasses prolongados, estimula criatividade.

Outros aspectos relevantes para o uso e aplicação de dinâmicas de grupo:

- (a) a formação de subgrupos: é um recurso muito utilizado para aprofundar temas específicos simultaneamente e portanto, produzem economia de tempo, no máximo oito participantes, criam um ambiente “menos hostil” para participação daqueles com maior dificuldade de expressão ou timidez. Os subgrupos não devem diminuir ou subtrair o poder deliberativo conclusivo da plenária, ao contrário, sua função é qualificar o processo decisório. Podem ser agrupados por afinidade (tendência a reproduzir grupos de interesses prévios ao seminário), de forma aleatória (facilita o entrosamento entre cargos e funções hierárquicas distintas), para trabalhar temas particulares, etc...
- (b) o momento inicial da apresentação: a fase mais tensa e importante da dinâmica do grupo, é o momento de conter a ansiedade, demonstrar segurança e confiança no trabalho que vai ser realizado. O processo deve começar pela apresentação dos objetivos do evento e em seguida pela apresentação do próprio moderador, todos os sinais (verbais ou não) são captados (escutados) pelos participantes. Em seguida a apresentação dos próprios participantes deve ser desenhada de tal modo (uso de técnicas e ferramentas) para que todos sintam-se à vontade para exporem suas expectativas, medos e desejos em relação ao evento de planejamento. Os demais elementos deste momento inicial são a apresentação sucinta da metodologia, das regras de funcionamento do seminário e por fim o “contrato” que simboliza o compromisso coletivo com o ambiente de debates e o sucesso do evento.
- (c) Aspectos organizativos e ambientais: a moderação de grupos num seminário típico de planejamento estratégico exige previamente a constituição de uma equipe de apoio capaz de viabilizar e garantir durante o seminário a infra-estrutura de apoio (intervalos, materiais gráficos, equipamentos didáticos e pedagógicos, salas de trabalho, etc...). Para elaboração de planos estratégicos cujo horizonte é no mínimo um ou dois anos recomenda-se no mínimo dois a três dias de seminário (para problemas ou organizações mais complexas o seminário principal tem em média 40 horas), isto exige preocupações adicionais com hospedagem, transporte, alimentação e lazer que o moderador não pode e não deve assumir. Todos estes aspectos devem ser definidos previamente nas reuniões de sensibilização e

contrato com a organização. Não é recomendável tentar realizar os encontros de planejamento estratégico mais críticos e importantes – nos moldes em que esta metodologia se propõe – tentando combinar o ambiente das rotinas do dia-a-dia dos participantes com reuniões tipo “meio turno” no próprio ambiente de trabalho.

3. A importância da visualização dos processos

A variável-chave para o processo de construção coletiva no grupo de planejamento chama-se *comunicação*, é a *interação verbal e não-verbal* entre os vários membros do grupo que se estende – antes e depois dos seminários de planejamento – entre a direção da organização e o conjunto dos funcionários, colaboradores, clientes e fornecedores. A concentração e a atenção dos participantes aumentam significativamente através da comunicação visual, a associação entre a comunicação verbal e a visualização se complementam. O uso de cartelas (tarjetas) ou papel são exemplos típicos de instrumentos de baixo custo e bons resultados, principalmente porque viabilizam a participação individual de cada membro do grupo⁴⁶.

⁴⁶ O uso de pequenos retângulos de papel-cartolina (cartões) onde se pode escrever uma frase ou algumas palavras (com pincel atômico) para facilitar a visualização é o recomendado. As tarjetas de cartolina (papel gramatura 120g. e 22x12 cm.) podem ter formatos (retângulo, oval, redondo) e cores diferentes (no máximo três de tons claros) para expressar diferentes assuntos, estimular estados de ânimo e gerar emoções diferenciadas, criar associações, etc...É importante lembrar que as frases escritas devem ser auto-explicativas, argumentos completos”, deve-se tratar a tarjeta com o mesmo cuidado e respeito que a opinião de um participante. As cartelas podem ser afixadas em painéis móveis, papel “kraft” ou pardo, com alfinetes ou fita adesiva apropriada.

As vantagens da visualização como técnica de moderação de grupos:

(1) concentra a atenção do grupo e ajuda fixar conceitos importantes do planejamento. Facilita o processo de comunicação na medida em que cria uma “versão” comum e aceita por todos sobre processos, argumentos ou conceitos.
(2) registra e permite a sistematização de contribuições individuais contribuindo para criar “visualmente” um resultado coletivo que ajuda na formação da identidade. Ajuda o grupo a se auto-reconhecer e amadurecer.
(3) facilita a retomada ou reconstrução de processos anteriores da metodologia, a hierarquia entre conceitos e a construção de cadeias causais. Ajuda a aprofundar a discussão na medida em que conceitos e argumentos são facilmente comparados e modificados pelo debate.
(4) é fundamental para assegurar processos participativos e democráticos, na medida em que o moderador assegura a transparência dos argumentos em debate. Permite e respeita a igualdade de opinião: “todas as cartelas escritas tem a mesma importância”.
(5) pode garantir mais objetividade ao processo de debates e discussões na medida em que a linguagem escrita exige mais rigor e formalismo.
(6) os instrumentos de comunicação são de baixo custo e acesso universal (exigindo no mínimo, domínio da escrita pelos participantes).
(7) facilita processos de avaliação do projeto ou planejamento, elaboração e difusão de relatórios. Facilita o processo de síntese e objetividade dos debates e reuniões. Permite a reconstituição rápida da trajetória do seminário até o momento atual.

Na medida em que o seminário de planejamento progride vários painéis ou mosaicos com tarjetas vão sendo formados, as declarações estratégicas, a explicação do problema, o desenho dos projetos, e assim por diante. A estética da visualização não é menos importante, painéis confusos, mal escritos ou desorganizados acabam prejudicando o diálogo e a comunicação entre o grupo e o próprio moderador, além de refletirem esteticamente o estado de ânimo do debate.

O uso de outros instrumentos de apoio para exposições orais com o *flipchart*, papelógrafo ou transparências requer cuidadoso planejamento em relação ao tipo de público que vai participar, à clareza e não saturação de informações, ao ritmo da exposição e dinâmica.

4. O papel do moderador

O trabalho em grupos na atividade de planejamento estratégico com enfoque participativo requer procedimentos especiais. Do ponto-de-vista técnico o moderador deve ter e saber utilizar técnicas para despertar o interesse e a curiosidade dos participantes, manejar técnicas de visualização, conhecer princípios e dinâmicas de grupos (jogos dramáticos), saber aplicar em cada caso procedimentos para superar e resolver os conflitos. Deve entretanto, saber usar sua sensibilidade e intuição, *sua própria carga afetiva e emocional para gerar e sustentar processos de aprendizagem*. A combinação adequada destes dois elementos distingue a boa da má moderação. Saber moderar é muito mais do que memorizar um conjunto de técnicas de grupo ou um repertório de perguntas. O papel do moderador é o de proporcionar um processo de autêntica “catálise” de idéias entre os participantes, seu dever é viabilizar o processo comunicativo, nunca deve manipular ou conduzir o grupo para determinada conclusão, deve fazer com que o grupo tenha níveis crescentes de auto-consciência sobre suas virtudes e fraquezas para construir objetivos coletivamente. A atividade de moderação não pode ser feita seguindo rigorosamente um “manual de conduta” ou com regras fixas, saber moderar exige maleabilidade comportamental, flexibilidade metodológica, adaptação sistemática ao padrão do próprio grupo. Sua imparcialidade diante dos temas em debate é fundamental para assumir o papel de facilitador e portanto de mediador confiável dos processos comunicativos, sua credibilidade reside nesta capacidade, seu profissionalismo também.

Resumindo as funções do moderador:

- (1) *Estimula o trabalho do grupo*: promove o início e a continuidade do trabalho em grupo, distribui tarefas, coordena atividades, atribui papéis, estrutura o conteúdo de trabalho, motiva e conduz a atenção para temas relevantes, é o “guardião” do método, o método é um “roteiro de viagem”, não o manual, propõe objetivos conquistáveis no andamento do trabalho, assegura o registro e a documentação da trajetória do grupo;
- (2) *Observa e intervém nos processos grupais*: assegura o prosseguimento e a acumulação positiva no trabalho do grupo evitando, para isso, toda forma de

interrupção, quebra de ritmo ou desvio que implique formas abertas ou veladas de resistência, bloqueio, dúvida ou divergências, fazendo com que estes processos sejam evidenciados coletivamente; o conflito é a oportunidade para avançar na unidade e coesão do grupo;

- (3) *Adota postura que desafie o grupo* a tomar decisões participativas: sugere e propõe regras para os procedimentos de trabalho em grupo, estimular a participação de todos independente de sua função ou cargo, esclarece as tarefas e papéis, promove a socialização de conhecimentos, experiências e sentimentos dentro do grupo, mobiliza os pontos positivos e viabiliza maior integração entre seus membros.

Para o processo de facilitação o moderador deve:

(1) Trabalhar para que haja condições no processo grupal de tranquilidade, prazer e eficiência dos participantes.
(2) Facilitar o processo de decisão do grupo na solução positiva dos conflitos e diferenças e nos processos adaptativos de mudanças.
(3) Estimular o convívio democrático, a tolerância recíproca e o diálogo permanente privilegiando sempre a pluralidade de opiniões e pontos-de-vista como método para enriquecimento do conhecimento coletivo.
(4) Fomentar processos comunicativos a partir das trajetórias e experiências singulares de cada participante através do uso consciente da linguagem verbal e não-verbal.
(5) Aplicar com conhecimento e sensibilidade um conjunto de ferramentas para fomentar a participação e a criatividade (as dinâmicas de grupo).
(6) Ajuda o grupo a compreender de forma comum um conceito, processo ou situação, independente da concordância ou não que deve ser trabalhada. Estimulando a capacidade de síntese, a fundamentação dos argumentos e a clareza e consciência da comunicação (conversações) interna.

Assim o processo de moderação não é totalmente isento ou inocente, só a prática contínua cria no moderador a sensibilidade para saber até onde vão os limites da participação individual, até onde os participantes estão dispostos a expor publicamente seus sentimentos e estados de ânimo. Só a experiência acumulada permite ao moderador saber separar sempre suas convicções pessoais e a necessária isenção na facilitação do trabalho de grupo, tarefa sempre muito difícil se a origem ou relação do moderador é muito próxima do grupo envolvido. É fundamental sempre o respeito às pessoas, a transparência do processo (objetivos, métodos, regras do jogo no grupo

acertados e definidos previamente) e a garantia de igualdade no processo de participação.

Um outro ponto importante é a autenticidade como uma característica natural e necessária da moderação. Em processos de convívio intenso onde a autoridade combina-se com crescente intimidade entre os participantes, qualquer sinal de não-sinceridade do moderador abala a confiança e a credibilidade. Sem estas duas coisas não há identidade necessária entre grupo e moderador, entretanto deve-se lembrar que o moderador tem limites (que deve conhecer), também erra como qualquer outra pessoa e também está sujeito à variações comportamentais e de humor que influenciam seu trabalho. A identificação do moderador com o grupo não depende de uma eventual concordância com as diretrizes estratégicas da organização que planeja ou uma identidade cultural ou política prévia, depende mais da sua postura pessoal no relacionamento com o grupo. Neste sentido alguns atributos são importantes para garantir uma boa moderação: olhar diretamente para as pessoas, falar com convicção e firmeza, estar atento para a postura corporal, utilizar o corpo e o espaço adequadamente no processo, observar os códigos de convivência do grupo (modo de falar, vestir, p. ex.).

A moderação, enfim, *é uma arte que cria suas próprias regras*, o bom moderador não segue manuais, a cada experiência inventa um novo *script*, em cada estréia escreve um novo roteiro.

Atitudes que facilitam a Comunicação em Grupo⁴⁷

- (1) Faça a reunião em forma de círculo de modo que todos se vejam face a face. Círculo é o símbolo da “equilíbrio”. No círculo são todos iguais.
- (2) Diga “Nós”. Evite o *Eles*, o *Vocês*. Envolver-se profundamente no grupo. Dirija-se a todos mesmo referindo apenas a um. Não se exclua ao falar.

⁴⁷ reproduzido a partir de texto de Lauro de Oliveira Lima, adaptado por Joaquim e Cecília de Lucena.

- (3) Não faça “panelinhas”. Jogue com todos. Procure sentar-se junto a quem você conhece menos. Dê chance aos demais de conhece-lo(a).
- (4) Mantenha-se atento (a). Olhe para quem fala. Não se alheie do grupo pensando no que você vai dizer. Espere sua vez de falar. Quando a bola vier, chute. Ouça! Olhe para quem fala!
- (5) Não fale baixinho com o(a) companheiro(a) ao lado. Podem pensar que critica algum membro do grupo. Fale alto dirigindo-se a todos. O grupo é seu *feedback*.
- (6) Faça como um jogador que recebe o passe. Sua contribuição deve encadear-se com a anterior. Opere em conjunto! Seja como um elo de uma corrente! Coopere!
- (7) Explique o “Porque” das suas afirmações. Se você não souber explicar os “porquês” (o significado) está chutando fora do campo....
- (8) No seu grupo podem existir pessoas tímidas, sem muita experiência. Valorize suas contribuições. Jogue o jogo delas!
- (9) Manifeste sua discordância com argumentos ou fatos e não simplesmente dizendo “Não concordo”. Assim, as invés de criar barreiras, será percebida sua discordância tranqüila e todos terão condições de prosseguir na “operação mental em conjunto” (Cooperação).
- (10) Quando você estiver de acordo, procure expressar sua concordância, ainda que por um pequeno gesto. Isto cria coesão e faz o grupo.

Capítulo V O planejamento como modernização da gestão pública

1. A construção da administração pública no Brasil: burocracia, insulamento e crise de legitimação.

A história da administração pública brasileira é a história de como as oligarquias regionais partilharam o aparelho de Estado para fazer dele um instrumento funcional ao processo de acumulação capitalista. Na fase do Brasil imperial a precária existência de uma sociedade civil independente das elites ilustradas, dos magistrados, dos clérigos e dos oficiais, de um exército em formação, não permitiu distinguir qualquer autonomia da administração pública dos grupos econômicos regionais. O poder central distante, o poder local entregue ao domínio dos clãs agrários, do coronelismo, a administração pública inexistente em grandes parcelas do território. Este quadro vai mudar só no fim da república velha com a entrada de novos atores no jogo democrático: os setores médios urbanos, o operariado em formação, setores militares modernizantes e uma conjuntura de crise internacional.

A revolução de trinta, empreendimento político de modernização do aparelho de Estado, apesar das contradições próprias do “Estado de compromisso” que manteve, produziu efeitos marcantes na administração pública brasileira: (a) consolida a intervenção estatal na economia, particularmente pela criação de políticas, agências e programas de proteção à renda dos setores do café, (b) centraliza politicamente o país, nacionaliza e concentra a tradição clientelista dos “coronéis” regionais, racionaliza e reforma o Estado, (c) redefine os padrões de relacionamento entre o governo central e os estados, repactuando a federação (quase “extinta” pela Lei dos Estados e Municípios de 1939). A criação do Departamento de Administração do Serviço Público, o DASP, em 1938, materializa o estabelecimento do sistema de mérito e o universalismo de procedimentos. A criação de uma burocracia moderna, estável, selecionada por concurso, recrutada nas fileiras dos setores dominantes e aparentemente imune às pressões clientelistas foi o principal resultado deste período. Este sincretismo político weberiano-patrimonialista é que marca a formação da administração federal, alguns poucos setores profissionalizados, empreguismo

generalizado, corporativismos combinados com procedimentos universais, “lei” e “favor” convivendo em simbiose imperfeita.

No regime autoritário, o conhecido “Decreto-Lei 200/67” vai pelo mesmo caminho: tenta introduzir o espírito gerencial privado na lógica pública, via proliferação descontrolada de organizações da administração indireta, entre 1967 e 1975 são criadas 123 empresas estatais federais. Aliás, Juscelino no período 1956/61 já havia inaugurado um estilo de gerenciamento dos projetos do Plano de Metas “por fora” da estrutura (ineficaz) da burocracia federal, contornando a “máquina pública”. Na transição para a democracia a administração pública pouco muda⁴⁸, exceto pela exacerbação do fisiologismo – que marca tristemente a retomada do parlamento como sujeito político do Estado de direito - durante o período Sarney e pelo desastre administrativo da gestão Collor, purgado pelo *impeachment* vitorioso.

No início da gestão 1995/1999, do presidente Fernando H. Cardoso, o Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), Bresser Pereira, elabora o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* cujos princípios teóricos e bases são comentados mais adiante. O MARE foi absorvido pelo Ministério do Planejamento (atualmente há uma Secretaria de Gestão) em janeiro de 1999 e a maioria dos projetos originais foi desativada. O processo de reformas estritamente gerenciais ainda continua, embora com ritmo desacelerado. A versão final dos seus méritos e o balanço ainda é matéria de debate teórico⁴⁹ não resolvido nos meios acadêmicos. O Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD) – um centro aglutinador do pensamento hegemônico em administração pública no continente -, reconheceu que a primeira geração das reformas do Estado, de caráter neoliberais, foram insuficientes para cumprir os objetivos básicos no contexto da América Latina (CLAD, 1998):

⁴⁸ Durante o governo Sarney foi criado um grupo de trabalho para estudar a reforma da administração federal baseado na racionalização de procedimentos, foi criado o Sistema de Processo Civil da Administração Federal, o estabelecimento do regime jurídico único e criada a ENAP, apesar destas tentativas o modelo dualista continuou intacto.

⁴⁹ No Congresso do CLAD realizado em Lisboa (outubro de 2002), vários artigos tentaram fazer um balanço do processo de reformas no Brasil, três em especial: “Reforma do Aparelho de Estado no Brasil: uma comparação entre as propostas dos anos 60 e 90” (Sérgio Ribeiro), “A reforma administrativa no Brasil: oito anos de implementação do Plano Diretor – 1995 – 2002” (Ciro Fernandes) e “A Reforma do Estado no Brasil: estratégias e resultados (Ângela Santana), podem ser obtidos em www.clad.org.ve

desenvolvimento econômico, aprofundamento da democracia e combate às desigualdades sociais, seriam “...estas três especificidades que, em grande medida, colocam novas perspectivas à reforma do Estado na América Latina, constituindo uma perspectiva diferente da anterior, meramente financeira e tecnocrática” (p.3). Aqui fica mais evidente a ênfase revisionista e auto-crítica:

“a nova etapa de reformas precisa ser aprovada por sistemas políticos que saíram do ciclo autoritário, mas que, em sua maioria, não consolidaram imediatamente suas democracias. O fato é que a política latino-americana ainda é marcada por uma mistura de partidos fracos, clientelismo, corporativismo e lideranças personalistas. Mas as lições a respeito do significado nefasto dos regimes ditatoriais nas nações latinoamericanas reforçam a idéia de que não basta a aprovação de reformas do Estado: é preciso realizá-las sob contexto democrático, aperfeiçoando ou criando novas instituições políticas... Sem resolver estes problemas específicos da América Latina, o atual projeto de reforma do Estado tende, no curto prazo, a perder legitimidade social. As reformas até então realizadas resolveram apenas a questão da estabilização econômica, pois o desenvolvimento não foi retomado com firmeza, a concentração de renda não foi revertida e a democracia ainda não se consolidou.” (p.4).

Sobre a adoção generalizada e muitas vezes a-crítica de princípios de gestão privada no setor público o documento pontua igualmente uma importante inflexão:

“A Reforma Gerencial do Estado também não busca a eficiência a qualquer custo. Primeiro porque a eficiência não pode ser descolada da efetividade, pois otimizar os recursos públicos sem oferecer bons serviços ou resolver os problemas sociais é incompatível com os valores que estamos defendendo. Além disso, o modelo gerencial deve subordinar a eficiência ou qualquer outro critério racional administrativo ao critério democrático, expresso na vontade popular. São os critérios definidos nos espaços públicos que devem prevalecer sobre qualquer racionalidade

técnica, e por isso a Reforma Gerencial do Estado se afasta de qualquer visão tecnocrática de gestão (p.17).”

O fim da chamada “primeira fase” das reformas coincidiu no Brasil com a ênfase no novo modelo de Planejamento (PPA 2000) já comentado. Entretanto a retomada da cultura de planejamento público seria feita em ambiente hostil, com insulamento burocrático e um Estado em permanente crise fiscal.

2. A trajetória do planejamento público: desmonte institucional

Nos anos setenta e oitenta o planejamento governamental brasileiro se consolida ainda que como atividade restrita ao uso e aplicação de modelos de desenvolvimento econômico, na sua absoluta maioria, desenvolvidos em centros universitários ou consultoras norte-americanas.

Nos anos oitenta fatores relacionados à conjuntura e às opções políticas dos setores hegemônicos aceleraram o processo de desmonte institucional e recuo dos sistemas de planejamento constituídos no ambiente macroeconômico anterior. Segundo Haddad (1997) o fracasso dos planos de ajuste recomendados pelo FMI nos anos oitenta teve impactos perversos sobre a capacidade de planejamento governamental. As disfunções na distribuição da renda, com redução drástica dos salários e crescimento dos juros e capital financeiro, o desmantelamento da máquina pública, desestímulos ao quadro funcional e desorganização dos serviços, resultado de sucessivas tentativas de reformas administrativas mal-sucedidas e as constantes mudanças nas regras do jogo econômico, como os confiscos ou mudanças no sistema de indexação compuseram uma conjuntura altamente desfavorável para a programação de investimentos e o planejamento público e privado de longo prazo.

A ortodoxia liberal justificou no mesmo período uma retirada quase total do Estado em setores tradicionalmente influenciados pelos investimentos públicos, como energia e infra-estrutura, e sedimentou um princípio de conduta ética e moral que fazia apologia ao viés mercantil de uma possível saída para a crise, não sem antes demonizar e culpar a influência do Estado como variável explicativa central.

O planejamento para o desenvolvimento (de viés estruturalista) hegemônico nos países latino-americanos sofreu restrições de toda ordem (Garnier, 2000). A primeira ordem de obstáculos diz respeito aos problemas da crise fiscal, das restrições tipicamente financeiras do modelo desenvolvimentista adotado que implicou, como se sabe, em pesados déficits fiscais, sem geração de renda ou poupança capaz de sustentar o modelo no longo prazo. A “hipoteca” sobre o futuro destes países se fez cobrar no impacto negativo das dívidas externas e internas, nas crises internacionais do final dos anos setenta. A segunda ordem de problemas diz respeito ao enorme déficit social acumulado neste mesmo período. Produto de um sistema que gerou concentração fantástica da renda, a crise e os sucessivos processos de ajuste combinaram abertura externa com recessão interna, gerando ondas maciças de desemprego, queda da renda e do consumo. As políticas sociais já não compensaram a multidão de excluídos que incluiu também parcelas crescentes das camadas médias, antes a principal base de apoio para o modelo. Um terceiro conjunto de fatores está ligado ao esgotamento institucional de serviços públicos sem qualidade ou cobertura, de perda da capacidade de direção de governos, da gestão fiscal caótica ou da cultura institucional que se desagrega diante do clientelismo, da ineficiência e corrupção. A crise fiscal revelou de forma dramática um tipo de Estado prisioneiro de grupos de interesse, ineficaz para garantir o desenvolvimento social e incapaz de reconstituir um projeto nacional. No *front* externo a globalização diminuiu o espaço e a autonomia da esfera política, subordinando a governabilidade à estabilidade dos fluxos financeiros internacionais.

Como bem sintetiza Garnier (2000) as transformações no equilíbrio político-ideológico das últimas décadas (o domínio das ideologias liberais) completaram um quadro onde as políticas públicas se distanciam dos objetivos de desenvolvimento sustentado e se concentram na lógica do curto prazo, para uma administração de resultados financeiros e econômicos, fortalecendo uma retórica anti-política que é sucedânea do discurso fundamentalista anti-estatal.

3. A reforma gerencial e as idéias fora do lugar.

A base das transformações no modelo gerencial adotado pelo Governo Federal desde o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995/1999) são fielmente representativas deste período de rápidas transformações do Estado brasileiro nos últimos vinte anos⁵⁰.

A primeira delas é o aumento brutal do desenvolvimento tecnológico. O progresso tecnológico que atingiu particularmente a informática e a biotecnologia implicou não apenas em mudanças quantitativas, mas sobretudo no ritmo das transformações científicas. Assim, vários setores se desenvolveram rapidamente gerando um padrão de consumo mais exigente e estimulando aumentos vertiginosos na produtividade do setor privado e do setor público. O aspecto notável deste primeiro foco da explicação sobre a crise do Estado é a associação entre a informática e as comunicações para produzir a telemática, novas tecnologias de informação em tempo real, acelerando o processo de globalização e revolucionando os métodos de trabalho.

Um segundo eixo é a própria globalização que tende a homogeneizar os processos de decisão em todo o planeta simultaneamente como uma grande rede de conexões econômicas, sociais, políticas e culturais. O resultado geral deste processo é a produção de um ambiente sócio-cultural de complexidade crescente das relações humanas, de incertezas e desequilíbrios já que os processos de decisão são cada vez menos governáveis em ambientes estritamente locais ou nacionais. Disto resulta que o processo gerencial no setor público está tremendamente questionado sobre sua capacidade de enfrentamento dos novos problemas, do acesso à informação, das alianças estratégicas, etc...

A democratização da sociedade é um terceiro fator de desajuste do aparelho de Estado herdado do regime militar e do desenvolvimentismo. Novos atores políticos e sociais, novas demandas e processos decisórios afloram na conjuntura nacional. A difusão de informações e novos padrões culturais ajudaram a disseminar uma nova cidadania. O Estado rigidamente hierárquico, centralizado, imune às demandas sociais e

⁵⁰ Baseado em Enap (2002), Curso de Formação de Multiplicadores no novo modelo de Planejamento.

impermeável é praticamente inviabilizado nesta nova “era da participação”. O grau de descentralização pode ser aferido pelo aumento de governos locais na América Latina que elegem diretamente seus representantes, entre 1979 e 1997 saltou de 3 mil para 13 mil localidades (CLAD). No Brasil progressivamente, nos três níveis administrativos, proliferaram inúmeros conselhos gestores de políticas setoriais e sociais. Dezenas de municípios adotaram práticas participativas de gestão orçamentária e outros mecanismos de participação. A democratização da sociedade e do Estado traz profundas implicações para a gestão pública: estimula a produção de um novo padrão de comportamento organizacional do servidor público e questiona a estrutura administrativa convencional.

A sociedade se democratiza e as desigualdades sociais aumentam. Este quarto aspecto aponta para o aprofundamento das disparidades pessoais, sociais e regionais da economia brasileira. Segmentação, marginalização, diferenciação, exclusão são palavras comuns nesta nova agenda social e econômica. É imperioso que se reforce o Estado e seu papel de garantidor das demandas coletivas, na defesa dos direitos mais fundamentais dos cidadãos, entretanto para que esta função seja exercida plenamente será preciso, entretanto, uma verdadeira revolução gerencial em seu interior.

A crise do Estado apresenta pelo menos três dimensões distintas: (a) uma crise fiscal, (b) uma crise do modo de intervenção do Estado e (c) uma crise do modelo burocrático de gestão. A crise fiscal se manifestou através do déficit público, resultado sistemático da tentativa de manutenção da política de substituição de importações e portanto do estímulo aos elos faltantes ou frágeis da cadeia produtiva. O alto custo de rolagem da dívida interna e externa, a poupança negativa do setor público e a resultante baixa capacidade de investimento e a baixa credibilidade do Estado, expressa na falta de confiança na moeda nacional e na rolagem da dívida pública foram outras manifestações importantes da crise fiscal.

A estratégia de crescimento econômico baseada exclusivamente na substituição de importações, gerando concessões cada vez maiores de subsídios para setores menos competitivos, e a excessiva regulamentação produziram como saldo líquido menores condições de competitividade e alocação ineficiente de recursos internos. Aliada à baixa capacidade de investimento esta crise acentuou a incapacidade do Estado em

responder às demandas sociais crescentes, especialmente na ampliação dos serviços públicos essenciais.

Esta nova situação tornou o ambiente econômico muito mais sensível às mudanças de orientação dos Governos, reduzindo a soberania nacional e reforçando a articulação de blocos e espaços supra-nacionais de articulação entre Estados.

De um lado o Estado deve atender as demandas da sociedade, maiores e mais complexas, do outro, está integrado à economia internacional garantindo externalidades positivas para desenvolver ambientes nacionais competitivos ao desenvolvimento.

Por último a crise do modelo burocrático de gestão do Estado ficou evidente pela incapacidade do aparelho público se movimentar com agilidade, flexibilidade e voltado para os resultados segundo o formato tradicional de organização pública.

As mudanças profundas de organização do capitalismo internacional desde os anos setenta produziram também efeitos consideráveis na organização empresarial e na dinâmica concorrencial. Alguns resultados destas transformações foram:

- (a) a criação de sistemas de gestão flexíveis;
- (b) a maior autonomia dos diferentes sub-sistemas da empresa que passa a adotar o conceito de rede;
- (c) a circulação mais rápida, universal e abrangente das informações;
- (d) a redução do nível de hierarquias internas com aumento de eficiência do processo de tomada de decisão interna.

4. A reforma (possível) entre o hiperativismo decisório e a paralisia crônica.

A organização burocrática baseada na rigidez de rotinas e padrões estáveis de conduta e disciplina funcional não responde mais com eficiência dentro deste novo quadro. Os elementos distintivos da falência do modelo burocrático são: privilégio às rotinas orientando-se para o excessivo formalismo e ritualismo; rigidez e verticalidade da estrutura hierárquica; criatividade limitada pela obediência rígida aos padrões predefinidos; racionalidade técnica e processual reduzindo a autonomia e ausentando a responsabilidade com os resultados demandados pela sociedade.

A exacerbação da neutralidade diante dos desafios gerenciais, a impessoalidade que descompromissava os servidores com os resultados de sua ação e a racionalidade fria da burocracia além de criar uma onerosa estrutura administrativa, lerda e ineficaz, contribuiu para isolar os corpos técnicos da dinâmica política, do jogo democrático e do contato com as pressões reais da sociedade. Esta impermeabilidade às reivindicações sociais foi chamada de “insulamento burocrático” (ENAP, 2002), a formalização dos controles e a falta de transparência de procedimentos franqueou mais espaços para o surgimento de práticas de corrupção no aparelho estatal.

As reformas de primeira geração surgiram nos anos setenta principalmente nos países de tradição anglo-saxônica (Inglaterra, Nova Zelândia, Austrália, Estados Unidos, etc...). Centradas na demissão de funcionários, na transposição mecânica de técnicas e instrumentos empresariais para o setor público e da aplicação de uma lógica mercantil indiscriminada (privatizações, terceirização, agencificação, etc...) esta geração de reformas esgotou-se rapidamente produzindo severas seqüelas sociais e inviabilidades políticas.

Uma segunda geração de reformas tentaram recuperar o papel do Estado, porém dentro de um papel distinto do Estado keynesiano tradicional. O centro de sua intervenção no mercado passa a ser a atividade regulatória, com formatos flexíveis de interação com o mercado, atuando diretamente somente naquelas funções indelegáveis ao mercado pela sua natureza ou abrangência. O modelo de gestão orientada para resultados surge neste contexto, baseada no desempenho, na obtenção de resultados e na participação cidadã.

A primeira tentativa de implantação de princípios burocráticos ocorre com a formação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1936, baseado nos princípios da centralização, hierarquia e impessoalidade. Apesar do caráter geral progressista desta iniciativa o contexto político e social do Governo Vargas não permitiu a consolidação definitiva destes valores. Um segundo marco importante foi o Decreto-lei 200 de 1967, durante o governo militar, com ênfase na racionalização administrativa via sistema de orçamento e planejamento, descentralização administrativa e controle de resultados. O reforço e autonomia excessiva da administração indireta, do setor produtivo estatal, acabou por enfraquecer o núcleo central da administração pública,

criando “ilhas de excelência” num quadro geral de serviços, instituições e funcionários públicos desvalorizados e ineficientes.

A Constituição de 1988 retomou marcas importantes do modelo burocrático clássico: aumento os controles burocráticos sobre as empresas estatais, enrijeceu a ascensão funcional por carreira, criou um conjunto de dispositivos de proteção ao funcionalismo contra os interesses patrimonialistas que, segundo a visão predominante, resultou em privilégios e rigidez inadequada aos interesses públicos. A constituição também elegeu instrumentos e formas participativas da democracia, além de princípios para maior descentralização dos serviços e das políticas públicas entre União, Estados e Municípios.

Durante o Governo Collor a reforma administrativa adotou um princípio economicista, paralisante e desorganizador que destruiu o que restava da capacidade de governo (Garcia, 2000). Já no governo Fernando Henrique Cardoso (1994/1998) foi elaborado o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado* (1995).

O plano anuncia sua base sobre três pilares:

- (a) Conformar a Gestão do Estado aos novos padrões internacionais de relação política e econômica, integrando o Estado ao movimento de reestruturação internacional da gestão pública.
- (b) Conformar o Estado às novas funções regulatórias e executivas do setor público, colocando o Estado como coordenador, estimulador, facilitador e fiscalizador sobre os princípios da flexibilidade, descentralização, pluralidade, cooperação e estratégia.
- (c) Preparar o Estado para o fortalecimento da democracia e dos direitos humanos, estimulando a parceria e a cooperação com a sociedade civil.

A reforma do Estado ganhou corpo a partir de 1998 quando o governo federal implementou mudanças metodológicas e institucionais na estrutura de gestão federal e na elaboração do Plano Plurianual. As diretrizes da reforma gerencial podem ser sintetizados nos seguintes:

- (a) *Orientação para o cidadão*: é preciso voltar o funcionamento do aparelho de Estado para o cidadão, contrapondo-se à “captura” de organizações e procedimentos públicos por burocracias e agrupamentos específicos. A transparência interna e externa na

definição de metas claras e resultados concretos a serem atingidos seriam pré-condições para este enfoque.

(b) *Transparência das ações públicas*. Além de pressuposto para a orientação ao cidadão é um antídoto para práticas paternalistas e clientelistas que permeiam setores tradicionais do Estado. Ela envolve os processos de tomada de decisão, foco de privilégios e favorecimentos ilícitos, bem como de execução dos projetos prioritários de um governo. O controle social é o resultado imediato da transparência, da circulação irrestrita de informações, o controle social se relaciona diretamente com a responsabilização social dos gestores e administradores, com a necessária prestação pública de contas.

(c) *A responsabilização* oportunizada pela fixação de resultados é uma das bases do novo modelo. O modelo burocrático cuida de normas, regulamentações e procedimentos enquanto que o modelo gerencial trabalha com foco nos resultados, por isso, permite avaliação de desempenho efetiva.

(d) *A participação* é outra base do novo modelo, implica em vencer o ritualismo de processos tradicionais de participação dos cidadãos na gestão pública e objetiva a criação de pactos, compromissos e acordos entre os diferentes grupos de pressão pela governabilidade. A participação é colocada nos termos da democratização do processo decisório.

Os requerimentos para promoção dos princípios da administração pública “orientada para resultados” implica na (a) profissionalização do serviço público, especialmente no desenvolvimento do empreendedorismo como padrão comportamental dos servidores, (b) na flexibilização administrativa, dotando a máquina governamental de estrutura organizacional capaz de respostas ágeis ao atendimento das demandas sociais, (c) descentralização de suas ações, aumento do controle social e participação na implementação das políticas e (d) modernização tecnológica, aparelhando a administração pública com ferramentas e instrumentos necessários.

5. A mudança no paradigma de planejamento

O modelo de planejamento adotado pelo setor público não ficou ileso diante da crise do Estado e da falência da administração burocrática. As mudanças na realidade econômico e social características do final dos anos setenta e oitenta que atingiram o padrão de organização capitalista e provocaram a reestruturação do Estado nacional tornaram o modelo tradicional de planejamento público obsoleto, seus paradigmas teóricos não respondiam mais às novas demandas da sociedade.

No Brasil o novo modelo de planejamento envolveu centralmente uma nova articulação entre o planejamento, a elaboração do orçamento e uma concepção de gestão pública (foco nos resultados). A Constituição de 1988 elegeu o Plano Plurianual como forma privilegiada de planejamento público de médio prazo.

O primeiro PPA (1991/1995) foi tão ineficaz quanto emblemático do estágio final do planejamento na esfera pública, 94,6% dos investimentos foram paralisados durante o plano (Garcia, 2.000). O segundo PPA (1996/1999), segundo o mesmo autor “ alcança, quando muito, o caráter de um plano econômico normativo de médio prazo” (Garcia, op.cit., pág. 14), quando somente 20% dos programas atingem mais de 90% execução. Alguns fatores conjunturais fizeram da elaboração do terceiro Plano Plurianual (2000-2003) da União um momento qualitativamente diferenciado⁵¹. As causas da renovação metodológica positiva podem ser identificadas nos seguintes fatores: (a) a formação de um Grupo de Trabalho no Ministério do Planejamento, em 1997, mais amplo e representativo envolvendo entidades não-governamentais como a Associação Brasileira de Orçamento Público (Abop) e o Instituto de Administração Municipal (Ibam), (b) a experiência recente do Executivo federal de melhoria da eficácia gerencial com o programa “Brasil em Ação” em 1996 (que escolheu 42 projetos especiais do PPA anterior), (c) uma conjuntura de estabilidade monetária favorecendo o uso gerencial do orçamento e da contabilidade pública, num governo que já acumulava quatro anos de

⁵¹ Pode-se consultar para maiores detalhes : “Manual de Elaboração e Gestão” e “Procedimento para Elaboração de Programas ”, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégica, Ministério do Orçamento e Gestão, Brasília, 1.999.

mandato e - fator fundamental - (d) o uso de técnicas mais potentes e modernas de planejamento estratégico no setor público.

Entre as principais modificações conceituais e operacionais podemos listar (a) a categoria “programa” foi considerada o elo de vinculação entre plano e orçamento, (b) desenho de programas a partir da identificação de problemas, (c) aprofundamento da natureza gerencial do planejamento – simplificação da taxionomia orçamentária, flexibilidade na classificação funcional-programática, uso da categoria “função” e “subfunção” definindo políticas governamentais - e (d) identificação de produtos e metas por projetos e ações, com indicadores e gerentes específicos por programa⁵². Além disso, na preparação do PPA foi produzido um estudo denominado “Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento” (parceria entre o MP e o BNDES) com o objetivo de orientar o planejamento estratégico federal. O objetivo deste estudo era produzir um grande portfólio para investimentos públicos e privados (obras estruturantes no valor de US\$ 317 bilhões) em cinco grandes eixos (regiões de planejamento) nos quais o país foi dividido. Os eixos foram definidos com base no critério da acessibilidade (rede viária atual e potencial) e na presença de atividades econômicas marcantes. A inovação foi o uso de uma lógica de maior integração das economias regionais, ainda que o produto final tenha sido pouco debatido com Estados da federação e permanecer intacta a visão privatista⁵³. O terceiro PPA nacional previu a execução de 365 Programas com gastos totais de R\$ 1,11 trilhão em quatro anos.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, a LDO, teria o papel, neste arranjo institucional, de mediação entre a estratégia mais genérica do PPA e os orçamentos anuais. Estes passariam a ter maior vinculação com o Planejamento Governamental. Os princípios que pautam o novo modelo são os seguintes:

⁵² Coutinho Garcia (op. cit.) apesar de elogiar os avanços obtidos aponta algumas falhas desse processo: condicionamento negativo do inventário de obras pré-existentes no início da elaboração do PPA, indefinição sobre o conceito de “problema”, viés fiscalista ao condicionar as dotações iniciais à média das executadas em anos anteriores, não apropriação específica das despesas administrativas às atividades-fins e problemas no uso de indicadores.

⁵³ Para uma descrição maior da problemática espacial-regional envolvida neste estudo consultar o artigo de Bianca Nasser, “Economia Regional, desigualdade no Brasil e o Estudo dos Eixos Nacionais de Desenvolvimento” in *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 14, 2000.

(a) *Planejamento de longo prazo de caráter indicativo baseado no território*: isto pressupõe a construção de uma visão estratégica de desenvolvimento para um horizonte de 20 anos, um portfolio de oportunidades de investimentos públicos e privados para oito anos (chamado “Estudo dos Eixos de Desenvolvimento”). A convergência entre decisões públicas e investimentos privados é uma das intencionalidades declaradas do processo através das chamadas “parcerias público-privadas”, visando garantir recursos onde o Estado não pode assegurar em volume e ritmo suficiente. A referência territorial viabiliza integração das ações de acordo com as demandas locais e regionais.

(b) *Plano, orçamento e gestão integrados*: visa superar - de um lado – a falta de parâmetros estratégicos na elaboração do orçamento e de outro, a falta de viabilidade orçamentária do plano, a ausência de uma base fiscal concreta para sua execução.

(c) *O programa como unidade de gestão*: é a categoria que orienta e unifica a implementação das ações de governo, suas parcerias e obtenção de resultados. O programa é o elemento de ligação entre plano e orçamento, é a referência básica para todas as etapas do ciclo de gestão: alocação de recursos, execução, monitoramento, avaliação, controle e prestação de contas à sociedade.

(d) *Parcerias*: realizadas entre o setor público e privado, entre órgãos públicos de vários níveis, dentro e fora do governo.

(e) *Ênfase forte no gerenciamento*: para atribuir responsabilidades e orientação na execução de programas, tem no Gerente do Programa o elemento humano essencial.

(f) *Programas estratégicos*: aplicação do princípio da seletividade ao plano ao destacar um conjunto de programas que demandam monitoramento especial e prioridade superior de gerenciamento e gestão de restrições.

(g) *Avaliação permanente*: o objetivo é assegurar o cumprimento contínuo do plano, correção sistemática da proa do planejamento, atualização de objetivos e metas em relação às demandas sociais e os resultados programados.

A Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico (SPI)⁵⁴ do Ministério do Planejamento, identificando a tensão normal existente entre as antigas práticas e o novo modelo, aponta alguns desafios para consolidação desta concepção, certamente vislumbrando a elaboração do próximo PPA para o período 2004/2007.

- (1) Prover informação gerencial: disponibilizar para a alta direção do governo as informações de desempenho físico e financeiro das ações de cada programa.
- (2) Ajustar as organizações: a gestão por programa introduz um conflito entre a estrutura departamental e a gestão por resultados. A visão setorial entra em choque com o foco no objetivo, a tensão deve ser positivamente resolvida para compatibilizar as organizações ao novo modelo.
- (3) Ampliar a capacidade gerencial: o novo modelo exige um novo tipo de gerente e servidor público. Motivado suficientemente para saber negociar, gerenciar equipes inter-disciplinares, interagir com o público-alvo do programa, dominar técnicas de gestão de projetos e programas. A capacitação é essencial para formação deste novo perfil.
- (4) Generalizar a cultura de avaliação de desempenho: o desafio é sensibilizar os gestores para o aprendizado de novas metodologias de avaliação permanente, com transparência e participação dos avaliados.
- (5) Flexibilizar procedimentos administrativos de execução orçamentária: além do ambiente de ajuste fiscal quase-permanente o problema mais grave é a rigidez formal dos procedimentos de execução orçamentária. Dada a contingencialidade do novo modelo, a receptividade necessária para imprevistos e correções permanentes de rumo, a falta de flexibilidade dos contratos, a necessidade de aprovação legislativa, lenta e truncada, representam obstáculos à eficácia do plano.
- (6) Estabelecer comunicação com a sociedade: a interação com o público-alvo é o maior fator de motivação gerencial, ajuda também a neutralizar a aparente “perda de poder” das estruturas organizativas não adaptadas à transparência e circulação de informações. Além disso, ela é fator crítico no relacionamento com o legislativo

⁵⁴ “Gestão pública orientada para resultados no Brasil”, Ariel Pares e José Paulo Silveira, SPI, MP, texto apresentado na Conferência Internacional sobre gestão pública, Paris, 2002.

(federal, neste caso) para neutralizar resistências e ganhar adesões ao novo modelo (ampliar a governabilidade no parlamento).

- (7) Imprimir sentido estratégico ao plano e ao orçamento: imprimir à plurianualidade da projeção de gastos e estimação de receitas a capacidade de construção do futuro desejado, efetividade do orçamento.
- (8) Adotar as parcerias na gestão pública: aprofundar o sentido de parcerias com setores privados dispostos a investir.

No relatório de avaliação do Plano Plurianual (2000 – 2004) correspondente aos primeiros três anos há diversas passagens que confirmam as inovações, mas ao mesmo tempo os desafios da nova sistemática de elaboração do PPA.⁵⁵ Entre as dezenas de programas, um programa denominado “Gestão do Plano Plurianual” é particularmente importante porque trata-se do próprio programa responsável pela modificação da metodologia de planejamento federal, sob gerência de Ariel Pares, que foi no período o Diretor de Planejamento Estratégico da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento. Corretamente a avaliação retoma as causas do problema que motivaram a criação do programa: (a) ausência de instrumento que assegure que o processo alocativo orçamentário anual espelhe as mudanças pretendidas no médio e longo prazos; (b) pouca transparência quanto à alocação de recursos públicos; (c) regionalização do processo, que reflete a incapacidade do governo de planejar suas ações de acordo com as necessidades e especificidades locais; (d) ausência de controles gerenciais da atuação governamental, com desperdícios de recursos e poucos resultados; (e) falta de responsabilização pela atuação governamental; e ausência de práticas de desenvolvimento sustentável no planejamento e na gestão pública. Conclui-se pela avaliação, mesmo parcial, que um dos maiores problemas de implantação do programa reside no modelo de gestão existente, isto é: (a) a “gestão por programas” não foi totalmente assimilada na cultura organizacional do órgãos setoriais, (b) a integração interna foi precária, por exemplo, entre a SPI e a Secretaria Federal de Controle (SFC) para controle do desempenho dos

⁵⁵ Toda avaliação do PPA 2000 da União está disponível em www.abrasil.gov.br.

programas, ou com a Secretaria do Orçamento Federal , a SOF, na revisão do PPA, e finalmente (c) faltou aperfeiçoamento dos canais de participação e de controle social.

6. Um novo modelo de gestão para um planejamento renovado

Diversos autores tem criticado o gerencialismo (*managerialism*) e a escola da “nova gestão pública” desde o início de sua implementação nos países anglo-saxões. Uma das críticas mais contundentes afirma que o movimento de reestruturação da administração pública nada mais foi que a manifestação dentro do Estado do movimento mais geral de diminuição da influência do Estado. A nova gestão pública pode ser resumida numa palavra: endoprivatização do Estado, que se reflete basicamente na transposição linear de técnicas e instrumentos de gestão empresarial privada para o setor público como se não houvesse mediações e diferenças radicais de escopo, lógica e funcionamento. Uma das vertentes teóricas deste movimento, a chamada “Escola de Virgínia” ou da “escolha pública” (*public choice*) durante os anos sessenta já teria assentado, através do seus maiores expoentes (Buchanan, Tullock, Ostrom, Olsen e Coleman) as bases da *New Public Management*:

(a) Os indivíduos agem unicamente em função de seu próprio interesse (*rentseeking*), basicamente racional com habilidade para hierarquizar escolhas entre alternativas conhecidas, maximizando estratégias de maior benefício e menor custo⁵⁶.

(b) O mecanismo de mercado (sistema de preços) é proposto como modelo de relação social para analisar mecanismos políticos como os processos eleitorais, o comportamento da burocracia pública ou o provimento de serviços e bens públicos indivisíveis.

(c) As interações sociais podem ser estudadas como se fossem, de fato, interações mercantis (individualismo metodológico).

Com base nestes princípios a nova escola confundiria o papel de “clientes” com o de “cidadãos”, introduzindo inadequadamente os conceitos de “rivalidade”, “concorrência”

entre organizações públicas, semi-públicas e privadas. Ao substituir a formulação de “políticas públicas” pelo “gerenciamento de resultados” o movimento da “nova gestão pública” coloca em marcha uma espécie de “despolitização” do Estado, supondo inadvertidamente a ausência de conflitos, de arenas de debates, ou uma homogeneização artificial de interesses e grupos de pressão, portanto, uma visão utópica e virtual da realidade social contemporânea.

Ao confundir meios com fins a “administração de resultados” converteria a busca obsessiva por indicadores, resultados e metas como fins em si mesmos, perdendo o foco no debate sobre o papel e a função do Estado e do serviço público⁵⁷. A função do Estado é garantir equidade na prestação dos serviços, isto seria impossível se critérios mercantis fossem adotados, além disso “cidadãos” são muito mais que “clientes”, pois são sujeitos de direitos em escala muito maior, ligados não à “contratos comerciais” mas à “contratos sociais e políticos” que fundamentam o próprio Estado de direito e a soberania da democracia moderna.

Um estudo realizado *pelo Public Management Committee (PUMA/OCDE)* revela alguns pressupostos necessários identificados para os países do leste europeu como fatores restritivos do sucesso do novo modelo: fragmentação vertical e horizontal das estruturas administrativas, com ineficiência e duplicação na elaboração dos programas, elevada rotatividade de funcionários gerando instabilidade nos processos, pouca capacidade na elaboração de políticas públicas, falta de treinamento e estímulo à função pública, debilidade do sistema de responsabilização (*accountability*). O novo modelo poderia inclusive, “incrementar o nível de corrupção” em sistemas “imaturos” de administração, leia-se, em sociedades cuja tradição de controle social e participação democrática é pequena ou inexistente. A semelhança com a realidade nacional é evidente⁵⁸. Alguns

⁵⁶ Toda a segunda parte (“Los ancestros intelectuales de la “nueva” gerencia pública” e “La “nueva” gerencia publica”), do livro “Del Estado Gerencial al Estado Cívico”, Omar Guerrero, UAEM, México, 1999.

⁵⁷ em “Nova Gerência Pública: o que aproveitar e o que rejeitar?”, em “Ações para uma nova Administração Pública”, ENAP, Modulo 3, 2000.

⁵⁸ O BID em documento recente (“*La nueva estrategia del BID par a la modernización del Estado*”, Barcelona, 2002, site web) afirma taxativamente que uma das lições apreendidas nos projetos de reforma

autores⁵⁹ chegam a dizer que o modelo da “nova gestão” ou “nova administração pública” (outros termos utilizados seriam: “neo-públicas”, “neoempresariais”, “administração gerencial”, etc...) ao pretender “desideologizar” ou retirar do problema de governo a possibilidade do conflito e da disputa de interesses contraditórios, este movimento seria um “conservadorismo disfarçado”. Estes autores analisam o discurso do ex-ministro Bresser-Pereira como sendo um caso de uso deliberado de uma terminologia de uma tradição ideológica (progressista) diferente do conteúdo do que está se propondo (conservadora). Por exemplo, a defesa de propostas conservadoras (como a adoção linear de princípios mercantis na gestão pública) estaria sendo feita de modo disfarçado, daí a autodenominação de “centroesquerda” e “modernizante”, na tentativa de tornar palatável o novo “pacote” conceitual. Sem falar na confusão estimulada pela filiação intelectual do ex-ministro, auto denominada de “social-liberal”.

A crítica ao *managerialism* aponta para uma escolha indevida da eficiência econômica como determinante, em troca e “no lugar do”, o critério da justiça social. Assumir o critério da eficiência como determinante (Misoczky, 2001), assim como a superioridade do mercado implicaria em fixar práticas de gestão em que os membros da burocracia se tornam agentes em competição por fundos e por contratos. Já assumir o critério da justiça social como determinante implicaria encontrar formas inovadoras de gerenciar e organizar que expressem claramente compromissos como setores excluídos nos diferentes contextos sociais. Em ambos critérios a burocracia jamais seria neutra. A reforma gerencialista iniciada em 1995, especialmente aquela patrocinada pelos organismos multilaterais (BID e BIRD) chamadas de “primeira geração”, tem pouca conexão com a renovação metodológica implementada a partir de 2000 no planejamento federal. Há um evidente descompasso, por exemplo, entre a completa ausência da valorização da capacidade de planejamento público - como atributo a ser reconstituído, naquelas experiências e o chamado “novo modelo” do PPA 2000. A

do Estado foi “...a reforma del Estado requiere de um sólido consenso y respaldo político em el conjunto de la sociedad y nosolamente dentro de las instituciones objeto de reforma”.

⁵⁹ Andrews, C. e Kouzmin, A. em “Dando nome a Rosa: o discurso da nova Administração Pública no Contexto Brasileiro” (1998) em “Reestruturação e Reforma do Estado: Brasil e América Latina no Processo de Globalização”, FEA/FI A/USP.

concepção do “gerente” neste último (a despeito de toda polêmica que envolve a escolha desta estratégia para gestão de programas) como protagonista de um plano de trabalho - que é simultaneamente técnico e político, que é responsabilizado pelos seus resultados e que deve assumir transparência e coordenação colegiada de equipes (sempre tensionando a estrutura pré-existente) - está léguas distante da concepção tradicional do burocrata público, racional e autoritário. Uma leitura mais otimista deste processo poderia indicar que a renovação do planejamento federal não é um processo isento de contradições, um conceito ainda inconcluso e sob disputa. Ele vem ocorrendo apesar dos erros cometidos pelo “fundamentalismo gerencialista” dos primeiros anos. Seu aprofundamento acaba estimulando questionamentos e contradições internas sobre problemas que ainda insistem em permanecer, como as indefinições sobre as chamadas “parcerias público-privado”, a autonomia das agências reguladoras, a adoção de métodos mais participativos dentro e fora do governo federal, etc...

Porém é inegável que o modelo de planejamento adotado a partir do PPA 2000 propõe *avanços metodológicos fundamentais*: vincular plano, orçamento e gestão, construir o plano a partir da categoria programas, estruturar programas a partir da análise de problemas, produtos e foco nos resultados, estimular criatividade dos gerentes e promover capacitação permanente do núcleo estratégico. Há entretanto pontos ainda polêmicos: qual a equação correta para as chamadas “parcerias-público-privado”? Como evitar que os programas estratégicos do PPA sejam capturados pelo (neo) clientelismo político ? Como fazer a sintonia fina entre gerentes de programas e gestores da estrutura convencional ? Entre todos os questionamentos talvez o mais complexo e importante seja a introdução de formas cada vez mais participativas e democráticas na elaboração do planejamento governamental. Na escala federal, por exemplo, a prática de um planejamento de novo tipo poderia ser resultado provável de um grande pacto ou acordo nacional entre governadores, entidades patronais e de trabalhadores, igrejas, intelectuais, etc., em torno dos objetivos mais fundamentais do desenvolvimento econômico, da consolidação democrática e do combate à pobreza. Esta possibilidade permanece sendo o grande desafio para o a elaboração dos próximos Planos Plurianuais e a modernização do processo de planejamento e gestão pública, bem como os governos responsáveis pela sua elaboração. A recuperação do

planejamento com atividade normal do Estado, em novas bases metodológicas, ocorre contra a inércia burocrática do “velho” Estado clientelista, mas também em oposição ao “novo” Estado gerencialista, portanto num ambiente hostil. Não há mais condições de igualar planejamento à inevitabilidade do desenvolvimento, pelo menos da maneira automática e positivista que herdamos da tradição cepalina. Como já afirmou o teórico americano do planejamento John Friedmann (1988):

“(...) acredito que a principal tarefa do planejamento na América Latina de hoje em dia seja criar as condições de uma democracia efetiva, isto é, fortes instituições representativas, delegação coletiva do poder para os cidadãos comuns em suas comunidades, movimentos sociais de massa e partidos políticos. Parece inevitável uma transformação exaustiva das instituições políticas, de maneira a orientá-las para um sistema aberto, participativo e justo, preparado para se lançar em grandes experimentações sociais”.⁶⁰

A menos que se acredite no fim do planejamento, cabe portanto a difícil tarefa histórica para composição de um novo modelo de gestão pública para uma nova prática de planejamento de novo tipo, recuperando aspectos positivos das reformas recentes, depuradas do seu fundamentalismo liberal, que radicalize a democracia e avance na efetivação de instrumentos de efetiva participação, autônoma e não-manipulatória.

⁶⁰ No texto “Planejamento na América Latina: da ilusão tecnocrática à democracia aberta”, Seminário Estado e Planejamento CENDEC/IPEA, 1988, (p. 175) ,Friedmann reforça sistematicamente a mesma crítica geral ao “velho” planejamento: a crença do planejamento neutro e científico é uma ilusão perigosa, o Estado não é totalmente autônomo nem totalmente submetido ao interesse de uma classe, a implementação de políticas implica um processo de competição entre vários atores, o planejamento global é virtualmente impossível, planos exaustivos não passam de boas intenções, o planejamento de longo é um exercício de especulação acadêmica , etc..., confirmando uma quase universalidade de crítica teórica ao estilo tradicional de planejamento público.

Conclusões

O planejamento estratégico é uma ferramenta potente para produção de políticas públicas como processo de gestão das organizações e como prática social transformadora. Como ferramenta de gestão pública o prestígio do planejamento passou por altos e baixos desde o pós-guerra. Inicialmente confundido e quase restrito às experiências de planejamento socialista da ex-União Soviética ou restrito à prática de grande conglomerados empresariais multinacionais os métodos foram se difundindo através de consultores e transformado em panacéia para todos os males. No pós-guerra rapidamente se espalhou como prática governamental em vários governos da América Latina. Foi a época de crédito fácil, taxas de crescimento mantidas com poupança externa, mega-projetos de infra-estrutura financiados pelo Banco Mundial, empoderamento da tecnocracia pública e não raramente ambientes políticos internos que impediam qualquer voz dissonante.

Esta concepção moderna de planejamento teve sua mais remota origem no século XIX quando Saint-Simon, um aristocrata arruinado, combatente da guerra civil americana que acreditava numa sociedade ideal dirigida por filósofos, cientistas e engenheiros. Um de seus discípulos mais dedicados e secretário particular, Auguste Comte, consolidou a idéia de que o planejamento e a noção de progresso inevitável eram sinônimos do mesmo movimento da humanidade em direção a uma sociedade perfeita. Os planejadores, como engenheiros sociais, deveriam pacientemente observar as leis de evolução do processo social e conduzir os povos a este precioso destino da razão humana, o “Estado positivo”. O plano era assim o caminho natural desta evolução, monopólio do Estado racional em nome do interesse coletivo, contra ele não haveria razão que se justificasse. A tradição marxista e posteriormente leninista só acrescentaram uma dimensão de classe ao problema, caberia ao proletariado organizado em partido conquistar o Estado e planejar o desenvolvimento social em nome do bem coletivo. Nossa tradição de planejamento econômico é herdeira destas tradições, apenas substituímos a objetividade científica e natural da *mecânica social* pela estrita *liturgia da racionalidade econômica* com fé e crença quase irracionais.

A crise dos anos setenta e a falência de muitos projetos de desenvolvimento destruíram esta razão iluminista do planejamento, o otimismo cego na capacidade do planejamento retirar os países subdesenvolvidos de sua condição inferior na cena mundial (ou manter as taxas de emprego nas economias desenvolvidas) foi soterrado pelo poder avassalador do movimentos de capitais financeiros globalizados em determinar o ritmo, a natureza e o grau de autonomia de cada país.

O que mudou para que o planejamento público fosse condenado ao ostracismo das teorias obsoletas? Enumeramos algumas pistas vistas ao longo dos capítulos precedentes:

- (a) as condições de crescimento econômico rápido com taxas persistentes superiores a 6% ou 7% ao ano não se verificam mais. Embora a teoria dos ciclos econômicos sinalize para um período de recuperação, o pior ainda pode não ter passado. A prolongada crise do emprego, a crescente relação investimento/produção com encarecimento das novas tecnologias, a incapacidade do dinamismo americano sustentar o crescimento global e a proliferação de guerras e instabilidade política generalizadas justificariam este pessimismo.
- (b) O modelo de crescimento adotado pelo paradigma capitalista-ocidental encontra limites cada vez maiores nas externalidades negativas, em custos sociais não incorporados na contabilidade nacional, o que cria uma ilusão coletiva. A destruição do meio-ambiente, o esgotamento de recursos não-renováveis, os distúrbios climáticos resultantes destes desajustes geram progressivamente altos custos sociais relativos.
- (c) A concentração mundial do capital em grandes corporações e a dominância do capital financeiro colocariam à mercê de sua lógica de valorização países e nações conforme o jogo da concorrência globalizada. Riscos de desinvestimento, ataques especulativos, imposição de políticas econômicas permanentemente recessivas, endividamento externo e outros efeitos acabariam por anular a soberania nacional e a chance ainda que precária e vulnerável de autênticos projetos nacionais independentes.

Todo o argumento central da metodologia de planejamento que propomos - baseada na contribuição original de Matus - é de que o que morreu foi uma forma de planejamento,

não a necessidade de fazer planos. Esta é a diferença fundamental: temos que optar entre recuperar o sentido da democracia participativa na gestão pública (como propõe Friedmann, vincular o planejamento à organização da sociedade e grupos populares emergentes) ou simplesmente ficar à deriva, ao sabor das circunstâncias políticas e econômicas que conduzem nossos governos e governantes na absoluta improvisação política.

Este novo estilo de fazer política exige, sobretudo, uma liderança técnico-política de novo tipo. A qualidade de um governo depende da qualidade das ferramentas que maneja e dos métodos que utiliza para governar, o projeto político sozinho não muda nada, a diferença está na qualidade da ação na conjuntura, que depende muito do funcionamento de um sistema de direção que nossos dirigentes *não sabem que não sabem*, é a ignorância em segundo grau. Entre o caciquismo que conduz à barbárie política e a os intelectuais de generalismo ilustrado que promovem a barbárie tecnocrática, nossos gestores públicos tem se formado nas disputas eleitorais e políticas onde nem sempre capacidade de ganhar eleições se traduz em capacidade de governar bem. O gestor público típico tem formação universitária especializada e departamentalizada, incapaz de compreender e se movimentar na complexidade dos sistemas sociais. Não há na nossa tradição a idéia de Escolas de Governo, capazes de formar gestores para o setor público com base num amplo espectro de disciplinas que vai da ciência política ao planejamento estratégico, da teoria social à análise histórica, das técnicas de orçamento às habilidades de negociação e comunicação, etc...

A maioria dos problemas que cercam os gabinetes como a sobrecarga de trabalho, o predomínio de julgamentos intuitivos, a submissão à pompas e rituais, o mau uso do tempo, a hipertrofia da confiança em si mesmo, à aversão a teoria e congelamento do capital intelectual, a acomodação à paisagem de problemas e perda de oportunidades, a baixa qualidade do processo decisório, entre outros, decorrem da ausência de qualidade nos próprios métodos de governo. Um governo que não trabalha com planejamento, que não tem sistemas de prestação de contas, que não tem sistemas de direção com capacidade efetiva de governo acabam sucumbindo ao imediatismo, à fricção burocrática da rotina diária, suas agendas derivam para rituais e problemas da superfície da vida social. No final das contas, estão mais preocupados com seus

competidores eleitorais e com sua própria sobrevivência no jogo político do que enfrentar problemas reais, de fato. Como diz Matus (2000):

“(...) A prática de governo é imperativa e avassaladora, acossada pelas urgências e pela rotina burocrática. Sem tempo para a autocrítica, governa-se com o capital intelectual acumulado (...) não há mais tempo para investir no conhecimento; o dirigente não consegue distinguir o prioritário do supérfluo (...) a formação intelectual mediana do dirigente político não lhe permite reconhecer sua baixa capacidade de governo: não vê que não vê e não sabe que não sabe. Não pode aprender porque não reconhece que necessita aprender. O poder estimula a soberba, e assim, seguro de si, o dirigente não pode encontrar dentro de si mesmo e em sua equipe as causas de seu fracasso como governante (...) vive anestesiado pelo poder. Dissocia teórica e prática e entrega-se ao pragmatismo. Menospreza a teoria para defender seu ego e, deste modo, reforça a própria incapacidade para encontrar as causas de fundo e para corrigi-las.” (p. 50)

Infelizmente a mudança do padrão de liderança institucional e gestão pública não muda só porque queremos que ela mude, o ambiente do jogo político produz seus próprios padrões. Os partidos políticos por exemplo, na sua maioria governados por sistemas baseados no método da tentativa e erro e na falta de profissionalismo, não raramente imersos em práticas casuísticas e clientelísticas, acabam transferindo sua precária cultura política interna para os governos que compõe quando são eleitos seus quadros dirigentes. A verdade é que quanto menor a maturidade institucional da nossa cultura política, mais dependentes nos tornamos de métodos e técnicas de governo para *apressar* este amadurecimento. Esta tarefa, em ambientes de baixa responsabilidade, dominados pela improvisação, cabe exclusivamente à ação da liderança que é, claramente, uma ação de vanguarda.

Esta nova teoria do planejamento ainda deve ser escrita, novas palavras e novos termos devem ser inventados para construir novos significados para realidades sociais

e políticas ainda não compreendidas. Por outro lado não existem métodos neutros ou planejamento livre de valores, esta possibilidade eliminaria qualquer lógica de aplicação do próprio método baseado no conceito de *jogo situacional*. O nova teoria de planejamento deverá brotar de uma autêntica opção pela democracia participativa como paradigma de gestão pública, rejeitando o *moderno sincretismo* com a tecno-burocracia gerencialista. É certo que desde a redemocratização nos anos oitenta novos indícios estão surgindo em experiências localizadas, dispersas e ainda fragmentadas por todo país, um novo estilo de fazer política se instala lentamente incorporando parte do velho, toda hegemonia é provisória, o problema sempre é - e sempre será - saber o que incorporar e o que rejeitar.

ANEXO I termos utilizados em projetos e planejamento⁶¹

Accountability: refere-se à obrigação de indivíduos e organizações prestarem periodicamente contas do seu desempenho perante um organismo que tem o poder de o modificar, especificamente através da utilização de esquemas de sanção ou de recompensa. A "accountability" é de particular importância em situações em que os recursos são escassos. No Brasil vem ganhando especial relevância com as experiências de democratização e participação na gestão pública.

Agências executivas: A denominação de Agência Executiva (AG) é uma qualificação a ser concedida por decreto presidencial específico, a autarquias e fundações públicas, responsáveis por atividades e serviços exclusivos do Estado. Fazem parte das atividades exclusivas do Estado, através do qual são implementadas políticas públicas, por meio da prestação de serviços e execução de atividades que pressupõem o exercício do poder de Estado. Não se trata, portanto, de uma nova figura jurídica da administração pública, mas de uma qualificação a ser obtida pelas existentes. Esta qualificação exige: um Plano Estratégico de reestruturação e um Contrato de Gestão firmado com o Ministério Supervisor. O grau de autonomia administrativa que uma Agência Executiva alcança é definido caso a caso como parte de seu Contrato de Gestão, que estabelece compromissos e resultados.

Alavancagem: (a) nível de utilização de recursos de terceiros para aumentar as possibilidades de lucro de uma empresa, aumentando, conseqüentemente, o grau de risco da operação; (b) possibilidade de controle de um lote de ações, com o emprego de uma fração de seu valor nos mercados de opções, termo e futuro - enquanto o aplicador se beneficia da valorização desses papéis, que pode implicar significativa elevação de sua taxa de retorno.

Análise custo-benefício: é o procedimento para avaliar a conveniência de um projeto pesando custos e benefícios, incluindo aqueles custos e benefícios para os quais o mercado não existe e para os quais não provê uma medida satisfatória de valor econômico. Pode ser feita antes ou depois do projeto.

Análise de Pareto: método que ajuda a classificar e a priorizar os problemas em duas classes: os poucos problemas vitais e os muitos triviais. Consta de cinco etapas: identificação do problema, estratificação, levantamento de dados, elaboração do Gráfico de Pareto e priorização. Na análise de Pareto são utilizadas três ferramentas do controle da qualidade: Estratificação, Folha de Verificação e Gráfico de Pareto.

Análise de sensibilidade: na análise de viabilidade econômica de projetos há elementos de incerteza relacionados à comportamentos futuros de preços, taxas e eventos econômicos. Uma das formas de tratar o risco é construir matrizes onde os valores sujeitos à imprevisão variem em intervalos definidos gerando resultados em cada valor estipulado. Por exemplo, uma suposição de variação da taxa de desconto entre

⁶¹ Este glossário foi construído a partir de várias fontes bibliográficas e da própria experiência do autor, entre elas as principais são: Matus, 1993, Tomo II, Cohen, 2000, (ver lista bibliográfica), Serra em www.iseg.utl.pt, www.attacrs.org, www.bb.com.br, www.fdg.org.br e www.tesouro.fazenda.gov.br.

7% e 12% identificaria a sensibilidade do Valor Presente Líquido em relação à esta variável, a pergunta seria “quanto sensível é a variável x em relação à variável y ?”.

Análise Situacional: é a reflexão sobre a realidade posicionada a partir dos valores e da ação de quem explica, se relaciona à explicação situacional. Situação é a realidade explicada pelo prisma de um ator, simulando e dialogando com a explicação dos outros atores sociais, é uma análise policêntrica da realidade.

Análise SWOT: Criada por Kenneth Andrews e Roland Christensen, dois professores da *Harvard Business School*, e posteriormente aplicada por numerosos acadêmicos a *SWOT Analysis* estuda a competitividade de uma organização segundo quatro variáveis: *strengths* (forças), *weaknesses* (fraquezas), *opportunities* (oportunidades) e *threats* (ameaças). Por meio desta metodologia poderá fazer-se a inventariação das forças e fraquezas da empresa; das oportunidades e ameaças do meio envolvente; e do grau de adequação entre elas. Quando os pontos fortes de uma organização estão de acordo com os fatores críticos de sucesso para satisfazer as oportunidades de mercado haverá maiores probabilidades de competitividade no longo prazo.

Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) (*official development assistance* - ODA): são os donativos e empréstimos concedidos com termos financeiros concessionais, com origem em fontes oficiais e com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e bem estar. O valor da cooperação e assistência técnica é incluído nesta categoria.

Associação Internacional para o Desenvolvimento (AID) (*International Development Association* - IDA): é a organização, no quadro do Grupo do Banco Mundial, que se dedica ao apoio, em termos concessionais, aos países membros daquele Banco que têm um rendimento per capita baixo.

Associativismo: movimento que teve avanço nos anos 60 e 70, incorporando três características básicas: agir paralelamente ao Estado; não ter fins lucrativos; e ser internacionalista; o termo é usado nos estudos sobre democracia desde que o pensador francês Alexis de Tocqueville, na obra "Democracia na América", mostrou a estreita relação entre democracia e existência de formas associativas livres e autogovernadas.

Ator Social: é uma personalidade, organização ou agrupamento que se articula de forma estável ou transitória, possuindo uma direcionalidade (visão de futuro, imagem-objetivo) mínima. Pode ser um partido político, uma associação de classe, um sindicato, uma organização pública qualquer. O ator social no planejamento é variável chave para o debate da estratégia (controle de recursos, adesões, cenários, etc...).

Avaliabilidade (*Evaluability*): medida segundo a qual uma atividade ou programa é avaliado de forma confiável e digna de crédito. A apreciação da avaliabilidade supõe um exame prévio da atividade proposta para verificar se os seus objetivos estão definidos de forma adequada e se os resultados são verificáveis.

Avaliação conjunta (*Joint evaluation*): é a avaliação em que participam diferentes organismos doadores e/ou os parceiros. Pode haver vários graus de parceria consoante os parceiros cooperem mais ou menos no processo de avaliação, juntem os seus recursos de avaliação e trabalhem conjuntamente os relatórios da avaliação. As avaliações conjuntas podem ajudar a tratar problemas de atribuição de competências,

apreciando a eficácia dos programas e estratégias, a complementaridade dos esforços suportados pelos diferentes parceiros, assim como a qualidade da coordenação da ajuda, etc.

Avaliação contingente: é um método de avaliar os impactos da variação da disponibilidade de bens públicos, não transacionados em mercados privados e cuja mudanças de preços ou rendas não são observados. Através de pesquisas diretas com consumidores identifica o valor que os mesmos atribuem ou estão dispostos a pagar por bens públicos. A avaliação contingente constrói um sistema de simulação de ofertas cujas respostas dos entrevistados permite construir modelos de estimação de probabilidade (tipo *probit* ou *logit*, por exemplo). Utilizada freqüentemente para dimensionar impactos sócio-econômicos, custos e benefícios de problemas de saneamento básico, controle de poluição, manejo de recursos agrícolas, etc...

Avaliação participativa (*Participatory evaluation*): é o método de avaliação segundo o qual os representantes das agências doadoras e os detentores de interesse (*stakeholders*) (incluindo os beneficiários) trabalham em conjunto para conceber e conduzir uma avaliação e dela retirar conclusões sancionadas coletivamente.

Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID: instituição financeira internacional criada em 1959, por definição, para acelerar o desenvolvimento econômico e social de seus Estados membros da América Latina e Caribe. Está integrado por 46 nações, entre os quais se incluem 29 países da região e 18 da Europa, Ásia e Médio Oriente. A sede do Banco está em Washington. Sua política de financiamento é semelhante à do Banco Mundial.

Banco Mundial (*World Bank*): organização criada na Conferência de Bretton Woods/NH/USA em 1944, conjuntamente com a sua *sister in the woods*, o Fundo Monetário Internacional. Designação coletiva para o conjunto de organizações que fazem parte deste "grupo do Banco Mundial", de que se destacam o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) e a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID).

Benchmarking: é um processo em que uma organização seleciona um processo qualquer para melhorá-lo ou, estudá-lo, identificando e analisando outra organização ou centro de excelência naquela área ou campo de políticas públicas. A idéia é realizar processo de aprendizagem com a experiência de terceiros, dialogando com outras conjunturas.

Bens Públicos: nos bens públicos o consumo é não-rival e não excludente (exemplo: defesa nacional), o problema alocativo se resolve através das escolhas políticas e do planejamento. Para os bens públicos não é possível excluir dos benefícios os indivíduos que se recuse ao pagamento da utilização (*free riders*): segurança pública, iluminação pública, ruas e avenidas, etc... são Bens cujo benefício individual gera externalidades coletivas não-mensuráveis: vacinação, educação básica, saneamento, etc... No caso dos monopólios naturais ou técnicos: o custo médio (custo total/quantidade) diminui com aumento da escala de produção, eletricidade, gás, telefonia, para garantia de modicidade de preços.

Capacidade de Governo: é o conjunto de destrezas, experiências, habilidades, teorias e métodos de direção que organizam um ator social determinado. Se relaciona

dialeticamente com outras duas variáveis-chave para explicar o conceito de triângulo de governo: a governabilidade e o projeto de governo.

Capital humano (*human capital*): valor capitalizado dos investimentos produtivos em pessoas, ou *stock* de qualificações humanas incorporadas num indivíduo ou grupo. Em termos de valor, geralmente é medido pelo valor atual do fluxo de qualificações disponíveis no mercado (por exemplo, o valor atual dos rendimentos esperados ao longo dum período de tempo). É determinado pela capacidade básica, realização educacional, formação e estado de saúde, entre outras coisas.

Capital intelectual: é uma evolução do conceito de capital humano. Representa as habilidades físicas e o grau de acesso do indivíduo à informação e se caracteriza pelas formas como esses fatores são utilizados e aplicados, gerando assim conhecimento e saber.

Capital social: se refere às instituições, relações e normas que conformam a quantidade e qualidade das interações sociais em uma sociedade específica. A coesão social é um fator crítico para que os agrupamentos prosperem economicamente e para sustentabilidade do desenvolvimento. Se relaciona com o associativismo, com o potencial de solidariedade interna é com as redes de proteção e ajuda-mútua não-estatais.

Captação de Recursos (*Fundraising*): atividades que se desenvolvem dentro de uma organização sem fins lucrativos com o objetivo de levantar recursos, de maneiras variadas, junto aos diversos elementos da sociedade, a fim de garantir a sustentabilidade da organização e de seus projetos.

Cenário: é o contexto externo composto de variáveis cujo comportamento normalmente é imprevisível e cuja governabilidade é baixa. A dificuldade de construir cenários reside em dois fatores, o primeiro se relaciona à ignorância sobre o curso de acontecimentos futuros, o segundo, os impactos da presença no cenários do próprio ator que enuncia a explicação.

Ciclo do PDCA: método de controle de processos (caminho para atingir as metas estabelecidas), composto de quatro fases básicas: P (*Plan*) Planejamento, D (*Do*) Execução, C (*Check*) Verificação e A (*Act*) Ação Corretiva. Em sua forma mais simples e reduzida temos as fases: P - definição das metas e determinação dos métodos para alcançar as metas; D- educação, treinamento e execução do trabalho; C - verificação dos efeitos (resultados) do trabalho executado; A - atuação no processo em função dos resultados. Também chamado *Ciclo de Shewhart* ou *Ciclo de Deming*.

Classificação Funcional Programática: agrupamento das ações do governo em grandes áreas de sua atuação, para fins de planejamento, programação e orçamentação fundamentada pela Lei 4.320 de 1971. Compreende as funções, representando o maior nível de agregação das ações do governo, desdobrando-se em PROGRAMAS, pelos quais se estabelecem produtos finais, que concorrem à solução dos problemas da sociedade. Podem desdobrar-se em SUBPROGRAMAS quando necessário para maior especificação dos produtos finais. Programas e/ou subprogramas desdobram-se em PROJETOS e ATIVIDADES, que possibilitam alcançar seus produtos e objetivos. Subprodutos e Subatividades constituem-se no menor nível de desagregação da ação do governo, com destinação de recursos na Lei

Orçamentária. O código da classificação funcional-programática compõe-se de treze algarismos. Esta classificação foi instituída pela SEPLAN, através da Portaria nº 4, de 28.01.74 e reformulada posteriormente pela Portaria nº 4, de 13.03.75 e atualizada pela Portaria nº 24, de 14-07-76. Esta classificação foi alterada pelo Governo Federal a partir de 1998 para dar mais flexibilidade e simplificação na elaboração dos Planos Plurianuais, conferindo maior liberdade de escolha para organização de novos programas e simplificando a nomenclatura legal.

Contrato de Gestão: é a figura jurídica que se estabelece entre o Estado e as Organizações Sociais; semelhante ao Convênio, prevê a transferência de recursos a uma entidade sem fins lucrativos controlada pelo Estado, sem processo licitatório e com distribuição de atribuições que presumem cooperação mútua e interesse recíproco. As reformas gerenciais na esfera federal no primeiro mandato do presidente Cardoso introduziram o mecanismo do contrato de gestão como forma regulatória entre a administração indireta, as empresas estatais e as entidades da administração centralizada em torno do cumprimento de programas de metas e objetivos de gestão (aumento da produtividade e qualidade dos serviços, por exemplo) em troca de maior autonomia financeira e gerencial.

Custo de oportunidade: é o valor de um recurso em sua melhor alternativa de utilização, isto é, é o valor da alternativa a que se renúncia quando da sua aplicação. Na prática de avaliação de projetos o cálculo do custo de oportunidade envolve o conceito de risco envolvido no projeto. Há situações em que o nível de conhecimento é suficiente para estabelecer resultados possíveis e probabilidades (decisão sob riscos), situações em que as probabilidades não são conhecidas como a maioria das tarefas relacionadas ao ato de governar (decisão sob incerteza) e ainda projetos sequer os resultados podem ser conhecidos (decisão sob incerteza absoluta).

Déficit público: é basicamente a diferença entre o que o Estado (União, Estados e municípios, no caso brasileiro) arrecada (em impostos, taxas, contribuições etc) e o que gasta. Quando gasta mais do que arrecada, há déficit público. E aí, há duas maneiras de financiá-lo: ou imprimindo mais dinheiro na Casa da Moeda (o que aumenta a base monetária e gera inflação), ou tomando emprestado no mercado - emitindo títulos e vendendo, mediante oferta de pagamento de juros e resgate dentro de um certo prazo. No Brasil, criaram-se os conceitos de déficit primário e déficit nominal. O déficit primário exclui os juros que o governo é obrigado a pagar. O nominal inclui os juros que o governo tem a pagar, sendo portanto um conceito mais realista. Quanto maior for o déficit e maior a necessidade de financiá-lo, maior deve ser o juro oferecido ao mercado para tomar emprestado o dinheiro necessário. As taxas de juros altíssimas garantem que o investidor em títulos do governo mantenham o volume de investimentos (ou seja, empréstimos), o que aumenta cada vez mais a dívida e leva à necessidade de um ajuste fiscal.

Desenvolvimento Humano: este é um termo mais recente e que amplia significativamente o conceito de desenvolvimento. O objetivo do desenvolvimento humano é melhorar a qualidade da vida humana. Apesar de os povos divergirem quanto aos objetivos que estabelecem para o desenvolvimento, alguns deles são virtualmente universais. O PNUD (Programa da Nações Unidas para o Desenvolvimento) adotou dois índices para medir o desenvolvimento humano ou a

qualidade de vida humana: o Índice de Desenvolvimento Humano(HDI). Com três componentes - longevidade, escolaridade e renda, e ainda o Índice de Liberdade Humana(HFI), uma adaptação do Guia Mundial dos Direitos Humanos, que usa 40 indicadores para "medir" a liberdade. O Brasil ocupa o 62º lugar nesta classificação.

Desenvolvimento sustentável (*sustainable development*): há duas interpretações de desenvolvimento sustentável: um conceito mais amplo que diz respeito ao desenvolvimento econômico, ecológico e social sustentável e um conceito mais estrito que diz respeito sobretudo ao desenvolvimento ecologicamente sustentável. A primeira interpretação foi subscrita pela Comissão Mundial sobre o Ambiente e Desenvolvimento (WCED, 1987) que define o conceito como o "desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades". Requer que as estratégias de desenvolvimento sejam não só ecologicamente sustentáveis no longo prazo, mas também compatíveis com os valores e instituições sociais, incentivando a participação no processo de desenvolvimento da base para o topo ("*grassroots*"). Em termos gerais, o seu principal objetivo é reduzir a pobreza absoluta das pessoas pobres do mundo através da garantia de meios de vida duradouros e seguros que minimizem o esgotamento de recursos, a degradação ambiental, ruptura cultural e instabilidade social. Em contraste, um conceito de desenvolvimento econômico ecologicamente sustentável definido mais estritamente é: "desenvolvimento econômico sustentável requer a maximização dos benefícios líquidos do desenvolvimento econômico, sujeito à manutenção dos serviços e qualidade dos recursos naturais ao longo do tempo".

Diagrama de causa e efeito: mostra a relação entre um conjunto de causas (processo) que provoca um ou mais efeitos. É uma forma organizada de correlacionar o efeito com suas causas, agrupando-as em "famílias de causas", tais como: Matéria-Prima, Máquina, Mão de Obra, Medida, Método e Meio Ambiente. O Diagrama de Causa e Efeito proporciona ao gerente melhor entendimento de que ele tem autoridade sobre as causas e responsabilidade sobre os efeitos (resultados) de um processo. É também conhecido como Diagrama de Ishikawa ou de Espinha de Peixe.

Dívida pública: compromissos de entidade pública decorrentes de operações de créditos, com o objetivo de atender às necessidades dos serviços públicos, em virtude de orçamentos deficitários, caso em que o governo emite promissórias, bônus rotativos, etc., a curto prazo, ou para a realização de empreendimentos de vulto, em que se justifica a emissão de um empréstimo a longo prazo, por meio de obrigações e apólices. Os empréstimos que caracterizam a dívida pública são de curto ou longo prazo. A dívida pública pode ser proveniente de outras fontes, tais como: depósitos (fianças, cauções, cofre de órgãos, etc.), e de resíduos passivos (restos a pagar). A dívida pública classifica-se em consolidada ou fundada (interna ou externa) e flutuante ou não consolidada.

Economia (sociedade ou era) do Conhecimento: enfatiza o processo de geração de novos conhecimentos, bem como sua atual importância estratégica como fator de diferenciação e competitividade, em termos econômicos e (geo)políticos. Aqui diferencia-se o acesso à informação do acesso ao conhecimento, enfatizando-se que a difusão das tecnologias de informação implica maiores possibilidades de codificação de conhecimentos e de transferência desses conhecimentos codificados; mas de forma

alguma anula a importância dos conhecimentos tácitos ou não, que permanecem difíceis de transferir e sem os quais não se têm as chaves para decodificação dos primeiros.

Economia de escala: são as reduções de custos associadas ao tamanho do projeto que podem ser obtidas de uma só planta industrial ou de uma rede de indústrias. Uma curva de custo médio de longo prazo declinante é produzida quando a escala do projeto gera maior otimização de custos relacionados à equipamentos, tecnologia, formação e qualificação da mão-de-obra, etc...O custo de capital, isto é, o investimento é a decisão mais importante relacionada ao “tamanho ótimo” do projeto e a geração de economias de escala, mas há outros fatores determinantes também (tamanho previsto do mercado, disponibilidade de insumos, localização geográfica, linhas de financiamento, etc...). Nos projetos do setor público, por exemplo, as economias de escala podem resultar da otimização das áreas de apoio administrativo considerando sua indivisibilidade

Economia Social: é o termo que, na França, designa organizações sem fins lucrativos. O termo “Economia Social” relaciona-se ao conceito de “economia solidária”, cooperativismo e modalidades de autogestão. O termo “Economia Social”, como o usam os franceses, contudo, também aparece, na literatura, associado a outros tipos de organização que, fora da França, estão claramente definidas como organizações comerciais – companhias de seguro mútuo, caixas de depósitos, cooperativas etc.

Efetividade: é a relação entre os resultados do projeto específico ou operação e os objetivos do programa ou do planejamento (objetivo do projeto no marco lógico). Pode-se considerar a efetividade como a medida ou noção de impacto do projeto ou operação ou o grau de alcance dos objetivos.

Eficácia: eficácia de uma atividade, operação ou projeto é sempre a relação entre o produto gerado pela aplicação de recursos ou insumos e o resultado (medido pelo nível de impacto na solução do problema) gerado. Operacionalmente traduz o grau em que se alcançam os objetivos e metas do projeto.

Eficiência: é a relação entre a quantidade e qualidade dos recursos mobilizados e disponíveis para a operação ou o projeto e o produto esperado destas ações. Está relacionada à intensidade de uso ou utilização dos recursos *vis a vis* a geração de um produto específico. Eficiência e produtividade são conceitos próximos, pode-se referir a primeira, normalmente, aos custos monetários envolvidos.

Empresa pública: entidade empresarial, com personalidade jurídica de direito privado e participação única do Poder Público no seu capital e direção, na forma da lei, sendo de propriedade única do Estado. É pessoa jurídica de direito privado, sem privilégios estatais, salvo as prerrogativas que a lei especificar em cada caso particular, para a realização das atividades desejadas pelo Poder Público

Equidade: objetivo permanente da política social, implica na satisfação das necessidades básicas da população, priorizando-as segundo seus graus de urgência relativa. Está relacionada à distribuição de recursos com igualdade de acesso ou condições (todos indivíduos estão na mesma condições inicial) ou à igualdade de resultados (desvinculando o conceito de esforço do conceito de recompensa), as políticas devem assegurar a cada um segundo suas necessidades, independente de méritos, dedicação ou sorte.

Esfera pública não-estatal: corresponde ao espaço ou campo de assuntos relativos ao interesse coletivo em que atuam, com possibilidade de intervenção, além do Governo, a sociedade e suas instâncias de representação, ou mesmo indivíduos. Todos desempenhando um papel ativo e protagônico em prol do bem comum. Diferencia-se da esfera privada, na qual prevalece o interesse particular.

Estágios da Despesa: os estágios da despesa são: empenho, liquidação e pagamento. Empenho: é o ato emanado de autoridade competente que cria para o estado obrigação de pagamento, pendente ou não de implemento de condição; Liquidação: é a verificação do implemento de condição, ou seja, verificação objetiva do cumprimento contratual; Pagamento: é a emissão do cheque ou ordem bancária em favor do credor

Estágios da Receita: os estágios da receita são: lançamento, arrecadação e recolhimento. Lançamento: é a relação individualizada dos contribuintes, discriminando a espécie, o valor e o vencimento do imposto de cada um; Arrecadação: é o momento em que os contribuintes comparecem perante aos agentes arrecadadores a fim de liquidarem suas obrigações para com o estado; Recolhimento: é o ato pelo qual os agentes arrecadadores entregam diariamente ao Tesouro público o produto da arrecadação

Estratégia: Palavra de origem grega (star, ster, stor ou strw) com a idéia de estender, desenvolver, propagar-se, outra origem do grego *stratós* (exército), deriva *strategós* (comandante do exército) e *strategia* (a arte de comandar). Não se pode falar de estratégia sem movimentos táticos. A tática é o uso de recursos escassos para provocar uma mudança situacional na conjuntura, a estratégia é a articulação destas mudanças situacionais para conquistar o objetivo do plano. As estratégias podem ser basicamente de conflito, cooperação ou cooptação.

Explicação de um problema: é a afirmação de uma rede sistêmica e causal que gera ou cria uma situação problema para o ator social. A explicação do problema é sempre uma hipótese sujeita à validação prática, sua capacidade explicativa será tanto maior quanto menor for a “cegueira situacional” e a capacidade cognitiva do ator.

Falha do governo (government failure) Descreve a situação em que a intervenção do governo na economia ou falha na correção da falha de mercado que visa corrigir por ser inadequada, insuficiente ou excessiva ou provoca distorções num mercado que de outra forma funciona eficientemente. Exemplos de intervenção governamental incluem o controle de preços, controle de taxas de câmbio, gestão de vias de comercialização, impostos locais, venda obrigatória duma parte da produção de alimentos a agências governamentais, intervenções no mercado de trabalho, etc.

Falhas do mercado: situação em que o sistema de preços não garante padrões de equidade mínima para o conjunto da sociedade ou não há possibilidade de exploração mercantil devido ao monopólio técnico ou natural de determinado bem ou serviço. Neste caso são produzidos os bens públicos cujo consumo é não-rival e não excludente

Fluxograma explicativo: ou fluxograma situacional, é a gratificação metódica do conjunto de relações causais que explicam determinado problema, pode ser disposto de forma vertical como faz o ZOPP (método de planejamento da organização alemã

GTZ), onde pode ser entendido também como “Árvore do Problema” ou de forma horizontal como faz o PES (Planejamento Estratégico Situacional de Carlos Matus, base da metodologia deste guia).

Fundação Pública: entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada por lei para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio, e funcionamento custeado, basicamente, por recursos do Poder Público, ainda que sob forma de prestação de serviços

Fundo de Pensão: conjunto de recursos, provenientes de contribuições de empregados e da própria empresa, administrados por uma entidade a ela vinculada, cujo destino é a aplicação em uma carteira diversificada de ações, outros títulos mobiliários, fundos e imóveis, entre outros ativos. Seu objetivo é gerar uma renda complementar para a aposentadoria de pessoas físicas.

GATT (GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE): tratado multilateral de comércio internacional firmado em 1947. O GATT rege-se por três princípios básicos: tratamento igual, não discriminatório, para todas as nações comerciantes; redução de tarifas por meio de negociações e eliminação das quotas de importação.

Gestores (ou agentes) políticos: são os componentes do Governo, nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais. Esses agentes atuam com plena liberdade funcional, desempenhando suas atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias, estabelecidas na Constituição e em leis especiais. Não são servidores públicos, nem se sujeitam ao regime jurídico único estabelecido pela Constituição de 1988. Tem normas específicas para sua escolha, investidura, conduta e processo por crimes funcionais e de responsabilidade, que lhes são privativos.

Good Governance: (boa administração): expressa a relação entre a natureza e estrutura das disposições institucionais e estruturais do Estado, processos de tomada de decisão, formação de políticas, capacidade de implementação, fluxo de informação, eficácia da liderança e natureza da relação entre governadores e governados. O “bom governo” está associado, portanto, ao conceito de desenvolvimento sustentável, à equidade social e aos direitos humanos, sua forma privilegiada é o sistema democrático.

Governabilidade: é relativa ao posicionamento do ator no cenário e na conjuntura, é a relação de peso e força entre o conjunto de variáveis controladas e não-controladas relativas a uma situação concreta. A governabilidade influencia diretamente a capacidade de governo e a capacidade de implementação de um projeto.

Governance: é o modo como a autoridade é exercida no gerenciamento dos recursos pertencentes ao país em direção ao desenvolvimento, é o *modus operandi* das políticas públicas do governo. Se relaciona com o formato político dos processos decisórios, aos temas da participação e descentralização, aos mecanismos de financiamento das políticas, enfim, às articulações entre os grupos sociais para o exercício da hegemonia (se aproximando do conceito de governabilidade).

IGP-DI: índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna: calculado pela Fundação Getúlio Vargas. É a média ponderada do Índice de Preços no Atacado (IPA), com peso 6; de preços ao Consumidor (IPC) no Rio e SP, com peso 3; e do Custo da Construção Civil (INCC), com peso 1. Usado em contratos de prazo mais longo, como aluguel.

IGP-M (Índice geral de preços do mercado): índice que mede a variação de preços no mercado de atacado, de consumo e construção civil. Este índice é formado pela soma ponderada de outros 3 índices : IPA - Índice de Preços ao Atacado, com um peso de 60%; IPC - Índice de Preço ao Consumidor, com um peso de 30%; e INCC - Índice Nacional de Construção Civil, com um peso de 10%. Calculado pela FGV, pesquisado entre os dias 21 de um mês e 20 do seguinte. O IGPM considera todos os produtos disponíveis no mercado, inclusive o que é importado.

Impacto de um projeto é o resultado dos efeitos esperados ou verificados *ex post*.

Indicador: variável ou relação entre variáveis que mede a intensidade de um fenômeno, difere de índice que é um valor de um indicador, indicando a proporção em que ocorre o fenômeno medido.

INPC: índice Nacional de Preços ao Consumidor - Média do custo de vida nas 11 principais regiões metropolitanas do país para famílias com renda de 1 até 8 salários mínimos, medido pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia Estatística).

Instituições Financeiras: conjunto de organizações que compõem o Mercado Financeiro. Dentre elas, podemos destacar: Bancos Comerciais, Bancos de Investimento, Caixa Econômica, Cooperativas de Crédito, Sociedades Corretoras e Distribuidoras. As normas operacionais de todas as instituições financeiras são estabelecidas pelo Banco Central.

IPC-FIPE: índice de Preços ao Consumidor da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da USP, pesquisado no município de São Paulo. Reflete o custo de vida de famílias com renda de 1 a 20 salários mínimos.

Jogos dramáticos: são atividades normalmente empregadas na moderação de grupos que permite avaliar e desenvolver o grau de espontaneidade e criatividade do indivíduo, através das suas características, estados de ânimo ou emoções na resolução de conflitos ligados aos objetivos propostos pelo grupo ou organização. São atividades voluntárias, com regras previamente definidas, coordenadas por um “moderador” ou “facilitador”, com objetivos específicos e onde os elementos lúdicos e cênicos tem papel importante. Geralmente se desenvolvem a partir das fases de aquecimento, dramatização, comentários do grupo, processamento da síntese teórica pelo coordenador.

Juros: remuneração que o detentor do dinheiro cobra para conceder um empréstimo. O valor do juro (seu percentual) é considerado como o custo ou preço do dinheiro. Em economia, o dinheiro é considerado um bem disponível no mercado e portanto tem um preço, um custo. Alguns dos motivos pelos quais os juros aumentam são: quando há pouco dinheiro disponível no mercado ou quando a inadimplência aumenta.

Learning Organization: criado por Chris Argyris, professor em Harvard, designa por *learning organizations* (organização em constante aprendizagem) as empresas que aprendem à medida que os seus trabalhadores vão ganhando novos conhecimentos. O

conceito é baseado na idéia de Argyris, chamada *double-loop learning* (quando os erros são corrigidos por meio da alteração das normas que o causaram). Em 1990, Peter Senge, professor do MIT, popularizou o conceito por meio do best-seller *The Fifth Discipline - The Art and Practice of a Learning Organization*.

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): é a lei que compreende as metas e prioridades da Administração Pública Federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Lei de Responsabilidade Fiscal: Lei 101/2000, princípio: transparência na elaboração e ampla disseminação dos documentos orçamentários e contábeis. Acesso público - meio eletrônico - a todas as informações nas três esferas de governo (PPA, LDO, LOA, prestações de contas, parecer prévio e relatórios de gestão fiscal). Relatórios resumidos de execução orçamentária (a cada 2 meses) e Relatórios de Gestão Fiscal (a cada 4 meses). Consolidação Nacional das Contas (STN). Divulgação mensal por parte do Ministério da Fazenda, em meio eletrônico, da relação dos entes que ultrapassaram limites máximos para dívida. Sanções por descumprimento de prazos: vedação das transferências voluntárias e das operações de crédito, exceto para refinanciamento da dívida mobiliária.

LIBOR London Interbank Offered Rate: taxa interbancária do mercado de Londres. Taxa preferencial de juros oferecida para grandes empréstimos entre os bancos internacionais que operam em eurodólares (Eurodollars). Geralmente é base para outros grandes empréstimos em eurodólares a empresas e instituições governamentais com avaliação de crédito inferior. Exemplo, um país do Terceiro Mundo pode ser obrigado a pagar um ponto acima da Libor quando contrair empréstimos.

MASP – Método Alternativo de solução de problemas: consiste na utilização do PDCA para a solução dos problemas. É um método gerencial utilizado tanto na manutenção como na melhoria dos padrões. Este método constitui-se em peça fundamental para o controle da qualidade e deve ser dominado por todas as pessoas da empresa. "O domínio deste método é o que há de mais importante no TQC" (Campos, V. F.). O método de solução de problemas apresenta duas grandes vantagens: possibilita a solução dos problemas de maneira científica e efetiva e permite que cada pessoa da organização se capacite para resolver os problemas específicos de sua responsabilidade. O Método de Solução de Problemas é constituído de oito processos: 1- Identificação do problema (definição clara do mesmo); 2- Observação (investigação das características do problema); 3- Análise (descoberta das causas fundamentais); 4- Planejamento da Ação (planejar a ação de bloqueio das causas do problema); 5- Ação (executar o plano de ação para bloquear as causas fundamentais); 6- Verificação (verificar se o bloqueio foi efetivo); 7- Padronização (prevenir contra o reaparecimento do problema); 8- Conclusão (recapitulação de todo o processo e planejamento das ações futuras).

Mercado social: é aquele em que ocorre a troca de produtos, serviços, idéias ou comportamentos relacionados à promoção da qualidade de vida dos indivíduos e da sociedade, como um todo. Nesse mercado, os indivíduos são convidados a adotar um

determinado comportamento (preventivo, por exemplo), idéia ou atitude (cultura da paz) ou a utilizar uma determinada tecnologia social (ex.: preservativos) – definidos como produtos sociais – que irão trazer benefícios diretos para toda a sociedade.

Meta: é um tipo de objetivo quantitativamente definido, no tempo e no espaço. As metas quantificam e detalham os objetivos, facilitando a avaliação do projeto e a definição de indicadores. Pode-se estabelecer metas para operações, atividades, projetos ou programas. Não deve-se confundir metas com normas técnicas, por exemplo, num programa nutricional os níveis de cobertura da população-alvo é a meta enquanto os níveis mínimos de calorias para consumo é a norma técnica aplicável ao caso.

Método distancial ou genebrino: desenvolvido originalmente para avaliar a qualidade de vida da população o nome deriva das várias distâncias dentro de uma escala determinada em relação ao ponto considerado abaixo, acima ou ideal nos resultados previstos pelo projeto. Por exemplo, determina-se indicadores de desempenho para o setor de atenção básica de saúde, calcula-se a distância matemática entre o índice de desempenho observado, o índice mínimo e o máximo. A seguir corrige-se o índice de acordo com a distribuição do atendimento pelo conjunto da população (usando o índice de Gini – mede o grau de concentração de uma variável, por exemplo). O método serve para avaliação comparativa de projetos.

Missão da organização: é a declaração da razão de ser da instituição, o motivo último que legitima sua existência, normalmente na gestão governamental está vinculada ao programa de governo, à estrutura legal, etc...

Monitoramento: processo constante de comunicação organizada entre as partes envolvidas na elaboração e execução de uma operação ou projeto, processo de ajustamento das atividades em relação aos objetivos. Não se limita a medir, descrever ou avaliar mas engloba também a negociação sobre os resultados da avaliação e as modificações a serem implementadas.

New Public Management: nova gestão/gerência pública, tendência inicialmente gestada nos países da OCDE, Nova Zelândia, Canadá, Austrália e Estados Unidos para designar um certo tipo de reforma administrativa a partir do final dos anos setenta. Entre a heterogeneidade de posições pode-se identificar a incorporação de técnicas administrativas empresariais, downsizing e/ou privatização do Estado, agencificação e delegação de serviços públicos, flexibilização das contratações, remuneração por performance, ênfase em mecanismos regulatórios baseados no mercado, na eficiência administrativa e na focalização de políticas sociais.

Nó crítico: é uma causa particular ou especial dentro do fluxograma explicativo, porque reúne simultaneamente a chave para sustentar toda uma cadeia explicativa do problema, é a causa mais essencial, primordial. Sua mudança qualitativa pressupõe um alto impacto para diminuir a carga negativa do problema. Sua escolha pelo grupo de planejamento deve supor sempre que o nó crítico é um centro prático de ação concreta e factível.

Operação de câmbio: uma operação de câmbio envolve a negociação de moeda estrangeira através da troca da moeda de um país pela de outro. Uma pessoa que

pretende viajar para o exterior precisa fazer uma operação de câmbio, trocando seus reais pela moeda do país a ser visitado.

Operação: é o modo básico de ação do planejamento, é a intervenção direta e concreta em cenário conjuntural objetivando alterar a situação. Sua concepção e aplicação supõe, no mínimo, o uso de determinados recursos, um produto(s) determinado, e resultado(s) definido. Uma operação pode ser subdividida em ações ou atividades, pode ser agrupada com outras operações para formar projetos que, por sua vez, articulados podem formar programas.

Orçamento Programa: originalmente, sistema de planejamento, programação e orçamentação, introduzido nos Estados Unidos da América, no final da década de 50, sob a denominação de PPBS (*Planning Programming Budgeting System*). Principais características: integração, planejamento, orçamento; quantificação de objetivos e fixação de metas; relações insumo-produto; alternativas programáticas; acompanhamento físico-financeiro; avaliação de resultados; e gerência por objetivos.

Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP: forma jurídica definida pela Lei 9790/99; são organizações sem fins lucrativos que se destacam pelo interesse público de suas atividades e objetivos; somente são qualificadas como OSCIPs as organizações que têm por objetivo social, pelo menos uma das finalidades previstas no artigo 3º da Lei 9790/99 e que prestem serviços gratuitos; podem celebrar Termos de Parceria com o setor público.

Organizações Sociais: figura jurídica criada pela Lei 9637/98, define organizações criadas a partir da transferência de atividades exercidas pelo Estado para a esfera pública não-estatal (publicização) e que obtêm autorização legislativa para celebrar contrato de gestão com o Poder Executivo; são dirigidas por conselho curador com participação minoritária de membros do governo.

Ótimo de Pareto (*pareto-optimality*): é uma distribuição de recursos em que é impossível a realocação de forma a melhorar a situação de alguns consumidores sem prejudicar simultaneamente qualquer outro. Também designado por eficiência de Pareto.

Países pobres altamente endividados HIPC - Heavily Indebted Poor Countries: segundo o Banco Mundial, são 41 países, sendo 33 da África, os que têm dívidas externas exorbitantes e impagáveis. Em 1996 eles deviam aos credores externos US\$ 217 bilhões, a maior parte aos governos dos países ricos. E às agências multilaterais. A iniciativa PPAE (Países Pobres Altamente Endividados) para a redução da dívida externa desses países, na verdade, não prevê reduções significativas. Só beneficia poucos países e submetendo-os a condições rigorosas.

Parcerias Público-Privado: é a articulação entre governos e setores privados para o processo de delegação e execução indireta de serviços públicos. Idéia desenvolvida a partir da elevação da demanda por serviços públicos: aumento populacional, maior grau de informação e organização dos grupos e classes sociais, conflito distributivo maior, “ilusão fiscal”, ampliação dos direitos sociais, democratização da sociedade, da ineficiência do aparelho de Estado: clientelismo, fragmentação da gestão pública, corrupção, ineficiência na alocação de recursos, gerenciamento não-profissionalizado, etc..., da falência no padrão de financiamento público: recessão prolongada, perda de

capacidade contributiva, aumento da sonegação, emissões monetárias inflacionárias, crise da dívida interna. Características: governo financia a execução do projeto mas a gestão é privada, a gestão delegada mista ou *joint ventures*, o governo oferece contribuições não financeiras: terrenos, regulamentação, alterações no plano diretor urbano, crédito subsidiado, etc..., as obras públicas licitadas e financiadas pelo ganhador, venda antecipada de área construída excedente para financiar empreendimentos, criação de empresas públicas tipo holdings financiadas e gerenciadas pelo capital privado cuja remuneração viria da locação de área para terceiros, como aeroportos e terminais de passageiros, construção de estradas pela iniciativa privada e remuneração por pedágios e concessão de serviços públicos – *Project Finance (BNDES e CEF) – BOT (Build, Operate and Transfer)*.

Plano Plurianual - PPA: é um plano de médio prazo, através do qual procura-se ordenar as ações do governo que levem a realização dos objetivos e metas fixados para um período de cinco anos, ao nível do governo federal, e de quatro anos ao nível dos governos estaduais e municipais. A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. E nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade. Lei que estabelece de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Vigora por quatro anos, sendo elaborado no primeiro ano do mandato presidencial, abrangendo até o primeiro ano do mandato seguinte. O governo federal iniciou a partir do PPA 2000 – 2003 um conjunto de mudanças para tornar o PPA mais efetivo e gerencial como instrumento de planejamento estratégico de governo.

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP-United Nations Development Programme): organização do sistema das Nações Unidas com sede em Nova Iorque e que se ocupa principalmente da realização de projetos de desenvolvimento. É ela que publica anualmente o Relatório do Desenvolvimento Humano, que inclui o cálculo do Índice de Desenvolvimento Humano.

Prime Rate (Taxa preferencial de juros): taxa de juros bancária cobrada dos clientes com as melhores avaliações de crédito. É determinada pelas forças de mercado que afetam o custo dos recursos de um banco e pelas taxas aceitáveis pelos tomadores de empréstimos. A taxa preferencial de juros tende a se tornar padrão em todo o setor bancário quando um banco importante muda sua taxa preferencial para um patamar mais alto ou mais baixo. É uma taxa de juros de importância fundamental, uma vez que empréstimos para clientes com avaliações de créditos inferiores estão freqüentemente atrelados a uma taxa preferencial. Exemplo, uma companhia de primeira linha (Blue Chips) pode tomar empréstimo a uma taxa preferencial de 10%, mas uma empresa pequena, de menor credibilidade, poderá tomar um empréstimo junto ao mesmo banco a taxa preferencial mais 2%, ou seja 12%. Embora a taxa preferencial dos grandes bancos seja o ponto de referência definitivo da “melhor taxa” de mercado, muitos bancos, especialmente aqueles em regiões distantes, possuem um sistema duplo de

avaliação, através do qual as empresas com alta avaliação de crédito podem tomar empréstimos a taxas ainda menores.

Princípios de Maslow: psicólogo norte-americano que desenvolveu um esquema para explicar a intensidade de certas necessidades humanas, estabelecendo uma hierarquia entre elas. Maslow defende a possibilidade real de melhorar a natureza humana e, por extensão, melhorar a sociedade. Ele estabeleceu três premissas que influenciam fortemente a política de recursos humanos das empresas japonesas: O Potencial Mental das pessoas é distribuído de modo aleatório entre elas; A insatisfação é um estado natural do ser humano; O ser humano possui necessidades básicas que devem ser satisfeitas simultaneamente: Necessidades Fisiológicas, de Segurança, Sociais, de Estima e de Auto-Realização. É de sua autoria a frase: "quando falamos sobre as necessidades dos seres humanos, estamos falando sobre a essência de suas vidas". Maslow escreveu, dentre outros, os seguintes livros: "Motivation and Personality", "Toward a Psychology of Being". A introdução do modelo americano de qualidade no Japão sofreu grande influência da obra de Maslow a partir de 1954, juntamente com McGregor e Herzberg.

Problema: é a discrepância ou incompatibilidade entre uma situação real vivida ou simulada pelo ator com uma norma de conduta ou valor relacionado ao seus objetivos ou imagem de futuro. O conceito de problema pode ser também aplicado no debate estratégico (quais são os problemas estratégicos ?), no debate sobre a gestão pública (quais são os problemas de gerenciamento do plano ?) e assim por diante.

Processo Orçamentário: é o conjunto das funções a serem cumpridas pelo orçamento em termos de planejamento, (decisão quanto aos objetivos, recursos e políticas sobre aquisição, utilização e disposição desses recursos), controle gerencial (obtenção e utilização eficaz e eficiente dos recursos no atingimento dos objetivos) e controle operacional (eficácia e eficiência na execução das ações específicas).

Produtividade: relação existente entre um produto e um insumo, depende da tecnologia, organização, comportamentos dos atores envolvidos e outros fatores. Enquanto a produtividade é a relação do produto realizado sobre os recursos disponíveis por unidade de tempo o "rendimento" relaciona-se aos recursos efetivamente utilizados por unidade de tempo. O cotejo entre produtividade e rendimento subsidia a melhoria do projeto.

Produto de uma operação ou projeto: é o resultado de processo que visa a satisfação de alguma necessidade, pode ser um bem físico, tangível, ou um serviço, mobiliza a articulação de recursos, não se confunde com resultado. Este último é o efeito ou impacto do produto no cenário do plano, incluindo aspectos fora da governabilidade. Por exemplo, uma operação para implementar um projeto de desenvolvimento local poderia ter como produto uma incubadora empresarial, esta por sua vez, teria como resultado esperado um incremento do emprego na região.

Produto Interno Bruto: refere-se ao valor agregado de todos os bens e serviços finais produzidos dentro do território econômico do país, independentemente da nacionalidade dos proprietários das unidades produtoras desses bens e serviços. Exclui as transações intermediárias, é medido a preços de mercado e pode ser calculado sob três aspectos. Pela ótica da produção, o PIB corresponde à soma dos valores

agregados líquidos dos setores primário, secundário, e terciário da economia, mais os impostos indiretos, mais a depreciação do capital, menos os subsídios governamentais. Pela ótica da renda, é calculado a partir das remunerações pagas dentro do território econômico do país, sob a forma de salários, juros, aluguéis e lucros distribuídos; somam-se a isso os lucros não distribuídos, os impostos indiretos e a depreciação do capital e, finalmente, subtraem-se os subsídios. Pela ótica do dispêndio, resulta da soma dos dispêndios em consumo das unidades familiares e do governo, mais as variações de estoques, menos as importações de mercadorias e serviços e mais as exportações. Sob essa ótica, o PIB é também denominado Despesa Interna Bruta.

Programa: conjunto de projetos que perseguem os mesmos objetivos, estabelece prioridades de intervenção, ordena e identifica projetos. Os programas são categorias mais utilizadas em âmbito governamental para organizar políticas públicas com horizonte temporal mais alongado, muitas vezes, coincide com o tempo dos mandatos, ou seja, quatro anos.

Projeto de Governo: é o conteúdo propositivo, programático, de um governo, pode ser aplicada ao conceito de ator social, todo ator possui um “projeto de governo”, o conjunto de diretrizes estratégicas e objetivos.

Projeto no planejamento: é um empreendimento planejado que consiste num conjunto de atividades inter-relacionadas e coordenadas para alcançar objetivos específicos dentro dos limites de um orçamento e de tempo determinados. É a unidade mais operativa dentro do processo de planejamento, pode ser detalhado em operações, atividades e ações.

Public Choice: conjunto de teorias de origem norte-americana que analisam o modo como as decisões na esfera pública são adotadas, aplicando a racionalidade econômica de mercado ao funcionamento dos governos. A votação por maioria nem sempre representa que benefícios totais serão maiores que custos totais no provimento de um bem público. Os grupos de interesse podem eventualmente corrigir esta distorção ao induzir a formação de coalizões e apoios cruzados. No “paradoxo da maioria” as escolhas finais de bens públicos dependem da seqüência em que são votados (aparente irracionalidade: ex.: estrada, segurança, previsão meteorológica). Predomina a escolha do eleitor mediano, entre posições de forte e fraca preferência por bens públicos, taxas e regulamentações. Falhas do Setor Público: (a) ganhos privados em troca de perdas coletivas pequenas, (b) *rent seeking*, grupos restritos obtém vantagens da regulamentação estatal, (c) tendência aos projetos com benefícios visíveis e custos ocultos, (d) eleições são compras casadas (pacotes fechados). Burocracia cria suas próprias demandas, o eleitor só pode votar em limites para o gasto público (salvaguardas). Conhecida também como “Escola da Virgínia” (Buchanan, Tullock, Ostrom, Olsen, Coleman, Boulding, Niskanen e outros).

Quadro 5W2H: ferramenta utilizada em programas de qualidade no âmbito empresarial, conjunto de perguntas-padrão para precisar determinada tarefa, evento ou processo: O que ? Quem ? Em que prazo ? Em que local ? Por que? Como ? e Quanto custa ? (em inglês: *what, who, when, where, why e how, how many*).

Quadro lógico (Logical framework): Instrumento que visa melhorar a concepção das ações, mais freqüentemente ao nível dos projetos. Isso inclui a identificação dos

elementos estratégicos (recursos, resultados imediatos, efeitos, impactes) e suas relações causais, dos indicadores, assim como dos fatores externos (riscos) que podem influenciar o sucesso ou fracasso da intervenção. Facilita, assim, a concepção, execução e avaliação de uma intervenção de desenvolvimento.

Responsabilidade Social: define o grau de amadurecimento de uma empresa privada em relação ao impacto social de suas atividades; abrange, em termos gerais, desenvolvimento comunitário, equilíbrio ambiental, tratamento justo aos funcionários, comunicações transparentes, retorno aos investidores, sinergia com parceiros e satisfação do consumidor.

Sinergia: refere-se à convicção de que dois mais dois podem ser cinco. Esta é uma não evidência que serviu para justificar as injustificáveis operações de fusão e aquisição que caracterizaram o mundo dos negócios nos anos 80. O conceito de sinergia, introduzido por Igor Ansoff no livro *Corporate Startegy*, procura provar que duas empresas juntas valem mais do que a soma das duas separadas. Se não existir sinergia (ou se for negativa) não valerá a pena concretizar-se uma fusão ou aquisição. O conceito pode ser aplicado em outras áreas, como alianças estratégicas, joint-ventures, acordos de cooperação, relações das empresas com fornecedores ou clientes e equipas de trabalho pluridisciplinares.

Sistema de informações gerenciais – SIG: o processo, estruturado e interativo, que envolve pessoas, máquinas e procedimentos, desenhado para transformar dados em informações que são utilizadas na estrutura decisória da organização. O processo inclui a coleção, o registro, a seleção e distribuição de informações pertinentes para as partes interessadas.

Situação-objetivo: é a situação desejada com a execução do plano, não é definitiva e depende do contexto situacional em que o planejamento é executado, contempla na sua definição a própria vontade da organização (o projeto), uma governabilidade restrita e uma capacidade de governo em construção.

Stakeholder: qualquer organização, parte dela, grupo ou pessoa interessada ou envolvida no projeto, seja por ser responsável, financiadora, executora, beneficiária ou afetada. Também chamados "partes interessadas", "envolvidos" ou "atores".

Sustentabilidade: qualidade de um sistema que é sustentável; que tem a capacidade de se manter em seu estado atual durante um tempo indefinido, principalmente devido à baixa variação em seus níveis de matéria e energia; desta forma não esgotando os recursos de que necessita, ver desenvolvimento sustentável.

Taxa de administração: taxa cobrada pela instituição financeira pela administração de um fundo de investimento. Como trata-se da remuneração do serviço prestado pela instituição, fica a critério dela estabelecer o valor percentual dessa taxa, que no entanto está pré-estabelecida no regulamento do fundo. Todo fundo de investimento tem uma taxa de administração. Fundos diferentes têm taxas diferentes.

Taxa interna de retorno: indicador importante utilizado para mensurar a viabilidade de projetos de investimentos. Em fluxos financeiros convencionais um projeto é considerado viável se sua taxa interna de retorno for maior do que a taxa mínima de atratividade (TMA). A taxa interna de retorno de um projeto matematicamente é

expressa pela taxa mínima que torna nulo (igual a zero) o valor presente líquido de um fluxo de caixa.

Taxa mínima de atratividade: a TMA é a taxa de juro que deixa de ser obtida na melhor aplicação alternativa quando é utilizado o capital próprio ou é a menor taxa de juro capaz de ser obtida quando recursos de terceiros são utilizados. Ou seja, ela deve representar o custo de oportunidade do capital da empresa. Por exemplo, se o projeto exige recursos de terceiros a TMA não deverá ser inferior aos custos de captação destes recursos, quanto maior o nível de alavancagem financeira, maior o risco e portanto maior será a TMA.

Técnica de *Brainstorming* (Tempestade de idéias): procedimento utilizado para auxiliar um grupo a criar o máximo de idéias no menor tempo possível. O “brainstorming” pode ser utilizado das seguintes formas: *Brainstorming* não Estruturado, *Brainstorming* Estruturado e *Brainstorming* Estruturado e Programado. No *Brainstorming* não Estruturado, os participantes do grupo dão suas idéias à medida em que elas surgem em suas mentes. Este procedimento tem a vantagem de criar uma atmosfera mais espontânea entre os integrantes do grupo. Por outro lado, pode favorecer o risco de dominação por parte dos participantes mais extrovertidos. No *Brainstorming* Estruturado todas as pessoas devem dar uma idéia a cada rodada ou “passar” até que chegue a próxima vez. Este procedimento estabelece uma atmosfera de certa pressão sobre o grupo, podendo gerar eventuais dificuldades durante os trabalhos. No *Brainstorming* Estruturado e Programado marca-se a reunião com conhecimento prévio dos temas a serem analisados e solicita-se que cada participante leve, por escrito, suas sugestões.

Técnica Delphi: consiste na organização de um processo de comunicação e debate entre atores ou agentes interessados a partir de informações obtidas mediante outras técnicas como a entrevista ou a pesquisa. O debate ou discussão centrada em torno das conclusões iniciais pode repetir-se em sucessivas rodadas segundo se considere conveniente para conseguir os resultados mais elaborados ou se a complexidade da situação tratada o requerer.

Terceiro setor: constituem o Terceiro Setor as organizações de direito privado e sem finalidades lucrativas que geram bens e serviços de caráter público e desenvolvem atividades com eventual impacto político, social, econômico e cultural.

Termos de referência (*Terms of reference*): documento escrito que apresenta o objetivo e âmbito da avaliação, os métodos a serem utilizados, as referências que permitem apreciar o desempenho ou conduzir a análise, os recursos e o tempo necessários, assim como as condições de apresentação e difusão dos resultados. Dito de outra forma, trata-se do caderno de encargos da avaliação.

Valor Presente Líquido: todo projeto de investimento apresenta um fluxo de caixa (entradas, saídas e saldos financeiros), geralmente com valores negativos na fase inicial porque predominam os desembolsos (investimentos), no final os valores são positivos porque as receitas superam os desembolsos. O VPL é a diferença entre o valor investido e o valor dos benefícios esperados (receitas futuras), descontados para uma data inicial usando como taxa de desconto a taxa de mínima atratividade (TMA). Ou seja, o VPL representa o excesso de ganho sobre a melhor oportunidade de

investimento. Ele é uma função decrescente da taxa de desconto, quanto maior a taxa que desconta os rendimentos futuros menor será o VPL, quanto mais baixo mais desvantajoso será o projeto.

Visão (imagem) de Futuro: é uma declaração coletiva do ator social sobre uma situação concreta imaginada como utopia ou sonho a ser buscado num horizonte de tempo e de uso de recursos relativamente longo. A visão tem um duplo sentido, ajuda o grupo a definir valores e diretrizes estratégicas e reforça a criação de uma mística e simbologia positiva para a cultura organizacional.

Visão sistêmica: a visão sistêmica consiste na compreensão do todo a partir de uma análise global das partes e da interação entre estas. Várias forças atuam num sistema em funcionamento, sejam estas internas ou externas.

Workshop: oficina de Trabalho. Reunião, geralmente conduzida por um moderador, onde o propósito é produzir algo coletivamente (por exemplo, plano de trabalho, elementos para um plano estratégico, etc.) Ver também seminário e curso.

ZOPP [alemão: *Zielorientierte Projektplanung*] . Planejamento de Projeto Orientado para Objetivos. É uma metodologia para a estruturação de processos de planejamento participativo que faz parte do gerenciamento de projeto. Consiste de elementos de análise e de planejamento e utiliza a moderação como método de trabalho. Integra um conjunto de técnicas e instrumentos gerenciais. O instrumento central é a matriz de planejamento de projeto, o mesmo que Quadro Lógico.

ANEXO II Matrizes de Planejamento

Os formatos propostos neste anexo são apenas sugestões que **devem ser adaptadas** em cada contexto específico. O registro físico e a visualização permanente das várias sínteses teóricas construídas no processo são fundamentais para garantir a transparência de informações entre o grupo de planejamento, **os painéis produzidos coletivamente devem sinalizar e cristalizar publicamente** (no registro escrito) a dinâmica participativa. O hábito de produzir fluxos, diagramas e representações gráficas que sintetizam o resultado dos debates, além disso, facilita a produção rápida e socialização dos relatórios e memórias das reuniões e encontros.

QUADRO 1: MATRIZ DAS DECLARAÇÕES ESTRATÉGICAS

QUADRO 2: DESCRIÇÃO DE PROBLEMAS – ANALÍTICO

QUADRO 3: DESCRIÇÃO DE PROBLEMAS – SINTÉTICO

QUADRO 4: MATRIZ DE RELACIONAMENTO DIRETRIZES ESTRATÉGICAS X PROBLEMAS

QUADRO 5: MATRIZ OPERACIONAL

QUADRO 6: MATRIZ DIRETRIZES ESTRATÉGICAS/PROBLEMAS X AÇÕES PROPOSTAS

QUADRO 7: DESENHO DE CENÁRIOS

QUADRO 8: IMPACTO DOS CENÁRIOS NAS AÇÕES

QUADRO 9: MATRIZ DE CONTROLE DE RECURSOS

QUADRO 10: MATRIZ DE INTERESSE DOS ATORES

QUADRO 11: MATRIZ DE APOIO DAS AÇÕES

Quadro 1: Matriz das Declarações Estratégicas

MISSÃO	AMEAÇAS (Limites)	OPORTUNIDADES (Potencialidades)
VISÃO de futuro		
VALORES INSTITUCIONAIS		
DIRETRIZES ESTRATÉGICAS		

Nota Explicativa:

A informação mais importante registrada neste quadro é uma avaliação preliminar do grupo sobre o grau de vulnerabilidade e potencialidade que representa na conjuntura presente o desafio proposto pela Missão, Visão, Valores e Diretrizes Estratégicas da organização, especialmente este último elemento. As afirmações devem ser claras e objetivas para auxiliar depois no desenho de operações e na análise de cenários. A análise de “ameaças & oportunidades” – relativas à missão e visão de futuro – pode ser feita pelo grupo dirigente ou no início do seminário de planejamento estratégico como tática para envolvimento dos participantes e nivelamento teórico.

Quadro 2: Descrição de problemas – analítico

DIRETRIZ ESTRATÉGICA		
PROBLEMA(s) SELECIONADO (s)		
(CAUSAS DO PROBLEMA) regras – acumulações - fluxos	(DESCRITORES DO PROBLEMA)	(EFEITOS DO PROBLEMA)

Quadro 3: Descrição de problemas - sintético

DIRETRIZES	PROBLEMAS	DESCRITORES

Nota Explicativa:

Este quadro (em ambas formas) deve registrar com precisão quais são os problemas escolhidos para enfrentamento. A sinalização dos descritores ajuda no momento de debater indicadores e monitoramento enquanto que a precisão das causas é fundamental para o desenho normativo do plano. Um problema central para cada diretriz ou dois a três problemas para o conjunto de diretrizes. O quadro 2 apresenta um desenho da “árvore do problema” na horizontal, as causas na esquerda, no centro a descrição do problema e na extrema direita os efeitos do problema. Pode-se entretanto adotar uma representação usando a metáfora da “árvore”, de baixo para cima.

Quadro 4: Matriz de relacionamento Diretrizes Estratégicas x Problemas

PROBLEMAS				
DIRETRIZ	<i>P1</i>	<i>P2</i>	<i>P3</i>	<i>P4</i>
<i>D1</i>				
<i>D2</i>				
<i>D3</i>				

Nota Explicativa:

Este quadro é útil quando houver um grande número de diretrizes estratégicas a serem atingidas e/ou um grande número de problemas a serem enfrentados. Deve registrar a análise das relações de mútua influência entre **a solução** dos vários problemas selecionados e as diretrizes estratégicas da organização. Sua utilidade fica evidente no auxílio à decisão sobre quais problemas tem maior impacto negativo nas diretrizes. As noções de governabilidade, capacidade de governo e projeto político surgem com intensidade neste tipo de debate, pois a valorização dos problemas é sempre situacional e distinta entre os membros da organização. A natureza do problema selecionado determina em grande medida a qualidade do processo de planejamento e do modelo de gestão.

Quadro 5: Matriz Operacional

PROGRAMA							
PROJETO:	Operações Ações	RECURSOS	PRODUTO	RESULTADO	RESPON- SÁVEL	PRAZOS	APOIO
P_1							
P_2							
P_3							

Nota Explicativa:

Esta matriz ou quadro procura resumir a etapa ou fase normativa do planejamento quando desenhamos o “dever ser” do plano. Evidentemente que o quadro representa mais uma ilustração do que um dispositivo operacional para trabalho a nível tático ou operacional. Os elementos constantes da matriz são mínimos para o desenho normativo de um projeto que podem ser agrupados e articulados em programas específicos. Posteriormente, nos seminários operacionais os projetos e operações serão formatados em detalhe para execução.

Quadro 6: Matriz Diretrizes Estratégicas/Problemas x Ações Propostas

AÇÕES OU PROJETOS	<i>Projeto 1</i>	<i>Projeto 2</i>	<i>Projeto 3</i>
DIRETRIZES PROBLEMAS	<i>Ação...</i>	<i>Ação...</i>	<i>Ação...</i>
DIRETRIZ 1 PROBLEMAS			
DIRETRIZ 2 PROBLEMAS			

Nota Explicativa:

Este quadro retrata uma relação muitas vezes difícil de perceber ou esclarecer: a relação entre as ações adotadas pelo grupo e sua relação de impacto sobre os problemas que objetivam resolver, organizados por diretrizes estratégicas. Cabe lembrar que a cada diretriz estratégica proposta pela equipe dirigente um conjunto de problemas foram identificados, selecionados e explicados. Se o grupo ou a organização adotou um único macro-problema para resolver então na primeira coluna poderão ser listadas as principais causas do problema (os nós-críticos).

Quadro 7: Desenho de cenários

OTIMISTA (B)	PROVÁVEL (A)	PESSIMISTA (C)	VARIÁVEIS SELECIONADAS
			1.....
			2.....
			3.....
VARIÁVEIS FORA GOVERNABILIDADE	VARIÁVEIS FORA GOVERNABILIDADE	VARIÁVEIS FORA GOVERNABILIDADE	

Nota Explicativa:

Um dos protocolos mais importantes para processar o quadro de incerteza futura do plano é fixar sempre a idéia de que – ao desenhar criativamente operações, projetos e programas – não o fazemos em condições abstratas e ideais, nem sozinhos. Esta matriz procura sistematizar o debate sobre este contextos e estas condições políticas onde a governabilidade é sempre uma variável limitada e dinâmica. É importante que o cenário provável seja o mais realista possível, quanto maior for o conhecimento acumulado pelo grupo e seu domínio sobre o jogo, mais confiáveis tenderão ser os cenários. O gerenciamento do plano exigirá um acompanhamento preciso da evolução de cada variável do cenário e seu monitoramento para redesenho das operações em cada caso ou situação.

Quadro 8: Impacto dos cenários nas ações

CENÁRIOS	Projetos Operações MANTIDAS	Projetos Operações REJEITADAS	Projetos Operações REDESENHADAS
<i>CENÁRIO otimista</i>			
<i>CENÁRIO provável</i>			
<i>CENÁRIO pessimista</i>			

Nota Explicativa:

Esta matriz está vinculada à anterior na medida em que após análise de cada cenário muitas operações que anteriormente foram pensadas e desenhadas sem esta reflexão, agora serão modificadas com mais ciência e precisão a partir dos cenários colocados. Conforme o balanço entre os três cenários e principalmente o cenário provável, o grupo de planejamento terá teoricamente uma noção maior da vulnerabilidade do plano diante da provável conjuntura futura do jogo. Por exemplo, ações de alto impacto no problema que são rejeitas no cenário provável estão demandando nova reflexão sobre produtos, recursos ou resultados esperados.

Quadro 9: Matriz de Controle de Recursos

AÇÕES	<i>A1</i>	<i>A2</i>	<i>A3</i>	<i>A4</i>	<i>A5</i>
RECURSOS					
FINANCEIROS					
COGNITIVOS					
POLÍTICOS					
Outros...					

Nota Explicativa:

Esta matriz identifica quais são os principais tipos de recursos importantes para o planejamento em curso e qual o grau de controle de cada ator sobre o mesmo, ela é uma matriz de informações básicas para ser utilizada mais adiante no aprofundamento da análise estratégica e na interação entre atores sociais que estão ora em conflito, ora em cooperação.

Quadro 10: Matriz de Interesse dos Atores

ATORES SELECIONADOS	<i>ATOR</i>	<i>ATOR</i>	<i>ATOR</i>	<i>ATOR</i>	<i>ATOR</i>	<i>ATOR</i>
PROJETOS E OPERAÇÕES	1	2	3	4	5	6
AÇÃO 1						
AÇÃO 2						
AÇÃO 3						

Analisar em cada cenário ou no cenário mais provável	<u>VALOR</u>	<u>INTERESSE</u>	Máxima adesão
	ALTO	APOIA (+)	A+
	MEDIO	REJEITA (-)	Máxima rejeição
	BAIXO	Indiferente	A-

Nota Explicativa:

Este quadro expressa teoricamente as motivações dos atores sociais. Um quadro básico para análise estratégica, que é sempre uma questão de força e poder, relação entre forças e pressões. O valor agregado ao interesse produz uma motivação concreta de cada ator sobre cada ação, projeto ou operação do jogo. A força de cada ator (elemento crítico para estabelecer a estratégia) depende de vários fatores além da motivação, como a perícia, a personalidade, o suporte cognitivo e o controle de recursos de cada jogador.

Quadro 11: Matriz de apoio das operações ou ações

Operações	Op. 1	Op. 2	Op. 3
Op. 1			
Op. 2			
Op. 3			

Nota Explicativa:

Este quadro é útil para ajudar a estabelecer um conceito de hierarquia entre as várias ações previstas no plano a partir das relações de precedência entre as mesmas. A idéia aqui é considerar os resultados previstos de cada ação e questionar se os mesmos não ajudam, apoiam ou constróem viabilidade para executar outras ações. Teoricamente as ações com maiores apoios guardam uma relação de maior importância no conjunto das operações.

ANEXO III Sites indicados

Sobre pesquisa em Gestão Pública	Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental http://www.anesp.org Programa de Desenvolvimento da Gestão em Saúde – Univ. Federal do R. Grande do Sul http://pdgsaude.ea.ufrgs.br/principal.htm Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD www.clad.org.ve Associação Nacional de Pós-graduação em Administração www.anpad.org.br Centro Brasileiro de Análise e Planejamento www.cebrap.org.br Laboratório de Planejamento Municipal - UNESP www.rc.unesp.br/igce/planejamento/lpm.htm Rede de Banco de Dados em Gestão Local web-brazil.com/gestaolocal/index.html Núcleo de Estudos e Tecnologias em Gestão Pública - UFRGS nutep.adm.ufrgs.br American Society for Public Administration www.aspanet.org Núcleo de Estudos e Políticas Públicas – UNICAPM www.nepp.unicamp.br Conselho Latino-americano de Ciências Sociais http://piluso.clacso.edu.ar/
Sobre a cooperação Internacional	Avaliação de Projetos do BID www.iadb.org/cont/evo/spbook/evobook.htm Friedrich Ebert / ILDES www.fes.org.br Agência Brasileira de Cooperação – ABC www.abc.mre.gov.br Financiadora de Estudos e Projetos www.finep.gov.br PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento www.undp.org Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional www.usaid.gov Departamento de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido www.dfid.gov.uk UE – União Européia www.europa.eu.int JICA - Agência de Cooperação Internacional do Japão www.jica.org.br Fundação Interamericana, www.iaf.gov Programa Gestão Pública e Cidadania - Fundação Getulio Vargas http://inovando.fgvsp.br PNUMA - Programa da Nações Unidas para o Meio Ambiente www.unep.org Banco Europeu de Investimentos BEI www.eib.org/ Kreditanstalt für Wiederaufbau – KfW www.kfw.de/EN/Inhalt.jsp Corporação Andina de Fomento – CAF www.caf.com/view/index.asp?ms=0

Organizações Governamentais	Ministério do Planejamento www.planejamento.gov.br Secretaria da Coordenação e Planejamento - RS www.scp.rs.gov.br Planejamento territorial francês www.datar.gouv.fr PPA Federal 2000-2003 www.abrasil.gov.br Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada www.ipea.gov.br Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social www.eclac.cl/ilpes Secretaria de Planejamento de Porto Alegre www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/default.htm Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística www.ibge.gov.br
Organizações Não-Governamentais	Associação Brasileira de Orçamento Público www.abop.org.br Instituto Pólis www.polis.org.br Instituto Brasileiro de Administração Municipal www.ibam.org.br Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais http://polis.org.br Escola de Governo – www.escoladegoverno.com.br/home.aspx Sociedade Brasileira de Economia Política - SEP www.race.nuca.ie.ufrj.br/sep Centro de Estudos Sociais www.ces.fe.uc.pt/emancipa/ International Gramsci Society www.italnet.nd.edu/gramsci Centro de Estudos da Cultura Contemporânea www.cedec.org.br/ Agência IBASE www.ibase.br/ Associação Brasileira de ONGs – ABONG www.abong.org.br
Escolas de Governo	FUNDAP/ SP – Escola de Governo www.fundap.sp.gov.br Fundação João Pinheiro – MG www.eg.fjp.gov.br/gestaourbana/index1.php Escola Nacional de Administração Pública www.enap.gov.br Ecole Nationale d'Administration – França www.ena.fr The George Washington University - EUA www.gwu.edu Ecole Nationale d'Administration Publique – Canadá www.geocities.com/CapitolHill/4015/enap.htm
Sobre processos de participação na gestão pública	Cidade – Centro de Assessoria e Estudos Urbanos http://empresa.portoweb.com.br/ong/cidade Textos do BIRD sobre participação e descentralização www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/participation.htm Associação Brasileira para Promoção da Participação http://www.participe.hpg.ig.com.br Projetos Democracia Participativa – Ciência Política UFMG www.democraciaparticipativa.org

Referências bibliográficas

- AFFONSO, R.** (1989) A ruptura do padrão de financiamento do setor público e a crise do planejamento no Brasil durante os anos 80, em Seminário sobre Planejamento e Gestão, coordenação institucional da formulação, execução e avaliação da política econômica, FUNCEP, SEPLAN-PR, ILPES, Brasília
- ARMANI, D.** (2000), Como Elaborar Projetos ? Guia prático para elaboração e gestão de Projetos Sociais, Tomo Editorial, Coleção Amencar, Porto Alegre.
- BAUM, W.** e **TOLBERT, S** (1985) Investindo no Desenvolvimento. FMI/Banco Mundial.
- BELCHIOR, M.** (1999) A Aplicação de planejamento estratégico situacional em governos locais: possibilidades e limites. Os casos de Santo André e São José dos Campos, Dissertação de Mestrado, Escola de Administração da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo (não publicado).
- BID** (1997), A Management Tool for Improving Project Performance, Evaluation Office (EVO).
- BIRD** (1996) Performance Monitoring Indicators – a handbook for Task Managers, Washington, DC.
- BOLAY, F.** (1993) Planejamento de projeto orientado por objetivos – Método ZOPP, guia para aplicação, GTZ, Recife.
- BROSE, M.** (org) (2001) Metodologia Participativa, uma introdução a 28 instrumentos, Tomo Editorial, Porto Alegre.
- BROTTO, F. O.** (1997) Jogos cooperativos: se o importante é competir, o fundamental é cooperar, Editora Re-Novada, Projeto Cooperação, Santos, São Paulo.
- CAPITANI, A.** (1993) A administração do setor público e o aprendizado organizacional: o papel da avaliação. Banco Mundial, Brasília.
- CECÍLIO, L.C.,** GIACOMINI, C. H., ROGUSKI, M. O, (1999) A imanência do planejamento e gestão: a experiência de Curitiba. Texto para discussão da ENAP, n. 33, Brasília, DF.
- CECÍLIO. L.C.O.,** (1994) Contribuições para uma teoria da mudança do setor público. In: *Inventando a mudança na saúde.* (Cecílio, L.C.O., org.), São Paulo: Hucitec.
- CLEMENTE, A** (org) (2002) Projetos Empresariais e públicos, editora Atlas, São Paulo.
- COHEN, E.** e **FRANCO, R.** (1993) Avaliação de Projetos sociais, Vozes, Petrópolis, RJ.
- CONTADOR, C.** (1997) Projetos Sociais, avaliação e prática. Ed. Atlas, São Paulo.
- DINIZ, E.** (1997) Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de um nova ordem no Brasil dos anos 90. Em Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas, Diniz, E. e Azevedo, S. (org.), Editora da UnB, Brasília.
- DROR, Y.** (1999) Capacidade para Governar, informe ao Clube de Roma. Editora Fundap, São Paulo, São Paulo.
- FAORO, R.** (1987) Os Donos do Poder – Formação do patronato político brasileiro, Editora Globo, Rio de Janeiro.
- FEDOZZI, L.** (1997). Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Tomo Editorial, Rio de Janeiro.
- FRITSCH, R.** (1996) Planejamento Estratégico: um instrumento de intervenção, Dacasa Editora, Porto Alegre.
- GADAMER, H.** (1997) Verdade e Método, Ed. Vozes, Petrópolis, RJ.
- GARCIA, R.** (2000) Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003, Textos para Discussão 726, IPEA, Brasília,
- GARCIA, R.** (2001) Subsídios para Organizar Avaliações da Ação Governamental Textos para Discussão – 776, IPEA, Brasília.
- GTZ** (1998). Monitoramento em Projetos, um guia de orientação para projetos de cooperação técnica, Unidade 04.
- GUERREIRO, O** (1999) . Del Estado Gerencial al Estado Cívico. Univerdidad Autónoma del Esatdo de Mexico, México.
- GUERRERO, O.** (1999) Del Estado gerencial al Estado Cívico, Universidad Autónoma Del Estado de México.
- GUIMARÃES NETO, L.** (1999) O planejamento regional no Nordeste: notas para uma avaliação em Planejamento no Brasil II, Kon, Anita (org), Perspectiva, São Paulo.

- HADDAD, P.** (1996) A experiência brasileira de planejamento regional e suas perspectivas, em A Política Regional na era da Globalização, IPEA, Konrad Adenaur Stiftung, Brasília.
- HADDAD, P.** (1997) Perspectivas do Planejamento Estadual no Brasil, Relatório de Consultoria, Banco Mundial / IICA, Programa de melhoria da eficiência do planejamento estadual, Estado do Ceará.
- HUERTAS, F.** (1995) Entrevista com Matus, o Método PES. Ed. FUNDAP, São Paulo.
- IANNI, O.** (1986) Estado e Planejamento Econômico no Brasil, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.
- INSTITUTO DE RECURSOS HUMANOS** (1988), Que é o PED, Planejamento Estratégico Democrático, Relatório Final de Pesquisa, Secretaria da Administração, Governo do Distrito Federal, Brasília-DF.
- IPEA-CENDEC** (1986) Seminário Estado e Planejamento: os sonhos e a realidade, Brasília-DF.
- KON, A.** (1997) Subsídios Teóricos e metodológicos ao Planejamento Econômico Público, FGV, Série Relatórios de Pesquisa, NPP, São Paulo.
- KROEHNERT, F.** (2001) Jogos para treinamento em Recursos Humanos, Editora Manole, São Paulo.
- LAFER, B. M.** (1997) O Planejamento no Brasil, quinta edição, Editora Perspectiva, São Paulo.
- LIDA, I.** (1996) Planejamento Estratégico Situacional, Curso de Especialização em Agentes de Inovação e Difusão Tecnológica (ABIPTI, SEBRAE, CNPq), Brasília.
- MATUS, C.** (1993) Política, Planejamento e Governo, Tomo I e II, IPEA, Brasília.
- MATUS, C.** (1996a) Adeus Senhor Presidente, Governantes e Governados, Ed. Fundap, São Paulo.
- MATUS, C.** (1996b) Chipanzé, Maquiavel e Ghandi, Estratégias Políticas, Ed. FUNDAP, São Paulo.
- MATUS, C.** (1997) Los Tres Cinturones del Gobierno, Fondo Editorial Altadir, Caracas, Venezuela.
- MATUS, C.** (2000). O Líder sem estado Maior, FUNDAP, São Paulo.
- MISOCZKY, M. C.** (2001) Dilemas da burocracia no campo das políticas públicas: neutralidade, competição ou engajamento?, em Organizações e Sociedade, Salvador, v. 9, n. 20, jan/abril.
- MORIN, E.** (2000) Os sete saberes necessários à educação do futuro, Cortez Ed. UNESCO, São Paulo.
- MOSCOVICI, F.** (2001) Desenvolvimento Interpessoal: treinamento em grupo, Editora José Olympio, Rio de Janeiro.
- NAVARRO, Z** (2003) O Orçamento Participativo de Porto Alegre (1989 – 2002): um conciso comentário crítico, em A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo, Navarro, Z e Avritzer, L (org) Cortez Editora, Sal Paulo.
- NOGUEIRA, H., SCHUBERT, K. e OLIVEIRA, F.** (2001) Caixa de Ferramentas, desenho e facilitação de processos de discussão grupais. H+K Desenvolvimento humano e institucional, Curso de Formação de Moderadores, São Paulo
- NOGUEIRA, M. A.** (1998). As possibilidades da Política, Idéias para a Reforma Democrática do Estado, Paz e Terra, São Paulo.
- NOGUEIRA, M.A.** (1998) Em defesa da política, idéias para a reforma democrática do Estado, Ed. Paz e Terra, São Paulo.
- NUNES, E.** (1999) A Gramática Política do Brasil, Clientelismo e Insulamento Burocrático, Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro.
- PFEIFER, P.** (2000). Planejamento Estratégico Municipal no Brasil: uma nova abordagem. Textos para discussão da ENAP, Brasília.
- PIRES, V. A.** (2001). Participação da Sociedade nos processos orçamentários: a experiência brasileira recente, em Finanças Públicas, STN/ESAF, Brasília.
- RATTNER, H.** (1979) Planejamento e Bem-Estar Social. Editora Perspectiva, São Paulo.
- RESOLUÇÕES** (2000), III Congresso da Cidade, Construindo a Cidade do Futuro, Coordenadoria de Comunicação Social, Prefeitura de Porto Alegre.
- RIVERA, F.J.U.(org)** (1992) Planejamento e Programação em Saúde: Um enfoque Estratégico. Cortez Editora – Abrasco, São Paulo.
- RODRIGUES, E. E NOVAES, J.** (2002) Luzes na Floresta, O governo democrático e Popular em Belém, 1997 – 2000., Prefeitura Municipal de Belém.
- SANTOS, M. H.** (1996) Governabilidade, governança e capacidade governativa, algumas notas, texto para discussão ENAP, Brasília-DF.
- SOUZA, H.** (1991) Como se faz uma análise de conjuntura, Ed. Vozes/IBASE, 10 Ed., Petrópolis.

- SOUZA, U.** (1999) Orçamento Participativo, do município ao Estado. Governo e Cidadania. Balanço e reflexões sobre o modo petista de governar, Magalhães, I. Barreto, L. e Trevas V. (organizadores). Editora Fundação Perseu Abramo, São Paulo.
- XAVIER, A.C.** (1999) Como elaborar o planejamento estratégico de sua organização, mimeo, Brasília-DF.