

Maria Ceci Araujo Misoczky
Paulo Guedes

Volume 1

Planejamento e Programação na Administração Pública



Ministério da Educação – MEC
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES
Diretoria de Educação a Distância – DED
Universidade Aberta do Brasil – UAB
Programa Nacional de Formação em Administração Pública – PNAP
Bacharelado em Administração Pública

PLANEJAMENTO E PROGRAMAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Maria Ceci Araujo Misoczky
Paulo Guedes



2011

© 2011. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Todos os direitos reservados.

A responsabilidade pelo conteúdo e imagens desta obra é do(s) respectivo(s) autor(es). O conteúdo desta obra foi licenciado temporária e gratuitamente para utilização no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil, através da UFSC. O leitor se compromete a utilizar o conteúdo desta obra para aprendizado pessoal, sendo que a reprodução e distribuição ficarão limitadas ao âmbito interno dos cursos. A citação desta obra em trabalhos acadêmicos e/ou profissionais poderá ser feita com indicação da fonte. A cópia desta obra sem autorização expressa ou com intuito de lucro constitui crime contra a propriedade intelectual, com sanções previstas no Código Penal, artigo 184, Parágrafos 1º ao 3º, sem prejuízo das sanções cíveis cabíveis à espécie.

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

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

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

CDU: 65.01

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

PRESIDENTA DA REPÚBLICA

Dilma Vana Rousseff

MINISTRO DA EDUCAÇÃO

Fernando Haddad

PRESIDENTE DA CAPES

Jorge Almeida Guimarães

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

REITOR

Alvaro Toubes Prata

VICE-REITOR

Carlos Alberto Justo da Silva

CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO

DIRETOR

Ricardo José de Araújo Oliveira

VICE-DIRETOR

Alexandre Marino Costa

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO

CHEFE DO DEPARTAMENTO

Gilberto de Oliveira Moritz

SUBCHEFE DO DEPARTAMENTO

Marcos Baptista Lopez Dalmau

DIRETORIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

COORDENAÇÃO GERAL DE ARTICULAÇÃO ACADÊMICA

Liliane Carneiro dos Santos Ferreira

COORDENAÇÃO GERAL DE SUPERVISÃO E FOMENTO

Grace Tavares Vieira

COORDENAÇÃO GERAL DE INFRAESTRUTURA DE POLOS

Joselino Goulart Junior

COORDENAÇÃO GERAL DE POLÍTICAS DE INFORMAÇÃO

Adi Balbinot Junior

COMISSÃO DE AVALIAÇÃO E ACOMPANHAMENTO – PNPAP

Alexandre Marino Costa
Claudinê Jordão de Carvalho
Eliane Moreira Sá de Souza
Marcos Tanure Sanabio
Maria Aparecida da Silva
Marina Isabel de Almeida
Oreste Preti
Tatiane Michelin
Teresa Cristina Janes Carneiro

METODOLOGIA PARA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Universidade Federal de Mato Grosso

COORDENAÇÃO TÉCNICA – DED

Soraya Matos de Vasconcelos
Tatiane Michelin
Tatiane Pacanaro Trinca

AUTORES DO CONTEÚDO

Maria Ceci Araujo Misoczky
Paulo Guedes

EQUIPE DE DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS DIDÁTICOS CAD/UFSC

Coordenador do Projeto

Alexandre Marino Costa

Coordenação de Produção de Recursos Didáticos

Denise Aparecida Bunn

Supervisão de Produção de Recursos Didáticos

Érika Alessandra Salmeron Silva

Designer Instrucional

Denise Aparecida Bunn

Érika Alessandra Salmeron Silva

Silvia dos Santos Fernandes

Auxiliar Administrativo

Stephany Kaori Yoshida

Capa

Alexandre Noronha

Ilustração

Adriano Schmidt Reibnitz

Projeto Gráfico e Editoração

Annye Cristiny Tessaro

Revisão Textual

Mara Aparecida Andrade da Rosa Siqueira

PREFÁCIO

Os dois principais desafios da atualidade na área educacional do País são a qualificação dos professores que atuam nas escolas de educação básica e a qualificação do quadro funcional atuante na gestão do Estado brasileiro, nas várias instâncias administrativas. O Ministério da Educação (MEC) está enfrentando o primeiro desafio com o Plano Nacional de Formação de Professores, que tem como objetivo qualificar mais de 300.000 professores em exercício nas escolas de Ensino Fundamental e Médio, sendo metade desse esforço realizado pelo Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). Em relação ao segundo desafio, o MEC, por meio da UAB/CAPES, lança o Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP). Esse programa engloba um curso de bacharelado e três especializações (Gestão Pública, Gestão Pública Municipal e Gestão em Saúde) e visa colaborar com o esforço de qualificação dos gestores públicos brasileiros, com especial atenção no atendimento ao interior do País, por meio de Polos da UAB.

O PNAP é um programa com características especiais. Em primeiro lugar, tal programa surgiu do esforço e da reflexão de uma rede composta pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), pelo Ministério do Planejamento, pelo Ministério da Saúde, pelo Conselho Federal de Administração, pela Secretaria de Educação a Distância (SEED) e por mais de 20 Instituições Públicas de Ensino Superior (IPESs), vinculadas à UAB, que colaboraram na elaboração do Projeto Político-Pedagógico (PPP) dos cursos. Em segundo lugar, este projeto será aplicado por todas as IPESs e pretende manter um padrão de qualidade em todo o País, mas abrindo margem para que cada IPES, que ofertará os cursos, possa incluir assuntos em atendimento às diversidades econômicas e culturais de sua região.

Outro elemento importante é a construção coletiva do material didático. A UAB colocará à disposição das IPES um material didático mínimo de referência para todas as disciplinas obrigatórias e para algumas optativas. Esse material está sendo elaborado por profissionais experientes da área da Administração Pública de mais de 30 diferentes instituições, com apoio de equipe multidisciplinar. Por último, a produção coletiva antecipada dos materiais didáticos libera o corpo docente das IPESs para uma dedicação maior ao processo de gestão acadêmica dos cursos; uniformiza um elevado patamar de qualidade para o material didático e garante o desenvolvimento ininterrupto dos cursos, sem as paralisações que sempre comprometem o entusiasmo dos estudantes.

Por tudo isso, estamos seguros de que mais um importante passo em direção à democratização do Ensino Superior público e de qualidade está sendo dado, desta vez contribuindo também para a melhoria da gestão pública brasileira.

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

SUMÁRIO

Apresentação.....	9
Unidade 1 – Introdução ao Planejamento Público	
Introdução ao Planejamento Público	13
Por que Planejar?.....	14
O Plano	18
Principais Abordagens de Planejamento Público.....	20
Unidade 2 – Planejamento Estratégico Situacional	
Planejamento Estratégico Situacional	47
O Momento Explicativo	48
O Momento Normativo.....	55
O Momento Estratégico	66
O Momento Tático-operacional	72
Unidade 3 – Evolução do Planejamento Governamental no Brasil	
Evolução do Planejamento Governamental no Brasil.....	87
Estado, Administração Pública e Planejamento.....	87
Reforma do Estado e da Administração Pública	104
Unidade 4 – Planos de Desenvolvimento no Brasil	
Planos de Desenvolvimento no Brasil.....	113
Experiências do Planejamento Governamental no Brasil	115

Unidade 5 – A Estrutura do Planejamento Governamental

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

Unidade 6 – Práticas Participativas na Gestão e no Planejamento

Práticas Participativas na Gestão e no Planejamento	159
A Participação na Administração Pública Brasileira no Período Recente.....	164
Vantagens e Desvantagens em Processos Participativos	167
Planejamento Estratégico Participativo (PEP)	168
Considerações finais.....	177
Referências.....	178
Minicurriculo	184

APRESENTAÇÃO

Caro estudante,

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

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

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

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

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

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

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

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

Professores Maria Ceci Araujo Misoczky e Paulo Guedes

UNIDADE 1

INTRODUÇÃO AO PLANEJAMENTO PÚBLICO

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

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

INTRODUÇÃO AO PLANEJAMENTO PÚBLICO

Caro estudante!

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

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

Bom trabalho!

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

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

POR QUE PLANEJAR?

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

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

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

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

Quando é Preciso Planejar?

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

O que não é Planejamento?

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

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

O que é Planejar?

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

Pensar é diferente de agir? Sim.

Nas Grandes Organizações Tende a Haver Especialização das Funções

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

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

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

Por que não é Comum o Acompanhamento das Ações?

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

Por que se Disseminou a Imagem do Planejamento como Mistificação?

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

Quais são as Três Fases do Trabalho?

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

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

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

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

O PLANO

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

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

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

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

PRINCIPAIS ABORDAGENS DE PLANEJAMENTO PÚBLICO

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

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

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

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

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

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

Saiba mais Explicação situacional

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

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

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

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

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

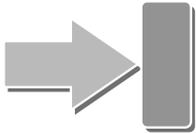
Quando você estiver estudando os conteúdos que tratam da trajetória do planejamento governamental no Brasil retome a distinção aqui apresentada, já que o planejamento normativo tradicional se expressa concretamente nos Planos de Metas e nos planos econômicos de estabilização, enquanto o PES se fará presente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

Saiba mais

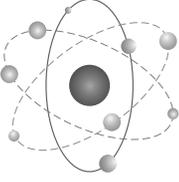
Carlos Matus

Chileno, foi Ministro do Governo Allende (1973) e consultor do ILPES/CEPAL, faleceu em dezembro de 1998. Ministrou vários cursos no Brasil nos anos noventa (Escolas Sindicais, IPEA, Ministérios, Governos Estaduais e Municipais). Criou a Fundação Altadir, com sede na Venezuela, para difundir o método e capacitar dirigentes. Introduzido no Brasil, no final dos anos oitenta, o PES disseminou-se e foi adaptado amplamente nos locais onde foi utilizado, particularmente no setor público. Fonte: Elaborado pelos autores deste livro.

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

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

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

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

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

Fonte: Elaborado pelos autores deste livro

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Para o PES,

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

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

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

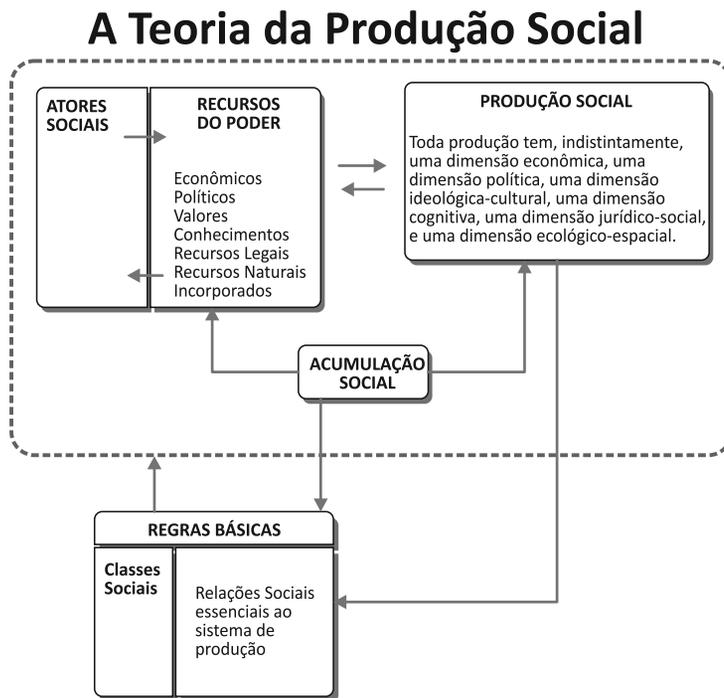


Figura 1: Processo de produção social
 Fonte: Adaptada de Matus (1993, p. 110)

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

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

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

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

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

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

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



Saiba mais

Eficiência

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

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

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

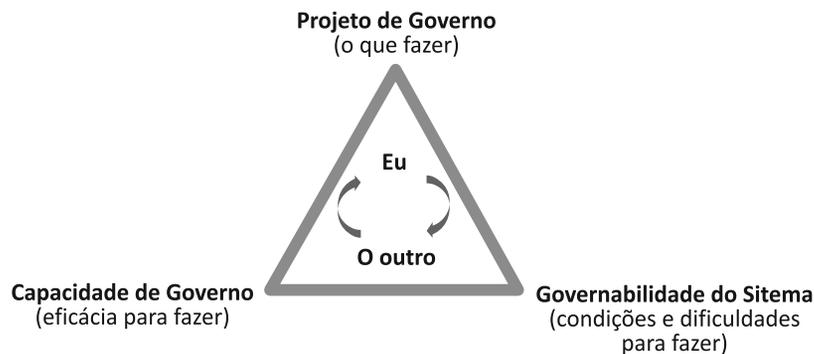


Figura 2: Triângulo de governo
Fonte: Adaptada de Matus (1993)

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

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

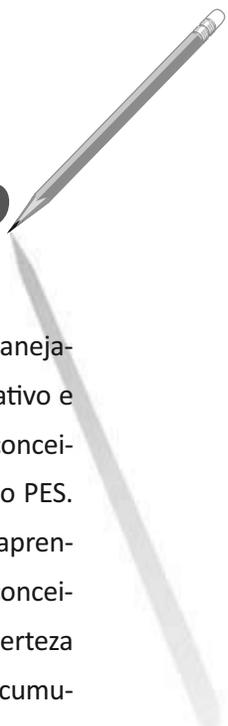
A **capacidade de governo**, por sua vez, refere-se ao conjunto de qualificações que definem a capacidade necessária para compreender, elucidar e enfrentar o problema; envolve questões como bagagem intelectual, experiência, recursos tecnológicos, habilidade, proficiência etc., tanto no plano pessoal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

Complementando...

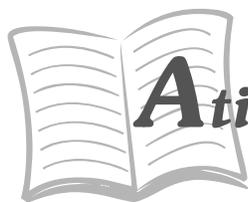
Para revisar e aprofundar os conceitos apresentados, pesquise as indicações sugeridas:

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

Resumindo



O propósito desta Unidade foi introduzir o tema do planejamento público, fazer a distinção entre planejamento normativo e planejamento estratégico situacional (PES) e apresentar os conceitos fundamentais em torno dos quais se organiza o método PES. Ao encerrar a Unidade, e com o auxílio dos exercícios de aprendizagem, você, estudante, deve ter claros os seguintes conceitos: problemas do tipo determinístico, estocástico, de incerteza quantitativa, de incerteza dura; produção social, regras, acumulações e fluxos; atores sociais; situação dos atores sociais; projeto de governo, capacidade de governo e governabilidade. Estes conceitos são essenciais para que o método a ser apresentado na Unidade 2, seja devidamente apreendido.



Atividades de aprendizagem

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

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

- ▶ É possível desenhar uma rede de trajetórias entre Certezópolis e Ortodoxolândia?
- ▶ É possível construir a rede de possibilidades de Norma?
- ▶ Qual a melhor trajetória, caso se queira economizar tempo?

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

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

Vitório:

- Vamos ao meu apartamento?

Norma:

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

Vitório:

-

Norma:

-

Agora responda às questões a seguir:

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

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

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

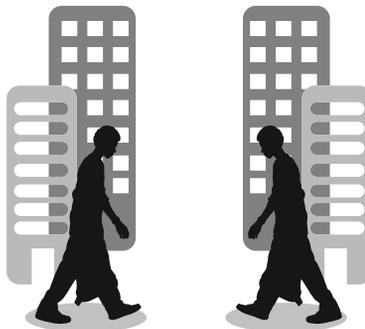
PERGUNTAS	EXERCÍCIO 1 A VIAGEM DE NORMA TIVA	EXERCÍCIO 2 VITÓRIO E A BELA NORMA
Quem é o sujeito e qual é o objeto?		
Existe só uma única explicação objetiva?		
Quantas possibilidades se pode enumerar?		
É possível precisar probabilidades para cada desfecho?		
É possível prever resultados da ação?		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

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

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

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

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



VITÓRIO

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

 MERCADINO

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

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

6. A explicação depende do ator?

As duas notícias abaixo se referem ao mesmo fato.

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

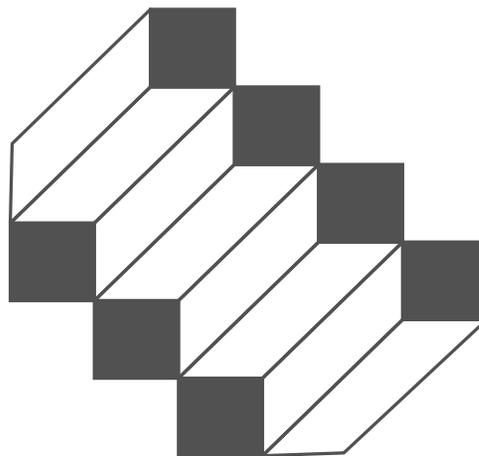
- ▶ “Em Certezópolis os revoltosos que se insurgem contra o direito de propriedade têm intensificado seus ataques à ordem institucional. Na última semana, em uma tentativa de assalto à propriedade rural da família de uma autoridade do governo democraticamente eleito, aproximadamente vinte invasores se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

Perguntas:

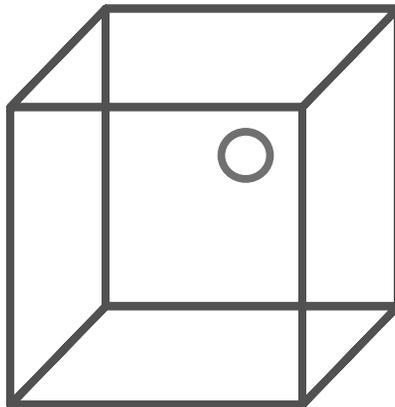
- a) As duas declarações são feitas por um mesmo ator?
- b) Qual é a versão verdadeira?
- c) Que expressões mudam de acordo com a perspectiva situacional?
- d) Que aspectos das duas notícias podem ser verificados objetivamente como verdadeiros ou falsos?

7. Escadas e Cubos

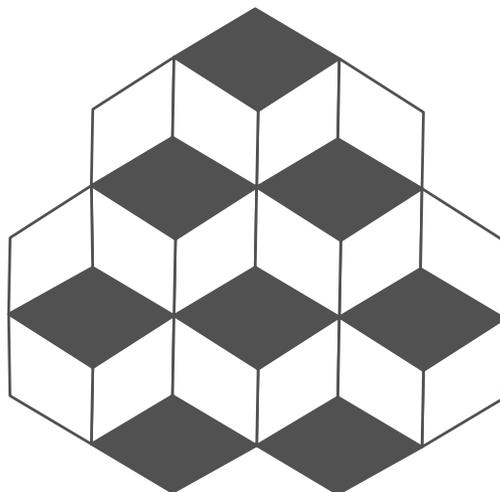
- a) Você está vendo esta escada de baixo ou de cima?



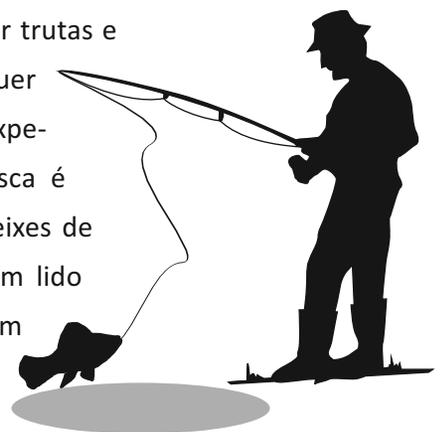
- b) O círculo está localizado no centro ou no canto de um dos lados do cubo?



- c) Quantos cubos há na figura a seguir?



- 8. Vitório tem um problema de pesca:** Vitório quer pescar trutas e levar para casa 12 peixes para seus convidados. Ele quer impressionar Norma e suas amigas, mas tem pouca experiência e pouca paciência. Seu equipamento de pesca é emprestado de Pedro, que é especialista em pescar peixes de grande tamanho. Vitório nunca pescou trutas, mas tem lido muitos livros sobre o tema e descobriu que elas tendem a se concentrar, no início da madrugada, nas vizinhanças da cascata onde a lagoa deságua no rio. Quando Vitório



chega à lagoa, percebe que ali está sendo realizado o Campeonato Nacional de Pesca de Truta entre os 12 melhores pescadores do país. Agora responda às questões a seguir:

a) Qual é o triângulo de governo para Vitória?

PROJETO DE GOVERNO	CAPACIDADE DE GOVERNO	GOVERNABILIDADE

b) O objetivo de Vitória está claro ou existem ambiguidades? Caso existam, quais?

c) É razoável que Vitória alcance seu objetivo?

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

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

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

g) A governabilidade é um dado invariável para Vitória?

UNIDADE 2

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

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

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL

Caro estudante!

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

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

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

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

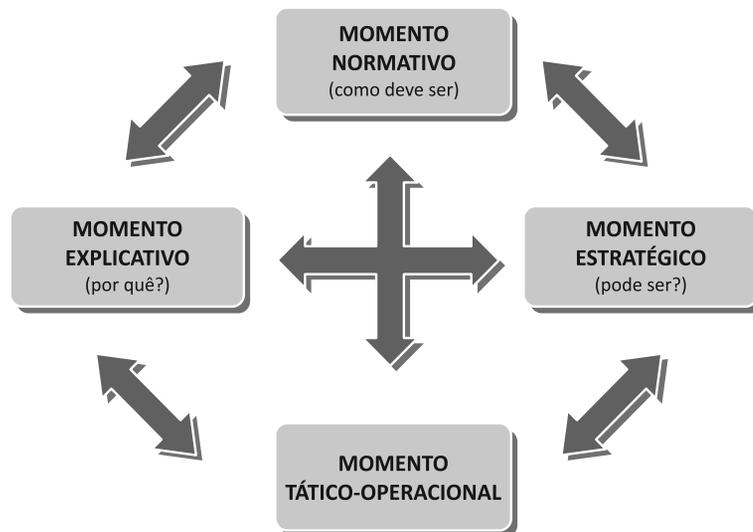


Figura 3: Representação da inter-relação entre os momentos do PES
 Fonte: Elaborada pelos autores deste livro

O MOMENTO EXPLICATIVO

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

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

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

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

A Seleção dos Problemas

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

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

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

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

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

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

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

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

A “Explicação Situacional”

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

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

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

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

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

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

Descritores de um Problema

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

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

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

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

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

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

A Árvore Explicativa

Construídos os descritores, surgem duas perguntas:

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

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

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

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

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

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

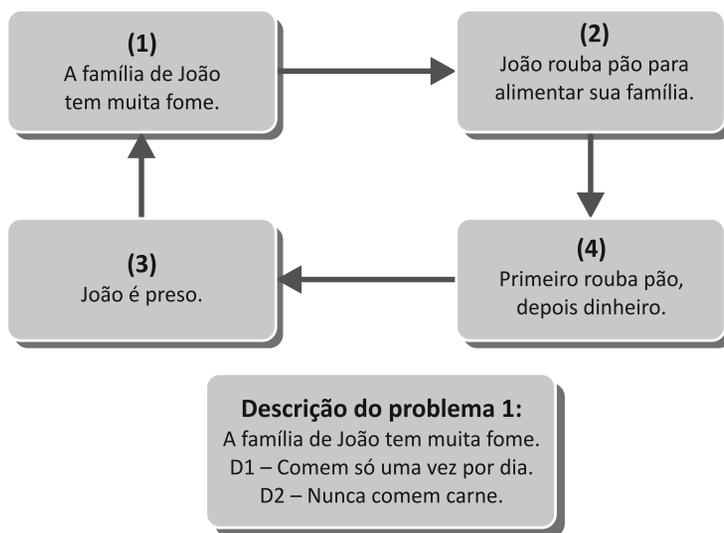


Figura 4: Cadeia causal
 Fonte: Elaborada pelos autores deste livro

DESCRITORES	CAUSAS	CONSEQUÊNCIAS	ESPAÇO DO PROBLEMA
João, Maria e seus 5 filhos têm fome.	Há 10 dias que a família de João não come.	João rouba 1 kg de pão.	A fome da família de João.
João rouba 1 kg de pão.	João, Maria e seus 5 filhos têm fome.	João vai preso.	O roubo de pão que João realiza.

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

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

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

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

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

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

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

O MOMENTO NORMATIVO

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

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

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

Os Nós Críticos e a Situação Objetivo

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

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

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

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

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

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

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

Planejando com Incertezas

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

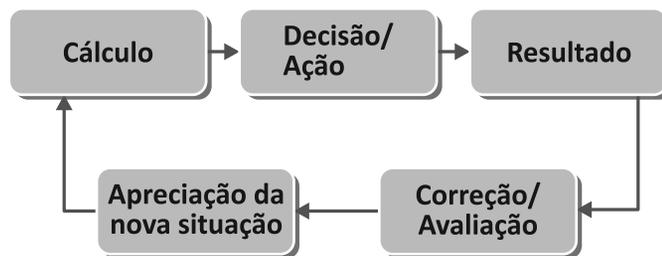


Figura 5: Representação do processo de cálculo de planejamento
 Fonte: Elaborada pelos autores deste livro

As Operações: ferramenta central do momento normativo

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

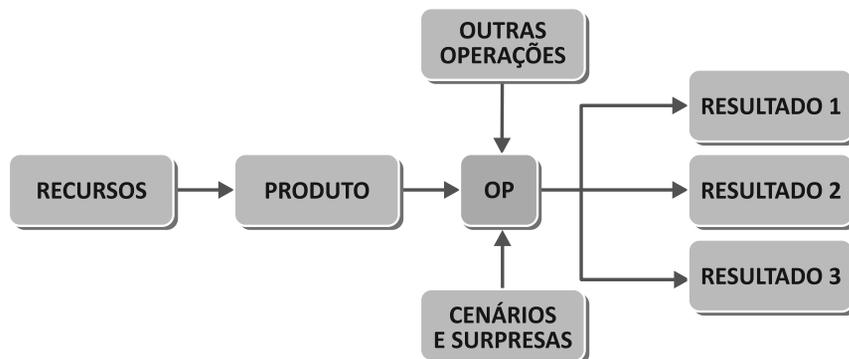


Figura 6: Representação dos aspectos envolvidos na formulação de uma operação
 Fonte: Elaborada pelos autores deste livro

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

As operações podem ser desenhadas a partir de diferentes bases:

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

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

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

Critérios para Avaliar Operações

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

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

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

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

Fonte: Elaborado pelos autores deste livro

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

As Ações

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

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

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

Motivação dos Atores Sociais

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

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

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

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

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

Quadro 5: Exemplo de matriz de interesse dos atores

Fonte: Elaborado pelos autores deste livro

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

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

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

Quadro 6: Exemplo de matriz com o valor dos atores
 Fonte: Elaborado pelos autores deste livro

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

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

Quadro 7: Exemplo de matriz de motivação dos atores
 Fonte: Elaborado pelos autores deste livro

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

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

O Programa Direcional e a Matriz Operacional

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

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

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

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

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

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

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

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

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

O MOMENTO ESTRATÉGICO

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

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

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

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

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

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

Análise de Cenários

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

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

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

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

Quadro 9: Exemplo da matriz de análise de cenários

Fonte: Elaborado pelos autores deste livro

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

Análise dos Outros Atores Sociais

Recordando a definição de ator social apresentada na Unidade 1, é considerado ator social aquele que tem: organização estável; projeto político; capacidade de acumular ou desacumular

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

Força e Poder de um Ator Social

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

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

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

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

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

A articulação entre os elementos mencionados se encontra na Figura 7 a seguir.

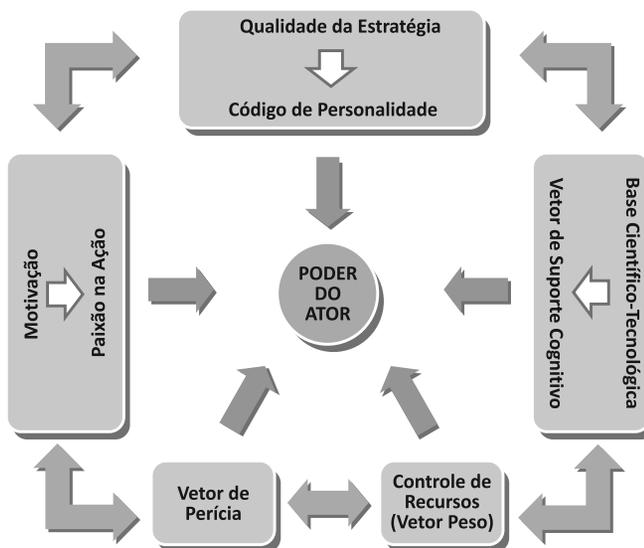


Figura 7: Representação dos elementos que constituem o poder do ator social
 Fonte: Matus (1996, p. 114)

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

Em síntese:

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

Análise da Viabilidade do Plano

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

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

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

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

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

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

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

O MOMENTO TÁTICO-OPERACIONAL

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

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

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

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

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

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

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

Trajetória das Operações

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

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

	OP 1	OP 2	OP 3	OP 4	OP 5
OP1					
OP 2					
OP 3					
OP 4					
OP 5					

Quadro 10: Exemplo de matriz de trajetória das operações

Fonte: Elaborado pelos autores deste livro

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

Coordenação do Plano

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

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

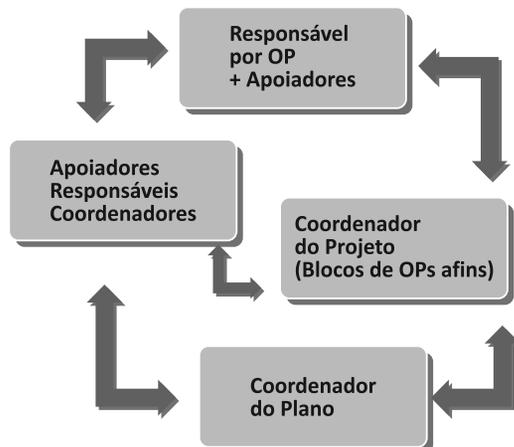


Figura 8: Ilustração do ciclo de responsabilidades

Fonte: Adaptada de Matus (1996)

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

Monitoramento do Plano

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

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

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

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

Qual o papel dos indicadores no plano?

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

O que caracteriza indicadores apropriados?

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

Passos para a formulação de indicadores:

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

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

Atributos dos indicadores:

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

Fontes de informação para preparar e escolher indicadores:

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

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

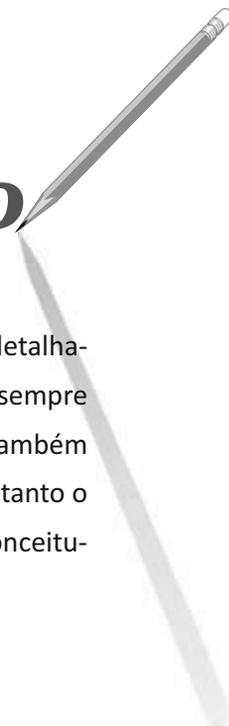
*Linha de base – é a situação inicial ou situação do ano base de elaboração de um plano ou projeto, pode também ser situação de um período de referência, contra a qual os indicadores serão medidos, por isso é tomada como referência para avaliar as modificações. Fonte: Elaborado pelos autores deste livro.

Complementando...

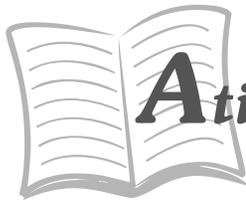
Para complementar o conteúdo abordado nessa Unidade, consulte o *site* a seguir:

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

Resumindo



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



Atividades de aprendizagem

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

UNIDADE 3

EVOLUÇÃO DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Apresentar a evolução da concepção e da implantação de programas e planos, assim como a estrutura e o funcionamento do sistema federal de planejamento;
- ▶ Associar as reformas administrativas ao desenvolvimento do planejamento; e
- ▶ Destacar os impactos do reformismo neoliberal no planejamento governamental.

EVOLUÇÃO DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL

Caro estudante,

O Brasil tem uma larga tradição de uso do planejamento na Administração Pública, especialmente no nível federal. Você participará dessa viagem que vai desde as primeiras iniciativas de ações planejadas até o desenvolvimento de sistemas estruturados de planejamento governamental.

Nesta Unidade, será mostrada a maneira pela qual o planejamento foi incorporado ao Estado brasileiro, e mais especificamente à Administração Pública federal. Pretendemos, a partir de uma leitura histórica do desenvolvimento institucional governamental, mostrar as condições políticas e administrativas que condicionaram e moldaram o planejamento nas organizações estatais brasileiras.

Assim, uma ótima leitura para você!

ESTADO, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E PLANEJAMENTO

Nas duas Unidades anteriores você tomou conhecimento da importância do planejamento aplicado à Administração Pública. O planejamento foi mostrado como um processo contínuo e participativo, que possibilita melhor definição das políticas públicas e o ordenamento da execução de ações governamentais, cujos resultados devem ser direcionados ao bem coletivo, isto é, ao desenvolvimento da sociedade.

Conversaremos, agora, acerca de como foram criadas as condições de natureza político-institucional, no seio do Estado

brasileiro, para que o planejamento governamental se desenvolvesse e atingisse o modelo atual de concepção e gestão. Os estudiosos sobre o assunto ressaltam as deficiências da gestão administrativa como fator restritivo à execução, acompanhamento e avaliação dos planos governamentais. É certo que a disciplina *Teorias da Administração Pública* abordou os assuntos sobre reforma do Estado e da Administração Pública. Pela importância do tema para os administradores públicos faremos uma releitura da natureza e das características do reformismo político-administrativo, sob a ótica do planejamento.

Cumprе salientar que os aspectos econômicos serão tratados de forma complementar, devido ao fato deles terem sido objeto de disciplinas já cursadas: *Introdução à Economia e Economia Brasileira*.

Leia mais sobre a
Revolução de 1930 em:
<<http://www.culturabrasil.pro.br/revolucao30.htm>>. Acesso em: 9 jun. 2011.



Antecedentes a 1930

A maioria dos estudiosos da administração afirma que o serviço público brasileiro se profissionalizou a partir da **Revolução de 1930**, com Getúlio Vargas no poder. Entretanto, observamos que durante o governo de D. Pedro II – que aos catorze anos assume o trono do Brasil, em julho de 1840 – já existia uma administração com características que o sociólogo alemão Max Weber denominou de **burocracia***.

*Burocracia – como tipo ideal, é um sistema social racional que possui as seguintes características: formais; impessoais; hierarquização de cargos e divisão do trabalho; documentos escritos; princípio do mérito; cargo como profissão, com claras esferas de atribuições; separação entre o funcionário e a função; remunera-se o trabalho, sob a forma de salário. Fonte: Motta (1980, p. 29).

A administração no Império contava com procedimentos administrativos próprios de um serviço público profissionalizado, tais como: a realização de concurso para admissão de servidores públicos; a publicação anual de relatório das atividades executadas por cada Ministério; a edição de normas sobre aquisição e uso de materiais de transporte ferroviário, entre outras. No período regencial foi publicado o primeiro orçamento público brasileiro, em lei datada de 15 de dezembro de 1830.

Entretanto, ao identificar na administração imperial uma estrutura nos moldes de uma burocracia pública, verificamos que sua abrangência não era tão distinta dos tempos atuais. Por exemplo, entre 1869 e 1882, na área de transportes foram desenvolvidas algumas iniciativas, precursoras do que hoje é possível compreender

como plano. Nesse período, registram-se as tentativas empreendidas por Eduardo Morais (*Navegação Interior do Brasil*) em 1869, logo depois, em 1874, por Ramos Queiroz (*Esboço de Plano de Viação Geral para o Império do Brasil*) e, também em 1874, o plano que levou o nome do seu criador, André Rebouças. Em 1882, no 1º Congresso Ferroviário Nacional, realizado na cidade do Rio de Janeiro e promovido pelo Clube de Engenharia, foi apresentado o *Plano Geral de Viação* através de comissão liderada por Oliveira Bulhões.

Salientamos que nenhum dos planos citados chegou a ser aprovado pelo parlamento imperial ou publicado por meio de ato de governo, apesar de contarem com o apoio oficial.

Porém, formalmente, só no início do período republicano, por meio do Decreto n. 862, de 16 de outubro de 1890, foi instituído o **Sistema de Viação Geral** que estabelecia uma rede de comunicações, ao combinar ferrovias e vias fluviais. Costa (1971) considera que esse foi o primeiro ato planejado do governo brasileiro.

Pela importância que assume, para o planejamento, o controle externo das contas governamentais, fazemos uso, no sentido de informar a sua institucionalização no Brasil, do conteúdo extraído da Tese de Doutorado de Valente (2004), que apresentamos a seguir.

O surgimento do Tesouro Nacional em 1824 permitiu pela primeira vez controlar a gestão governamental mediante orçamentos públicos e balanços gerais (FIGUEIREDO *apud* VALENTE, 2004). Durante todo o Império, ante a supremacia da Pasta da Fazenda sobre as demais, por intermédio do controle indiscriminado sobre a distribuição de créditos, arrecadação de impostos, aplicação dos recursos e equilíbrio orçamentário, estabeleceu-se uma relação assimétrica de Poder no interior dos Gabinetes, o que gerava intensos conflitos internos nos Governos (SILVA *apud* VALENTE, 2004).

Ribeiro (*apud* VALENTE, 2004) observa que a criação do Tribunal de Contas da União (TCU) era necessária por uma série de razões, como as dimensões territoriais, a falta de tradição de um serviço público estruturado para a criação de um Estado, as dificuldades de comunicação e os problemas de escrituração. Não havia a menor noção acerca da veracidade das escriturações públicas; sequer a possibilidade de dimensionar com precisão o volume do estoque da dívida pública e a aplicação dos recursos públicos ou montantes de arrecadação das repartições do Tesouro.

O TCU teve sua criação oficializada em 1890, sua institucionalização se deu por intermédio da 1ª Constituição Republicana, mas somente data de 17 de janeiro de 1893 sua efetiva instalação.

No período denominado de primeira República ou República Velha – que vai da Proclamação da República até a Revolução de 1930 –, o sistema político-econômico brasileiro herdara dos períodos colonial e imperial problemas típicos de uma economia dependente, característicos de uma economia exportadora de produtos agropecuários: na década de vinte o café representava mais de 80% do valor da pauta geral das exportações brasileiras. Além disso, o sistema produtivo nacional encontrava-se em processo de transformação devido ao fim do trabalho escravo e à chegada de nova força de trabalho formada por imigrantes.

Na verdade, o fim da monarquia trouxe uma herança de desmobilização da sociedade civil, e o que havia de organizado era o Estado. Ramos (1983), ao verificar a fragilidade da sociedade brasileira, na última década do século XIX, cita Sívio Romero (*apud* RAMOS, 1983, p. 273) o qual dizia que

[...] economicamente somos uma nação embrionária, cuja mais importante indústria é ainda uma lavoura rudimentar, extensiva, servida ontem por dois milhões de escravos e hoje por trabalhadores nacionais e algumas dezenas de milhares de colonos de procedência européia.

A República Velha (1889 a 1930), nascida de um golpe militar, foi rapidamente dominada pela **oligarquia agrária***, especialmente

*Oligarquia agrária ou oligarquia rural – oligárquica pelo fato de ser dominada por pequenos grupos formados por pessoas direta ou indiretamente ligadas à produção de bens primários. Fonte: Elaborado pelos autores deste livro.

a cafeeira, que sobrevivera do latifúndio escravista. Caracterizou-se como altamente conservadora, organizada à base de um jogo político regionalista e oligárquico, com práticas clientelistas autoritárias e dissociadas dos **valores republicanos***.

Com uma industrialização incipiente e uma população e produção majoritariamente rural, o poder político federal que se formou na República encontrava-se bastante enfraquecido, diferentemente da centralização de poder que ocorrera no segundo Império brasileiro. Para a sustentação política do Governo central, havia a necessidade do apoio dos Governadores dos Estados que, por sua vez, dependiam dos votos controlados pelas lideranças locais possuidoras de vastas extensões de terra. Nesse sentido, a primeira República ficou também conhecida como a República dos Governadores.

O novo regime de espírito descentralizador e federativo, de acordo com o entendimento de Oliveira Vianna (*apud* CARDOSO, 1990) multiplicara prodigiosamente, na União, nos Estados e nos municípios, o número de cargos providos por livre nomeação, sem concurso público; de modo que a elite política, constituída pelos antigos beneficiários da escravidão, “[...] orientou-se toda para as funções eletivas e administrativas e fez do emprego público o polo de todas as suas aspirações”. Por outro lado, diz Oliveira Vianna que, entre nós, não havia nem organização de classes, nem organização de opinião, e que toda a nação espera “[...] na onisciência do governo, na onisciência do poder, na onisciência do presidente [...] toda uma série de programas salvadores.” (*apud* CARDOSO, 1990, p. 136).

Entretanto, Ianni (1977) afirma que, nesse período, foram formados novos grupos sociais, com interesses diferenciados dos interesses da burguesa nacional e internacional vinculada à cafeicultura, em consequência da incipiente industrialização, do crescimento do setor terciário e da crescente urbanização. Nesse ambiente urbano mais complexo surgiram, na década de vinte, vários movimentos políticos e artísticos: o Partido Comunista do Brasil; o partido político de inspiração fascista (Legião do Cruzeiro do Sul); as primeiras manifestações do tenentismo e a Semana de Arte Moderna de São Paulo, em 1922.

***Valores republicanos**
 – são os princípios fundamentais que regem a República: têm-se como princípios republicanos brasileiros básicos: a soberania; a cidadania; a dignidade da pessoa humana; os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; o pluralismo político.
 Fonte: Brasil (1988, art. 1º, incisos I-V).

De acordo com Martins (1997), até o final da década de 30, além dos militares que seguem os seus próprios princípios de organização, somente dois órgãos do governo Federal (o Itamaraty e o Banco do Brasil) eram bem-estruturados, haviam instituído normas para o ingresso no serviço público, criado planos de carreira, regras baseadas no mérito e alimentado a burocracia profissional com a expressão de serviço público.

Os servidores que constituíam a elite da Administração Pública naquela época eram fornecidos principalmente por esses dois órgãos, Itamaraty e Banco do Brasil.

Note você que vindo da abolição da escravatura e da República, o processo de modernização jamais se fez acompanhar de um reformismo profundo o suficiente para remodelar a sociedade, o Estado e as práticas políticas e administrativas.

A depressão mundial de 1930 determina a deterioração dos preços dos produtos brasileiros de exportação. Assim, grande parte dos suprimentos de mercadorias provenientes do exterior teve de ser assegurada pelo setor interno da economia nacional, reagindo positivamente à crise externa por intenso processo de substituição de exportações, que se tornou decisivo fator de formação de um mercado interno, inexistente no Brasil até 1920. Ianni (1977) sublinha as consequências da depressão econômica mundial de 1929 a 1933 na produção cafeeira do País, bem como o fato de que ela produziu em todas as classes sociais, inclusive a própria burguesia associada à cafeeira, uma tomada de consciência mais clara dos problemas brasileiros, especialmente no que se refere às “[...] limitações econômico-financeiras inerentes a uma economia voltada fundamentalmente para o mercado externo.” (IANNI, 1977, p. 18).

Segundo Nogueira (1998), o Estado passa, então, a ser visto como o ente racional e centralizado, capaz de refundar a nação.

Nesse sentido, o Estado desenvolvimentista nasceu contra as forças oligárquicas e a favor de uma centralização do poder considerada fundamental para a unificação e organização da sociedade e da economia.

Reforma Administrativa e Planejamento: período de 1930 a 1959

Longe de destruir as bases locais e personalistas da República Velha, o regime do pós-30 sustentou-se nelas para conseguir apoio; apesar de o governo Vargas ficar marcado pela forte preocupação com as coisas nacionais, em detrimento dos aspectos regionais ou locais. Nogueira (1998) observa que

[...] modernizando-se conservadoramente e “pelo alto”, o Brasil ingressará em fase propriamente capitalista-industrial com uma frágil sociedade civil e sem democracia, destituído de um pensamento liberal-democrático consistente, sem hegemonia burguesa e sem um movimento operário organizado com autonomia e consciência de si. (NOGUEIRA, 1998, p. 67).

Por um lado, Nunes (1997, p. 49) observa que durante o governo Vargas houve uma acentuada modernização da Administração Pública brasileira, incluindo:

- ▶ intervenção estatal na economia, através da criação de agências e programas, políticas de proteção ao café e transferência de todas as decisões econômicas relevantes para a esfera do governo federal;
- ▶ centralização política, reforma administrativa e racionalização e modernização do aparelho de Estado;
- ▶ redefinição dos padrões de relacionamento entre oligarquias locais e estaduais, com a simultânea centralização dos instrumentos para o exercício do clientelismo; e
- ▶ incorporação do trabalho em moldes corporativos.

Nunes (1997) considera que, na década de 1930, iniciou-se a adoção do universalismo de procedimentos no Brasil. O universalismo de procedimento, para esse autor, significa normas que podem ser formalmente utilizadas por todos os indivíduos, ou a eles aplicadas como, por exemplo, elegerem representantes, protegerem contra abuso de poder pelo Estado, testarem o poder das instituições formais e fazerem demandas ao Estado.

O período de 1937 a 1945 foi considerado um marco na Administração Pública brasileira, especialmente com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), previsto na Constituição de 1937. Na verdade, o movimento racionalizador de procedimentos iniciou-se em 1931 com a criação da Comissão de Compras e a seguir, em 1935, é constituída a Comissão Permanente de Padronização. A primeira lei geral para o Serviço Público, que estabeleceu normas básicas de administração de pessoal e um sistema de classificação de cargos, instituiu, também, um órgão central de pessoal – o Conselho Federal de Serviço Público Civil –, em 1936.

O DASP, tendo os Departamentos de Administração dos Ministérios como elo, funcionando de forma sistêmica, tornou-se o centro irradiador de influências renovadoras no campo da Administração Pública brasileira. Generalizou-se nos Estados a criação de Departamentos de Assuntos Municipais que, segundo o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), em princípio, visavam controlar os governos locais, entretanto tinha função de assistência técnica, o que muito contribuiu para a racionalização das administrações municipais.

Nesse sentido, a década de 1930 ficou caracterizada como ponto de partida das reformas administrativas no Brasil. Por reforma administrativa se entende, geralmente, no Brasil, desde essa década, o processo de racionalização da Administração Pública brasileira,

visando à maior eficiência de instrumentalidade administrativa utilizada na consecução dos fins.

De caráter formalista (com excessivo apego às normas), orientada para a melhoria de meios (pessoal, material, orçamento, finanças etc.) em detrimento das atividades finalísticas (educação, saúde, transportes entre outras) possuía uma estratégia de formulação e de implantação impositiva (de cima para baixo), dentro de concepção insulativa (segmentada) de poder e com escopo de mudança globalista-imediatista (enfrentamento imediato de todos os problemas), conforme aponta Nascimento (1967) ao refletir sobre estratégia de reforma administrativa brasileira. Então, com a finalidade de promover a profissionalização e a racionalização da Administração Pública, o primeiro grande movimento reformista do Governo Federal teve como motivação maior substituir uma **administração patrimonial*** herdada do Império e República Velha por uma **administração burocrática***.

Por outro lado, Wahrlich (1974) considera como saldo positivo do movimento reformista das décadas de 1930 e 1940 o seguinte:

- ▶ a difusão de ideias modernizadoras da administração, entre as quais cabe destacar a noção de eficiência, a preocupação com o sistema para ingresso no serviço público e a concepção do orçamento como plano de trabalho;
- ▶ a institucionalização do treinamento e aperfeiçoamento dos funcionários públicos;
- ▶ a divulgação da teoria administrativa originada dos países mais adiantados do mundo ocidental (especialmente Estados Unidos, Inglaterra e França);
- ▶ a contribuição decisiva ao reconhecimento da existência das ciências administrativas, até então meros apêndices do Direito Administrativo;
- ▶ a formação de um pequeno grupo de especialistas em administração que se espalharam por uma série de órgãos da Administração Pública; e
- ▶ a criação da Fundação Getúlio Vargas, instituição eminentemente modernizadora (WAHRLICH, 1974, p. 186).

*Administração patrimonial – não conhece uma separação clara entre público e privado.

O governante administra o seu território pelo seu poder pessoal de acordo como os seus desejos. Aos seus funcionários exige-se apenas que cumpram fielmente as ordens. Fonte: Parkin (1996).

*Administração burocrática – é um sistema social em que a divisão do trabalho é sistemática e coerentemente realizada, tendo em vista os fins visados; é o sistema social em que há procura deliberada de economizar os meios para atingir os objetivos. Fonte: Motta (1980).

Para atender ao novo cenário econômico-social, a Administração Pública é chamada a exercer novas funções não prescritas em épocas anteriores. Foram criados três novos ministérios (o do Trabalho, Indústria e Comércio; o da Educação e Saúde e o da Aeronáutica) e um número significativo de órgãos, autarquias e empresas públicas: Conselho Nacional do Café e Instituto do Cacau da Bahia (1932); Departamento Nacional do Café e Instituto do Açúcar e do Alcool (1934); Conselho Federal do Comércio Exterior e Instituto Nacional de Estatística (1937) (RAMOS, 1983).

Como maneira de vencer o emperramento de uma administração centralizada e reconhecidamente atrasada, Vargas criou várias entidades da administração indireta (autarquias, fundações e empresas) dotadas de maior autonomia administrativa e financeira, inclusive com planos de cargos e salários diferenciados dos órgãos centrais, no sentido de viabilizar o Estado como ator principal no processo de desenvolvimento do país. Eram inicialmente verdadeiras ilhas de excelência que possibilitavam maior agilidade operacional, se comparadas com o funcionamento dos órgãos da administração central.

Ianni (1977) ressalta a criação do Conselho Federal de Comércio Exterior, em 1934, com a finalidade de estudar e propor soluções técnicas para problemas tais como: tratados comerciais; marinha mercante; indústria e comércio da carne; promoção de indústrias nacionais; criação de departamentos e institutos relacionados com produtos minerais e agrícolas nacionais; mobilização de matérias-primas para a economia de guerra etc. Esse Conselho, segundo Ianni (1977, p. 28), “[...] pode ser considerado o primeiro órgão brasileiro de planejamento governamental [...]”, ao reunir, pela primeira vez, funcionários governamentais, empresários e técnicos para estudar e propor soluções para vários problemas do sistema econômico-financeiro e administrativo nacional.

Ianni (1977) também apresenta o cenário de economia de guerra como propulsor de novas exigências de racionalização dos meios e técnicas de coleta de dados, sistematização, análise e decisão sobre os problemas de política econômica e administração. Em

consequência disso, afirma esse autor, surgiu um novo profissional na esfera das organizações, conforme relata Cohn (*apud* IANNI, 1977, p. 54).

A característica mais marcante desse período todo, ao lado do aumento geral de importância dos grupos sociais urbanos, é dada pela emergência de uma nova figura, que desempenharia papel de relevo no esforço industrializante até o presente: o assessor técnico, tanto a serviço do governo quanto das entidades privadas. Na realidade, a ação desses elementos se revelaria capaz de contrabalançar, em boa medida, o relativo fracasso das reformas do aparelho administrativo estatal encetadas na época.

O fim da guerra mundial de 1945, entre outros fatores, ensejou a redemocratização do País, com a deposição de Vargas e a eleição do governo do general Eurico Gaspar Dutra, de feição liberal. A Constituição de 1946, elaborada de acordo com a orientação governamental, é omissa com relação ao planejamento, certamente visto como um processo estatizante e intervencionista.

A maior flexibilidade de ação e os salários diferenciados transformaram as entidades da administração indireta em cabides de emprego e alvo da cobiça de políticos clientelistas. Em 1952, a Lei n. 1.711 equiparou o plano de cargos das autarquias com o do funcionalismo público centralizado, para reduzir o crescimento de pessoal nas organizações autárquicas. Ao nivelar por baixo, o governo deixou de atacar de frente o problema de ingresso no serviço público. Na prática, a admissão de funcionários via **concurso público** foi uma das primeiras normas regulamentadas (Constituição de 1934) pelo governo Vargas, dentro do espírito do universalismo de procedimentos.

Na década de 1950, com o enfraquecimento do DASP, pouco se avançou na modernização da gestão pública e na racionalização de procedimentos administrativos, quando a maior parte dos esforços de reforma administrativa não logrou aprovação formal. Em 1956, foi promovida pelo Governo Federal a Campanha da Simplificação Burocrática (COSB), a qual criou uma comissão que se propunha



Até o ano de 1939, somente 12 concursos foram realizados e, em 1961, os concursados representavam um pequeno percentual (12%) do contingente total do funcionalismo federal.

a desburocratizar o organismo estatal, cuja ação ficou restrita ao Ministério da Justiça e ao próprio DASP. De alguma forma, as ideias e os estudos de reforma administrativa consubstanciados no decreto de criação da COSB serviram como referência para as iniciativas reformistas posteriores.

O DASP, após a redemocratização do País, ficou marcado como uma referência de controle do período ditatorial anterior, desconsiderando-se, por sua vez, sua real importância durante o primeiro expressivo movimento reformista da Administração Pública brasileira. Em janeiro de 1946, foram retiradas as funções executivas do DASP, transformando-o exclusivamente em um órgão de estudo e orientação da administração do Serviço Público. Pelo Decreto-Lei de 7 de dezembro de 1945 o DASP já havia sido despojado de seu papel central no planejamento.

Como informa Nogueira (1998), o maior saldo da década de 1950 foi a consolidação de uma opinião favorável ao planejamento econômico e à necessidade de se adotarem políticas planificadas na órbita governamental. Continua Nogueira observando que, ao longo do período, generalizou-se a opinião de que o sistema administrativo se tornara precocemente obsoleto e não se ajustava mais à realidade econômica e social do País, revelando-se incapaz de se reorientar pela atitude de planificação. Os **grupos executivos e as ilhas de excelência**, formados especialmente por funcionários cedidos pelas entidades da administração indireta, simbolizaram a tendência de relegar a administração direta a um plano secundário, indicando que o custo da reforma administrativa seria alto demais, comprometendo o planejamento estatal e postergando a industrialização.

O Estado fortalece a sua posição no processo de desenvolvimento do País com a utilização de instrumentos do planejamento como o Plano Salte (Saúde, Alimentação, Transportes e Energia) de 1949; o Programa de Metas (1956-1961) e o Plano

Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965). Entre 1945 e 1980, o Produto Interno Bruto cresceu a uma taxa anual média de 7,1%, o crescimento do setor manufatureiro foi de 9% ao ano e a participação do setor industrial na Renda Interna passou de 26% em 1949 para 33,4% em 1970 (FIORI, 1993).

Os investimentos públicos em atividades produtivas iniciam-se principalmente com a criação da Companhia Siderúrgica Nacional (1941), da Fábrica Nacional de Motores, da Companhia Vale do Rio Doce (1942), da Companhia Hidroelétrica do São Francisco (1945) e, posteriormente, da Empresa Brasileira de Petróleo – Petrobras (1953). Como agências de financiamento, além do Banco do Brasil, foram constituídos o Banco da Amazônia, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE (1952), o Banco do Nordeste do Brasil – BNB (1951), bem como a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – Sudene (1959) como agência de desenvolvimento regional. Por outro lado, a forte concentração populacional no litoral brasileiro e o crescente aumento populacional, em especial nas capitais estaduais, levam à tomada de decisão de construir uma nova capital federal brasileira, no planalto central do País.

Nunes (1997) aponta a criação, no governo Juscelino Kubitschek (1955-1959), dos Grupos Executivos e do Conselho de Desenvolvimento, com a tarefa de coordenar os esforços de planejamento, como maneira de contornar as ineficiências da burocracia tradicional. Bergsman (*apud* NUNES, 1997, p. 111) defende a ideia de que o sucesso dos Grupos Executivos passava pelo seu modelo de funcionamento, ou seja: “[...] o planejamento era feito pelas mesmas pessoas que teriam de implementá-lo”.

Assim sendo, o **enfoque dualista*** enfatizava a necessidade de se implantar uma série de **reformas estruturais** que possibilitassem passar do **tradicionalismo** ao modernismo, dinamizando, dessa forma, o processo de industrialização. A condição exigida é a existência de um Estado com funções de orientador, indutor e planejador, capaz de liderar as reformas, aproximando-as diretamente da produção de bens e serviços.

O estudo sobre o processo de decisão na criação de grandes empresas estatais brasileiras elaborado por Luciano

*Enfoque Dualista – inspirado na Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL), baseia-se na diferenciação entre um segmento capitalista – que corresponde a uma sociedade moderna, industrializada – e um segmento não capitalista – identificado com uma sociedade tradicional, agrária, estagnada. Segundo o modelo, os maiores obstáculos ao crescimento são a escassez de capitais e de tecnologia. Fonte: Elaborado pelos autores deste livro.



Essa tese foi apresentada pelo autor em cumprimento parcial para obtenção do grau de doutor em Filosofia à Faculdade da Graduate School of Cornell University, sob o título *The Divided Leviathan: State and Economic Policy Formation in Authoritarian Brazil*.

Martins em 1976 – que foi publicado pela editora francesa Editions Anthropos, intitulado *Pouvoir et développement économique: formation et evolution des structures politiques au Brésil* –, e respaldado posteriormente, em 1978, pela **tese de Sérgio Abranches Fiori (1993)**, aponta a grande contribuição desses autores no esclarecimento do papel concreto e da verdadeira dimensão do setor público no processo de acumulação (a partir de 1950) e da sustentação ao regime autoritário instalado no Brasil após 1964. O argumento central postula que a intervenção do Estado na economia, como agente produtivo, não significou um reajuste temporário para resguardar o setor privado das manifestações sistemáticas de ciclos depressivos nem um descaminho determinado pelo peso político eventual de grupos a conspirar, no seu interior, contra a livre iniciativa e a economia de mercado. Tal intervenção foi parte integrante de um padrão de desenvolvimento capitalista cujos constrangimentos mais importantes eram o caráter incipiente do setor privado nacional e os laços de dependência estrutural em relação ao centro capitalista mundial.

As Décadas de 1960 e 1970: reforma administrativa e planejamento

O segundo marco do reformismo estatal, em 1967, em plena vigência da ditadura militar estabelecida em 1964, teve como instrumento essencial o Decreto-Lei n. 200. Segundo Nogueira (1998), a nova regra irá se apoiar em alguns princípios estratégicos:

- ▶ o planejamento, a descentralização, a coordenação, a delegação de competência e o controle;
- ▶ o estímulo à expansão das empresas públicas, sociedades de economia mista e autarquias;
- ▶ o fortalecimento e a expansão do sistema de mérito;
- ▶ a fixação de diretrizes gerais para um novo plano de cargos e salários; e
- ▶ a tendência favorável ao reagrupamento de departamento, divisões e serviços em ministérios, como estratégia de racionalização e coordenação.

A reforma administrativa não se restringiu ao Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. O Decreto-Lei n. 900, de 29 de setembro de 1969, promoveu alterações no Decreto-Lei n. 200; assim, outros importantes diplomas legais foram editados nesse período, como a Lei Orgânica do Orçamento Público (Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964) e o Código Tributário Nacional (Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966).

O planejamento, em suas várias etapas, passa a ser atividade permanente de toda a Administração Pública, desdobrando-se a partir dos planos globais e estratégias até os programas de ação de cada órgão, decorrentes dos planos setoriais. A execução das diretrizes e das ações planejadas é orientada pelo orçamento-programa e pela programação financeira de desembolso. As atividades-meio da administração direta, notadamente as que se referem a serviços gerais, pessoal, contabilidade e auditoria, foram organizadas sob a forma de sistemas orientados e controlados cada um por um órgão central.

A estratégia assumida de separação das etapas de formulação, acompanhamento e avaliação de planos e programas, conduzida pelos órgãos centrais do Sistema de Planejamento (órgãos da administração centralizada), enrijecidos com planos de cargos e salários defasados e insatisfatória qualificação de seu pessoal, da fase de execução dos instrumentos de planejamento, de competência de entidades da administração descentralizada fortalecidas e com grande autonomia administrativo/financeira, praticamente não funcionou. Na verdade, o poder real das autarquias e fundações e, sobretudo, das empresas estatais, aliadas aos grupos de interesse do setor privado, anulou completamente o poder derivado da instituição de normas legais e administrativas, tão ao gosto do fenômeno do formalismo (apego exagerado às normas) que esteve sempre presente na história da Administração Pública brasileira.

A montagem de estruturas paralelas à administração centralizada, iniciada em 1938 durante o Estado Novo e ampliada

a partir de 1964, proporcionou uma grande proliferação de entes descentralizados. Essas entidades contavam com ampla liberdade em matéria de política de pessoal, tanto nos aspectos de admissão de empregados como no estabelecimento diferenciado de planos de cargos e salários.

*Governos autoritários – são aqueles que privilegiam a autoridade governamental e diminui de forma mais ou menos radical o consenso, concentrando o poder político nas mãos de uma pessoa ou de um só órgão e colocando em posição secundária as instituições representativas. Fonte: Bobbio (1998, p. 94).

O enrijecimento dos órgãos centrais foi o preço a pagar pela ampliação de novo ciclo de expansão econômica, a partir de uma nova rodada de **governos autoritários***. Outra consequência danosa para a Administração Pública, no espírito do universalismo de procedimentos, diz respeito à continuação pelo regime militar do abandono ao princípio constitucional (1934) do sistema de mérito, para ingresso na carreira do serviço público. Lafer (1970) informa que em 1958 havia 229.442 funcionários públicos federais, dos quais somente 28.406 eram concursados.

Como é possível observar, os dois principais surtos reformadores da Administração Pública brasileira tiveram lugar em momentos distintos de regimes ditatoriais: durante o Estado Novo e nos governos militares estabelecidos após o golpe de 1964. A mesma lógica de criação de centros de excelência insulados (insulamento burocrático), pretensamente impermeáveis às práticas clientelistas, dotados de autonomia administrativa e financeira com o objetivo básico de promover um projeto nacional de desenvolvimento, compunha o ideário desses dois ciclos de governos discricionários.

Para completar o ciclo de ações modernizadoras das organizações estatais durante os governos militares, foi criado, no final de 1979, o Programa Nacional de Desburocratização (PRND), depois regulamentado no início dos anos 1980. O Programa tinha como objetivos principais a descentralização administrativa e a desconcentração de poder, excessivamente centralizados na esfera federal e, como alvo central, diferentemente das iniciativas reformistas anteriores, o usuário do serviço público. De concreto, o PRND obteve alguns sucessos na supressão de papéis e de procedimentos administrativos, inócuos resquícios de um estado cartorial ultrapassado.

As Décadas de 1980 e 1990: Planos de Estabilização Econômica

A redemocratização não proporcionou alterações substanciais na estrutura e no funcionamento da Administração Pública brasileira, cujo foco de preocupação situava-se no combate à inflação, no atendimento às demandas sociais geradas pelo crescente empobrecimento da população e, principalmente, no processo de reconstitucionalização do País.

Durante a década de 1980, houve no Brasil 8 planos de estabilização monetária, 4 diferentes moedas, 11 índices distintos de cálculo inflacionário, 5 congelamentos de preços e salários, 14 políticas salariais, 18 modificações nas regras de câmbio, 54 alterações nas regras de controle de preços, 21 propostas de negociação da dívida externa e 19 decretos governamentais a propósito da austeridade fiscal (FIORI, 1993).

O Brasil entraria nos anos 1990 vivenciando um novo surto de reformismo quantitativo. Os três níveis de governo começariam a agir impulsionados pelas dificuldades de financiamento do setor público e pela ideologia antiestatista, passando a colocar na ordem do dia a questão administrativa e a enfatizar a necessidade de cortes, ajustes e redução de despesas. “Não se tratava mais de construir, mas de **desconstruir** o Estado.” (NOGUEIRA, 1998, p. 118).

O governo de Fernando Collor é emblemático no sentido da **desconstrução do Estado**. Nos seus dois anos de governo, como resultado da MP n. 150, de 15 março de 1990, foram demitidos cerca de 150 mil servidores civis da União, e aproximadamente 43 mil haviam sido colocados em disponibilidade, bem como um número expressivo de cargos de direção e de assessoramento foi extinto, segundo o Sistema de Administração de Pessoal do Governo Federal (SIAPE). Além do desligamento de servidores, foi implementada uma política de redução de salário do funcionalismo público, contando, para isso, com o reforço dos altos índices de inflação alcançados no período. É importante registrar que a adoção de medidas desordenadas de redução de pessoal leva, na maioria das vezes, os seus quadros mais capacitados ao desligamento do serviço público.

No âmbito da estrutura organizacional federal, o governo Collor promoveu um grande desmanche de órgãos e entidades, diminuindo de 18 para 12 o número de ministérios, sem que essas medidas contassem com um plano ou estratégia programática de governo previamente definida. A perda de quadros capacitados de pessoal e a extinção desordenada de órgãos e entidades governamentais comprometeram demasiadamente a eficiência e a eficácia da Administração Federal, especialmente com referência ao planejamento e ao funcionamento das organizações e programas da área social.

REFORMA DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

As dificuldades encontradas pelo Estado em continuar o financiamento a programas desenvolvimentistas, bem como a existência de uma Administração Pública incapaz de atender razoavelmente às demandas sociais, ensejaram o fortalecimento de ideologias que defendiam a redução do Estado e o aumento da presença do mercado em espaços públicos.

Sabemos que o Brasil entrou tardiamente no processo de reforma de Estado, iniciado na Inglaterra, em 1979, no governo conservador de Margaret Thatcher. Na verdade, antes disso, o Chile governado pelo ditador General Pinochet foi o laboratório de aplicação dos postulados neoliberais. No Brasil, no primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, através do ministro Bresser, titular da pasta da Administração Federal e Reforma de Estado, foi formulado um projeto de reforma do Estado brasileiro em 1995.

Podemos notar na leitura do projeto de reforma de 1995, na Emenda Constitucional n. 19 de 4 de junho de 1988, que versa sobre reforma administrativa, assim como nos vários estudos elaborados por Bresser, que o planejamento governamental é completamente esquecido.

É certo que a **ideologia liberal*** não intervencionista e descentralizadora é contrária ao estabelecimento de políticas setoriais, como a industrial, e também àquelas de natureza regional, porque vê o planejamento, mesmo o indicativo, como um meio intervencionista, ou seja, como um constrangimento ao funcionamento livre dos mercados.

Pela importância e atualidade do tema, bem como da relação indissociável entre o planejamento e a gestão pública, serão assinaladas as principais características do processo reformista em questão.

Desde o final da década de 1970, a reforma do Estado se tornou palavra de ordem em quase todo o mundo. Abrucio (1997, p. 10) destaca quatro fatores socioeconômicos que contribuíram para detonar a crise do Estado contemporâneo:

- ▶ a crise econômica mundial, iniciada em 1973, na primeira crise do petróleo, e retomada, com mais força, em 1979, provocou um grande período recessivo; nesse momento de escassez, o Estado foi o grande afetado, ingressando numa grave crise fiscal;
- ▶ os Estados Nacionais, após o demasiado crescimento negativo das suas contas, não tinham mais como financiar os seus déficits;
- ▶ a incapacidade dos governos em atender às crescentes demandas sociais; e
- ▶ os enfraquecimentos dos governos para controlar os fluxos financeiros e comerciais, somado ao aumento do poder das multinacionais e a impossibilidade de os Estados Nacionais estabelecerem políticas macroeconômicas.

Nesse contexto, sobretudo na década de 1980, as elites políticas e empresariais conservadoras aderiram às teses que compunham o que John Williamson (*What Washington Means by Policy Reform*) chamou de **Consenso de Washington***.

O corte de gastos – sobretudo de pessoal – o aumento da eficiência e a atuação mais flexível faziam parte do **pacote neoliberal***.

*Ideologia liberal – os liberais afirmavam a soberania do povo, a supremacia da lei, a divisão dos poderes e as formas representativas de governo. Defendiam como direitos universais a liberdade, a igualdade perante a lei e o direito de propriedade, bem como a liberdade do comércio e do trabalho. Fonte: Costa (1999).

*Consenso de Washington – um programa de estabilização monetária ortodoxo e de ajuste fiscal, visando a eliminar o déficit público, acompanhado de um pacote de reformas estruturais com vistas a desregular a atividade econômica, privatizar o setor público produtivo e abrir as economias nacionais à competição internacional. Fonte: Fiori (1993).

*Pacote neoliberal – contração da emissão monetária, elevação da taxa de juros, redução drástica dos impostos incidentes sobre os rendimentos altos, abolição de controles sobre os fluxos financeiros, criação de níveis de desemprego massivos, combate às greves, redução de gastos sociais e um amplo programa de privatização. Fonte: Anderson (*apud* SADER, 1998).

Na verdade, procurava-se separar a instância política da administrativa, impondo um modelo gerencial pretensamente neutro, destinado a modificar o funcionamento e a cultura do serviço público.

Um dos equívocos desse modelo foi o de não atentar para as especificidades da Administração Pública, imaginando que tecnologias gerenciais aplicadas com êxito na iniciativa privada (como avaliação de desempenho e de produtividade) poderiam ser transplantadas, sem nenhuma forma de **redução sociológica***, conforme assinala Kliksberg,

*Redução sociológica – é um termo cunhado por Ramos (1983) que serve como denúncia à importação de modelos e tecnologias vindos do exterior, de forma acrítica, sem a devida verificação de aplicabilidade de uso no País.
Fonte: Ramos (1983).

[...] a máquina do Governo central possui uma problemática organizacional totalmente diversa daquela própria da empresa privada. Alicerçar boas relações exteriores, proporcionar a educação de modo maciço, garantir a democracia, preservar a paz social, aumentar o nível cultural da população, são metas de natureza díspar, frente às típicas da empresa de negócios. (KLIKSBERG, 1992, p. 51).

O outro grande equívoco é o de equiparar simploriamente as gerências públicas e privadas.

Observe que os meios, os fatores político-sociais, o processo decisório e as implicações das decisões no coletivo associadas ao gestor público são de natureza distinta daquelas inerentes aos processos utilitários e mercantis próprios das empresas privadas. Portanto, a formação e a capacitação dos dois tipos de gerentes guardam muito mais especificidades do que semelhanças.

A reforma de Estado ao focalizar a resolução da crise fiscal estabelece novos padrões de relacionamento do Estado com a economia. Essas novas concepções conduzem, de maneira reducionista, a reforma da Administração Pública ao ajuste fiscal e à

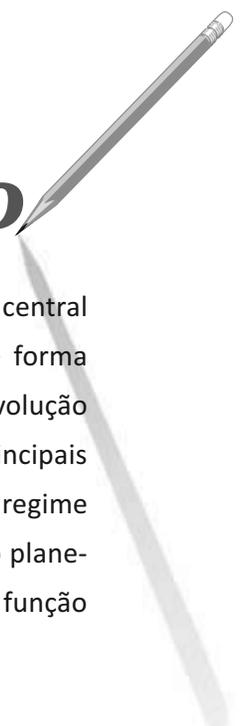
adoção de novos padrões econômicos. Vemos, no primeiro estágio “reformador do Estado”, que as ações são encaminhadas para a redução de estruturas governamentais e para a eliminação de postos de trabalho no serviço público.

Note você que a discussão contemporânea sobre reforma de Estado não pode cair na armadilha do reducionismo instrumental, centrado no viés administrativo. A questão central que se coloca é como maximizar a eficácia da ação estatal, privilegiando não só os aspectos técnico-administrativos, mas também a dimensão política. A tarefa de reformar o Estado consiste, por um lado, em equipá-lo com instrumentos para uma intervenção efetiva e, por outro, em criar incentivos para que os funcionários públicos atuem de forma a satisfazer o interesse coletivo.

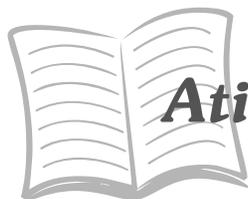
O projeto do Plano Diretor da Reforma de Estado, aprovado pelo Executivo em 1995, teve o seu escopo fortemente reduzido resultando na Emenda Constitucional n. 19, publicada depois de quase três anos de tramitação no Congresso Nacional. O objetivo básico dessa Emenda segue estritamente o objetivo de curto prazo do Plano Diretor, isto é: o ajuste fiscal. Grande parte dos seus artigos versa sobre o funcionalismo público, reduzindo suas vantagens e direitos.

Outros dispositivos que não necessitavam de alteração constitucional foram publicados posteriormente, especialmente aqueles que tinham como finalidade o desenvolvimento da gestão, a transparência e o controle social. Por exemplo, a Lei n. 9.790, de 23 de março 1999, qualifica as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e introduz uma nova concepção de esfera pública social, que possibilita firmar parcerias entre o Estado e a sociedade civil. A Lei da OSCIP parte da ideia de que o público não é monopólio do Estado, de que existem políticas e ações públicas que não devem ser feitas exclusivamente pelo Estado.

Resumindo



Como você observou nesta Unidade, o Governo central utiliza o planejamento desde a época do Império, de forma embrionária e não sistemática. Procuramos mostrar a evolução da Administração Federal, especialmente nos dois principais movimentos reformadores: no Estado Novo e início do regime militar de 1964, relacionando-a ao aperfeiçoamento do planejamento como opção política, e não somente como uma função da administração.



Atividades de aprendizagem

Vamos verificar se você está acompanhando os estudos propostos até o momento nesta Unidade? Para isso, procure resolver as atividades a seguir.

1. A partir da Constituição de 1891, identifique os dispositivos constitucionais que fazem referência ao planejamento governamental.
2. No período entre 1945 e 1975, quais foram os principais fatores restritivos ao desenvolvimento do planejamento da Administração Federal brasileira?
3. Aponte as razões para a não formulação de planos econômicos gerais nas décadas de 1980 e 1990.
4. Quais foram as contribuições e os “equivocos” que as reformas administrativas legaram à estrutura e ao funcionamento do Planejamento do Governo Federal?
5. Você concorda que os modernos métodos e técnicas de planejamento utilizados no setor privado devam ser implantados integralmente no setor público? Por quê?

UNIDADE 4

PLANOS DE DESENVOLVIMENTO NO BRASIL

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Conhecer os principais planos de desenvolvimento da economia;
- ▶ Reconhecer os principais planos de estabilização da economia; e
- ▶ Verificar a importância de cada um desses planos para a modernização do Estado e da sociedade no Brasil.

PLANOS DE DESENVOLVIMENTO NO BRASIL

Caro estudante,

Depois de você conhecer o desenvolvimento institucional do planejamento governamental, relacionando-o com a estrutura e com o funcionamento da Administração Pública brasileira, apresentamos os principais planos concebidos pelo Governo Federal. O estudo desses planos permitirá a você verificar a importância do uso desse instrumento no processo de modernização do Estado e de desenvolvimento da sociedade no Brasil.

Ao trilhar os caminhos percorridos para incorporação do processo de planejamento no seio das organizações estatais nos deparamos com campos de conhecimento, como o da Economia, que, na verdade, dão substância e consequência aos planos governamentais. Mas se de um lado os conhecimentos teóricos e práticos econômicos fornecem o embasamento necessário à formulação de planos voltados para o desenvolvimento da produção e/ou redução dos desequilíbrios financeiros e fiscais; de outro, a execução, o acompanhamento e a avaliação deles requererão um aprendizado político-institucional-administrativo.

Além do mais, a ênfase aqui será dada aos planos originários do Governo Federal por dois principais motivos: em primeiro lugar, as condições objetivas das administrações estaduais para a formulação de planos regionais e setoriais eram bastante precárias. Em segundo lugar, por tratar-se de um curso nacional que deverá envolver a totalidade das unidades da federação, exploraremos o aprendizado com os planos globais nacionais como referência ao estudo e à pesquisa da realidade do planejamento dos outros níveis da Federação. E, também, a disciplina *Gestão Ambiental e Sustentabilidade* obrigatoriamente utilizar-se-á do planejamento numa agenda de desenvolvimento territorial (regional e local),

integrado e sustentável, com larga aplicação de saberes advindos do campo social, ambiental e tecnológico, entre outros.

Como foi relatado no capítulo anterior, os planos governamentais durante o Império e a Primeira República caracterizavam-se pela eventualidade, em lugar de um processo contínuo de planejamento. Direcionados inicialmente para o desenvolvimento de sistemas viários, essas iniciativas passaram depois a objetivar a estabilização econômico-financeira do País. De qualquer forma, os planos iniciais de governo tinham uma preocupação essencialmente econômica, que objetivavam basicamente reduzir os desequilíbrios financeiros e fiscais do País.

As origens da ideologia e da prática do planejamento governamental no Brasil, como informa Ianni (1977), podem ser verificadas na Carta Econômica de Teresópolis, produto da Conferência das Classes Produtoras do Brasil realizada no Estado do Rio de Janeiro, em maio de 1945.

É sua opinião que o Brasil, necessitando urgentemente recuperar o tempo perdido para atingir a renda nacional necessária a permitir a seu povo um melhor nível de vida, procure acelerar a evolução de sua economia por meio de técnicas que lhe assegurem rápida expansão. Para isso, reconhecem a necessidade de um planejamento econômico que vise a aumentar a produtividade e desenvolver as riquezas naturais. (IANNI, 1977, p. 57).

Esse autor acredita que foi uma combinação de condições (economia de guerra, desenvolvimento industrial, defesa nacional, reestruturação do poder político e do estado, nova configuração de classes sociais) que transformou a linguagem e a técnica de planejamento em um componente dinâmico do sistema político-administrativo. Com o fim da Segunda Guerra Mundial, os planos passaram a ser instrumentos de desenvolvimento econômico do País, especialmente àqueles concebidos nas décadas de 1950 e 1960, como será visto a seguir.

EXPERIÊNCIAS DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL

Os dois primeiros planos nacionais foram praticamente impostos à sociedade num momento político de fechamento do Legislativo e da proibição de funcionamento dos partidos políticos, eliminando, assim, o debate do processo democrático a partir dessas duas instituições fundamentais ao processo democrático.

A Constituição de 1937 possuía uma feição nacionalista e intervencionista, ao contrário da orientação liberal da Constituição de 1891. Nesse momento, pensava-se em construir um forte Estado capitalista, centrado na presença do setor estatal, e complementado pelo capital nacional no esforço de industrialização do País.

Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional

O Plano Especial foi instituído pelo Decreto-Lei n. 1058, de 19 de janeiro de 1939, em plena vigência do Estado Novo. Tratava-se do primeiro plano quinquenal brasileiro que tinha como objetivos principais promover a criação de indústrias básicas como a siderurgia, a execução de obras públicas, assim como de prover a defesa nacional dos meios necessários à sustentação da ordem e da segurança do País.

Como objetivo complementar, esperava-se que o Plano Especial evitasse o desequilíbrio das receitas e despesas públicas correntes. Em resumo, como aponta Costa (1971), o Plano Especial se caracterizava pela:

- vinculação de verbas especiais, que não interferissem no equilíbrio orçamentário, na criação de indústrias básicas, na execução de obras públicas e no aparelhamento da defesa nacional;
- elaboração de orçamentos especiais e paralelos ao orçamento ordinário; e

- adoção de um sistema contábil flexível, que favorecia a execução de contratos e a total utilização de verbas aprovadas, sem obediência cabal ao Código de Contabilidade. (COSTA, 1971, p. 63).

Os investimentos do Plano Especial atingiram prioritariamente os setores de indústrias de base e de transportes. No setor das indústrias de base destacamos dois empreendimentos que receberam dotações orçamentárias maciças nos cinco exercícios do Plano: a Companhia Siderúrgica Nacional e a Fábrica Nacional de Motores.

Plano de Obras e Equipamentos – POE

O POE foi criado através do Decreto-Lei n. 6144, de 29 de dezembro de 1943, que teve uma duração de dois anos, sendo alterado em 1945, com a deposição de Vargas, e extinto em 1946, no Governo do Presidente Eurico Gaspar Dutra (1946-1950). Com a queda de Vargas, a orientação estatizante e intervencionista do seu governo é substituída por ideias liberais não aderentes ao planejamento. Convém observar que a Constituição promulgada em 1946, de cunho liberal, conforme mencionado na Unidade anterior, não faz referência ao planejamento.

Você já conhecia o Plano de Obras? Vamos ver agora o que se pretendia com ele.

O objetivo fundamental do Plano de Obras era o de garantir, pela elaboração de um orçamento especial, a realização de obras públicas consideradas prioritárias, além de incentivar as indústrias básicas. Os estudos para a sua elaboração foram conduzidos na Comissão de Orçamento, do Ministério da Fazenda.

Da mesma natureza que o Plano Especial, o POE, entretanto, pretendia proporcionar maior integração às suas ações, condição essa ausente no desenvolvimento do plano anterior. Na prática, porém, não se chegou, com o POE, à elaboração de um esquema global de projetos a serem realizados, que permitisse uma comparação

posterior com os resultados obtidos; nem houve melhor controle físico da execução das obras, mantendo-se só o controle orçamentário.

Comportou-se, assim, o Plano de Obras e Equipamentos como extensão do Plano Especial, inclusive no que se refere às suas realizações. Por outro lado, dois anos de política liberal consumiram integralmente as reservas nacionais de ouro e de divisas acumuladas no período 1940-1945.

Plano SALTE

Da mesma extensão temporal que o POE, de cinco anos, o Plano SALTE foi uma tentativa de coordenação dos gastos públicos. Ele foi instituído pela Lei n. 1102, e possuía um caráter plurissetorial; foi o primeiro plano com aprovação prévia do Congresso Nacional. Ele entrou em execução em 1949, na fase final do governo Dutra, ou seja, dos cinco anos previstos no Plano, só dois (1949 e 1950) foram cumpridos pelo governo que o instituiu, sob a coordenação do DASP.

Na verdade, o SALTE caracterizou-se por uma soma de indicações apresentadas pelos diferentes ministérios do Governo Federal, e coordenadas – em termos administrativos e contábeis – pelo DASP. Além disso, constituiu-se na primeira tentativa de incorporar a iniciativa privada, por meios de estímulos de financiamento, para dar suporte ao planejamento de natureza econômica. Porém, ele não indicava metas a serem cumpridas pelo setor privado.

O Plano SALTE circunscrevia-se a quatro setores: saúde, alimentação, transporte e energia. Previa investimentos para os anos de 1950-1954, cujos recursos deveriam ser oriundos do orçamento federal, das dotações consignadas na Constituição e de empréstimos internos e externos.

Como indica Ianni (1977), o Plano SALTE foi adotado por um governo (Eurico Gaspar Dutra – 1946-1950) que sempre esteve comprometido com diretrizes liberais. Essa é a razão, segundo o autor,

por que o Plano não expressou uma reformulação das relações entre o Estado e a Economia, como forma de reforçar as funções do poder público. Ao contrário, o governo preocupou-se em desenvolver apenas ações supletivas, relativamente ao comportamento espontâneo do setor privado, nacional e estrangeiro. Nesse sentido, os signatários do Plano tiveram o cuidado de justificar e delimitar a atuação do Estado, como deixa clara a citação a seguir.

O Plano SALTE, como plano, constituiu-se numa realidade puramente teórica, sem nenhuma eficácia executiva, sendo talvez o mais espetacular desastre das tentativas de planificação no Brasil. (SOUZA, 1968 *apud* IANNI, 1977).

Complementa Ianni (1977) que o Plano não foi elaborado a partir de um diagnóstico científico – em termos de análise econômica – da realidade nacional. Não foi expressão de um estudo sistemático do conjunto dos problemas econômicos e financeiros do País.

Plano de Metas

De acordo com Lafer (1970), a partir da década de 1940 até 1956 foram feitas várias tentativas no sentido de planejar e de coordenar a economia brasileira, constituindo-se essas tentativas mais em propostas (relatório Simonsen – 1945), em diagnósticos (Missão Abbink – 1948), em racionalização orçamentária (Plano Salte – 1948) do que em experiências que pudessem ser enquadradas no conceito de planejamento. Lafer (1970) considera que somente com o Programa de Metas – mais conhecido como Plano de Metas – houve a primeira experiência efetiva de planejamento governamental.

O autor relaciona o período de consecução do Plano de Metas com o momento nacional de ampliação da participação política. Ele cita dados referentes à República Velha, na qual somente 4% da população total votavam; porcentagem que se elevou de 13,4%, em 1945, para 17,7%, em 1960. Nessa conjectura, década de 1950, tal ampliação de participação política correspondeu à maior mobilização

política, especialmente pelo fato do índice de crescimento da população urbana atingir 6% frente aos 3% consignados à população total. Em 1950, 36,2% da população brasileira moravam em cidades e, em 1960, esta porcentagem subiu para 45,1%.

A ideia de ponto de estrangulamento, isto é, a percepção de que existiam certas áreas de demandas insatisfeitas – especialmente vindas do setor de infraestrutura – que dificultavam a expansão econômica do País, justificou o direcionamento do planejamento para os setores de energia, transporte e alimentação (LAFFER, 1970). Na verdade, não se tratava de um plano econômico global, mas de um conjunto de objetivos a ser atingido pelo setor público federal e pelo setor privado.

Mas quais seriam os objetivos que o setor público e privado gostaria de alcançar?

Com o objetivo de realizar um amplo diagnóstico da situação econômico-financeira do Brasil, foi estabelecido um acordo entre os Governos do Brasil e dos Estados Unidos, a 19 de dezembro de 1950. Para tal fim, foi instituída, a 19 de julho de 1951, a Comissão Mista Brasil – Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico. Como indica Costa (1971), os trabalhos da Comissão se concentraram nos setores de transporte e de energia, além de incluírem exaustivo estudo da conjuntura econômica brasileira.

Além disso, foram identificados, pela Comissão, problemas de desequilíbrios regionais, além da necessidade de orientar os investimentos públicos e privados, sem provocar inflação, na direção de sanar tais desequilíbrios.

Ao findar suas atividades, em dezembro de 1953, a Comissão Mista Brasil – Estados Unidos produziu volumoso acervo de estudos, publicados em 17 volumes, contendo a relação de 41 projetos considerados fundamentais para o desenvolvimento brasileiro. É certo que os estudos produzidos pela Comissão contribuíram para o conhecimento da situação econômica do Brasil e serviram como

fonte de consulta e de treinamento do grupo de especialistas que estava se formando em Economia.

Paralelamente à elaboração dos estudos da Comissão foi criado o Programa de Reparcelamento Econômico e Fomento da Economia Nacional, em novembro de 1951, um ano antes de criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) em 1952.

Quando do encerramento dos trabalhos da Comissão Mista Brasil – Estados Unidos, já se encontrava em andamento outro estudo sobre a economia brasileira, realizado pelo grupo misto BNDE-CEPAL (Centro de Estudos para a América Latina), que veio a exercer significativa influência nas diretrizes de programas de desenvolvimento. Ressaltamos que o BNDE incorporou na sua estrutura organizacional uma unidade permanente de planejamento, por meio de um Departamento Econômico, com competência de centralizar as atividades de estudos e pesquisas acerca de política monetária e fiscal, balanço de pagamentos e renda nacional.

Como alternativa para evitar a tendência regressiva do desenvolvimento da economia brasileira, as duas comissões concordaram, nas suas proposições, em adotar uma política forte de desenvolvimento. Essa posição serviu como referência para execução do Programa de Reparcelamento e, sobretudo, para a concepção do Plano de Metas.

O Plano não conseguiria desvincular-se de sua origem política e, em consequência, estaria predestinado a um longo debate, se submetido ao Congresso Nacional. É conveniente assinalar que o Plano SALTE, discutido em clima de entendimento partidário, não escapou a dois anos de tramitação legislativa.

A simples imposição de planos à sociedade, comum à época do Estado Novo, tornar-se-ia inviável num momento de regularidade do processo democrático, em 1956. As dificuldades de prazos encontradas no campo político para a aprovação de planos foi contornada através de expediente de utilização crescente de autarquias, fundações e empresas estatais cujos orçamentos não eram controlados pelo Legislativo, além do uso dos fundos públicos criados para financiar as ações previstas nos planos.

No período de concepção do Plano foi criado o Conselho de Desenvolvimento, em 1º de fevereiro de 1956. O Conselho de Desenvolvimento passou a ser o primeiro órgão central de planejamento, de caráter permanente, constituído no Brasil. O Conselho era diretamente subordinado ao Presidente da República, sob cuja presidência se reunia.

Você sabe qual foi o primeiro produto do Conselho de Desenvolvimento? Vamos conhecer?

O produto imediato do Conselho foi o Plano de Desenvolvimento Econômico que relacionava trinta metas, distribuídas em quatro setores, que depois seriam incorporadas quase que integralmente ao Plano de Metas, concebido durante o ano de 1956.

Quanto à gestão do plano, decidiu-se que o acompanhamento das metas indicadas ao setor privado seria feito por grupos executivos formados por integrantes de entidades governamentais responsáveis pela concessão de incentivos e financiamentos. Com relação ao setor estatal, a coordenação das ações seria da competência do BNDE.

Sabemos que a elaboração e o gerenciamento de projetos, na década de cinquenta, eram bastante incipientes. Com a entrada do BNDE no circuito, e as exigências de análise prévia para a concessão de empréstimos, especialmente os de origem externa, introduziu-se a necessidade de elaboração de estudos de viabilidade técnico-científica, condição importante no processo de planejamento.

Lafer (1970) sugere que o Plano de Metas foi um caso bem sucedido de ação planejada do Estado brasileiro. O autor ressalta que o crescimento da taxa média do Produto Interno Bruto (PIB) foi de 7%, no período 1957 a 1962, contra os 5,2% médios apurados nos dois quinquênios anteriores. Além do mais, a expansão do setor de indústrias de base, que absorvia cerca de 20% dos investimentos iniciais do Plano de Metas, possibilitou que o crescimento industrial aumentasse 96% em comparação ao ano anterior, em 1955.

Por outro lado, não havia o necessário relacionamento e integração entre as ações setoriais devido à ausência de uma

coordenação geral. Como característica de ordem econômica, Souza (2004) identifica a precariedade do sistema de financiamento do Plano que leva o Governo a emitir papel moeda para financiar as ações previstas nas suas metas, resultando, em seguida, na aceleração do processo inflacionário.

Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social

Em 1961, Jânio Quadros, ao assumir a Presidência da República do Brasil, herdou um crescimento médio de 7% do PIB relativo ao período de execução do Plano de Metas (1956 a 1961). Por outro lado, encontrou também desequilíbrios críticos na economia do País, com uma curva inflacionária alcançando 180%, bem como as exportações estavam sendo subtraídas 1,6% em média anual e as importações crescendo 3,8%, nesse mesmo período.

O Plano de Metas ainda no seu sexto ano de execução não recebeu o devido apoio do Presidente Jânio, que preferiu criar, em agosto de 1961, a Comissão Nacional de Planejamento (COPLAN). Essa medida desconsiderava, portanto, a existência do Conselho de Desenvolvimento instituído no Governo Juscelino.

Uma das inovações importantes, como resultado de Encontros dos Governadores, seria a pressão dos estados para participar efetivamente na elaboração do Plano, ao contrário das práticas não participativas dos planos anteriores.

Durante o regime parlamentarista, após a renúncia do Presidente Jânio Quadros, em 1961, foi criado o cargo de Ministro Extraordinário para o Planejamento, através do Decreto n. 1422, de 27 de dezembro de 1962, sendo designado para o posto o economista Celso Furtado. Pouco antes do término do regime parlamentarista, foi anunciado, em 31 de dezembro de 1962, o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, conhecido por Plano Trienal.

*Vamos conhecer agora um pouco mais sobre o Plano Trienal.
Vamos lá?*

Lançado no dia 31 de dezembro de 1962, portanto uma semana antes da realização do Plebiscito que aprovou o retorno do presidencialismo como forma de governo, o Plano Trienal objetivava, no âmbito econômico, a manutenção da alta taxa de crescimento verificada no período 1956-1961, a redução progressiva da pressão inflacionária e o reescalonamento da dívida externa. Além disso, pela primeira vez, previam-se algumas adequações na distribuição de rendas, com a realização das reformas de base (administrativa, bancária, fiscal e agrária). O Plano Trienal também inovava ao restringir sua execução ao mesmo período da gestão presidencial (1963-1965).

No que se refere ao desenvolvimento econômico, Lafer (1970) mostra que o País vinha de uma fase de euforia característica do período 1957-1961, em que a intensificação do processo de substituição de importações propiciou um crescimento do PIB à elevada taxa média de 6,9% ao ano. Entretanto, o ano de 1962 havia apresentado um crescimento relativamente menor, em torno de 5%, já anunciando, dessa forma, o período de relativa estagnação que então se seguiria.

Algo de mais grave ocorria com o processo inflacionário, com o ano de 1962 apresentando um crescimento de nível geral de preços à taxa recorde de 51%, e no setor externo, como consequência de sucessivos déficits no balanço de pagamentos, acumulava-se a dívida externa brasileira. Era necessário, portanto, estabelecer prioridades para a ação governamental, como informa Lafer.

O que se objetiva de imediato com o planejamento, no Brasil, é essa hierarquização de problemas, a fim de criar condições para que dentro de uns poucos anos, possam ser introduzidas técnicas mais eficazes de coordenação de decisão. Alcançados esses objetivos, será então possível dar maior profundidade à ação de planejamento. (LAFER, 1970, p. 54).

A premência do tempo, a dificuldade de informações estatísticas detalhadas e de boa qualidade, a deficiência da

estrutura governamental para suportar a organização necessária ao planejamento, a falta de experiência, a inexistência de adequados instrumentos de ação, o desconhecimento dos efeitos das políticas executadas, a resistência dos empresários, tudo isso impediu a efetiva implantação do planejamento no País.

Souza (1984) ao analisar o planejamento no Brasil, do ponto de vista institucional, informa que até então o planejamento era concebido como atividade de assessoria e os organismos criados para tal fim obedeciam a esse propósito. Contrariando essa disposição o Governo João Goulart concebeu a figura do Ministro Extraordinário, com poderes de Coordenação Geral.

Em síntese, podemos dizer que o Plano Trienal não alcançou realmente os seus objetivos de promover o desenvolvimento e vencer a inflação. Mas sua contribuição foi ponderável na parte que ele se propôs a intensificar o esforço de planejamento do País.

Plano de Ação Econômica do Governo – PAEG e Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social

Vimos que no período de 1961 a 1964 houve uma forte reversão do índice de crescimento da economia brasileira, caindo para uma taxa média anual de 3,4% em lugar dos 7,0% assinalados no período de 1956 a 1960. Vamos continuar conhecendo os Planos implementados na economia brasileira?

O Plano de Ação Econômica foi concebido no primeiro governo após o golpe militar de 1964, no mandato do general Carlos Castello Branco (1964-1967). Segundo Matos,

[...] o PAEG assumiu uma posição menos reformista, com traços predominantemente liberais e propostas de caráter

ortodoxo, mas sem abandonar a interferência governamental na economia, justificando a ação estatal contida no plano a partir das deficiências do sistema de preços. (MATOS, 2002, p. 56).

O PAEG buscava, em primeiro lugar, acelerar o ritmo de crescimento econômico. Para isso, seria necessário reduzir a taxa de elevação de preços que chegou a atingir o índice de cerca de 80%, no ano de 1963. Além do mais, o PAEG procurou diminuir, via investimentos, as desigualdades de renda das regiões Norte e Nordeste, e, também, corrigir a tendência a déficits sem controle das contas externas, incentivando as exportações. Por último, o Plano previa assegurar, por meio de investimentos, oportunidades de emprego à mão de obra existente.

O Governo Castello Branco redefiniu as políticas econômico-financeiras de ordem monetária, bancária, tributária e cambial. Na área tributária, por exemplo, houve grande transformação no Imposto de Renda e no sistema tributário. O sistema habitacional sofreu substanciais mudanças, com a promoção de estímulos à construção civil e à criação do Banco Nacional da Habitação (BNH).

Segundo Almeida (2004), talvez até mais importante do que suas realizações econômicas, o PAEG permitiu um amplo programa de reformas institucionais,

[...] se assiste à consolidação de um modelo de gestão pública que passa a atribuir às instituições de planejamento uma grande parte de responsabilidade pela condução, de forma relativamente autônoma, das atividades econômicas, tendo sempre como objetivo o aprofundamento do processo de industrialização. (ALMEIDA, 2004, p. 15).

Logo no início do governo Castello Branco, em 1964, por orientação de Roberto Campos, Ministro do Planejamento, foi criado o Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada – EPEA, em seguida transformado em Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, que tinha como objetivo básico acompanhar as ações propostas nos planos de governo.

Os efeitos do Plano foram basicamente institucionais, consistindo numa ampla reorganização da ação do Estado e preparando-o para as próximas etapas de alto intervencionismo governamental na economia, a começar por um sensível aumento da carga tributária. Nesse período aconteceu o segundo grande movimento de reforma da Administração Pública brasileira, especialmente com a publicação do Decreto-Lei n. 200, que reorganiza a estrutura do serviço público federal, e da Lei n. 4.320 que moderniza as funções de orçamento e finanças públicas. No que se refere especificamente ao planejamento econômico, o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral saiu fortalecido com a ampliação de suas competências.

Durante a execução do PAEG houve uma redução na inflação, mas não tão expressiva como estimava o Plano, e tampouco se conseguiu que a economia alcançasse altas taxas de crescimento.

Próximo ao término do Governo Castello Branco, o IPEA elaborou o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social, para o período 1967-1976. A partir de um diagnóstico amplo, o Plano Decenal consistia na elaboração de um modelo global para a economia brasileira, na fixação dos objetivos de crescimento e, por fim, em proposições de ações setoriais. Contudo esse Plano não chegou a ser implantado, mas serviu como subsídio à formulação do Programa Estratégico de Desenvolvimento – PED.

Plano Estratégico de Desenvolvimento – PED

O Plano Estratégico de Desenvolvimento foi executado entre 1968 e 1970 durante o Governo do General Costa e Silva. O PED localiza-se num período em que dispositivos constitucionais (Constituições de 1967 e 1969) combinados com o Ato Institucional n. 5 agiram fortemente contra os fundamentos da democracia. A subjugação do Legislativo e Judiciário dava ampla hegemonia ao Poder Executivo, anulando-se, por conseguinte, o debate e proposições comuns ao funcionamento da democracia representativa. Reforçava, assim, a centralização autoritária do Governo central, como forma da política econômica ser concebida e executada com um mínimo de obstáculos político-institucionais e de resistências por parte da sociedade civil.

O fim do ciclo de oportunidades do processo de substituição de importações, o recrudescimento da inflação e o aumento substancial da participação estatal na economia foram conferidos como ameaças ao crescimento econômico do País. Então, o PED colocava como diretrizes principais o fortalecimento do setor privado, os investimentos em infraestrutura e o aumento da capacidade de compra do consumidor nacional, visando à aceleração do crescimento econômico ao mesmo tempo em que se buscava a redução da inflação.

Como complemento ao PED, foi instituído o primeiro Orçamento Plurianual de Investimentos – IOPI, com vigência de 1968 a 1970, dando ao orçamento um caráter programático, articulado ao plano de governo.

Do ponto de vista instrumental, sob a ótica governamental, Souza (1984) ao estudar os planos econômicos nacionais estende sua análise ao PED, e conclui afirmando que seria necessário prosseguir na tentativa de introduzir doses crescentes de racionalidades no processo de tomada de decisões através de:

- adequados estudos de diagnósticos realizados por um grupo técnico estável, burocratizado, em sentido weberiano e apoiado em estatísticas dignas de confiança;
- coerência no manejo do instrumental de política econômica de modo a harmonizá-la entre si e com os macro-objetivos pretendidos; e
- adequação da máquina administrativa para torná-la um meio eficaz de implementação das políticas selecionadas ao nível de decisão, iniciando-se assim um processo de reforma administrativa orientado pelos objetivos do planejamento. (SOUZA, 1984, p. 112).

As conclusões enunciadas acima são proposições extraídas do entendimento do autor acerca da trajetória do planejamento no Brasil, e ressaltam a má utilização da técnica do planejamento no País. A esse respeito, o autor assim se expressa:

Os planos são tecnicamente mal feitos, as estatísticas em que se apóiam são precárias, os projetos inexistentes, a

processualística burocrática inviabiliza de antemão a fase executiva, os interesses políticos tumultuam e desarmonizam os centros de decisão, a administração orçamentária padece de primitivismo grave e reforça de modo perigoso a posição do Ministro da Fazenda, a descoordenação entre os diversos órgãos públicos em problema não superado. (SOUZA, 1968, p. 108).

I Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND

O I PND foi executado durante os dois últimos anos do Governo do General Médici, entre os anos de 1972 a 1974, juntamente com o II Orçamento Plurianual de Investimentos. Implantado no período conhecido como o “milagre econômico brasileiro” (taxa média de 11,2% ao ano de crescimento entre 1968 a 1973), o I PND tinha como objetivo maior transformar o Brasil em potência mundial. Para isso, seria necessário investir nos setores mais dinâmicos da economia, fortalecer a empresa nacional, promover o ingresso do País na área nuclear (usina de Angra dos Reis) e aumentar os gastos em pesquisas e investimentos na área espacial. Outros investimentos foram direcionados à construção de hidrelétricas, ao desenvolvimento de ações em mineração e comunicações, como forma de obter a autonomia de insumos básicos numa situação de escassez energética provocada pela primeira crise do petróleo – 1973.

No plano industrial, o I PND deu maior ênfase à indústria de bens de consumo duráveis, especialmente à indústria automobilística. Além disso, buscava-se a integração da Amazônia e do Nordeste mediante o Programa de Integração Nacional – PIN: a construção da rodovia transamazônica é tida como uma das suas ações principais.

Almeida (2004) considera o período que correspondeu à concepção e execução do I e II PND como o “ponto alto” do planejamento governamental no Brasil, não ficando o Estado restrito à elaboração de planos e a mecanismos de regulação da economia. Salienta esse autor que o apoio financeiro se fazia através de agências de desenvolvimento e de finanças do Governo Federal (BNDE,

Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal) e, ainda, de organizações financeiras multilaterais e do mercado internacional de capitais.

II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND

O período que antecedeu ao II PND, como vimos, foi marcado por alta taxa de crescimento da economia e contava com quase 100% de capacidade instalada na indústria. Entretanto, o crescimento econômico do período se fez acompanhar por alta da inflação, aumento do desequilíbrio das contas externas e das desigualdades regionais. Ao final de 1973, a Organização dos Países Exportadores de Petróleo – OPEP induziu a primeira crise do petróleo, ao elevar o preço do barril em até quatro vezes o seu valor, além de reduzir a produção desse combustível. Salientamos que na época o Brasil importava mais de dois terços do petróleo consumido.

Em 1974, no início do governo do General Ernesto Geisel, a balança comercial contabilizava um déficit de U\$ 4,690 bilhões. Apesar das condições econômicas adversas, o II PND foi lançado em 1975, com fim previsto para 1979, optando pela manutenção da política de crescimento acelerado. Tinha como meta conservar a taxa de crescimento do PIB em torno de 10% ao ano, com o aumento anual da indústria em 12%, estimando para 1977 um PIB superior a 100 bilhões de dólares e, no ano de 1979, uma renda *per capita* acima de mil dólares.

No sentido de diminuir o desequilíbrio das contas externas, o II PND preconizava o reforço à substituição de importações e à diversificação das exportações. Com relação à industrialização brasileira, foi deslocada a prioridade concedida pelo I PND ao setor de bens de consumo duráveis para o segmento produtor de meios de produção, especialmente para a siderurgia, indústria de máquinas e fertilizantes. A maior parte do financiamento para os empreendimentos produtivos deveria vir do setor externo, aumentando em consequência o volume da dívida externa. Em seu âmbito seriam desenvolvidos dois planos básicos de desenvolvimento científico e tecnológico e o primeiro plano nacional de pós-graduação. O mercado nacional de microcomputadores foi reservado às indústrias de informática estabelecidas no País.

Planos de Estabilização da Economia

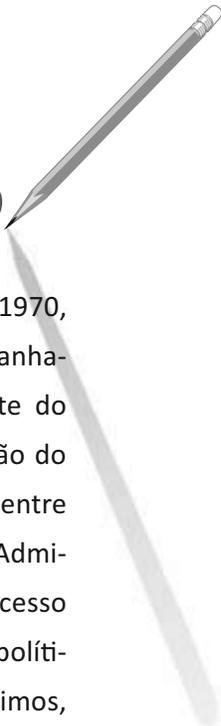
Almeida (2004) assinala que a economia brasileira conheceu um longo período de baixo crescimento com inflação alta, relativo a uma fase que vai do final do último governo militar (General João Batista de Figueiredo), em 1984, passando pelo Governo de José Sarney (1985 a 1989), que representava o processo de transição democrática. Esse período – denominado de “a década perdida” – termina com os dois anos de mandato do Presidente Fernando Collor de Melo (1990 a 1992), interrompido por *impeachment* (setembro de 1992), seguidos de dois anos do Presidente Itamar, que conclui em 1994 o primeiro governo civil eleito desde o regime militar. Podemos verificar que a dívida externa brasileira passou de U\$ 6,2 bilhões em 1970 para US\$ 64,2 bilhões em 1982, e a renda *per capita* encontrava-se, em 1994, no mesmo nível registrado em 1980. No início do mandato do governo do General Figueiredo, em março de 1979, os juros da dívida externa brasileira representavam 67% das receitas de exportação.

Desse modo, as condições adversas ao financiamento externo, como os fortes e persistentes desequilíbrios macroeconômicos internos e o processo de transição política praticamente, impossibilitaram a implantação de políticas setoriais e de planos de desenvolvimento econômico. Tanto o III PND, do governo Figueiredo, como o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República ficaram somente no papel, sem efetividade. Durante esse período o País conheceu seis planos de estabilização da economia, centrados no combate à inflação, com duração média de 18 meses cada um.

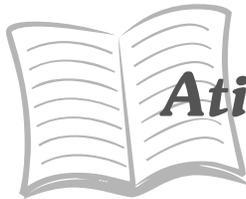
- ▶ Plano Cruzado – fevereiro de 1986;
- ▶ Plano Cruzado 2 – novembro 1986;
- ▶ Plano Bresser – junho de 1987;
- ▶ Plano Verão – janeiro de 1989;
- ▶ Plano Collor 1 – março de 1990; e
- ▶ Plano Collor 2 – fevereiro de 1991.

Por fim, o Plano Real foi implantado progressivamente a partir de dezembro de 1993, e finalizado mediante a troca do meio circulante em julho de 1994. Ao contrário dos seis planos anteriores, o Plano Real obteve a estabilidade econômica perseguida e promoveu as condições necessárias à retomada do planejamento governamental.

Resumindo



O Brasil conheceu, entre as décadas de 1950 e 1970, altas taxas de crescimento econômico, o qual veio acompanhado pelo acelerado aumento populacional, especialmente do contingente urbano. O rápido processo de industrialização do País e a necessidade de reduzir o desequilíbrio de renda entre pessoas e regiões, entre outros fatores, suscitaram à Administração Federal utilizar o planejamento como um processo contínuo, institucionalizado e integrado à definição de políticas públicas e de ordenamento da ação governamental. Vimos, então, os principais planos econômicos, sob o preferencial olhar institucional-administrativo, formulados durante o referido período.



Atividades de aprendizagem

O que você pôde concluir com o estudo até aqui proposto? Para verificar seu entendimento apresentamos a atividade a seguir. Responda-a e, em caso de dúvidas, não hesite em conversar com o seu tutor.

1. Faça um levantamento dos planos gerais de governo desenvolvidos nos últimos cinco anos pela Prefeitura da sua cidade ou pelo Governo do seu Estado. De posse deles, análise os objetivos e metas declarados em termos de:
 - ▶ Estão alinhados com as necessidades/expectativas locais/regionais?
 - ▶ Foram apoiados por consistente levantamento e análise de dados?
 - ▶ Quais os resultados obtidos na execução do Plano?
 - ▶ De forma geral, quais as principais contribuições dos planos estudados para o desenvolvimento econômico e social do Brasil?

UNIDADE 5

A ESTRUTURA DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Compreender a necessidade de aperfeiçoamento institucional-administrativo do planejamento para que seus métodos e técnicas possam ser realizados de forma eficiente e eficaz;
- ▶ Explicitar os momentos mais importantes de estruturação do Planejamento, tendo a Constituição de 1988 como referência para compreender a atual estrutura de planejamento; e
- ▶ Identificar a estrutura e a gestão dos Planos Plurianuais (PPA), bem como os quatro PPAs formulados a partir da determinação constitucional.

A ESTRUTURA DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

Caro estudante,

Nesta Unidade você tomará conhecimento do processo de estruturação do planejamento no âmbito da Administração Federal. A rigor, a estruturação da atividade de planejamento no interior da Administração Federal aconteceu a partir do segundo movimento de reforma administrativa, de 1964 a 1967. O planejamento passou a ser organizado como sistema, passando a ter caráter permanente no interior da gestão pública.

Como foi observada nas Unidades anteriores, a década de 1980 e parte da década de 1990 não foram propícias ao desenvolvimento do planejamento. A crise fiscal do Estado nacional, o processo inflacionário, as ideologias liberais, o não atendimento da Administração Pública às demandas sociais, entre outras causas, impossibilitaram a adoção de ações organicamente planejadas. Com a estabilização econômica e o retraimento da crença de infalibilidade do mercado, entramos neste século, o XXI, com maiores chances de estabelecer maior racionalidade às práticas governamentais e, entre elas, certamente está o planejamento. É isso que veremos a seguir.

A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O PLANEJAMENTO

De orientação normativa, a formulação, a execução e o acompanhamento do planejamento governamental foram realizados sem a participação dos indivíduos e da representação da sociedade. Durante o regime militar a aprovação dos planos econômicos não

precisava passar pelo crivo do Congresso Nacional, e os orçamentos só eram examinados formalmente pelos parlamentares, pois não havia a possibilidade de alterar os seus conteúdos. Presenciamos que a razão econômica se fazia hegemônica ao considerar o planejamento como instrumento de aplicação racional de recursos públicos, sem levar em conta outras mediações (social, ambiental, tecnológica etc.) no processo de governar.

Até o final dos anos 1980, o conceito de “público” restringia-se à esfera estatal. A Constituição de 1988 institucionalizou princípios referentes à participação e ao controle social, fazendo com que a ação societária viesse a ser reconhecida como integrante da ideia de “público”. Tal iniciativa constitucional exerceu grande influência na formatação de políticas públicas e na seleção de seus participantes durante o processo decisório. É possível verificar que em vários dispositivos da Constituição Federal de 1988 ampliam-se a participação e o controle social em espaços públicos, até então considerados exclusivos da ação estatal.

Nesse sentido, verificamos **exemplos observados na Constituição** nos campos das políticas agrícola, urbana, da criança e do adolescente, da saúde, entre outras. No Capítulo II – Da Política Urbana, o artigo 29, inciso XII, ao referir-se às normas de organização municipal, dispõe sobre a cooperação das associações representativas no planejamento municipal.

Na próxima Unidade você conhecerá os espaços e as práticas de participação da sociedade na Administração Pública.

Como fixa a Constituição de 1988 em seu artigo 174, o Estado, como agente normativo e regulador da economia, terá como uma das suas funções o planejamento, que será determinante para a área governamental e indicativo para o setor privado. Este mesmo dispositivo constitucional (art. 174), por meio do § 1º, remete à lei que “[...] estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento”.



Veja na Constituição Federal de 1988 os artigos 204 e 187 que dispõem sobre a participação da população nas áreas da assistência social e da política agrícola, respectivamente.

Doze anos após a promulgação da Constituição foi sancionada a Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000: a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O Tesouro Nacional entende que a LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações em que se previnam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, destacando-se o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização como premissas básicas. Tal lei pretende reforçar a articulação das atividades de planejamento e execução do gasto público.

Vários aspectos da LRF dão relevo à ação planejada e transparente na Administração Pública. Como informa Cunha e Marques (2004), a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a execução da ação governamental respaldada em propostas planejadas, que respeitem os limites e as condições institucionais impostas e resultem no equilíbrio entre receitas e despesas, para que o governo consiga alocar melhor os recursos que a sociedade coloca à sua disposição para atendimento às suas demandas. Afirma a autora: “O planejamento é o alicerce da Lei de Responsabilidade Fiscal: quem planeja tem melhores condições de cumprir os demais dispositivos.” (CUNHA; MARQUES, 2004, p. 11).

A Constituição Federal de 1988 e as demais emendas constitucionais (até a de n. 57, de 18 de dezembro de 2008) forneceram o modelo de estrutura de planejamento e orçamento, com a introdução do Planejamento Plurianual (PPA) das políticas públicas e da Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) que se articulam com a formulação e execução dos orçamentos e, também, com os procedimentos de controle fiscal.

Constituição Federal de 1988

art. nº 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais.

§ 1º. A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, 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.

§ 2º. A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§ 4º. Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional. (BRASIL, 1988)

Para efeito de fundamentação do assunto em tela, o § 3º, do artigo 165, não foi relacionado na citação acima. Do § 1º podemos observar que para cada ciclo do PPA será necessário o envio pelo Executivo de lei específica para o Legislativo. Notamos, também, que se estabelece pela primeira vez, no âmbito constitucional, a relação entre planejamento e território, quando é explicitada a repartição regionalizada das despesas de capital.

Na verdade, elaborar um Plano Plurianual é decidir quais são os investimentos mais importantes dentro de um projeto de desenvolvimento equilibrado da sociedade. Na discussão do PPA, buscamos respostas para questões estratégicas fundamentais, como:

- ▶ Quais as ações mais adequadas para estimular os diversos setores da produção, consubstanciadas em política industrial existente?
- ▶ Quais as melhores políticas para gerar mais empregos e promover a inclusão social; quais são as ações para reduzir as desigualdades regionais e melhorar a rendas das pessoas?
- ▶ Quais são os projetos de infraestrutura necessários ao desenvolvimento econômico, social e ambiental?

- Quais os incentivos e financiamento para desenvolver científica e tecnologicamente o país?



Figura 9: Organização do PPA

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2007)

OS PLANOS PLURIANUAIS – PPA

Verificamos que a Constituição Federal de 1988, na parte referente ao planejamento governamental, teve a clara intenção de integrar o PPA ao orçamento, ao tornar obrigatória a adoção dele, da Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e da Lei de Orçamento Anual (LOA) pelos diversos níveis de governo. Ou seja, a LDO e a LOA têm que estar alinhadas aos dispositivos enunciados no PPA.

Como forma de fortalecer esse instituto, verificamos que 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 incorrer em crime de responsabilidade (§ 1º, artigo 167). Além do mais, o artigo n. 166, § 3º, inciso I prevê que as emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso sejam compatíveis com o PPA e com a LDO. Nesse mesmo sentido, o § 4º do mesmo artigo assinala que as emendas ao projeto da LDO não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o PPA.

Se o artigo n. 166 define que os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, observamos que o artigo n. 74 e seu inciso I dispõem que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, um sistema de controle interno com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no PPA, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União.

No Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o artigo n. 35 e inciso I definem o ciclo de quatro anos de execução do PPA, quando determina que o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e desenvolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa. Portanto, no primeiro ano do mandato presidencial, o novo governo executa um ano do PPA aprovado no governo anterior. Tal iniciativa tenta evitar a descontinuidade de realização de obras públicas, muito comum na nossa Administração Pública. Assim como permite que o novo mandatário tenha um ano para aprovar o novo ciclo do PPA, de acordo com o seu plano de governo.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 foram realizados quatro ciclos do plano plurianual de investimentos, encontrando-se na execução o quinto PPA, iniciado em 2008 e com conclusão em 2011.

- ▶ O primeiro PPA, com vigência entre 1992 e 1995, foi construído mais por imposição constitucional do que projeto de ordenamento governamental. Foi um período marcado pela instabilidade política e desequilíbrios econômico-financeiros. Na prática, o primeiro PPA não teve resultados efetivos.
- ▶ O segundo PPA (período 1996 a 1999), ao contrário do anterior, encontrou o País com satisfatória estabilidade econômica ensejada pelo Plano Real. Como está descrito no documento *O desafio do planejamento governamental*, publicado em 2002 pelo Ministério do Planejamento,

Orçamento e Gestão (MPOG), o conceito de **Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento*** surgiu no Plano Plurianual (1996-1999) como tentativa de traçar uma estratégia de desenvolvimento para o Brasil, que permitisse a redução dos desequilíbrios regionais e sociais. De acordo com o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, no seu primeiro mandato, a ideia básica era tratar os desequilíbrios regionais e sociais levando em conta a geografia econômica do País e os fluxos de bens e serviços, sem considerar, para efeito do planejamento, os limites estaduais e regionais.

*Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento – visão de um processo contínuo de planejamento de longo prazo, referenciado ao território e à sustentabilidade, como elemento de integração de políticas públicas e do planejamento. Fonte: Elaborado pelos autores deste livro.

Para isso, a nova estratégia dava prioridade à maior integração das regiões brasileiras, à consolidação da ocupação do território e à criação de novas oportunidades de desenvolvimento. As ações do Governo Federal deveriam considerar a descentralização, a formação de parcerias e a busca de soluções de caráter estrutural.

- ▶ O terceiro PPA (2000-2003), diferentemente do que ocorreu com os dois planos anteriores, foi formalizado com a aprovação da Lei n. 9.989, de 21 julho de 2000, conforme determina a Constituição. Buscaram-se novas referências metodológicas para fortalecer a integração, o planejamento e a gestão. Nesse contexto, discutiu-se o novo papel do Estado, a função do planejamento em um novo ambiente, marcado pela integração internacional e pela competitividade, e as tendências atuais no campo das organizações.

A discussão evidenciou a necessidade de dar ao Plano uma consistência estratégica que assegurasse seletividade ao gasto público. O diagnóstico apontava que era preciso otimizar os recursos fiscais disponíveis para atender às demandas da sociedade e promover o desenvolvimento sustentável. Assim sendo, fortalece-se a ideia de transformar o Plano Plurianual em instrumento de gestão voltado para resultados na sociedade.

De acordo com Albuquerque (2005), o primeiro passo seria incorporar ao Plano os elementos necessários a um gerenciamento intensivo. O Decreto n. 2.829, de outubro de 1998, deu a base legal

para a organização de todas as ações do governo em um conjunto de programas, com objetivos e metas claramente definidos, obedecendo à orientação estratégica do Presidente. Para cada programa deveria ser designado um gerente, comprometido com resultados e com a redução de custos. Estabeleceu-se também a obrigatoriedade de avaliação dos programas e do Plano, para estimular o seu aperfeiçoamento contínuo. Uma previsão de recursos associada a um cenário macroeconômico consistente deveria assegurar seletividade ao conjunto de programas de cada ministério.

A combinação desses cinco elementos constituiu o eixo central do modelo de gestão pública incorporado ao Plano Plurianual 2000-2003. Então, a ação governamental fica estruturada através de programas, ou seja:

- ▶ organização por programas;
- ▶ fortalecimento da orientação estratégica;
- ▶ seletividade;
- ▶ gerenciamento; e
- ▶ avaliação.

O **programa** é um instrumento de organização da ação governamental. É o elemento de integração entre o plano plurianual, os orçamentos anuais, a execução e o controle. O nascimento de um programa ocorre no momento em que se identifica um **problema** ou demanda da sociedade, que o governo precisa resolver ou atender; o trabalho infantil, por exemplo. Em seguida o **problema** deve ser mensurado por meio de um indicador; no caso, o percentual de crianças até 14 anos que trabalham. O passo seguinte é definir um objetivo a ser alcançado, que resulte numa variação do valor numérico do indicador. No exemplo citado, poderia ser a redução do percentual a zero, o que significaria a erradicação do trabalho infantil.

O objetivo deve expressar com precisão o resultado desejado sobre o público-alvo, ser compatível com os recursos disponíveis e alinhado com os macro-objetivos do Governo. Completa o **programa** um conjunto de

ações ou de instrumentos normativos que assegurem a concretização do objetivo definido (ALBUQUERQUE; GARSON; VAINER, 2005).

Observamos no texto em destaque que o termo **programa** está diretamente relacionado à identificação e à mensuração de um problema que, de acordo com a análise de Garcia (2000), não há nos manuais, produzidos para orientar a elaboração do PPA, uma definição razoável para esse termo que, reconhece o autor, não se trata de tarefa de fácil resolução.

Matus (*apud* Garcia, 2000) ao conceber o **Plano Estratégico Situacional (PES)** – detalhado na Unidade 2 deste livro – certamente teve suas ideias tomadas como referência para a formulação do modelo de elaboração do Plano Plurianual.

No período de dezembro de 1998 a abril de 1999 realizou-se o inventário das ações de governo em execução, relacionando-as aos problemas e às demandas da sociedade que pretendiam resolver. O resultado dessas análises produziu um conjunto de 365 programas em execução, que serviu de referência para a elaboração dos programas do Plano Plurianual 2000-2003.

A implantação do novo modelo de planejamento, orçamento e gestão provocou uma alteração na organização do Governo Federal. Os ministérios do Planejamento e Orçamento e de Administração Federal e Reforma do Estado foram fundidos num só, criando o novo MPOG.

O objetivo declarado dessa iniciativa foi o de integrar as ações de governo nas três áreas, até então divididas em dois ministérios. O primeiro se encarregava do trabalho de planejamento de médio e longo prazos e da elaboração dos orçamentos da União. O segundo cuidava da reforma do estado e da gerência de recursos humanos e materiais.

Como complemento à reorganização administrativa foi desenvolvido o Sistema de Informações Gerenciais do Plano Plurianual (SIGPLAN). Esse sistema foi concebido para apoiar a execução dos programas, os quais deveriam refletir as características

Matus (*apud* GARCIA, 2004, p. 26) propõe uma caracterização dos dois tipos básicos de problemas: o estruturado e o quase estruturado. É importante que você tenha acesso ao quadro que mostra essa diferenciação.



do modelo de gerenciamento do PPA: a orientação para resultados; a desburocratização; o uso compartilhado de informações; o enfoque prospectivo; e a transparência para a sociedade.

O ciclo de gestão do PPA compreende, além da elaboração do plano, a implantação dos Programas que o constituem e o seu monitoramento, bem como a avaliação e a revisão do Plano.

A elaboração do PPA será seguida pela discussão no âmbito do Legislativo. Aprovado o Plano, inicia-se sua implantação. É fundamental que se tenha claro, desde a sua elaboração, o modelo de gestão desse Plano. Veja a seguir as etapas de construção do PPA:



Conheça os principais objetivos do PPA consultando o *Manual de Elaboração do Plano Plurianual* para prefeituras municipais, publicado pelo BNDES e concebido por Albuquerque, Garson e Vainer (2005), disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/090205_manual_elaboracao_PPA_municipios.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2011.

- ▶ **Elaboração:** processo de construção da base estratégica e de definição dos Programas e ações, por intermédio dos quais se materializará a ação do governo. O PPA elaborado será apresentado sob a forma de Projeto de Lei, para discussão com o Legislativo.
- ▶ **Implantação:** é a operacionalização do Plano aprovado, através de seus Programas, em que a disponibilização de recursos, por meio dos orçamentos anuais, tem caráter fundamental.
- ▶ **Monitoramento:** processo de acompanhamento da execução das ações do Programa, visando à obtenção de informações para subsidiar decisões, bem como a identificação e a correção de problemas.
- ▶ **Avaliação:** é o acompanhamento dos resultados pretendidos com o PPA e do processo utilizado para alcançá-los. A avaliação do Plano buscará aferir até que ponto as estratégias adotadas e as políticas públicas desenvolvidas atendem às demandas da sociedade, que nortearam a elaboração dos Programas integrantes do PPA.
- ▶ **Revisão:** processo de adequação do Plano às mudanças internas e externas da conjuntura política, social e econômica, por meio da alteração, exclusão ou inclusão de Programas. A revisão do PPA resulta dos processos de monitoramento e avaliação.

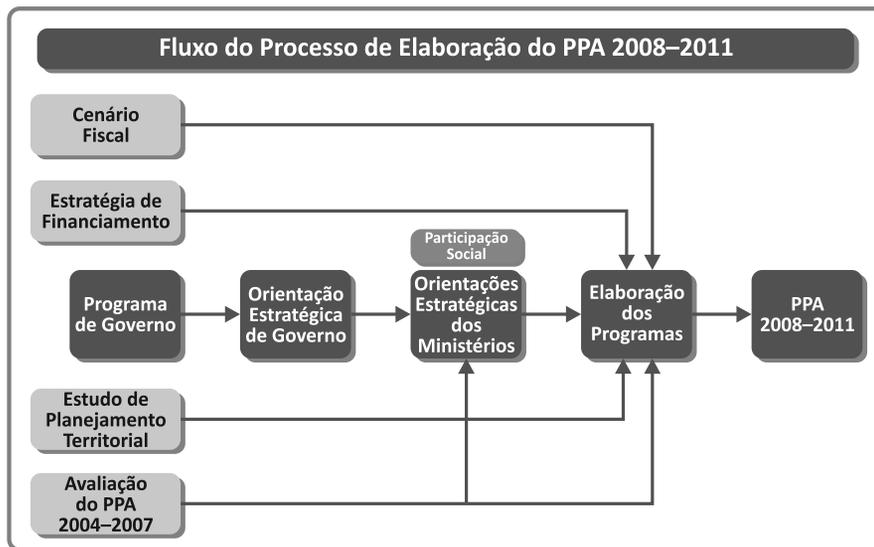


Figura 10: Fluxo de Elaboração do PPA

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2007)

No primeiro mandato do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, o PPA 2004-2007 foi aprovado através da Lei n. 10.933, de 11 de agosto de 2004. Cavalcante (2007) informa que não foram realizadas mudanças substanciais no modelo de planejamento e gestão até então adotado. Observou-se, porém, uma ampliação da divulgação do PPA e da participação da sociedade na sua elaboração.

O modelo de gestão fixado pelo Decreto n. 5.233, de 6 de outubro de 2004, embora com poucas alterações, modifica a composição gerencial ao associar o gerente do programa ao titular da unidade administrativa à qual o programa está vinculado. Além desse modelo, foram criadas as figuras do gerente executivo com a função de apoiar o gerente executivo e o coordenador de ação para viabilizar a execução e o monitoramento de uma ou mais ações do programa.

Os principais objetivos apresentados no PPA 2004-2007 foram os seguintes:

- ▶ construir uma gestão colegiada orientada para resultados;
- ▶ viabilizar uma gestão colegiada, participativa e ágil;
- ▶ incorporar processos de monitoramento e avaliação que contemplem as especificidades de cada setor e de seus programas;

- ▶ melhorar a utilização, a qualidade e a confiabilidade das informações geradas; e
- ▶ propiciar mecanismos para a tomada de decisões estratégicas e operacionais.



Os artigos 8º, 17 e 18, dessa Lei definem que o Poder Executivo manterá sistemas de informações gerenciais e de monitoramento e avaliação, responsabilizando os órgãos desse Poder pela atualização das informações.

O PPA 2008-2011 foi fixado mediante a **Lei n. 11.653, de 7 de abril de 2008**, portanto trata-se do plano plurianual ora em execução. O PPA 2008-2011 estrutura as ações governamentais em três eixos: crescimento econômico; educação de qualidade; e agenda social. Procura responder aos desafios de acelerar o crescimento econômico, promover a inclusão social e reduzir as desigualdades regionais.

Antes desse PPA ser instituído em 2008, o Governo do Presidente Lula, em janeiro de 2007, lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com o objetivo de acelerar o ritmo de expansão da atividade econômica, com base no aumento da taxa de investimento da economia brasileira. As ações e metas do PAC foram organizadas em um amplo conjunto de investimentos em infraestrutura e em medidas de incentivo ao investimento privado.

De acordo com o *Manual de Elaboração do Plano Plurianual de 2008-2011*, “[...] essas e outras ações prioritárias selecionadas pela Presidência da República serão o eixo estruturante do Projeto de Lei do PPA 2008-2011”. Tal procedimento preocupa caso o processo de construção de um Plano Plurianual, mais abrangente e inerente ao Estado brasileiro, ficar restrito aos objetivos e metas contemplados num Plano de Governo (PAC), obviamente mais restrito e sem a devida obrigatoriedade de participação da sociedade civil no seu processo de elaboração (ALBUQUERQUE *et al.*, 2005, p. 10).

Na Lei n. 11.653, de 7 de abril de 2008, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008 a 2011, a ênfase é atribuída à questão da participação.

Lei n. 11.653

Art. 20. O Poder Executivo e o Poder Legislativo promoverão a participação da sociedade na elaboração, acompanhamento e avaliação das ações do Plano de que trata esta Lei.

Parágrafo único. As audiências públicas regionais ou temáticas, realizadas durante a apreciação da proposta orçamentária, com a participação dos órgãos governamentais, estimularão a participação das entidades da sociedade civil.

Art. 21. O Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal garantirá o acesso, pela Internet, às informações constantes do sistema de informações gerenciais e de planejamento para fins de consulta pela sociedade.

Parágrafo único. Os membros do Congresso Nacional terão acesso irrestrito, para fins de consulta, aos sistemas informatizados relacionados à elaboração, acompanhamento e avaliação do Plano Plurianual.

Na leitura dos dispositivos da Lei n. 11.653 explicitados anteriormente, observamos especial preocupação com a participação dos indivíduos e da representação da sociedade na elaboração e gestão do plano plurianual, assim como de garantir o livre acesso às suas informações. Ressaltamos que, até poucos anos atrás, grande parte dos governos estaduais não permitia o acesso aos seus dados financeiros, e esta restrição era extensiva aos deputados de partidos de oposição.

A democratização dos procedimentos de definição e de avaliação de políticas públicas, além dos aperfeiçoamentos verificados na gestão dos planos plurianuais e nos demais instrumentos orçamentários, financeiros e contábeis, mostra não somente a modernização administrativa dos métodos, das técnicas e dos instrumentos a serviço da administração estatal, mas, sobretudo, uma mudança qualitativa na maneira de formulá-los e de gerenciá-los, ao aproximar o Estado da sociedade.



Figura 11: Ciclo do PPA

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2007)

SISTEMA DE PLANEJAMENTO E DE ORÇAMENTO FEDERAL – SPOF

O planejamento como sistema foi instituído pelo Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. De acordo com Beltrão (1969, p. 52), Ministro da Fazenda do governo Castello Branco, a atividade de planejamento é uma atividade-meio, que se organiza geralmente em sistema, isto é, horizontalmente, e funciona não em termos de hierarquia, mas de subordinação técnica, ao passo que as atividades-fim que têm por destino o público ou consumidor, organizam-se no sentido de atingi-los, isto é, em sentido vertical. A atividade de planejamento é uma atividade-meio, mas possui uma característica especial, que resulta de sua natureza globalizadora e integradora.

Os princípios que nortearam a elaboração do Decreto-Lei n. 200, segundo Beltrão (1969, p. 53), apontavam para a seguinte direção:

[...] que a função de orçamento acompanha necessariamente a função de planejamento, os planos se desdobram ordinariamente em programas anuais, e o orçamento nada mais é que o custo do Programa anual.

No **artigo 7º**, do Decreto-Lei n. 200, diz que a ação governamental obedecerá a planejamento que vise à promoção do desenvolvimento econômico-social do País e da segurança nacional (lembre-se que essa norma foi publicada na fase inicial do regime militar), norteando-se segundo planos e programas, compreendendo:

- ▶ plano geral de governo;
- ▶ programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual;
- ▶ orçamento-programa anual; e
- ▶ programação financeira de desembolso.

Além da coordenação da elaboração do plano geral de governo, era da competência do Ministério de Planejamento a coordenação geral das atividades de planejamento (exceto as atividades específicas dos ministérios militares), cabendo aos ministros das demais pastas orientar e dirigir a elaboração do programa setorial e regional. Em cada estrutura ministerial havia um órgão de planejamento, de coordenação e de controle financeiro, sob supervisão técnica do extinto Ministério de Planejamento e Coordenação Geral.

O artigo 18, do Decreto-Lei n. 200, determina que toda atividade deverá ajustar-se à programação governamental e ao orçamento-programa, e os compromissos financeiros só poderão ser assumidos em consonância com a programação financeira de desembolso.

Mais recentemente, o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal (SPOF) foi criado através da Lei n. 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. De acordo com o artigo 2º dessa norma, o SPOF tem por finalidade:

- ▶ formular o planejamento estratégico nacional;
- ▶ formular planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social;



No artigo 7º da Lei n. 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, a qual organiza e disciplina o SPOF, são relacionadas as principais atividades a serem executadas pelas unidades do sistema de planejamento.

- ▶ formular o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais;
- ▶ gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal; e
- ▶ promover a articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, visando à compatibilização de normas e tarefas afins aos diversos sistemas, nos planos federal, estadual, distrital e municipal.

Segundo o artigo 4º da referida lei, que define as competências do Sistema, o SPOF “[...] compreende as atividades de elaboração, acompanhamento e avaliação de planos, programas e orçamentos, e de realização de estudos e pesquisas sócio-econômicas”.

Estrutura do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal

Integram o SPOF os seguintes órgãos, conforme estabelecido no artigo 4º:

- ▶ **Órgão central:** o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
- ▶ **Órgãos setoriais:** unidades de planejamento e orçamento dos Ministérios, da Advocacia Geral da União, da Vice-Presidência e da Casa Civil da Presidência da República.
- ▶ **Órgãos específicos:** aqueles vinculados ou subordinados ao órgão central do Sistema, cuja missão está voltada para as atividades de planejamento e orçamento.

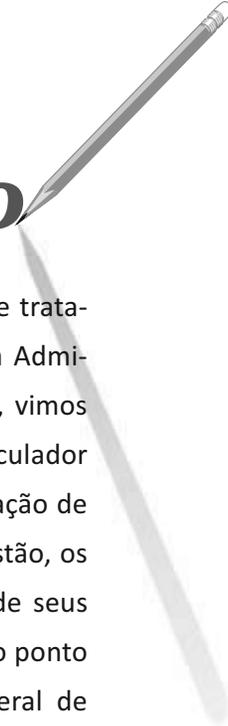
Para efeito de supervisão e orientação, as unidades de planejamento e orçamento das entidades vinculadas ou subordinadas aos Ministérios e órgãos setoriais ficam sujeitas à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central e também, no que couber, ao respectivo órgão setorial.

Complementando...

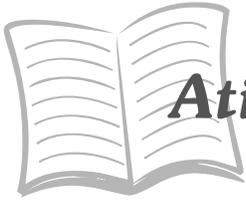
Informações complementares para entendimento da estrutura e do funcionamento do sistema federal de planejamento, assim como os planos econômicos e os PPAs, poderão ser obtidos acessando os seguintes endereços:

- 📌 *Portal Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão* – disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/>>. Acesso em: 9 jun. 2011.
- 📌 *Portal do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)* – disponível em: <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 9 jun. 2011.
- 📌 *Portal da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP)* – disponível em: <http://www.enap.gov.br>. Acesso em: 9 jun. 2011.
- 📌 *Manual de Elaboração do Plano Plurianual 2008-2011* – disponível em: <http://www.clad.org/siare_isis/innotend/evaluacion/brasil1/g9.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2011.

Resumindo



Nesta Unidade chegamos ao fim dos estudos que trataram da descoberta e da evolução do planejamento na Administração Federal brasileira. Do ponto de vista técnico, vimos o aperfeiçoamento do planejamento como sistema articulador e integrador, da capacidade dele com relação à formulação de planos e da modernização dos seus mecanismos de gestão, os quais dotam-no de meios necessários para melhoria de seus sistemas de informações, de controle e de avaliação. Do ponto de vista político, verificamos que a Constituição Federal de 1988 é considerada um marco na ampliação da participação da sociedade na elaboração, acompanhamento e avaliação de planos governamentais, definidores, em última instância, da vida de cada um de nós.



Atividades de aprendizagem

Para saber se você entendeu o que foi apresentado, realize as atividades propostas. Caso tenha alguma dúvida, faça uma releitura atenciosa dos conceitos ainda não entendidos e, se necessário, entre em contato com seu tutor.

1. Relacione as principais mudanças organizacionais sofridas pelo órgão central de planejamento da Administração Federal, desde a sua criação.
2. Pesquise sobre a estrutura organizacional e o modelo de gestão da unidade responsável pelo planejamento governamental de sua cidade ou Estado.
3. Levante informações sobre a implantação do PPA 2004-2007, em sua cidade ou Estado, de acordo com os seguintes elementos: macro-objetivos e programas finalísticos da área social.
4. Há avaliação dos resultados dos programas e dos projetos relacionados no PPA? Em caso afirmativo, quais foram os resultados obtidos?
5. Quais foram os mecanismos de gestão definidos pelo Governo para execução do Plano?
6. Levante informações sobre a formulação do atual ciclo do PPA (2008-2011), verificando: base estratégica (situação atual X futura desejada); participação da sociedade e restrições orçamentárias e financeiras.
7. Quais as principais diretrizes emanadas do Governo para a elaboração do Plano?

UNIDADE 6

PRÁTICAS PARTICIPATIVAS NA GESTÃO E NO PLANEJAMENTO

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

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

PRÁTICAS PARTICIPATIVAS NA GESTÃO E NO PLANEJAMENTO

Caro estudante!

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

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

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

Começamos com uma citação de Nogueira (2001, p. 126) a respeito desse tema:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

A PARTICIPAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA NO PERÍODO RECENTE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Volta-se, novamente, à questão de como integrar, efetivamente, as dimensões administrativa e política (nos termos de Carlos Matus, abordado nas Unidades 1 e 2), ou pragmática e emancipatória, na gestão pública, não apenas no desenho estrutural das políticas, mas também nas práticas organizacionais. Fundamentalmente, é preciso entender a participação não apenas como uma estratégia de governança para aprimorar as ações governamentais, mas reconhecendo seu potencial para a criação de processos de redistribuição de poder na sociedade.

VANTAGENS E DESVANTAGENS EM PROCESSOS PARTICIPATIVOS

Vamos conhecer algumas vantagens dos processos participativos:

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

Agora, vamos conhecer algumas desvantagens:

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

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO PARTICIPATIVO (PEP)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Complementando...

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

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

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

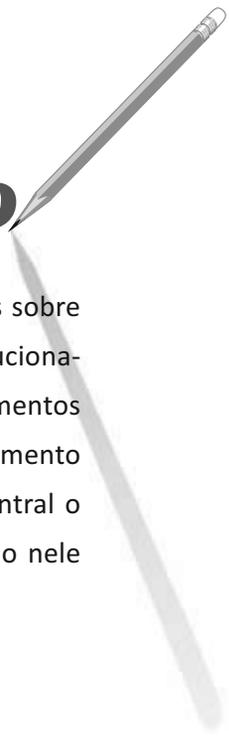
- 📌 *Conselho Nacional de Saúde* – disponível em: <<http://conselho.saude.gov.br/>>. Acesso em: 9 jun. 2011.
- 📌 *Conselho Estadual de Educação de São Paulo* – disponível em: <<http://www.ceesp.sp.gov.br/>>. Acesso em: 9 jun. 2011.
- 📌 *Conselho Municipal de Saúde de Fortaleza* – disponível em: <<http://www.sme.fortaleza.ce.gov.br/>>.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

Complementando...

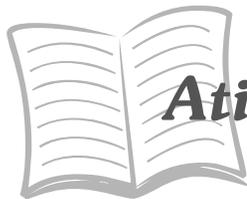
Para saber mais sobre o processo de **planejamento estratégico participativo** que está sendo desenvolvido no SERPRO (empresa pública com cobertura nacional e mais de 10.000 trabalhadores), consulte:

- 📌 *Portal do Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO) – disponível em: <<http://www.serpro.gov.br/imprensa/publicacoes/tema-1/antigas%20temas/tema-197/materias/planejamento>>. Acesso em: 12 ago. 2011.*

Resumindo



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



Atividades de aprendizagem

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

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

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

CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

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

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

Professores Maria Ceci Araujo Misoczky e Paulo Guedes.

Referências

ABRUCIO, Fernando. *O impacto do modelo gerencial*. Brasília, DF: ENAP, 1997.

ALBUQUERQUE, Josélia; GARSON, Sol; VAINER, Ari. *Manual de Elaboração: o passo a passo de elaboração do PPA para municípios*. Brasília, DF: MPOG/BNDES, 2005.

ALMEIDA, Paulo Roberto. *A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica*. 2004. Disponível em: <http://www.ena.gov.br/index.php?searchword=Paulo+Roberto+Almeida&option=com_search&Itemid=>>. Acesso em: 12 ago. 2011.

BAVA, Silvio Caccia. *Participação, representação e novas formas de diálogo público*. São Paulo: FGV, 2001.

BELTRÃO, Hélio. *Reforma Administrativa em Marcha*. Brasília, DF: Ministério de Planejamento e Coordenação Geral, 1969

BID. *Libro de Consulta sobre Participación*. Washington: BID, 2001.

BOBBIO, Norberto. *Dicionário de Política*. Brasília, DF: Editora UNB, 1998.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 9 jun. 2011.

_____. Ministério da Administração e Reforma do Estado. *Organizações sociais*. Brasília, DF: MARE, 1998.

CARDOSO, Vicente Licínio (Org.). *À margem da história da República*. Recife: FUNDAJ: Ed. Massangana, 1990.

CARVALHO, Maria do Carmo A. *Participação social no Brasil hoje*. 1998. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/w3/fsmrn/fsm2002/participacao_polis.html>. Acesso em: 12 ago. 2011.

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

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

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

COSTA, Frederico Lustosa. Termos de referência para avaliação da participação induzida na gestão de políticas públicas. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. *Anais...* Buenos Aires, 2001.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

FONT, Joan. Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. *Anais...* Buenos Aires, 2001.

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

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

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

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

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

KLIKSBERG, Bernardo. Seis teses não-convencionais sobre participação. *Revista de Administração Pública*, v. 33, n. 3, p. 7-37, 1999.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Manual de Elaboração do Plano Plurianual 2008-2011*. Brasília, 2007.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

RODRIGUES, Eduardo S. O Plano Plurianual 2008-2011 e o Programa de Aceleração do Crescimento. *XIII Congresso Internacional da CLAD*. Buenos Aires: [s. n.], 2008.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

MINICURRÍCULO

Maria Ceci Araujo Misoczky

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



Paulo Guedes

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



ISBN 978-85-7988-127-5



9 788579 881275



UENF
Universidade Estadual
do Norte Fluminense



Universidade Federal Fluminense

uff



UNIRIO



SECRETARIA DE
CIÊNCIA E TECNOLOGIA

**UNIVERSIDADE
ABERTA DO BRASIL**

Ministério da
Educação

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO E PAÍS SEM POBREZA