

Outras experiências de capacitação voltadas a dirigentes públicos no Brasil: abordagens e práticas

Josefina Carazzato

1.1. Projetos de capacitação em Ciências de Governo

O documento tem por objetivo apresentar o arranjo específico que se propõe para enfrentar os desafios cognitivos colocados pela construção do “estado necessário”.

Ele está dividida em duas seções que correspondem às suas duas funções. A primeira, de capacitação de quadros tecno-políticos de direção, visando a criação de uma cultura institucional de gestão estratégica, a paulatina melhoria das políticas públicas e da efetividade do processo de governo, assim como a difusão, por seu intermédio, do conhecimento ministrado, no interior das suas equipes.

A segunda função, de intervenção ou assessoria direta em pontos determinados do aparelho de governo, visa, mediante o suporte técnico-metodológico e o trabalho conjunto com as equipes envolvidas, dois objetivos. Por um lado, o controle de situações emergenciais que comprometem a capacidade de governo e a rápida incorporação à prática das equipes envolvidas de conhecimentos especificamente direcionados à resolução dos problemas identificados. Por outro, a conformação de um modelo de planejamento e gestão estratégica passível de ser adotado por outras equipes de governo que, a partir de sua crítica e enriquecimento permanente, possa gerar um instrumento adequado à construção do “estado necessário”.

Assim, nas duas próximas seções, são detalhadas a função capacitação, enfatizando suas características de forma e de conteúdo, e a natureza das ações a serem tipicamente desenvolvidas de modo a implementar a função assessoria em planejamento e gestão.

1.1.1. A Função Capacitação: Programa de Especialização em Gestão Estratégica Pública

Nesta seção são fornecidos elementos para que se possa avaliar a conveniência de levar a cabo o Programa apresentado como uma das primeiras ações desenvolvidas no âmbito da função capacitação da EGM.

1.1.1.1. Objetivo

O objetivo do Programa de Especialização em Gestão Estratégica Pública é a capacitação para dirigentes, técnicos e outros envolvidos com a gestão pública e interessados na melhoria do funcionamento do aparelho do estado, no aumento da governabilidade de suas ações, na contínua avaliação e aperfeiçoamento das políticas públicas, no fortalecimento de uma visão estratégica de governo, na crescente participação da sociedade no processo decisório.

Profissionais com esse perfil e interesse encontrarão no Programa, de responsabilidade de professores da Unicamp, instrumentos para análise de ambientes de governo, ferramentas para intervenção em áreas de política pública e elementos teórico-práticos aprofundados para o tratamento de assuntos de governo.

1.1.1.2. Antecedentes do Programa na Unicamp

Do ponto de vista metodológico-disciplinar, a área denominada Ciências de Governo, onde se situa essa iniciativa, emerge na Unicamp enquanto área de trabalho acadêmico, do cruzamento de três enfoques ou "tradições" de abordagem dos temas relacionados ao planejamento e gestão governamental e à qualificação do aparelho de Estado.

O primeiro enfoque, mais conhecido e consolidado que os demais em nosso meio acadêmico, é o da análise do processo de desenvolvimento periférico brasileiro e latino-americano, que trata basicamente do estudo das características do jogo de interesses entre atores sociais e de suas implicações no âmbito político e sócio-econômico.

O segundo, que como o primeiro denota uma visão latino-americana acerca do processo político, é o que se forma em torno da metodologia de planejamento e gestão desenvolvida pelo professor chileno Carlos Matus. Conhecida pelo nome que foi por ele disseminado por vários anos no Brasil e em outros países da América Latina, Planejamento Estratégico Situacional – ou Método PES –, esta metodologia ocupa atualmente um espaço significativo no âmbito do aparelho de estado brasileiro (organizações governamentais, administrações municipais etc) embora o mesmo não ocorra no espaço acadêmico.

Ainda, no âmbito deste segundo enfoque, destacam-se como pertencentes ao repertório comum da equipe Unicamp, os trabalhos do prof. Yeheskel Dror, da Universidade de Jerusalém, sobre as questões ligadas à capacidade de governar e análise de cursos de ação política; do prof. Fernando Flores, sobre os processos comunicativos e conversacionais no interior das organizações; e de autores que abarcam os modelos e as práticas de planejamento e gestão estratégicas.

O terceiro enfoque, derivado da experiência dos países avançados na área de "Policy Studies" ou "Policy Analysis", recém surge em nosso meio acadêmico. Ele se coloca como uma alternativa à perspectiva de análise neoliberal do estado latino-americano, buscando entender seu atual processo de transformação à luz da crítica ao capitalismo contemporâneo e propondo arranjos conducentes à igualdade política e social.

A exposição da equipe a esses três enfoques, através da prática de trabalho conjunto no oferecimento de cursos, realização de pesquisa e assessoria, tem resultado numa crescente homogeneização da "linguagem" por ela utilizada, até o ponto de conceber uma abordagem original para o tratamento de problemas concretos em organizações governamentais e a capacitação profissional.

Esse desenvolvimento tem sua raiz em atividades acadêmicas de natureza interdisciplinar levadas a cabo na Unicamp. Entre elas merece destaque, no plano institucional, a criação do Núcleo de Política Científica e Tecnológica da Unicamp, em 1980 (que deu origem ao Departamento e ao Programa de Mestrado e Doutorado de mesmo nome); do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, no início da década passada, e do Doutorado em Políticas Públicas do Instituto de Economia; do Laboratório Aplicado de Planejamento e Administração, na Faculdade de Ciências Médicas e, mais recentemente, das atividades desenvolvidas pela equipe do Projeto Escola de Governo na Unicamp, a partir de 1992, do Laboratório de Políticas Públicas e Planejamento Educacional – LaPPlanE, da Faculdade de Educação, desde 1994.

A presente proposição remonta, portanto, à constituição de competências realizadas por docentes e alunos da Unicamp que tiveram oportunidade de passar por experiências de governo e realizar estudos e pesquisas tendo como problemática as necessidades de organização, visão de longo prazo, capacitação de dirigentes e montagem de sistemas de trabalho profissional em ambiente público. Este conjunto de pesquisadores, seus conhecimentos, competências e experiências têm encontrado um espaço institucional na Unicamp capaz de garantir a reflexão, experimentação e suporte ao exercício de governo. A criação deste Programa é, ao mesmo tempo, um sintoma do grau de maturidade já alcançado e um requisito para sua consolidação.

1.1.1.3. Antecedentes do Programa em Outras Situações

Processo de amadurecimento similar ao verificado na Unicamp tem ocorrido em outras instituições que, questionando a abordagem dominante da Administração Pública, vêm buscando orientar-se para a formação de especialistas em ciências de governo. Apreciações deste processo no Brasil e nos EUA podem ser encontradas em Petrucci e outros (1995) e em Wildawsky (1992), respectivamente. Uma

diferenciação dessas duas abordagens – a dominante e tradicional e a atualmente emergente - tomando como referência a situação latino-americana é apresentada em Matus (1993). Completando esta breve menção a obras que podem ser tomadas como referência para situar as iniciativas realizadas na Unicamp, vale citar a de Ham e Hill (1993), sistematizando contribuições de vários autores sobre estas duas questões, no âmbito das experiências norte-americana e inglesa.

Dentre as instituições nacionais que desenvolvem atividades semelhantes às que preocupam a equipe, pode ser destacada a FUNDAP - Fundação do Desenvolvimento Administrativo do Governo do Estado de São Paulo, que a partir de 1997 vem trabalhando com "Planejamento Estratégico Público". Devem ser mencionadas também as iniciativas da Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz, que vem consolidando uma Escola de Governo de natureza setorial, em Saúde, e os novos aportes em termos de publicações, relatos, debates e cursos sobre as experiências mais recentes levadas a efeito pela Escola Nacional de Administração Pública, a ENAP.

1.1.1.4. Justificativa: A Oportunidade do Programa

A principal justificativa da presente iniciativa é a necessidade de suprir as enormes carências, e cada vez maior demanda que se expressa no setor público do País, por aprimoramento efetivo dos métodos, práticas e resultados das ações de governo. Seu atendimento tem-se dado a partir da apreensão do conteúdo das ações realizadas em vários setores da Unicamp e em outras instituições que trabalham em áreas correlatas com vistas a estruturar um programa permanente de capacitação de profissionais.

Isto porque se considera que a principal restrição hoje presente para a construção e consolidação de conhecimentos voltados ao aprimoramento da arte e da ciência de governar é a carência de profissionais e docentes capacitados na área. Esta restrição está associada à pouca experiência e valorização do tema nas universidades brasileiras e à escassez de informações que aliem rigor científico e fácil acesso para o ambiente governamental.

1.1.1.5. Justificativa: o envolvimento da Universidade

A maior parte das iniciativas nacionais e estrangeiras anteriormente mencionadas possui algum tipo de relação com a Universidade. Mesmo as que surgem no âmbito de órgãos de governo, partidos políticos, sindicatos etc, e que têm por objetivo capacitar profissionais para atuar em contextos específicos, têm buscado desenvolver estratégias de interação e parceria com universidades e instituições de pesquisa que possuam experiência sobre ciências de governo.

Esse fato é uma clara demonstração da importância que possui a Universidade para a criação do mecanismo de capacitação e consolidação de conhecimento, por muitos visualizado como o alicerce e embrião da Reforma do Estado (Matus, 1995). Não menos importante parece ser o recurso cognitivo ou, mais diretamente, o ceticismo típico do ambiente universitário, ingrediente necessário à solidez e a permanência no tempo que a dinâmica que envolve a problemática da ação governamental exige.

Nesta perspectiva, a equipe GAPI se coloca como potencial articulador de iniciativas já existentes na Unicamp, em outras universidades e outras experiências de capacitação para governantes, tendo em vista os requisitos, desafios e necessidades apontados pelas equipes de governo que serão beneficiárias do Programa de Especialização aqui proposto.

Ao tomar esta iniciativa, esperamos estar contribuindo mediante a capacitação de profissionais para operar instrumentos de análise e ferramentas de gestão estratégica necessárias ao cumprimento dos papéis que assume o Estado e para mobilizar novas competências e qualificações para o efetivo exercício de governo e para a democratização da sociedade brasileira.

1.1.1.6. Características do Programa

Os eixos temáticos serão abordados em simultâneo ao longo das disciplinas ministradas na Unicamp que irão adicionando elementos de resolução a um problema, projeto ou ação de governo adscrito à área de atuação do participante e por ele definido.

A seguir se apresentam o nome dos três eixos temáticos, e respectivas disciplinas, que compõem o Programa.

(1) Instrumentos para Intervenção

- Metodologia para o Diagnóstico de Situações
- Metodologia de Planejamento Institucional
- Comunicação para Ação
- Metodologia para o Trabalho em Equipe
- Funcionamento do Governo (Agenda, Organização do Gabinete do Dirigente, Trabalho em Assessoria, Formação de Equipe de Governo)
- Planejamento de Projetos
- Monitoramento e Avaliação da Gestão

(2) Instrumentos para Análise

- Mapas Cognitivos
- Sistemas e Modelos
- Construção de Cenários
- Análise Estrutural
- Finanças, orçamento e legislação
- Análise de Políticas
- Análise Política
- Teoria das Organizações
- Análise estratégica
- Estudo de Atores

(3) Aprofundamento de Assuntos de Governo

- Processo de Democratização e Demandas Cognitivas
- Reforma do Estado e Inovação Social
- Sistema de Inovação Social
- Orçamento Participativo
- Modernização Administrativa
- Gestão de Pessoas
- Autogestão e Cooperativismo
- Escola de Governo
- Aprendizado Organizacional
- Comunicação e propaganda
- Sistema de Informação

1.1.2. A função assessoria: Diretrizes e Metodologia para apoio à Gestão Estratégica na Prefeitura de Campinas

Nesta seção é apresentada uma proposta de suporte metodológico, assessoria e intervenção para os processos de formulação e implementação de políticas na prefeitura. Ao contrário da seção anterior, e como já indicado anteriormente, ela chega à caracterização desta proposta mediante um processo de explicitação detalhada dos conteúdos e metodologias em que está baseada.

1.1.2.1. Objetivo

As discussões realizadas até o momento sobre a gestão estratégica no âmbito de diversas secretarias e empresa pública vinculadas ao governo municipal com a participação da equipe são a base factual em que se apóia esta parte do Documento. Nelas têm sido debatidas as formas de atuação profissional que deveriam adotar os dirigentes públicos municipais com vistas a conformar um estilo de governo capaz de construir o “estado necessário” com orientação radicalmente distinta da tradicional. As reflexões registradas a seguir visam alimentar o trabalho em andamento e apontar os insumos e procedimentos necessários para que os dirigentes de organizações públicas, como é o caso das equipes de governo da Prefeitura, estruturem um processo de mudança da cultura institucional orientado à gestão estratégica e participativa.

1.1.2.2. Introdução

Sabemos que os governantes e suas equipes, de maneira geral, dedicam muitas horas de trabalho diário a refletir para tomar decisões. Todo dirigente público, também sabemos, tomam dezenas de decisões diariamente: algumas são de tipo corriqueiro, outras porém são graves, importantes; são o que se conhece como decisões críticas de governo.

Na América Latina, diferentemente do que ocorre em outras regiões do planeta, os dirigentes públicos trabalham muito, usualmente até 12, 15 horas ao dia, mas ocupam grande parte de seu tempo, de sua agenda, com reflexões e decisões corriqueiras, de tipo administrativo. É relativamente muito pequeno o espaço que conseguem reservar às questões e temas que eles mesmos consideram importantes ou estratégicos. Esta situação, que foi um importante desencadeador do Método de Planejamento Estratégico Situacional, tem sido reiteradamente confirmada nos contatos e trabalhos de assessoria realizados junto a equipes dirigentes governamentais no Brasil.

Desde uma perspectiva engajada, uma questão acadêmica pertinente é saber se, nestas condições, a qualidade das decisões tomadas pode permitir aos governantes obter êxito e construir o futuro por eles desejado. No limite, pode-se questionar se as decisões tomadas podem garantir os resultados que os programas de governo prometem, que a população de forma geral espera e que a consolidação da democracia em nosso país exige. Em caso de resposta negativa a este questionamento, só nos resta concluir que estes dirigentes não governam, mas são governados pelos fatos, circunstâncias e dificuldades que os envolve. Em conseqüência, o futuro que enfrentarão será muito distinto do que pretenderam construir e para o qual tentaram preparar-se. Para responder a questão, o que primeiro precisamos analisar é o caráter do ambiente onde se dá a reflexão que precede às decisões: se nele impera a improvisação e a “repetição tecnocrática”, ou se permite um cálculo sistemático e criativo, onde intuição, arte, técnica e política têm seus diferentes espaços respeitados. Em segundo lugar, analisar o horizonte de tempo abrangido pela reflexão: se é imediatista ou contempla o longo prazo.

O dirigente público tradicional executa seus cálculos num horizonte de tempo que se restringe ao presente, ao urgente. Suas reflexões, quando as faz, pode até ter distintos graus de sistematização e amplitude de perspectivas de análise, mas se caracterizam pelo imediatismo. Já o dirigente tecnocrata, ao contrário, tende a praticar um cálculo de longo prazo, mas muito distante das condições concretas para sua implementação. Seu enfoque revela-se estritamente técnico e seu próprio ponto de vista é

normalmente o único levado em consideração em suas análises.

O dirigente público que busca consolidar resultados, dirigindo o máximo de seu tempo de trabalho ao estudo de temas e problemas realmente importantes para seu país, estado, cidade ou organização, precisa articular reflexões em diferentes horizontes de tempo, utilizando diversos recursos de análise, procurando estudar o presente sob diversas perspectivas e verificando as possíveis conseqüências de seus atos atuais sobre o futuro que quer construir. Desta forma, governar será um agir capaz de alterar a tendência de desenvolvimento dos acontecimentos. Um agir que perceba a realidade social como algo sempre em movimento, que não espera por decisões e ações de governo e não se limita a atender aos desejos dos governantes do momento.

O dirigente que se deixa levar pela ação imediatista e improvisada, não articulada por um plano de ação estratégico, que se deixa conduzir pela força das circunstâncias que o cerca, que executa ações de caráter reativo ante problemas ou dificuldades já existentes, que não é capaz de organizar uma agenda de trabalho e cumprir objetivos de mais largo espectro, que não valoriza a análise, com precisão e amplitude, das situações e dos impactos causados por suas ações e decisões, tende a não se constituir como um governante, mas a se tornar governado pelos acontecimentos e pelos seus adversários. Dirigido pelas mudanças de rumo determinadas pela realidade social, pela dinâmica dos fatos e ações geradas por outros atores sociais, o dirigente público tradicional se torna, na brilhante síntese de Matus, um “governante governado”.

1.1.2.3. Estudar Situações de Governo para Poder Governar

Estas considerações iniciais remetem à análise situacional. Porque analisar bem as situações em que o governante se vê envolvido é um primeiro passo para que propostas, projetos e decisões não acabem por estarem submetidas ao curso encadeado, e algo imprevisível, dos acontecimentos cotidianos. Estes acontecimentos determinam a direção, dinâmica e velocidade das alterações situacionais que inevitavelmente se experimenta no dia-a-dia do governo. Mas estas alterações dependem relativamente pouco das decisões dos governantes. Muitos e variados são os interesses, valorações e motivações envolvidos em cada situação ou com a solução de cada problema identificado por uma equipe dirigente. A ação estratégica de governo refere-se à prática social interativa, isto é, a análise da convivência de diversos atores sociais em conflito ou cooperação, que planejam suas ações e que apresentam perspectivas de análise e racionalidades distintas ao refletir para tomar decisões.

Por isso, entendemos a gestão estratégica como um cálculo sistemático que busca construir explicações fundamentadas para o presente, que pode abrir possibilidades para o futuro e que procura relacionar o conhecimento com a ação. A análise situacional é o esforço inicial, básico, fundamental, para que os dirigentes públicos se tornem governantes que de fato governem, que sejam construtores eficazes do futuro.

A reflexão tecnocrática – que nega a de caráter situacional - é incapaz de apoiar decisões que pretendam construir futuros, pois é realizada isoladamente em relação à ação, não leva em conta os diversos pontos de vista, projetos políticos e racionalidades que compõem uma sociedade democrática e acaba por tornar-se um mero levantamento de possibilidades não fundamentadas sobre o futuro. No outro extremo, a prática de governo e reflexão estritamente política, que desconhece as técnicas e ciências de governo e se baseia exclusivamente na intuição e repetição da “arte” tradicional do exercício de governar, tende a conduzir ao império da improvisação não criativa, das posturas meramente reativas e do imediatismo.

O planejamento e gestão estratégica, e a análise de situações que pressupõem, surgem como uma ferramenta que visa explicar, conceber ações técnicas e políticas e atuar em sistemas complexos. Isto é, sistemas caracterizados por atores em conflito, existência de diversas perspectivas para conceber e compreender a realidade, diversas racionalidades, valores, critérios de eficácia e eficiência, recursos

escassos e muita incerteza.

1.1.2.4. A relação entre projeto político de um ator e seu Plano de Governo

O ator em situação de governo é portador de um “Projeto”, com origem em seu programa eleitoral legitimado pelo voto. O método PES oferece uma “tecnologia” para a transformação deste projeto num “Plano Estratégico”.

O projeto de uma equipe de governo seria portador de uma legitimidade inquestionável quando “jogado para dentro” do aparelho de estado. Os outros atores estão fora do aparelho de estado, jogando o jogo social mais amplo. Para Matus, o grande problema de uma equipe de governo é ter capacidade para transformar as generalidades e imprecisões contidas no programa de governo em um plano com tudo o que isto significa. Isto é, de forma simplificada, a definição de módulos bem recortados de problemas, operações e recursos necessários, uma boa análise de viabilidade trabalhada sob vários ângulos, o desenho de trajetórias necessárias, alternativas e possíveis. Elaborar um plano é fazer o programa de governo, tradução do projeto político de um ator, “cair na real”, adquirir concretude e ser capaz de funcionar, de fato, como orientador das ações de governo. O plano organizado e o modelo de gestão adotado, definidos em um espaço de “direção superior”, devem ser depois desdobrados em operações e ações para os vários níveis de governo intermediários e locais de forma recursiva e “em cascata”.

Autonomia, na visão de Matus, serve para que os atores sejam ser o mais criativos e responsáveis, nos seus respectivos espaços de governabilidade, mas sempre dentro da moldura desenhada pela direção superior. Esta seria a grande garantia da direcionalidade do plano, dentro de um sistema de alta responsabilidade, de petição e prestação de contas, mas sempre dentro dos marcos do projeto maior. Esta concepção de sistema de direção, desenhado por Matus, pode ser aplicado sem problemas a uma prefeitura ou secretaria municipal? Em nossa opinião, não.

A crítica central que pode ser feita ao modelo e ao sistema de direção proposto por Matus é que ele, em boa medida, não supera o paradigma parsoniano/weberiano de pensar as organizações desenhadas como uma pirâmide com seus níveis ordenados e “legítimos” de gestão. Na verdade, nestes modelos e mesmo no desenho clássico de Fayol, a “função” formulação de políticas está sempre colocada no ponto “superior” da pirâmide. Para organizações públicas complexas como as prefeituras esta concepção parsoniana se revela inadequada. A existência de múltiplos atores que “habitam” estas organizações, controlando algum recurso de poder fundamental (o poder/saber), portadores de múltiplos projetos, a partir de múltiplas racionalidades e exercendo, de forma ciosa, um alto grau de autonomia no seu cotidiano profissional, invalida a adoção daquele modelo.

Em resumo: a formulação de políticas é feita, de fato, nos vários níveis da organização, sem poder se considerar que haja um “ponto denso” formulador de políticas e níveis hierarquicamente inferiores onde ela é implementada. Uma Prefeitura Municipal é um espaço de múltiplos governos que não se consolidam ou se “submetem” tranquilamente à equipe dirigente - ao governo do momento - que se renova a cada quatro anos. Como decorrência, em tais organizações complexas, caracterizadas por situações-limite de poder compartilhado, a única alternativa viável é a “gestão negociada”, o que exige um planejamento e procedimentos de gestão de caráter estratégico. Este acúmulo que já existe na área da sociologia das organizações e na Análise de Políticas públicas deve ser levado em consideração para a gestão de um governo municipal. Ele é a base para a função assessoria em uma escola de governo.

Vale então reforçar: não é possível obter resultados transformadores utilizando-se velhas e tradicionais formas de governar. E vale destacar: não é possível construir resultados transformadores adotando concepções e práticas de natureza autoritária, tecnocrática, concentradora de poder econômico ou anti-democrática. A opção pela gestão estratégica se torna ainda mais fundamental nestas circunstâncias, já que repetir os procedimentos e fórmulas vigentes será sempre contraproducente para uma equipe de governo que se pretende transformadora e que busca a construção do “estado necessário”, que conduza

ao atendimento das demandas da maioria da população. A opção se torna crítica, a partir da definição pela equipe dirigente com base em um modelo de gestão participativo, que exige ser constituído e consolidado.

1.1.2.5. Uma proposta metodológica para a gestão estratégica municipal

Se levadas em conta as ponderações feitas até aqui sobre a gestão estratégica como modelo para o governo e de uma organização como uma prefeitura, a decisão da direção superior do governo municipal ou de uma de suas secretarias em adotá-la exige o equacionamento de algumas demandas:

1) É necessário adotar uma “tecnologia” de planejamento. Esta parte parece ser a menos problemática segundo nossa experiência e a de diversos outros grupos, inclusive de profissionais da prefeitura, de trabalhar com o “PES adaptado” para as mais variadas situações desde o início dos anos 90. As categorias centrais do PES têm muita força para orientar a operacionalização de planos, sejam as mais conceituais (atores, jogo social, incerteza, jogadas, governabilidade, poder etc.), sejam as mais operacionais (problemas, operações, recursos estratégicos, sistema de direção de alta responsabilidade etc.), sejam as adaptações incorporadas (marcas de governo, inovação social, participação, gestão colegiada, etc.). O PES tem-se mostrado de muita valia para melhorar a comunicação entre atores, para a construção de agendas de problemas de governo compartilhadas, para a conformação de equipes de governo mais integradas, para a transformação destas equipes em verdadeiros sujeitos coletivos e para aumentar, em última instância, sua capacidade para governar. As possibilidades de utilização e combinação destas categorias são imensas, estimulantes, e foram testadas em diversas experiências no Brasil.

2) É necessário definir “um ponto de partida”, algo como um ou mais dispositivo(s) detonador(es) do processo que se apóie no acúmulo de discussão existente na organização sobre a formulação de estratégias para a atuação institucional e de sua equipe dirigente. Temos adotado como ponto de partida a discussão e definição, pela equipe de governo, de quais deveriam ser suas “marcas ou resultados esperados da gestão”.

Para explicar esse processo, vamos trabalhar com um exemplo: suponhamos que uma dessas marcas fosse a realização de um “amplo processo de democratização da informação sobre o governo municipal”. O projeto de democratização da informação definido numa dada secretaria ou unidade de serviços, por seus dirigentes e funcionários, não toma a alta direção da prefeitura como ponto de partida, embora se refira a ele, embora se reitere que o planejamento de cada unidade é compatível com o Programa de Governo.

A alta direção municipal, tendo resolvido a adotar a gestão estratégica como prática institucional, define, em um amplo processo de negociação (que pode assumir múltiplas formas), um programa mínimo de governo, um conjunto de marcas de gestão que possa ser o disparador do processo de gestão estratégica. Algo como estabelecer (3 ou 4 ou 6, mas não mais) resultados e indicadores de situação objetivo para o final do mandato. Idealmente poder-se-ia partir de dois grandes objetivos do tipo: (1) democratizar o acesso às informações sobre tudo o que diz respeito à vida das pessoas e que é de responsabilidade da prefeitura, e (2) ampliar a participação dos mais variados segmentos da sociedade nas decisões de governo, dentro de uma “moldura” programática mais ampla que seria repensar as relações do governo municipal com a sociedade. A partir do estabelecimento destes objetivos, seriam definidos os resultados concretos passíveis de serem objetivamente comprováveis a eles associados. Eles seriam os indicadores cuja evolução passaria a ser monitorada. O alcance de uma marca implica trabalhar uma complexa cadeia de espaços de poder, habitados por diversos atores com projetos distintos e que controlam recursos. Se pensarmos quantos atores, mais ou menos visíveis, mais ou menos organizados em espaços formais de decisão, estão envolvidos com o objetivo de aumentar a transparência sobre o uso do orçamento de um município podemos ter idéia da complexidade do

problema!

Formular um plano de médio e longo prazo da prefeitura seria construir contextos de negociação entre atores coletivos: instâncias de negociação, de criação de consensos, mas também de disputas, de formação de alianças, de potencialização de governabilidade. O papel do gabinete do dirigente, através de um grupo de planejamento estratégico seria o de dar apoio logístico-operacional-técnico-intelectual para este amplo processo de negociação, planejamento e gestão.

3) É necessário criar, capacitar e consolidar, junto ao gabinete do dirigente que escolheu implementar um modelo de gestão estratégica, uma equipe de suporte à gestão estratégica. As funções deste grupo, entre outras, seriam:

- a) criar os arranjos institucionais ou os contextos de negociação, como dito antes, para a formulação do(s) plano(s) e projeto(s);
- b) orientar e apoiar as pessoas para a operacionalização das ações de forma descentralizada;
- c) criar a agenda de acompanhamento e avaliação do plano em nível do gabinete;
- d) apoiar o processo de planejamento descentralizado.

A formação de um grupo como este nem sempre é tarefa fácil, principalmente pela dificuldade de se encontrar pessoas com capacidade, perfil e disponibilidade para exercer esta função de modo profissionalizado. Significa, concretamente, uma diferenciação interna (uma especialização) ao gabinete do dirigente.

A formação de equipes de suporte à gestão estratégica, composição do grupo e capacitação de seus integrantes, possui uma forte vinculação e interface com a função capacitação já mencionada, conforme proposto neste Documento.

4) Há múltiplas formas de conformar este modelo de gestão, dependendo das características de cada prefeitura ou secretaria, do projeto político do grupo dirigente, do grau de governabilidade da equipe dirigente, entre outras coisas. Assim, é necessário acordar um processo com forte ênfase no planejamento ascendente, ou seja, os planos nasceriam com força em cada unidade ou setor, a partir da definição de suas funções, necessidades e potenciais, dos serviços que prestam, a quem atendem ou com quem se relacionam para a realização de seus objetivos institucionais. Estes planos concebidos de forma descentralizada iriam sendo consolidados nas instâncias superiores de gestão visando, entre outras coisas, o estabelecimento de prioridades e a definição de indicadores e mecanismos de acompanhamento e avaliação. Esta forma de planejamento poderia ser combinada com um planejamento mais “centralizado” a partir do gabinete do dirigente, calcado em um conjunto de resultados e indicadores, como já exposto. Esta forma de planejamento seria mais diretiva e teria a facilidade de permitir à alta direção deixar mais clara sua proposta através de um conjunto de marcas de sua gestão. De qualquer forma, mesmo este planejamento mais diretivo, mais de “cima para baixo” terá que ser altamente participativo, trabalhando com equipes em diversos níveis da prefeitura ou de uma determinada secretaria.?

Deve ser registrado que algumas das iniciativas de planejamento que temos acompanhado em setores da prefeitura, já vêm atendendo a estes pré-requisitos.

5) Finalmente, é necessário cultivar e consolidar os mecanismos de aprendizagem individual e organizacional no decorrer de um processo decisório deste tipo. As iniciativas de capacitação dos trabalhadores de uma organização devem sempre levar em conta que eles são seres humanos complexos e sujeitos ativos de seu próprio fazer histórico, a quem deve ser garantido todo o apoio para se constituírem como indivíduos plenos e realizados no trabalho. Adicionalmente, e não menos importante, este processo deve buscar a constituição de sujeitos coletivos, melhor forma de garantir as realizações individuais, os resultados relevantes e a aprendizagem de caráter organizacional na instituição.

BIBLIOGRAFIA

- BARDACH, Eugene. Los ocho passos para el análisis de Políticas Públicas. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1998.
- BROSE, Markus. Introdução à Moderação e ao Método ZOPP. Recife: GTZ, 1993.
- CAMPOS, Gastão Wagner de Sousa. Um método para análise e co-gestão de coletivos. São Paulo, SP: Hucitec, 2000.
- CARAZZATO, Josefina. Planejamento Público: a contribuição teórico-metodológica de Carlos Matus. Campinas, 2000. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, UNICAMP.
- CASTELLANO BOHÓRQUEZ, Hercilio. La planificación en la encrucijada. Cuadernos del CENDES, v.12, n. 29/30, mayo/dic. 1995.
- CECÍLIO, L.C.O. Inventando a mudança na saúde. São Paulo: HUCITEC, 1994.
- _____. Pensando o Planejamento na Universidade. Campinas: Unicamp, mimeo, 1999.
- _____. Inventando a mudança na administração pública: reconstituição e análise de três experiências na saúde. Campinas, 1993. 2v. Dissertação (Mestrado em Medicina Preventiva e Social) - Faculdade de Ciências Médicas, UNICAMP.
- _____. Uma sistematização e discussão de tecnologia leve de planejamento estratégico aplicada ao setor governamental. In: MERHY, Emerson Elias, ONOCKO, Rosana (Org.). Agir em saúde: um desafio para o público. São Paulo : Hucitec, 1997.
- DAGNINO, Renato. Metodologias de Elaboração de Políticas de Inovação. GAPI-UNICAMP. 2000.
- DROR, Yeheskel. Enfrentando el Futuro. México: Fondo de Cultura Económica, 1990.
- _____. Public Policymaking. New Brunswick(EUA): Transact. Publishers, 1989.
- _____. La Capacidad de Gobernar - Informe ao Club de Roma. Barcelona: Círculo de Lectores e Galaxia Gutenberg, 1994.
- FLORES, Fernando. Creando Organizaciones para el Futuro. Santiago do Chile: Dolmen Ediciones, 1994.
- FORESTER, John. Planning in the face of power. Los Angeles: Univ. of California Press, 1989.
- FRIEDMANN, John. Planificación en el ámbito publico. Madrid: Ministerio para las Administraciones Publicas, 1991.
- FUNDAP. Projeto Escola de Métodos e Técnicas de Governo. São Paulo: 1996.
- GALLO, Edmundo, MERHY, Emerson E., GONÇALVES, Ricardo B. Mendes. Razão e planejamento: reflexões sobre política, estratégia e liberdade. Rio de Janeiro : Abrasco, 1995.
- _____, URIBE RIVERA, Francisco J., MACHADO, Helena (Org.). Planejamento Criativo: novos desafios em políticas de saúde. Rio de Janeiro : Resume Dumará, 1992b.
- GAPI: “Programa de Capacitação de Instituições de P&D em Planejamento Estratégico”. Campinas: Unicamp, 2000.
- HAM, C. e HILL, M. The Policy Process in the Modern Capitalist State. Londres, Harvester Wheatsheaf, 1993.
- HARDY, C. e FACHIN. Gestão estratégica da universidade brasileira: teoria e casos. Porto Alegre: Ed. Universidade/ UFRGS, 1996.
- HOGWOOD, Brian W. e GUNN, Lewis A. Policy Analysis for the Real World. New York: Oxford University Press, 1984.
- MATUS, Carlos. Política, Planejamento e Governo. Brasília: IPEA, 1993.

- _____. Proyecto ESCOLAG: Escuela de Gobierno. Caracas: Fundación ALTADIR, 1995.
- _____. Estratégias Políticas. São Paulo: Edições FUNDAP, 1996.
- _____. Adeus, Senhor Presidente: governantes governados. São Paulo: FUNDAP, 1996.
- _____. O líder sem estado maior. São Paulo: Edições FUNDAP, 2000.
- MOTTA, Fernando C. Prestes. Organização e Poder. São Paulo: Atlas, 1986.
- OLIVEIRA, Djalma de P. Rebouças. Planejamento Estratégico: conceitos, metodologia, práticas. SP: Editora Atlas, 1999. 13ª ed.
- PETRUCCI, V. e outros - coord. Escolas de Governo e Profissionalização do Funcionalismo. Brasília, ENAP, 1995.
- SILVEIRA Jr., Aldery e VIVACQUA, G. Planejamento Estratégico como Instrumento de Mudança Organizacional. SP: Ed. Atlas, 1999. 2ª ed.
- SILVERMAN, DAVID. La teoría de la acción social. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, 1975.
- TEIXEIRA, Antônio Alberto. O planejamento público no Brasil: de Getúlio a JK (1930 - 1960). Fortaleza: IPLANCE, 1997.
- TENÓRIO, F. G. (coord) Avaliação de projetos comunitários: uma abordagem estratégica. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Edições Loyola, 1995.
- TESTA, Mario. Pensar em Saúde. Trad. Walkiria Maria Franke Settineri. Porto Alegre : Artes Médicas, 1992.
- TUCHMANN, Barbara W. A marcha da Insensatez. RJ: José Olímpio, 1989. 3ª ed.
- URIBE RIVERA, Francisco Javier. Agir comunicativo e planejamento social : uma crítica ao enfoque estratégico. Rio de Janeiro : FIOCRUZ, 1995.
- WILDAWSKI, A. "The Once and Future School of Public Policy". In: Speaking Truth to Power. Londres, Transaction Publishers, 1992.
- VILLANUEVA, Luis F. Aguilar. Problemas públicos y agenda de gobierno. México: Grupo Editorial Porrúa, 1996, 2a. ed.

RESENHA BIOGRÁFICA

Josefina Carazzato

Doutoranda em Educação pela Universidade de Campinas – UNICAMP.

e-mail: jocarazz@uol.com.br.