

**ENAP** *Caderno EIAPP*

# Reflexões para Ibero-América



Planejamento Estratégico

**ENAP** *Caderno EIAPP*

# Reflexões para Ibero-América Planejamento Estratégico





# Reflexões para Ibero-América Planejamento Estratégico

*Prefácio:*

*Francisco Gaetani*

*Autores:*

*Fabián Repetto,*

*Haley Maria de Sousa Almeida,*

*Jackson De Toni,*

*José Carlos Vaz,*

*Maria Solange Fonseca,*

*Mireidis Josefina Marcano Cabello,*

*Oliverio Orjuela Aguilar*

## **Fundação Escola Nacional de Administração Pública**

### *Presidente*

Helena Kerr do Amaral

### *Diretora de Comunicação e Pesquisa*

Paula Montagner

### *Diretora de Gestão Interna*

Mary Cheng

### *Diretora de Desenvolvimento Gerencial*

Margaret Baroni

### *Diretor de Formação Profissional*

Paulo Carvalho

*Organização e Revisão Técnica:* Marcia Cristina Gomes da Rocha; *Editora:* Paula Montagner; *Revisão:* Beth Nardelli e Nita Queiroz; *Projeto gráfico:* Livino Silva Neto; *Capa:* Maria Marta da Rocha Vasconcelos; *Editores eletrônicos:* Ana Carla Gualberto Cardoso e Vinícius Aragão Loureiro. *Ilustrações:* a partir de fotos de Alice Prina e Vinícius Aragão Loureiro

---

*Ficha catalográfica:* Equipe da Biblioteca ENAP

---

Reflexões para Ibero-América: Planejamento Estratégico / Fabián Repetto ... [et al.]; Prefácio de Francisco Gaetani. – Brasília: ENAP, 2009. 105p.

ISBN 978-85-256-0064-6

1. Administração Pública. 2. Planejamento Estratégico. I. Repetto, Fabián. II. De Toni, Jackson. III. Vaz, José Carlos. IV. Fonseca, Maria Solange. V. Almeida, Haley Maria de Sousa. VI. Orjuela Aguilar, Oliverio. VII. Marcano Cabello, Mireidis Josefina. VIII. Título

CDU 35

---

© ENAP, 2009

Tiragem: 1.500 exemplares

**ENAP Escola Nacional de Administração Pública**

Diretoria de Comunicação e Pesquisa

SAIS – Área 2-A – 70610-900 — Brasília, DF

Telefone: (61) 2020 3096 – Fax: (61) 2020 3178

## Sumário

Apresentação .....	7
<i>Helena Kerr do Amaral</i>	
Prefácio .....	9
<i>Francisco Gaetani</i>	
Coordinación y gestión pública integral en América Latina: notas conceptuales .....	11
<i>Fabián Repetto</i>	
Em busca do planejamento governamental do século XXI – novos desenhos .....	21
<i>Jackson De Toni</i>	
O monitoramento do planejamento governamental em ambientes complexos: decisões e requisitos .....	37
<i>José Carlos Vaz</i>	
Conversas estratégicas em novos espaços de aprendizagem .....	45
<i>Maria Solange Fonseca</i>	
Metodologias e técnicas de planejamento governamental revisitados .....	55
<i>Jackson De Toni</i>	
A unidade de gestão estratégica e a execução do planejamento .....	71
<i>Haley Maria de Sousa Almeida</i>	
El modelo colombiano de planeación: entre la política económica y la programación .....	79
<i>Oliverio Orjuela Aguilar</i>	
La planificación y apoyo a la coordinación del Gobierno en la toma de decisiones .....	91
<i>Mireidis Josefina Marcano Cabello</i>	



## Apresentação

*Helena Kerr do Amaral*

Desde 2007, quando nos integramos à Escola Ibero-americana de Administração e Políticas Públicas (EIAPP) acreditamos que sua proposta inovadora de atuação em rede – promovendo eventos de aprendizagem na sede física ou na plataforma virtual de suas filiadas – era uma possibilidade real de intensificar as relações de intercâmbio ibero-americano, em especial nos temas da gestão pública.

A Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) buscou apoio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores, do Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento (Clad) e da Caixa Econômica Federal para construir atividades de aprendizagem direcionadas a dirigentes e técnicos que atuam nas áreas de planejamento estratégico e avaliação de programas.

A realização desses eventos de aprendizagem permitiu intensa troca de experiências durante o segundo semestre de 2009. Uma primeira fase, a dos cursos presenciais, contou com aulas expositivas, conferências, painéis, mesas-redondas e debates em que estiveram envolvidos 60 dirigentes e técnicos representantes de organismos governamentais de 16 países ibero-americanos – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguai, Peru, Portugal, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. Uma segunda fase, ancorada em duas comunidades virtuais, incentivou a continuidade da troca de experiências e a consolidação de conhecimentos iniciados nos encontros presenciais. Como toda metodologia mais ousada, o engajamento dos seus integrantes foi duramente testado pela realidade absorvente das suas atividades cotidianas, mas ainda assim avanços foram alcançados do ponto de vista pedagógico.

A consolidação desse período de rica troca de experiências está retratada na publicação que ora fazemos chegar a suas mãos e que mostra o avanço na construção de um conhecimento coletivo referente a desafios contemporâneos de nossos governos nas áreas de planejamento e de avaliação de programas sociais. Além da abordagem dos aspectos teóricos, buscou-se nas experiências compartilhadas a inspiração para inovar e aperfeiçoar as relações institucionais e políticas em nossos países e também favorecer a construção de redes entre os dirigentes e gestores desses países. Convidamos todos a manter vivo este processo e a contribuir para o fortalecimento de uma rede integrada que compartilha problemas e também soluções.

Boa leitura!

---

**Helena Kerr do Amaral**

Presidente da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP)





## Prefácio

### *A reflexão estratégica no contexto da gestão pública latino-americana*

*Francisco Gaetani*

Original, pertinente e tempestiva a publicação “Reflexões para Ibero-América: Planejamento Estratégico” fruto do curso internacional da Escola Ibero-americana de Administração e Políticas Públicas (EIAPP), realizado pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

A problematização do conteúdo do que se pratica no dia a dia das administrações públicas de países latino-americanos não é uma atividade comum. A produção acadêmica nas áreas de administração e políticas públicas encontra-se demasiado afastada das tensões da realidade imediata – e nem poderia ser diferente. Além disso, os chamados “*practitioners*”, profissionais que operam o cotidiano da máquina governamental, tradicionalmente não conseguem se distanciar de suas agendas sistematicamente congestionadas para refletirem sobre o contexto em que atuam.

Por esses motivos, esta publicação em questão torna-se ainda mais interessante uma vez que traz contribuições de profissionais egressos das duas esferas mencionadas, com destaque para o caráter latino-americano da publicação, que inclui textos de autores de cinco países.

A América Latina possui uma tradição antiga de planejamento, resultado da atuação histórica da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e dos modelos de desenvolvimento adotados na maioria de seus países. Não é à toa que hoje se discutem formas de integração das áreas de planejamento, orçamento e gestão, a partir de uma perspectiva estratégica. Essa dimensão se traduz na preocupação de se levar em conta tanto os projetos de desenvolvimento nacionais em curso quanto o atual ambiente globalizado de transformações e incertezas.

Os textos que integram a obra tratam dos desafios enfrentados pelos governos em seus esforços de coordenação estratégica, que implica a articulação do funcionamento das respectivas administrações com as diretrizes políticas nacionais.

Trata-se de uma rica coletânea, que subsidiará governantes, gestores, consultores e acadêmicos latino-americanos no esforço de compreensão das dificuldades que os países da região enfrentam; na construção de instituições e no desenvolvimento das capacidades de que necessitam para atender suas aspirações históricas.

---

**Francisco Gaetani**

Secretário Executivo Adjunto do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão



# Coordinación y gestión pública integral en América Latina: notas conceptuales

*Fabián Repetto*

## Introducción

Las políticas públicas latinoamericanas han experimentado cambios significativos en el último cuarto de siglo. No sólo se ha puesto en entredicho sus alcances y contenidos, algo evidente sobre todo en los momentos de reformas estructurales por los que atravesó la región en la década de los 90, sino también han mutado (con especificidades según los países) sus modos de organización, la división de responsabilidades, las prácticas de intervención. Esto implica, obviamente, que ha sido el propio Estado y la gestión pública los ámbitos que han cambiado de modo relevante.

Ubicando a las políticas públicas en el entramado más amplio del papel del Estado y en la dinámica de la gestión pública, cabe señalar que del conjunto de cambios institucionales importantes, en el sentido que afecta el peso relativo dado a los actores involucrados y transforma las reglas de juego formales e informales que enmarcan las principales políticas públicas y sus expresiones en servicios, normas regulatorias y programas concretos, aquí se habrá de colocar el acento en dos de ellas: la descentralización y la intersectorialidad. La emergencia de ambos conceptos en la historia reciente de la institucionalidad y de la política pública latinoamericana no surgió al mismo tiempo.

Podría afirmarse que la descentralización cobró fuerza en América Latina, región tradicionalmente centralista, a partir de tres impulsos basados en motivos diversos, en tres décadas diferentes (secuencia que encuentra matices obvios en cada nación): en los 70, bajo los gobiernos militares, se intentó acabar con los focos neurálgicos de conflictos sociales, o al menos alejarlos de los centros de poder económico y político; en los 80, en los inicios de la transición democrática, bajo la expectativa de que se permitirían sentar las bases de una democracia local, con participación social; finalmente, en los 90, guiada en lo fundamental por las exigencias fiscales de los gobiernos nacionales preocupados casi exclusivamente con el ajuste estructural y con la apertura de los mercados.

Por otro lado, si bien el problema de la ausencia de sinergias y complementariedad entre los diversos sectores responsables de las políticas públicas (y en particular de las políticas sociales) tenía importantes antecedentes, la preocupación por la intersectorialidad emerge más recientemente, cerca de mediados de la década del 90. Y surge como una preocupación primordial en la “racionalidad administrativa-fiscal” resultante de la errática y caótica expansión de acciones estatales fragmentadas y sin coherencia sistémica en torno a lo que podría definirse como “proyecto de país” o, al

menos, “planes de gobiernos coherentes e integrales”. Solamente en los últimos años, pero aún de modo incipiente, comienza a cobrar fuerza el argumento de que la intersectorialidad es necesaria no sólo por razones de eficiencia, sino también porque las características de los problemas sociales se manifiestan cada vez más complejos e interrelacionados.

La intersectorialidad conlleva claramente aspectos políticos y técnicos. En un sugerente estudio sobre la temática, Cunill Grau (2005) enumera dos premisas que se encuadran desde esta óptica en el debate sobre intersectorialidad: 1) la integración entre sectores posibilita la búsqueda de soluciones integrales. Esta premisa le acuña un fundamento expresamente político a la intersectorialidad y se traduce en la asunción de que todas las políticas públicas que persigan soluciones integrales, tales como la modificación de la calidad de vida de la población, deben ser planificadas y ejecutadas intersectorialmente; y 2) la integración entre sectores permite que las diferencias entre ellos puedan ser usadas productivamente para resolver problemas sociales. Esta premisa nos remite a un fundamento técnico de la intersectorialidad consistente con la idea de que crea mejores soluciones (que la sectorialidad) porque permite compartir los recursos que son propios de cada sector.

En este contexto de cambios en el Estado, en la gestión y en las políticas públicas, cobra sentido revisar algunos aspectos críticos del debate conceptual sobre coordinación, y particularmente su importancia para comprender las complejidades, retos y desafíos de una gestión pública integral.

### **Coordinación pro-integralidad: ¿Qué implica?**

Planteados los nuevos retos de la gestión estatal en términos de relaciones intergubernamentales e intersectorialidad, surge con fuerza el argumento acerca de la necesidad de la coordinación, como camino para afrontar dichos desafíos. Aquí se avanza en la idea de que si bien la coordinación es importante, lo es (fundamentalmente) como medio para avanzar en la conformación y gestión de un sistema integral, sea en campos concretos de política pública (relaciones exteriores, desarrollo económico, política social, etc.), sea entre estos campos entre sí.

Lo que la nueva etapa histórica de América Latina reclama, por ende, no es sólo fortalecer la capacidad estatal en general, sino la capacidad de coordinación en particular. En ese sentido, es apropiado reconocer que los ámbitos destinados a promover la coordinación pro-integralidad se caracterizan por nuclear a numerosos agentes, lo cual torna muy compleja la negociación de los acuerdos.

Coordinar constituye a la vez un proceso técnico y político. Los mejores instrumentos burocrático-administrativos pocos resultados generarán si falta una direccionalidad política estratégica. A su vez, cualquier “hoja de ruta de prioridades” que pueda establecerse desde los ámbitos de decisión del sistema político y la alta dirección estatal habrá de quedarse a mitad de camino de no contar con funcionarios bien entrenados, motivados y con recursos cognitivos y tecnológicos suficientes como para plasmar en la práctica esos rumbos políticos fijados como parte del juego político democrático.

Es precisamente la dificultad en lograr esta conjunción virtuosa entre lo técnico y lo político uno de los elementos que explican los problemas de coordinación que afectan a las políticas públicas en cualquier tiempo y lugar, pero más aún en contextos de baja calidad institucional. Muchas veces los bienvenidos recambios de gobierno fruto de la dinámica democrática afectan la posibilidad de consolidar burocracias meritocráticas capaces de sentar las bases administrativas de políticas de largo plazo. Complementario a lo anterior, la fragilidad que suele existir en materia de institucionalidad política afecta la construcción de consensos amplios a favor de abordajes de políticas públicas coherentes e integrales, en tanto suele ser importante el grado de volatilidad de las políticas, y más aún de los programas y proyectos.

Es posible sugerir, a estas alturas, una definición (que sin duda excluye varias aristas de la problemática) de *coordinación pro-integralidad*. Aquí se entenderá por ésta al “...proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de la gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo [...] un sistema de reglas, de juego formales e informales, a través de las cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar. El mencionado proceso generará realmente una coordinación pro-integralidad cuando derive en: a) la fijación de prioridades compartidas; b) la asignación acordada de responsabilidad al momento de diseñar las intervenciones; c) la decisión “suma-positiva” de qué hacer y cuántos recursos movilizar; y d) una implementación con acciones complementarias de múltiples actores, que se aproxime de modo importante a aquellos objetivos planteados por los diversos responsables de las políticas y programas sociales” (cfr. REPETTO, 2005). Lo que complementa este enfoque es entender que la coordinación es una función estatal, que requiere ser cumplida para avanzar en la integralidad más allá del tipo de diseño institucional que la operacionalice y el actor o el conjunto de actores que la lideren (ACUÑA y REPETTO, 2009).

Los aspectos subrayados resaltan el carácter complejo de una coordinación que promueva la integralidad, en tanto son diversos los involucrados que intervienen en todo el ciclo de política pública. Esto significa que la coordinación pro-integralidad no puede limitarse a alguna fase de dicho ciclo en particular, toda vez que semejante reto requiere darle coherencia sistémica tanto a la decisión como al diseño y a la implementación (y reflejarse al momento de evaluar las acciones emprendidas).

Indicado lo anterior como una perspectiva conceptual, conviene ahora explorar por qué se requiere coordinación, en particular del tipo aquí indicado. Entre otras razones, porque “...no es de extrañar que haya incoherencia entre algunos objetivos sectoriales, que se observe falta de comunicación y diálogo, y, por consiguiente, descoordinación de acciones y actividades entre las diversas autoridades y organizaciones gubernamentales encargadas de la implementación de las políticas públicas correspondientes: transversalmente (entre áreas funcionales), verticalmente (entre los niveles de gobierno central, estatal y municipal), y longitudinalmente (entre diversos horizontes temporales)” (LERDA, ACQUATELLA y GÓMEZ, 2005:67). Complementario a este enfoque, resaltamos los aportes de Martínez Nogueira (2005), cuando remarcan algunos problemas fundamentales de la gestión pública, claramente presentes en el ámbito

social y cuyas manifestaciones problemáticas reclaman coordinación pro-integralidad: complejidad de ámbitos y niveles, excesiva diferenciación estructural, sectorialización inadecuada, fracturas y segmentaciones organizacionales, la presencia de nuevos actores, la predominancia de modelos de gestión de baja interdependencia e interacción.

Ramírez y Peñalosa agregan fundamentos a la necesidad de coordinación, al afirmar: "...si las políticas no son el resultado de un consenso entre los actores involucrados, si no hay acuerdos sobre el "qué" y el "cómo", sin un convencimiento acerca de los beneficios esperados, sin sinergias o incentivos y castigos a la ejecución, las políticas corren el gran riesgo de quedarse en iniciativas" (2006:2). Asimismo, la coordinación también permite reducir incertidumbre en la interacción entre los involucrados, a la vez que ayuda a integrar los aportes especializados (CORTÁZAR, 2003).

La coordinación es reconocida como un mecanismo de gestión pública que permite reducir contradicciones o redundancias y a la vez desarrollar políticas integrales. Por tanto, y tomando como referencia lo que sucede en la gestión estatal de las políticas públicas, la coordinación permitiría alcanzar los siguientes objetivos: a) evitar o minimizar la duplicación y superposición de políticas; b) reducir las inconsistencias de las políticas; c) asegurar prioridades de políticas y apuntar a la cohesión y coherencia entre ellas; d) atenuar el conflicto político y burocrático; y e) promover una perspectiva holística que supere la mirada sectorialista y estrecha de las políticas (PETERS, 1998).

Puede afirmarse, en consecuencia, que la coordinación (cuando realmente se requiere y no como "moda a seguir") se constituye un medio privilegiado para lograr sumar esfuerzos orientados al logro de objetivos estratégicos. Ante problemas públicos complejos, con múltiples aristas y diversidad de aspectos involucrados en sus orígenes y en su desarrollo, una intervención coordinada puede ayudar a afrontar, al mismo tiempo y con acciones tanto especializadas como transversales, las diversas dimensiones que requieren atención. El éxito de la coordinación pro-integralidad implica una articulación virtuosa entre integración, coherencia y gestión (LERDA, ACQUATELLA y GÓMEZ, 2005:69).

Para lograr dicha articulación, la coordinación debe apuntar también a la creación de sinergias (asociación y colaboración) de distintos tipos para alcanzar los objetivos específicos. Distinguimos cuatro tipos de sinergias, a saber: i) *cognitivas*, que promueven el intercambio de información y conocimiento entre las partes; ii) *de procesos y actividades*, necesarias para implementar acciones estratégicas concertadas entre los distintos actores y sectores participantes; iii) *de recursos*, para establecer articulaciones y complementariedades entre los participantes a nivel del presupuesto y de las competencias en juego; y iv) *de autoridad*, pues la coordinación exige decisión y fuerza política para crear convergencias y articulaciones entre los mandatos ministeriales. Adicionalmente, y cuando lo logra, la sinergia que la coordinación promueve es también *de carácter cultural* en la medida en que la acción concertada entre los diversos actores y los sectores que participan en la política social se hacen más cercanos a las diversas culturas de las partes involucradas, promoviendo el intercambio de saberes entre los distintos miembros que participan. Indiscutiblemente que este proceso sinérgico no está exento de luchas de poder, resistencias al cambio en la cultura organizacional y obstáculos a nuevas prácticas de acción intersectorial (LICHA, MOLINA y REPETTO, 2008).

Para que la coordinación entre múltiples actores funcione, es indispensable entonces que los distintos involucrados no se vean a sí mismos como partes aisladas sino ligadas a otros por algún nivel de interdependencia en torno a una materia o problemática en común. Al decir de Echebarría: “La necesidad de coordinación surge de la interdependencia, del hecho que dos unidades de la misma o diferentes organizaciones compartan un entorno de trabajo. Esto ocurre por actuar sobre la misma realidad externa (un sector de la población), porque intercambian recursos (coordinación con proveedores o clientes) o porque comparten objetivos generales (de la organización o del sistema de organizaciones al que pertenecen)” (2001:8-9).

Es evidente que para orientar los esfuerzos de coordinación de actores en conflicto en una problemática tan compleja y sensible como la social, se requiere como requisito fundamental más no exclusivo definir prioridades (GARNIER, 2000). Lograr esto sirve de principio ordenador a los procesos de toma de decisiones políticas, así como a la elaboración y a la aplicación de políticas públicas (tanto en el interior de las organizaciones involucradas como entre ellas). Por eso, cuando se trata de coordinación inter-organizacional donde no necesariamente priman relaciones de jerarquía, los énfasis se desplazan a atender cuestiones como la búsqueda de acuerdos, la negociación, el ajuste mutuo, la interacción (MARTÍNEZ NOGUEIRA, 2005).

Lo anterior nos remite a la compleja cuestión del poder y su vínculo con los procesos políticos relacionados con la coordinación. Una perspectiva sostiene que coordinar no suele ser, por lo general, un proceso de interacción donde todos los involucrados ganan, sino un proceso de búsqueda de nuevos equilibrios donde los resultados tienden a ser de “suma cero”: lo que gana quien lidera la coordinación suelen perderlo quienes deben ceder los bienes y/o servicios a ser coordinados y que estaban previamente bajo sus responsabilidades sectoriales. Lo señala claramente Carvallo, cuando dice: “No puede olvidarse, al abordar cualquier campo de decisión gerencial, que rara vez caben los modelos idílicos y ello ocurre, muy especialmente, en el caso de coordinación institucional: ésta implica, generalmente, una agrupación de intereses diferenciados, una reunión de culturas organizacionales particulares, que tienden tradicionalmente a privilegiar los asuntos que perciben como “propios”. Ello conduce a la creación de fronteras entre organismos, donde cada uno de ellos puede tener buenos motivos para defender con vigor su territorio, su “feudo”. El “otro” es imaginado como un rival potencial y este prejuicio comienza a bloquear la posibilidad de cooperación” (1998:8).

Otra perspectiva se posiciona casi en el vértice opuesto: “La coordinación para la ejecución de políticas no puede ser impuesta, debe ser una resultante de la fuerza de voluntades, o mejor, surgir de la necesidad de un fin u objetivo común” (RAMÍREZ y PEÑALOZA, 2007:51). Resaltando la perspectiva de acción voluntaria de los actores involucrados en los procesos de coordinación, Cabrero Mendoza remarca que si la misma fuese una función impuesta a la dinámica organizacional, los costos para alcanzar la coordinación serían muy altos, así como frágiles sus resultados. Por el contrario, sostiene el autor, “si la coordinación se adopta en parte por interés de los participantes, por convicción, o por los beneficios que esta generará, es evidente que será menos costosa



como prerrequisito y más sólida como elemento regulador de la acción organizada” (2006:4). Su perspectiva de la coordinación como “corrector de imperfecciones” de la jerarquía organizacional es sin duda un abordaje pertinente, en tanto le otorga al proceso la cualidad de ajustes permanentes.

Otro aspecto crítico en términos de la coordinación se relaciona a qué es lo que se va a coordinar. Los alcances de la coordinación serán muy diferentes si lo que se propone coordinar es, por ejemplo, alguna de las siguientes cuatro alternativas (o una combinación de las mismas): a) el flujo de información; b) los instrumentos y mecanismos de gestión administrativa; c) el presupuesto; y d) la autoridad para tomar decisiones fundamentales.

Estas alternativas de qué se va a coordinar implica que el ejercicio de la autoridad involucra un aspecto sustantivo de estos procesos y que se complejiza su práctica cuando es más lo que está en juego. A esta aproximación también suma Echebarría, al señalar la importancia de combinar “...la coordinación jerárquica y no jerárquica (dependiendo de que el actor que crea o utiliza la regla de decisión se sitúe por encima de los actores coordinados o sean los propios actores los que lo hagan), así como la coordinación intraorganizativa (en la que la jerarquía es un recurso disponible) e interorganizativa (donde no es posible la solución jerárquica” (2001: 8).

Como una mirada alternativa pero no necesariamente contrapuesta a la idea del ejercicio voluntario de la coordinación, Cunill Grau (2005) resalta la importancia que tiene contar con un “nodo articulador” cuando lo que existen son múltiples actores (de diversos sectores y niveles de gobierno) implicados en atender una problemática en la cual ellos se hallan comúnmente involucrados.

Puede afirmarse, a su vez, que existe una amplia gama de grados de coordinación, estrechamente relacionados entre sí, pero que definen niveles específicos en una escala que avanza de un nivel mínimo a otro máximo y que se alcanzan de manera variada según el caso, incluyendo desde comunicación entre actores, pasando por consultas, negociaciones y consensos, hasta llegar a estrategias nacionales consensuadas. Cabe retomar la propuesta gradiente de coordinación esbozada por Peters (1998) y agregarle argumentos a la escala presentada. Respecto a la “coordinación positiva”, se indica que el primer requisito es el reconocimiento mutuo entre los actores, a partir del cual (sumado a la percepción de ellos mismos de que pueden ayudar a mejorar las intervenciones públicas) es posible avizorar modalidades de trabajo compartido. Se habrá de tratar de modalidades que no emergen por “generación espontánea” sino que expresan el resultado de acuerdos entre actores dispuestos a cooperar entre sí, comprometiéndose con el trabajo común dentro de sus propios límites organizacionales.

Otro grado se refiere a la “integración de políticas”, lo cual implica que se vayan articulando ideas, procedimientos y estructuras del conjunto de los involucrados. En éste sentido, la coordinación implica no sólo una articulación de carácter operativo en el momento de implementar acciones concretas, sino también en la elaboración de acuerdos relacionados con las propias metas de las organizaciones. Éste es un proceso donde predomina la negociación política entre las organizaciones involucradas, las cuales deben realizar un trabajo conjunto con el objetivo de establecer si sus metas

son, efectivamente, compatibles. A pesar de que la integración es normativamente deseable, esta tarea supone un acomodamiento previo de las metas de las organizaciones.

Finalmente, respecto a lo que Peters denominó la “estrategia de gobierno”, envuelve el tipo de coordinación más compleja, y se vincula a procesos conjuntos de elaboración de las políticas en el marco de plataformas compartidas acerca de cuestiones de carácter macro, tales como el desarrollo económico y social de un país. A diferencia de las otras dos, que pueden acotarse a un campo particular de gestión pública, como por ejemplo las políticas sociales, ésta es más bien un marco general en el cual se inscribe lo que acontece en ámbitos específicos de la política pública.

Es precisamente en este último nivel (integración de políticas) donde más claramente se tienden puentes entre coordinación e integralidad. Es así que la coordinación, fuertemente procesual y con altos componentes técnicos, crea condiciones para generar mayor coherencia e integralidad, sea en un campo concreto de gestión pública, sea en el conjunto de las políticas públicas.

En este sentido, un reto sustantivo en términos de gestión pública envuelve construir institucionalidad, herramientas operativas y culturas organizacionales capaces de plasmar lo que está de moda afirmar en el presente y cuyos contenidos suelen ser fuertemente ambiguos o difusos: la necesidad de un enfoque integral, para el logro del cual la coordinación resulta un aspecto crítico<sup>1</sup>.

En síntesis, construir un sistema integral de política pública representa una tarea de mediano/largo plazo pero que requiere pasos iniciales firmes, coherentes, sostenibles y estratégicos respecto al rumbo deseado. Implica tener presente un norte que debe guiar las transformaciones de la institucionalidad pública, así como la gestión cotidiana de cada intervención y/o norma que de sustancia y forma a un ámbito concreto de política pública.

### Lecciones aprendidas y retos por enfrentar

En tanto la coordinación constituye un medio para el logro de sistemas que afronten integralmente los problemas y que requieren abordajes transversales. Un modo de ponderar los avances de aquella es preguntándose qué se ha aprendido en América Latina de los diversos intentos de coordinar campos complejos de política pública. Se presentan ahora algunos de los aprendizajes que derivan de la experiencia latinoamericana en la materia:

- En primer lugar, se destaca la importancia de dotar a los mecanismos y ámbitos de coordinación de una apropiada confluencia de autoridad política y solidez técnica, no obstante una sin la otra quedan limitadas a simples “condiciones necesarias” más no “condiciones suficientes”.
- En segundo término, sobresale la importancia de contar con objetivos claros y precisos que le den un sentido concreto a los esfuerzos de coordinación, en tanto aquellos que ordenan las prioridades, que establecen con claridad quien hace qué y que permiten avisorar resultados concretos en un tiempo más o menos cercano.

- Tercero, resulta fundamental que cada país se plantee una coordinación cuyos alcances sean consistentes con las condiciones (y restricciones) fiscales, organizacionales y político-institucionales propias de su realidad en un tiempo dado.

- Como cuarto aspecto a resaltar, se destaca la importancia de avanzar hacia ámbitos de coordinación cuya tarea fundamental sea precisamente coordinar, evitando caer en la tentación de combinar, en un mismo organismo, funciones de coordinación amplia en cierto ámbito de política pública con implementación de programas concretos y acotados.

- Un quinto aspecto se relaciona con la necesidad de contar con normas formales precisas y de efectivo cumplimiento, que aseguren la coordinación no solamente entre organismos de un mismo nivel de gobierno sino entre niveles jurisdiccionales diferentes, dada la importancia que tiene el territorio para facilitar (u obstaculizar) coordinaciones pro-integralidad.

- En sexto lugar, sobresale la importancia que tiene para la coordinación contar con el respaldo de la autoridad económica, en tanto su responsabilidad en la asignación presupuestaria constituye un elemento de singular relevancia para promover acción colectiva entre organismos con intereses en conflicto.

Estas lecciones aprendidas requieren ser complementadas, además, por una breve mirada acerca de las dificultades para consolidar diseños institucionales, procedimientos de gestión y prácticas de intervención capaces de expresar, en la práctica, ese reclamado y necesario paso hacia sistemas de carácter integral a partir de un apropiado ejercicio de la función de coordinación. Esto implica preguntarse, por ende, respecto a las razones que dificultan avanzar más y más rápido en términos de coordinación de la política pública. Se esbozan aquí algunas de ellas:

- Una cuestión que afecta mayores avances se vincula con la dificultad de mantener al mismo tiempo objetivos aglutinantes de la voluntad y disposición de organismos que tienen, en la cotidianeidad, responsabilidades sectoriales amplias y complejas. Agotadas las energías de aquellos momentos considerado como “críticos” por las partes, resulta sumamente complejo mantener el mismo nivel de interacción y compromiso entre ellas, aún cuando los ámbitos formales de coordinación sigan vigentes y en funcionamiento.

- Otro elemento crítico se vincula a la tendencia en descargar tareas de coordinación en ministerios jóvenes y/o fuertemente técnicos, situaciones en las cuales existe respaldo político pero no están construidas las capacidades técnicas, o viceversa.

- Los espacios y ámbitos destinados a generar coordinación requieren soportes técnicos altamente sofisticados, entre otras razones porque la intersectorialidad, que es tan propia de los retos de integralidad, implica transitar desde un saber especializado a un saber que, sin perder la experiencia del sector *x* o *y*, debe adicionar conocimientos de gestiones más transversales, no propios de una disciplina o sector en particular. Contar con recursos humanos con ese perfil parece resultar uno de los pendientes relevantes de la gestión pública latinoamericana, más aún si la cuestión se complementa con la necesidad de funcionarios técnicos capaces de gestionar también las relaciones intergubernamentales de campos complejos y estratégicos de políticas económicas y sociales.

- Una dificultad vinculada a la anterior son los problemas que se observan en términos de construcción y/o consolidación de herramientas técnicas para gestionar una coordinación pro-integralidad. El caso más notorio suele ser el de la información, si bien la política pública latinoamericana registra esfuerzos por contar con mejor y más fluida información, la misma tiene aún el sello de la dispersión y la atomización, derivando en un recurso de escasa utilidad para generar coherencia entre el diagnóstico de los problemas a atender y las decisiones y acciones emprendidas para enfrentar los mismos.

- Por último, cabe destacar un reto fundamental que se relaciona con la dificultad de mantener como una de las mayores prioridades políticas la búsqueda de sistemas integrales de política social, esto le daría una “razón de ser” a los espacios de coordinación. En tanto la coordinación es costosa en términos de tiempo y puede generar muchos anticuerpos entre los potenciales “perdedores”, la priorización permanente de la cuestión requiere coaliciones fuertes, convencidas y con voluntad/capacidad de invertir parte de su capital político en esta tarea. Esto implica, en suma, llamar la atención sobre las complejidades que siempre presenta la economía política ante éste tipo de cuestiones, toda vez que cambiar relaciones de poder y culturas organizacionales segmentadas y auto-referidas suele ser muy costoso, a la par que requiere de largos períodos de tiempo (bien escaso si lo hay en la dinámica política).

Es evidente que aquellas lecciones aprendidas y estos desafíos, no agotan en absoluto lo que se sabe y debiese saberse sobre la coordinación pro-integralidad. Cada uno de los aspectos sugeridos constituye en sí mismo, y en sus interrelaciones, otros tantos temas que dan cuerpo sustantivo a la agenda de investigación de la gestión pública en América Latina.

## Bibliografía

ACUÑA, Carlos H. y Fabián REPETTO (2009) “Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina”, en Freddy Mariñez NAVARRO y Vidal Garza CANTÚ (coords.) *Política Pública y Democracia en América Latina. Del Análisis a la Implementación*, Porrúa-EGAP-CERALE, México D.F.

CABRERO MENDOZA, Enrique (2006) “De la descentralización como aspiración, a la descentralización como problema. El reto de la coordinación intergubernamental en las Esping-Andersen, Gosta (1993) *Los tres mundos del Estado del bienestar*, Alfons el Magnànim, Valencia.

CARVALLO, Moisés (1998) “Limitaciones y posibilidades de la coordinación institucional: el caso del Gabinete Sectorial Social”, *Lecturas*, N° 30, CIDECS, Caracas.

CORTÁZAR VELARDE, Juan Carlos (2003) “Gestión de relaciones interorganizaciones”, presentación realizada en Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Washington, D.C.

CUNILL GRAU, Nuria (2005) “La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social”, ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, octubre.

ECHEBARRÍA, Koldo (2001) “Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública”, ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, noviembre.

GARNIER, Leonardo (2000) *Función de coordinación de planes y política*, Instituto Interamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES, Santiago de Chile.

LERDA, Juan Carlos; Jean ACQUATELLA; y José Javier GÓMEZ (2005) “Coordinación de políticas públicas: desafíos y oportunidades para una agenda fiscal-ambiental”, en Jean Acquatella y Alicia Bárcena (eds.) *Política fiscal y medio ambiente*, CEPAL, Santiago de Chile.

LICHA, Isabel; Carlos Gerardo Molina y Fabián Repetto (2008) “Las complejidades de la coordinación de la política social”, mimeo, Washington, D.C.

MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto (2005) “Coordinación interinstitucional”, conferencia dictada en INDES-Guatemala, Ciudad de Guatemala.

PETERS, Guy (1998) *Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination*. CCMD, Research paper N° 21, Canadá.

RAMÍREZ, Juan Carlos y Peñaloza, María Cristina (2007) “La coordinación de las políticas sociales”, en Arriagada, Irma (ed.) *Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias*, Serie Seminarios y Conferencias, CEPAL, Santiago de Chile.

REPETTO, Fabián (2005) “La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina”, en REPETTO, Fabián (ed.) *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*, INDES-Guatemala, Ciudad de Guatemala.

---

## Notas

<sup>1</sup> El tema de la integralidad ha sido y sigue siendo materia de continuos diálogos del autor con otros colegas de la región. Deseo agradecer en este aspecto particular los muy buenos aportes de Carlos Acuña, Nuria Cunill Grau y Carlos Sojo.

---

## Fabián Repetto

Nacionalidad argentina. Profesor del Curso de Planificación Estratégica en el Contexto Ibero-Americano, realizado por la EIAPP/ENAP en 2009.

Doctor en Ciencias Sociales y Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO – México). Magister Scientiarum em Administración Pública de la Universidad de Buenos Aires. Actuó como profesor de posgrado en diversas universidades de América Latina y dirigió la SOCIALIS, Revista Latinoamericana de Política Social. Actúa también como consultor de organismos multilaterales, como UNICEF, UNESCO y CEPAL y diversos órganos gubernamentales. Se desempeñó como Profesor del Instituto Interamericano de Desarrollo Social (INDES/BID) en Washington DC y Coordinador Residente del INDES en Guatemala.

# Em busca do planejamento governamental do século XXI – novos desenhos

*Jackson De Toni*

## Introdução

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

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

Muitos pensam ainda que o planejamento é um rito formal desprovido de substância. Esse preconceito está muito associado ao próprio elitismo intelectual que o planejamento tradicional e seus defensores construíram ao longo de décadas, venerando modelos abstratos e inúteis, particularmente modelos que abusavam de técnicas econométricas fundamentadas em pressupostos irrealistas e previsões sempre equivocadas. Tais previsões normalmente eram resultado direto das abordagens racionalistas da economia e da ciência política. Elas viam o homem como dotado de comportamento racional, capaz de otimizar suas escolhas e preferências, enfim, suposições distantes da realidade. Neste caso, será sempre verdade o ditado que diz ser o imprevisto sempre preferível ao

planejamento malfeito, isto é, burocrático, formalista. O ritualismo mata o “bom” planejamento e condena à mediocridade dirigentes e funcionários.

No mercado das consultorias organizacionais – onde há bons e maus profissionais – é comum o surgimento de “novas” técnicas e modelos esotéricos de planejamento ou temas afins. A cada quatro ou cinco anos surge uma nova moda, uma nova técnica de planejamento. As siglas se proliferam e poucas delas têm realmente conteúdo prático e a aplicabilidade necessária<sup>2</sup>. Quando se caminha para níveis cada vez mais abstratos de raciocínio, variáveis cada vez mais agregadas e grandes sínteses políticas, é muito fácil descolar-se da realidade concreta e esta armadilha tem apanhado muitos “planejadores”. Nessa situação, é sempre recomendável associar a intuição e o bom-senso – a *expertise* que falta para muitos – com as técnicas e modelos mais estratégicos. Governar bem, afinal, exige ciência, uma boa dose de arte e sorte.

Em uma visão convencional, o planejamento estaria assim, em nome do interesse público, livre das “irracionalidades” da ideologia e da política. O pretendido “apoliticismo”, na verdade, traduziria uma concepção profundamente conservadora e legitimatória do status quo. Quando a centralidade da teoria passam a ser o modelo de equilíbrio autorregulado e não a mudança social, o planejamento se torna um artefato da ordem, um dispositivo que nos mantém na zona de conforto de nossas ilusões sobre a gestão pública, o Estado e a democracia. Segundo Rattner (1979), por exemplo, não se separa planejamento e interesse:

“Ao perguntarmos aos tecnocratas e planejadores, todavia, em função de que *interesses* e a partir de que *modelo ou teoria* da sociedade são elaborados planos e projetos e tomadas decisões a eles pertinentes, as respostas, geralmente, são bem significativas: o *interesse público* ou as necessidades coletivas, à primeira pergunta, enquanto a segunda será eventualmente descartada com a explicação de que os planos e projetos, por estarem baseados e elaborados a partir do conhecimento científico, e implantados de acordo com a racionalidade tecnológica, escapariam do subjetivismo e juízos de valor inerentes às teorias sociológicas. As atividades técnicas de planejamento e de execução dos projetos, por sua racionalidade “científica” intrínseca, prescindiriam de uma teoria ou de um modelo de análise e explicação da realidade social” (RATTNER, 1979, p. 126).

A afirmação de que o planejamento é “puramente técnico” e deve ser “neutro” do ponto de vista político é outra incongruência alimentada pela postura convencional. É evidente que os planejadores devem ter conhecimento técnico mínimo sobre o que planejam. Tais conhecimentos podem ser apreendidos de forma padrão e uniforme, estando acumulados historicamente nos mais diversos setores do conhecimento humano.

Entretanto, no setor público especialmente, seria um “suicídio planejado” fazer planos sem incluir as “variáveis de poder” e da “política”, em sentido amplo, na sua concepção e execução. Não existe planejamento neutro, pelo simples fato de que planejar é priorizar e resolver problemas e isso pressupõe uma determinada visão de mundo, concepção de Estado, de organização social e assim por diante. Planejar estrategicamente implica necessariamente manipular variáveis políticas, em situações de poder compartilhado, onde os “outros” também planejam e formulam estratégias.

O planejamento que se diz meramente técnico, na verdade resulta em simples adivinhação. Se pararmos para pensar, nos lembraremos de muitos projetos ou programas públicos que foram malsucedidos, fracassaram ou simplesmente se tornaram dispensáveis ou inúteis. Se nos perguntarmos sobre quantos deles tiveram estratégias políticas de implementação acuradas, pensadas e planejadas; quantos se preocuparam em trabalhar com cenários futuros ou analisaram profundamente o comportamento potencial dos outros agentes públicos e privados; e quantos tiveram uma boa estratégia e não sucumbiram ao ciclo eleitoral, a resposta será: poucos ou quase nenhum.

A prática do planejamento governamental (ou público) jamais pode ser isolada ou dissociada das concepções mais amplas sobre o Estado ou distante das disputas mais gerais pela hegemonia social. Nesse sentido, algumas pistas deste novo planejamento devem ser consideradas, estudadas, compreendidas e sobretudo transformadas em novos e criativos instrumentos técnico-políticos capazes de aumentar a capacidade dirigente, demonstrar capacidade de atingir resultados concretos, contribuir efetivamente para aumentar a capacidade de governar.

Recusando os mitos e fantasias do planejamento, um grupo de pesquisadores<sup>3</sup> na área da saúde pública definiu bem o que “não deve ser o planejamento”. Apesar de muito longa, vale a pena refletir sobre o que eles escreveram:

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



Contudo, embora peça secundária, o plano escrito deve existir, até porque é preciso documentar os acordos e a direcionalidade do trabalho. Ele deve ser preparado em *linguagem clara e concisa*, de forma que todos os que o leiam compreendam claramente a *visão de futuro* e os *objetivos perseguidos*. O planejamento não é tarefa dos “planejadores”; ele deve ser feito pelos atores envolvidos na ação. Houve tempo em que os ditos “planejadores” eram agrupados em “unidades” ou “departamentos de planejamento”, a partir dos quais pretendiam ditar o futuro do sistema e o curso da administração. Ainda nos lembramos dos casos de planos centralizados que, de cima para baixo, ditavam até os detalhes da execução do trabalho. Muitos casos são hoje lembrados como caricatura, mas a triste realidade é que vários dirigentes locais sofreram nas mãos de planos que não compreendiam sua realidade e de planejadores arrogantes, distanciados da prática. O planejamento deve ser feito pelos *atores envolvidos na ação*, e a figura do “planejador”, hoje em dia, deve ser vista como a de alguém que atua como *facilitador do processo*. Cada vez mais as organizações se dão conta de que é perfeitamente possível apropriar-se dos conceitos e ferramentas do planejamento, bem como das vantagens decorrentes do envolvimento das pessoas nesse processo. Não existe “a teoria” ou “o método” de planejamento.

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

Em suma, é pouco provável que na prática alguém siga *ipsis litteris* um determinado método; é mais provável que na sequência do trabalho vá *incorporando diversos instrumentos de trabalho* retirados de muitas partes. Planejar não é fazer uma mera declaração de intenções... não depende de que alguém o deseje com intensidade; requer decisões e ações imediatas. O verdadeiro planejamento não é uma lista de desejos ou boas intenções.

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

A inspiração para as considerações anteriores teve origem em estudos do economista chileno Carlos Matus (MATUS, 1993, 1997, 2000), onde se pode identificar a emergência de novas sínteses teóricas sobre planejamento estratégico de governo<sup>4</sup>. Algumas ideias-chave dessa nova postura são as seguintes:

1. *O Planejamento como Capacidade para Governar*. O ato de governar implica articular necessariamente três variáveis: (a) um projeto de governo; (b) uma capacidade de governo; e (c) atuar sobre um nível determinado de governabilidade. A eficácia de um projeto de governo depende, além das habilidades e competências próprias dos quadros e das organizações políticas, da relação entre as variáveis controladas e nãocontroladas (governabilidade), sejam elas recursos de poder sob comando de outros atores sociais ou situações decorrentes da imprevisibilidade da disputa pela hegemonia social. A capacidade de governo viabiliza o projeto e pode gerar maior governabilidade quando se expressa como capacidade de direção, gestão, administração e controle. A análise desses três elementos induz ao arranjo de três sistemas de natureza diferenciada: (a) um sistema propositivo de ações e projetos; (b) um sistema social sobre o qual se tem diferentes graus de controle; e (c) um sistema de direção e planejamento (a capacidade de governar).

2. *O modelo normativo* de planejamento tem dominado os governos, particularmente os governos da América Latina. Um ator social tem o monopólio do planejamento (o Estado); há somente um campo do conhecimento capaz de propor os instrumentos metodológicos (a economia); as ações dos demais agentes e atores são previsíveis e não criativas; admite-se que a incerteza existe, porém, de forma passiva e resignada. As variáveis não controladas ou não são importantes ou simplesmente são ignoradas. Outro modelo estratégico e situacional de planejamento supõe, ao contrário, que o planejamento é uma capacidade comum a vários atores sociais que perseguem objetivos conflitivos na arena social. Além de ser uma teoria e uma técnica, o planejamento é um “método” para governar que opera sempre numa situação de poder compartilhado, onde só a ação e o juízo estratégicos são eficazes.

3. *O Plano é uma “aposta”*. Se os sistemas sociais são extremamente complexos, abertos, com sujeitos coletivos criativos, onde o conflito engendra permanentemente novos arranjos sociais, então, só é possível uma “visão situacional” da realidade. Isso significa admitir que o “sujeito que planeja” é parte intrínseca do “objeto planejado” e que só é válida uma explicação: a realidade a partir de um ponto-de-vista diferenciado (e diferenciador) dos demais atores sociais. A visão situacional limita

drasticamente a “objetividade” presente nas premissas da modelagem econométrica do planejamento normativo tradicional. Nesse contexto, o planejamento assemelha-se mais a um jogo e o plano a um tipo de “aposta bem fundamentada”. O raciocínio técnico se viabiliza na elaboração da política e esta se materializa no complemento da técnica, o planejamento passa a ser intensivo em estratégia e gestão, a fase “normativo-determinística” foi negada e assimilada agora em nova síntese – ela apenas é um dos elementos do planejamento estratégico ou de situações, não o único, nem o principal.

4. O centro teórico que subjaz à noção de “visão situacional” é a ideia do “cálculo interativo”. A eficácia do plano depende dos efeitos dos projetos dos demais atores sobre o mesmo cenário. A interdependência, o entrelaçamento e o padrão recursivo das ações mutuamente combinadas constituem o componente fundamental da incerteza, sobre a qual opera o “cálculo interativo”, que precede e preside a ação. Essa incerteza não pode ser superada, se fosse possível fazê-lo, com o conhecimento mútuo e a informação perfeita, dado que todos os “jogadores” tenderiam a redesenhar suas operações no momento mesmo em que as intenções dos demais fossem reveladas. A “insegurança” estrutural do plano é oposta à noção do “cálculo paramétrico”, baseado na projeção do futuro com base no passado. Trabalhar com a noção de “cálculo interativo” implica planejar iniciando pela identificação e seleção de problemas, na consideração de diferentes cenários futuros e planos de contingência, na tentativa de estabelecer simulações através dos “jogos” sociais, no desenho da melhor estratégia.

5. A visão situacional permite compreender a *assimetria das explicações do jogo*. O contexto situacional representa a percepção sobre o mosaico de explicações acerca dos mesmos problemas. O significado de uma realidade concreta não existe fora da situação, assim como não existe texto fora de um contexto. Nas palavras de Ortega Y Gasset,

“[...] uma ideia é sempre reação de um homem a uma determinada situação de sua vida. Ou seja, só possuímos a realidade de uma ideia, o que ela é integralmente, se a tomamos como reação concreta a uma situação concreta. É, portanto, inseparável dela. Talvez fique ainda mais claro se dissermos: *pensar é dialogar com a circunstância*. Nós temos sempre, queiramos ou não, presente e patente a nossa circunstância; é por isso que nos entendemos. Mas para entender o pensamento de outrem temos de tornar suas circunstâncias *presente para nós*. Sem isso, seria como se, “de um diálogo, só tivéssemos o que diz um dos interlocutores” (apud MATUS, 1997, p. 152).

A apreciação situacional é uma abordagem baseada no diálogo entre um ator que assume totalmente a posição a partir da qual observa a realidade (diferente dos “diagnósticos” impessoais do planejamento tradicional) e as explicações (divergentes ou não) dos demais atores sociais. Dado que a situação explicada compreende e totaliza aquele que explica, não há possibilidade de objetividade absoluta porque significa

também explicar-se a si mesmo, como sujeito que atua neste contexto. A apreciação situacional só se define como conhecimento destinado à ação numa totalidade concreta.

O planejamento confinado aos limites do econômico é no fundo um sistema impotente ou de *baixa capacidade* para dar conta da complexidade do sistema social. Se não houvesse argumentos teóricos já suficientemente eloquentes, bastaria simplesmente checar as previsões feitas e as metas propostas pelos planos econômicos dos governos latino-americanos e os resultados efetivos a que chegaram. A articulação do “econômico” com o “político” passa (a) pela explicitação do contexto político do plano econômico, em relação aos objetivos e aos meios; (b) pela elaboração e uso de métodos capazes de integrar critérios de análise de eficácia política com a econômica; e (c) pela possibilidade de viabilizar categorias integradoras tanto na construção do modelo explicativo (análise de problemas), no desenho de projetos (incluindo recursos de poder, nãoeconômicos) quanto na estratégia de viabilidade e gestão.

Segundo Matus,

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

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

- É normativo supondo relações sociais mecânicas, tipo causa-efeito. A ação seria um problema dos políticos, enquanto o projeto, dos técnicos; o plano não é uma mediação entre conhecimento e ação, mas entre conhecimento e projeto. Sua normatividade assume ainda o pressuposto da “neutralidade”, da “boa forma”, o que impede todo e qualquer diálogo com a complexidade real do mundo social.

- Valoriza sempre o “médio prazo” pois está fora do contexto situacional, da mediação entre passado e futuro, não focaliza as relações da conjuntura cotidiana, no presente, o que exige potentes sistemas de gestão.

- É profundamente discursivo no seu formato, isto é, não é operacional nem prático, é a materialização da metáfora do “plano-livro”, longo, vazio de conteúdos práticos e com linguagem codificada.

- É “oficialista”, seu vocabulário e estrutura lógica supõem a capacidade de planejar como monopólio do Estado; é tecnicista, simplifica grotescamente a polissemia do mundo concreto.

- Assume e opera no conceito do “tempo rígido”, isto é, o tempo do calendário impõe-se ao tempo da mudança situacional, ao “tempo dos eventos”. Os cortes homogêneos do tempo na fixação de metas, por exemplo, assume a linearidade e a uniformidade do “correr do tempo” como sendo rigidamente igual para todos os atores, em todos os contextos.

Adotar tais supostos para propor um novo paradigma teórico ao planejamento governamental e criticar radicalmente as premissas simplificadoras do planejamento econômico tradicional exige, por outro lado, estender o conceito de planejamento para a esfera da estratégia e da gestão pública. Fica evidente que as noções de “visão situacional”, de “planejamento por problemas”, do “cálculo interativo”, e outros conceitos básicos, fazem da estratégia e da gestão questões não triviais para o processo de planejamento.

Normalmente a baixa capacidade de governo da maioria dos nossos países impede a consciência plena da brutal fragilidade das técnicas e métodos para governar. É um tipo de ignorância em segunda potência: não se conhece o próprio desconhecimento. A crise contemporânea dos aparelhos de Estado na América Latina, venha ela do esgotamento fiscal ou legitimatório, acabou expondo com mais dramaticidade a ausência de capacidade de planejamento público diante da voracidade do processo privatizatório e da banalização da política como valor ético-moral.

#### Por um planejamento de novo tipo

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

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

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

A efetiva participação dos envolvidos no processo de planejamento, além de ser um preceito metodológico – planeja quem executa – e uma técnica para aumento da eficácia e controle sobre a aplicação de verbas, é uma síntese político-ideológica que fundamenta o compromisso democrático com uma visão de futuro concretamente vinculada à cidadania e a sua identidade social e individual. Em que consiste a efetiva participação? Não pode ser considerada simplesmente como um “método” da transmissão de informações das direções e não deve se constituir como subproduto de processos organizacionais, quer como uma “benesse” política ou uma “simples conquista de espaço político”.<sup>5</sup> Na verdade,

[...] o princípio fundamental de toda a participação não é a comunicação ou simples informação, nem somente o diálogo sobre os grandes objetivos e os pequenos meios, mas a negociação, portanto o confronto gerador de acordo sobre os elementos mais práticos da vida de todos os dias. (CROZIER, 1970, p.77).

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

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

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

Não é nova a noção de que o processo avaliativo dos resultados das ações de governo deve derivar da análise técnico-política, centrada em processos instituintes de discussão sistêmica. Omar Guerreiro (1999)<sup>6</sup>, criticando os modelos que se pretendem universais, tratando das atividades de gestão pública, afirma que o coração da política e da prática democrática é o *governo por discussão*, e, portanto, nada mais natural que os êxitos e

fracassos derivem dela. Ou seja, poderes públicos, em última instância, participam ativamente em um processo contínuo de *debate e persuasão* recíproca.

Antes, porém, de efetivamente discutir-se o planejamento estratégico com enfoque participativo deve-se esclarecer o papel dos participantes nesse processo. Considera-se que, para efeitos de metodologia, as organizações públicas necessitam de profissionais qualificados com características de facilitadores internos.

Entende-se aqui como facilitador a pessoa que, tendo sido capacitada por meio de atividades formativas específicas, poderá desenvolver junto à sua organização o processo de assessorar, moderar e facilitar a implantação do modelo, seguindo a dinâmica e os pressupostos indicados. A característica desejável mais marcante deste consultor é o perfil de “facilitador de processos” porque é aquela pessoa que irá desenvolver um conhecimento multidisciplinar da organização, conhecendo de forma ampla as atividades, seus principais fatores de êxito e de limitação. Tais características serão necessárias para que consiga processar suas tarefas de facilitação, auxiliando a organização na elaboração de suas perspectivas técnico-políticas.

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

O que é o planejamento estratégico com enfoque participativo?

- É uma construção metodológica da centralidade da participação e da experiência de planejamentos estratégicos concretos em gestões públicas em diversos níveis, de movimentos sociais e entidades de classe.

- É a defesa de uma concepção democrática e participativa de Estado e gestão pública, que associa a eficiência e a eficácia das políticas públicas à inclusão social e política dos trabalhadores públicos e das populações beneficiadas.

- É uma construção metodológica para moderação de grupos e solução de problemas relacionados aos atos de governar, à direção de organizações, problemas de alta complexidade e baixa governabilidade.

- É um movimento teórico-prático para reconstrução da capacidade de planejamento governamental como capacidade de governo, não restrita à formulação de políticas macroeconômicas ou de desenvolvimento regional.

- É tributário de uma concepção de planejamento geradora de conteúdos para formação gerencial dos gestores públicos; ou seja, para o acúmulo de capital humano, articuladora básica de currículos e conteúdos para escolas de governo que formem quadros de gestores para administração pública brasileira.

Um roteiro de aplicação do planejamento em organizações é necessário, particularmente naquelas situações em que as relações de poder entre gestores/ofertantes e cidadãos/demandantes são conflitivas, ou seja, a variável política não é desprezível. Isso não significa que relações de poder não existam em organizações privadas de mera natureza mercantil; nestas, a incerteza futura de mercados globalizados, a disputa permanente com concorrentes em estruturas de monopólio e oligopólio ou as relações sempre tensas entre políticas públicas regulatórias e clientes cada vez mais organizados e conscientes já justificaria o emprego e uso de planejamento estratégico. Há diversas obras abordando o tema do planejamento estratégico empresarial, o que não ocorre, infelizmente, na bibliografia similar para a gestão pública<sup>7</sup>.

### Um marco referencial

O planejamento estratégico diz respeito à gestão de governo, à arte de governar – quando perguntamos se o governo está caminhando para onde se quer ir, se está fazendo o necessário para atingir seus objetivos, se está começando a debater o problema do planejamento. A grande questão consiste em saber se a organização é arrastada pelo ritmo dos acontecimentos do dia a dia, como a força da correnteza de um rio, ou se ela sabe onde chegar e concentra suas forças em uma direção definida. O planejamento, visto estrategicamente, não é outra coisa senão a ciência e a arte de acrescentar maior governabilidade aos nossos destinos tanto como pessoas quanto como organizações ou países.

O processo de planejamento, portanto, diz respeito a um conjunto de princípios teóricos, procedimentos metodológicos e técnicas de grupo que podem ser aplicados a qualquer tipo de organização social que demanda um objetivo, que persegue uma mudança situacional futura. O planejamento não trata apenas das decisões sobre o futuro, mas questiona principalmente qual é o futuro de nossas decisões. O planejamento, ao “ver” (e simular) o futuro, amplia o exame do presente, alterando-lhe as condições, o que promove o futuro desejável e possível. Se tentamos submeter o ritmo do desenvolvimento dos acontecimentos à vontade humana, devemos imediatamente pensar que governar em situações complexas exige exercer a prática do planejamento estratégico até seu último grau. Para atingir este objetivo será necessário entender e ultrapassar muitos pré-conceitos em relação à atividade de planejamento no setor público.

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



## Revisando o enfoque normativo e tradicional

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

Retomamos sinteticamente quais princípios estruturam teoricamente tais visões:

- Há sempre um ator que planeja e os demais são considerados simples agentes econômicos com reações completamente previsíveis. O planejamento pressupõe um “sujeito” que planeja, o Estado, e um “objeto”, que é a realidade econômica e social. O primeiro pode *controlar* o segundo.

- As reações dos demais agentes ou atores são previsíveis porque seguem leis e obedecem a prognósticos de teorias sociais bem conhecidas. O diagnóstico é pré-condição para o planejamento, ele é verdadeiro e objetivo (segue do comportamento social), portanto, único possível. Não há explicações alternativas dos demais atores.

- O sistema gera incertezas, porém são numeráveis, previsíveis enquanto tais. Não há possibilidade de surpresas não imagináveis.

- O ator social que planeja não controla todas as variáveis. Estas são consideradas não importantes ou determinantes; têm um comportamento previsível ou não são controladas por outros atores.

Há nesta visão uma aparente governabilidade, gerada pela ilusão de que as variáveis não controladas simplesmente não são importantes. A governabilidade e a capacidade de governar são reduzidas e absorvidas, em última instância, pela aparente pujança do projeto político (que é “verdadeiro” *per si* e, portanto, autolegitimado). Neste cenário, só há uma teoria e técnica de planejamento. Além do mais, suas deficiências não aparecem como problema a ser resolvido. Os dirigentes se concentram mais nas relações de mando e hierarquia e no tempo gasto na tentativa de corrigir a ineficácia dos projetos (gestados convencionalmente).

## Uma concepção mais estratégica de planejamento

Uma concepção estratégica de planejamento parte de outros postulados. A eficácia do plano depende da eficácia das estratégias dos oponentes e dos aliados. Não há uma única explicação para os problemas, tampouco uma única técnica de planejamento e monopólio do Estado. Nesse modelo de poder compartilhado, a teoria normativa e tradicional do planejamento perde quase toda sua validade. Normalmente pensamos que, se nada deve mudar, é porque o planejamento é muito eficaz, embora desnecessário. Por sua vez, se tudo está rapidamente mudando, o planejamento é pouco eficaz, embora muito necessário. Este paradoxo aparente se dissolve quando abandonamos a ideia equivocada que associa o planejamento ao exercício inconsequente da pura *futurologia*. Pensar estrategicamente neste novo enfoque pressupõe colocar as relações iniciativa-resposta de agentes criativos no lugar das relações causa-efeito, típica dos sistemas naturais.

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

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

- O sujeito que planeja está incluído no objeto planejado. Este, por sua vez, é constituído por outros sujeitos/atores que também fazem planos e desenvolvem estratégias. Desse contexto surge o componente de incerteza permanente e o cálculo interativo que exige intensa elaboração estratégica e um rigoroso sistema de gestão. O caráter modular do enfoque estratégico deriva da necessidade de redimensionar, agregar, combinar diferentes operações em diferentes estratégias.

- O diagnóstico tradicional, único e objetivo já não existe mais e, no lugar dele, surgem várias explicações situacionais. Como os demais atores possuem capacidades diferenciadas de planejamento, a explicação da realidade implica diferentes graus de governabilidade sobre o sistema social.

- Não há mais comportamentos sociais previsíveis e relações de causa-efeito estabelecidas. O “juízo estratégico” de cada ator determina a complexidade do jogo aberto e sem fim. A realidade social não pode mais ser explicada por modelos totalmente analíticos. A simulação estratégica assume nesse contexto uma relevância destacada.

- O planejamento deve centrar sua atenção na conjuntura, no jogo imediato dos atores sociais. O contexto conjuntural do plano representa uma permanente passagem entre o conflito, a negociação e o consenso. É onde tudo se decide. Na conjuntura concreta acumulam-se ou não recursos de poder relacionados ao balanço político global das ações de governo. É por isso que “planeja quem governa”. Quem tem capacidade de decisão e responsabilidade de conduzir as políticas públicas deve obrigatoriamente envolver-se no planejamento. A atividade de coordenação, assim, é indissociável do planejamento, que é também uma opção por um tipo de organização para a ação, que se refere a oportunidades e problemas reais.

- Os problemas sociais são mal-estruturados no sentido de que não dominamos, controlamos e sequer conhecemos um conjunto de variáveis que influenciam os juízos estratégicos dos demais agentes sociais envolvidos. Não há, portanto, como determinar com exatidão as possibilidades de eficácia do plano ou os resultados esperados em cada ação. Governar com plano estratégico, mais do que resolver problemas, significa promover um intercâmbio de problemas. Nosso objetivo é que problemas mais complexos e de menor governabilidade cedam lugar a outros menos complexos e de maior governabilidade.

- O planejamento não é monopólio do Estado, nem de uma força social situacionalmente dominante. O planejamento sempre é possível e seu cumprimento não depende de variáveis exclusivamente econômicas. Qualquer ator, agente ou força social tem maior ou menor capacidade de planejamento e habilidades institucionais.

A visão normativa e a visão estratégica não existem em “estado puro” na prática do planejamento e nas técnicas de governo, embora a maioria dos órgãos públicos trabalhe sobre influência predominante da primeira. Tal concepção, portanto, recoloca o planejamento como um amplo processo de reorganização administrativa, intensivo em gestão, capaz de apoiar o redesenho organizativo e otimizar a produção dos serviços públicos.

### O planejamento estratégico na perspectiva participativa

O planejamento estratégico, numa perspectiva participativa, assume as suposições do planejamento situacional baseando-se nos seguintes fundamentos:

- **Mediação entre o presente e o futuro.** Todas as decisões que tomamos hoje têm múltiplos efeitos sobre o futuro porque dependem não só da minha avaliação sobre fatos presentes, mas da evolução futura de processos que não controlamos, fatos que ainda não conhecemos. Portanto, os critérios que utilizamos para decidir as ações na atualidade serão mais ou menos eficazes se antecipadamente pudermos analisar sua eficácia futura, para nós mesmos e para os outros. Qual o custo da postergação de problemas complexos? Que tipo de efeitos futuros determinada política pública resultará? Os impactos futuros aumentarão ou diminuirão a eficácia do nosso projeto de governo? Tais perguntas dizem respeito ao necessário exercício de simulação e previsão sobre o futuro, quando devemos adotar múltiplos critérios de avaliação<sup>8</sup> e decisão;

- **Necessidade de prever possibilidades quando a predição é impossível:** na produção de fatos sociais, que envolvem múltiplos atores criativos que também planejam, a capacidade de previsão situacional e suas técnicas devem substituir a previsão determinística, normativa e tradicional que observa o futuro como mera consequência do passado. Decorre dessa percepção a necessidade de elaborar estratégias e desenhar operações para cenários alternativos e para surpresas, muitas vezes, não imagináveis;

- **Capacidade para lidar com surpresas:** o futuro sempre será incerto e nebuloso; não existe a hipótese de governabilidade absoluta sobre sistemas sociais. Mesmo próximo dessa condição, há sempre um componente imponderável no planejamento. Devemos então, através de técnicas de governo apropriadas, preparar-nos para enfrentar surpresas com planos de contingência, com rapidez e eficácia, desenvolvendo habilidades institucionais capazes de diminuir a vulnerabilidade do plano;

- **Mediação entre o passado e o futuro:** o processo de planejamento estratégico se alimenta da experiência prática e do aprendizado institucional relacionados aos erros cometidos. Portanto, será preciso desenvolver meios de gestão capazes de aprender com os erros do passado e colocar esse conhecimento a serviço do planejamento;

- **Mediação entre o conhecimento e a ação:** o processo de planejamento pode ser comparado a um grande cálculo que não só deve preceder a ação, mas presidi-la. Esse

cálculo não é óbvio ou simples, é influenciado e dependente das múltiplas explicações e perspectivas sobre a realidade. Só acontece, em última instância, quando surge a síntese entre a apropriação do saber técnico acumulado e da *expertise* política. É um cálculo técnico-político, pois nem sempre a decisão puramente técnica é mais racional do que a política, e vice-versa. O cálculo estratégico, dissociado da ação, será completamente supérfluo e formal. Por sua vez, se a ação não for precedida e presidida pelo cálculo estratégico, a organização permanecerá submetida à improvisação e ao ritmo da conjuntura;

• **Qualificação da participação:** Como a ninguém é dado o monopólio do cálculo estratégico, a participação passa a ser um condicionante do método. Ver a organização e suas interações políticas e institucionais não é exclusividade das direções e é até mesmo necessário que as partes tenham sua visão particular do todo, organizada e sistematizada pelas mediações necessárias e próprias das suas atividades. Assim, a capacidade de realização da organização decorre da capacidade também de suas áreas internas compreenderem o papel que desempenham como parte indissociada do conjunto, bem como de suas capacidades executivas.

Assim, as áreas da organização e suas respectivas equipes, por meio da sua visão singular, são indispensáveis para conformar o todo, disso resultando que o imperativo da participação não é apenas um momento político de diálogo simultâneo das partes entre si com a direção, mas um momento instituinte da capacidade mais universal da organização. Dessa maneira, a participação não é apenas bem-vinda por promover a integração e harmonia na organização, mas porque permite apreender a realidade situacional com muito maior capacidade e bom-senso, garantindo a execução desejável aos projetos planejados. Participar, nesse sentido, é instituir uma prática social na qual os interlocutores possuem conhecimentos sob pontos referenciais diferentes, mas podem ser integrados produzindo novas sínteses mais consensuais. Participar é repensar o saber em confronto com outros saberes, é fazer “com” e não “para”.

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

### Referências bibliográficas

- BROSE, M.(organizador), (2001) “Metodologia Participativa, uma introdução a 29 instrumentos”, Tomo Editorial, Porto Alegre.
- CROZIER, M. (1970) in La société Bloquée, Ed. Du Seuil, Paris.
- GUERREIRO, O. (1999) “Del Estado Gerencial al Estado Cívico”, Universidad Autónoma del Estado de México, México.
- MATUS, C. (1993) Política, Planejamento e Governo, Tomo I e II, IPEA, Brasília.
- \_\_\_\_\_ (1996a) Adeus Senhor Presidente, Governantes e Governados, Ed. Fundap, São Paulo.

MATUS, C. (1996b) *Chipanzé, Maquiavel e Ghandi, Estratégias Políticas*, Ed. FUNDAP, São Paulo.

\_\_\_\_\_. (1997) *Los Tres Cinturones del Gobierno*, Fondo Editorial Altadir, Caracas, Venezuela.

\_\_\_\_\_. (2000). *O Líder sem estado Maior*, FUNDAP, São Paulo.

RATTNER, H. (1979) *Planejamento e Bem-Estar Social*. Editora Perspectiva, São Paulo.

REBOUÇAS, O. (1999) *Planejamento Estratégico* de, Atlas, São Paulo, 1999.

TANCREDI, F. e outros (1998), "Planejamento em saúde", da Coleção "Saúde & Cidadania", v. 2, Faculdade de Saúde Pública de São Paulo.

---

## Notas

<sup>1</sup> Para aprofundar este argumento ver o excelente artigo de Belmiro V. J. Castor e Nelson Suga, "Planejamento e Ação Planejada: o difícil binômio", em *Planejamento & Gestão*, Setembro de 1989, Vol. 1, N. 2

<sup>2</sup> Para localizar-se criticamente na proliferação de "siglas" de métodos participativos de planejamento público deve-se consultar a obra de Markus Brose (organizador), "Metodologia Participativa, uma introdução a 29 instrumentos", Tomo Editorial, Porto Alegre, 2001.

<sup>3</sup> Conforme corretamente afirmam Tancredi, F. Lopez Barrios, S, Ferreira, J. no artigo "Planejamento em saúde", da Coleção "Saúde & Cidadania", disponível no site [www.bireme.br](http://www.bireme.br).

<sup>4</sup> O qualificativo "novas" é usado aqui para demarcar com a longa e "antiga" tradição da literatura econômica na abordagem do tema "planejamento" no setor público, seja ela de cunho financeiro-orçamentário ou das políticas macroeconômicas.

<sup>5</sup> São extremamente esclarecedoras sobre o assunto da participação as colocações de Michel Crozier, in *La société Bloquée*, Ed. Du Seuil, 1970.

<sup>6</sup> Guerreiro, Omar "Del Estado Gerencial al Estado Cívico", Universidad Autónoma del Estado de México, México, 1999.

<sup>7</sup> Não se trata de estabelecer um juízo de valor moral ou grau de subordinação entre o método "público" – que seria sempre melhor ou mais digno – e o método "privado" de planejamento – que seria menos nobre e mais superficial. Trata-se sim de estabelecer as diferenças de escopo, natureza e objetivos entre um e outro e, sobretudo, evitar – como tem sido o cacoete intelectual do pensamento hegemônico na gestão pública brasileira – a transposição mecânica do "privado" para o "público", que reduziu temas complexos de gestão à simples aplicação insensata e indiscriminada de "ferramentas da qualidade total". Confunde-se eficácia social com eficácia econômica, disputa política com disputa de mercados, enfim, políticas públicas com negócios lucrativos. Sobre o planejamento corporativo, uma referência que pode ser consultada é o livro "Planejamento Estratégico" de Rebouças de Oliveira, Atlas, São Paulo, 1999.

<sup>8</sup> "avaliar" deriva de "valia" ou "valor". Fazer uma avaliação significa – em última instância – atribuir um valor, determinar uma valia às coisas, processos, pessoas e situações.

---

## Jackson De Toni

Nacionalidade brasileira. Coordenador Acadêmico do curso e do ambiente virtual de aprendizagem "Planejamento Estratégico no Contexto Ibero-americano", realizado pela EIAPP/ENAP em 2009. Economista com mestrado em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professor de Planejamento Estratégico na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Gerente de Gestão e Planejamento da Agência de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex) do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

## O monitoramento do planejamento governamental em ambientes complexos: decisões e requisitos

*José Carlos Vaz*

A partir dos anos 1990, um novo contexto emergiu na administração pública dos países latino-americanos. A redemocratização experimentada pela maioria dos países trouxe uma maior pressão da sociedade por transparência e mais controle das ações dos governos, além de ampliar a demanda por mais qualidade e alcance dos serviços públicos. Ao mesmo tempo, as recorrentes crises fiscais e econômicas trouxeram a exigência de uma maior racionalização no uso dos recursos estatais (VAZ, 2006).

Paralelamente, os governos viram-se influenciados pelos novos modelos de organização do Estado articulados a partir da reforma neoliberal iniciada nos países anglo-saxões, na década de 1980.

Essa influência tem dois vetores principais. No campo das ideias, o processo de derrocada da experiência do bloco socialista impõe a noção de que a empresa privada, como base do sistema capitalista vencedor, é a organização paradigmática por natureza, alçada à condição de referência a ser seguida. O Estado, dentro dessa lógica, deve incorporar as práticas privadas de gestão, quase por definição superiores às práticas das organizações públicas.

Um segundo vetor reforça a emulação dos modelos das reformas anglo-saxãs nos países latino-americanos: a influência de organizações multilaterais, prescrevendo e condicionando o acesso a recursos à realização de reformas de mesma inspiração.

As reformas promoveram a descentralização e a desconcentração de prestação de serviços, gerando novas formas organizacionais, transferência de responsabilidades para o nível subnacional de governo, delegação a organizações privadas sem fins lucrativos (muitas vezes fomentadas pelo próprio Estado) e privatização de serviços e empresas públicas. A transferência da execução para agentes não estatais ou subnacionais pretendeu deslocar o foco das atividades das organizações estatais: do controle para os resultados. Da mesma forma, o interesse em superar as limitações dos controles burocráticos alimentou mudanças na mesma direção. Com isso, novos modelos e práticas de gestão do setor privado chegam à administração pública. O uso crescente das tecnologias da informação (TI) permitiu inovações na prestação de serviços e informações e o redesenho de processos de trabalho, além de uma maior facilidade de monitoramento e controle do desempenho de organizações, equipes e indivíduos.

Esse ambiente levou à demanda por maior capacidade de planejamento, monitoramento e controle. Por exemplo, a disseminação da chamada “gestão por resultados”, ao buscar promover o deslocamento do foco dos controles para os resultados,

vale-se da fixação de metas de desempenho para organizações, equipes e indivíduos, ou mesmo de padrões públicos de qualidade de serviços.

As práticas de planejamento e orçamento também sofrem transformações a partir da expansão das práticas “gerenciais”. Várias iniciativas buscam estruturar o planejamento estratégico e o orçamento público por programas e projetos. O núcleo do planejamento e do orçamento passa a ser uma definição de objetivos, ações e produtos claramente definidos para incidir sobre problemas selecionados, o que faz com que o monitoramento oriente-se para o cumprimento de metas de programa/projeto, vinculando execução física, público-alvo, horizonte temporal, custos e encadeamento de ações. Cada vez mais energia é dedicada à construção de políticas públicas traduzidas em programas com metas e indicadores claros; e os métodos de planejamento e de monitoramento passam a ser baseados em indicadores.

### O monitoramento do planejamento e do desempenho em ambiente complexo

A expansão da demanda das práticas de monitoramento enfrenta o fato de que o Estado opera em um ambiente complexo. As transformações produzidas pelas políticas públicas dependem do encadeamento de efeitos de uma ou mais políticas públicas, ao longo do tempo, e de processos sociais e econômicos complexos, de difícil compreensão. Nesse sentido, o desempenho de uma organização, programa ou política pública é apenas parte desses processos complexos, nos quais aparecem relações de multicausalidade.

A Cadeia de Impacto, proposta por Roche (2000), evidencia essas relações de complexidade. Resultados e impactos representam efeitos reais da política, ou seja, transformações de fato empreendidas, em nível crescente de complexidade e decrescente de concretude; enquanto produtos, atividades e insumos são apenas elementos necessários à geração de impactos e resultados.



**Figura 1 – Cadeia de Impacto das Políticas Públicas**

Fonte: Adaptado de Roche (2000)

A complexidade é maior se levarmos em conta também que o planejamento governamental ocorre em um ambiente de jogo social. De acordo com a visão situacional

do planejamento estratégico (MATUS, 1996), a posição do ator social influencia a maneira como explica a realidade e, a partir disso, planeja. Ou seja, o jogo social comporta diferentes atores, interesses e pontos de vista.

Como cada ator social explica a realidade de acordo com seu ponto de vista, as políticas públicas refletem as disputas entre as distintas explicações da realidade. Portanto, existem infinitas cadeias de impacto possíveis. Os contextos em que os governos se movem são também infinitos, uma vez que existem inúmeras possibilidades para o ambiente institucional, o ambiente político, as capacidades das organizações públicas, suas relações com outros atores etc. Dessa forma, existem “n” possibilidades para um governo realizar o planejamento estratégico e operacional. A escolha dos métodos de planejamento reflete o posicionamento do governo frente a essa realidade complexa, não existindo o método ideal, mas aquele possível e adequado em cada situação.

Assim como existem diversas formas de realizar o planejamento estratégico governamental, há múltiplas possibilidades de realizar o monitoramento do planejamento e do desempenho das organizações e políticas públicas. A escolha dos métodos e indicadores para monitoramento do planejamento estratégico reflete as opções do governo.

Tomemos o exemplo de um programa de distribuição de merenda escolar. Podemos, ao monitorar sua execução, ter distintos interesses, como demonstrado no Quadro 1.

#### **Quadro 1 – Exemplo de diferentes objetivos de monitoramento e indicadores correspondentes**

<b>Objetivo de Monitoramento</b>	<b>Indicadores</b>
Monitorar o valor gasto com a merenda.	Porcentagem do orçamento utilizada; valores gastos com a merenda.
Monitorar o número de refeições distribuídas na merenda escolar.	Número total de refeições servidas; porcentagem de alunos atendidos.
Monitorar a melhoria das condições nutricionais das crianças.	Incidência de problemas nutricionais no total de alunos da rede; porcentagem de crianças com padrões nutricionais adequados.
Monitorar a melhoria do desempenho escolar das crianças beneficiadas com a merenda.	Evolução de indicadores de desempenho escolar.

Como se pode ver, aos diferentes objetivos de monitoramento correspondem diferentes indicadores. A escolha por um objetivo de monitoramento ou por um indicador específico determina a maneira como o planejamento e o desempenho serão acompanhados.

#### **Concepção do sistema de monitoramento: decisões necessárias**

Se não existe o método ideal de monitorar o planejamento, há necessidade de identificar quais são as escolhas a fazer para a concepção e a implantação de um sistema



de monitoramento do planejamento e do desempenho organizacional adequado a um contexto específico.

A primeira escolha diz respeito ao objeto do monitoramento. Trata-se de responder à pergunta: “O que deve ser monitorado?”. O objeto mais comum é a execução orçamentária. É o monitoramento tradicional, baseado no acompanhamento do nível de gasto relativo ao orçamento previsto para o programa ou projeto. O monitoramento da execução orçamentária tem seu foco no dispêndio de cada órgão ou programa e objetiva permitir a adoção de medidas corretivas no caso de desvios da execução orçamentária ou para assegurar que os gastos previstos sejam realizados.

A suposição é que, ao executar o orçamento, as atividades previstas serão realizadas. Entretanto, pode-se gastar mal, concentrando o gasto em apenas algumas atividades, deixando de realizar outras, ou é possível gastar os recursos previstos sem atingir os objetivos desejados.

Um passo adiante pode ser dado com o *monitoramento de processos e atividades*. Esse tipo de monitoramento do planejamento implica focalizar a realização das ações previstas. A preocupação aqui é a execução física dos projetos ou programas. Supõe-se, ainda, que a realização das atividades garantirá que os resultados pretendidos sejam produzidos. No entanto, as atividades podem ser realizadas conforme estipulado, mas de maneira ineficaz. Podem não ser capazes de produzir os resultados. Ou são previstas atividades que, apesar de se mostrarem inadequadas para os objetivos, são mantidas porque serão cobradas pelo sistema de monitoramento.

No monitoramento por resultados, o foco desloca-se para identificar em que nível os resultados previstos foram alcançados. O interesse é verificar os efeitos das políticas públicas planejadas, em termos de transformação da realidade e/ou benefícios ao público-alvo. Supõe-se que a organização será capaz de estruturar-se da melhor forma para implementar o planejamento, assumindo para si o planejamento operacional. O monitoramento de resultados tende a estimular a focalização em atividades-chave, mas é preciso levar em conta que nem sempre os resultados medidos são os únicos possíveis, e que podem ocorrer externalidades positivas não capturáveis pelos sistemas de monitoramento de resultados. Além disso, apenas monitorar resultados pode ser insuficiente quando é necessário garantir o cumprimento de normas e princípios legais.

As três possibilidades apresentadas anteriormente não devem ser pensadas como alternativas isoladas na escolha do objeto de monitoramento, mas em relação ao nível de atenção que cada uma receberá no sistema de monitoramento, visto que se complementam.

Uma segunda escolha diz respeito à unidade de monitoramento. A decisão básica aqui é estruturar o monitoramento do planejamento por unidades organizacionais, por programas ou por projetos.

O *monitoramento por unidades organizacionais* pode tanto ocorrer tomando como unidade as várias organizações governamentais ou os departamentos de uma dada organização. Por ser a forma de monitoramento mais fácil, é o padrão que prevalece no setor público. A unidade de monitoramento coincide com unidade de gestão e divisão de poder. Entretanto, o processo de monitoramento pode ser excessivamente focalizado nas

organizações. Com isso tende a legitimar a fragmentação das ações. Por se concentrar nas organizações ou seus departamentos, essa forma de monitorar o desempenho e o planejamento não garante o foco no cidadão, pois pode levar à complacência de metas e à sobrevalorização das questões organizacionais em detrimento dos resultados de política pública. Outro risco presente é o de empenhar a mesma energia em organizações ou departamentos com diferente importância estratégica. Uma segunda possibilidade é o *monitoramento por programas*. Em vez de monitorar o planejamento pelas organizações, a opção aqui é monitorar a execução de programas, compreendendo uma articulação de atividades em torno de um conjunto de resultados. O mais relevante não é quem faz, mas o que é feito. Essa opção tende a estimular a integração de ações intersetoriais e garantir o foco em resultados desejados. Além disso, demanda maior capacidade de articulação, coordenação e requer programas bem desenhados. Pode colidir com interesses e práticas políticas baseadas na fragmentação das ações governamentais.

O *monitoramento por projetos* se caracteriza pela concentração em projetos prioritários. É mais adequado para o planejamento de intervenções com tempo determinado, como a implantação de infraestrutura: monitora-se a entrega de produtos, ou a conclusão de fases. Entretanto, concentrar o sistemas de monitoramento apenas em projetos pode deixar de lado a execução das atividades ordinárias da organização ou relacionadas à política pública. Por exemplo, a opção por monitorar apenas a execução dos projetos de construção de novas escolas pode desviar a atenção para o monitoramento do desempenho da rede escolar existente.

A terceira escolha a fazer, no desenho de um sistema de monitoramento do planejamento e do desempenho, diz respeito ao escopo do monitoramento. Uma primeira possibilidade é o *monitoramento analítico*. Não há eleição de aspectos centrais a serem monitorados, devendo todas as ações governamentais receberem tratamento similar. Além de mais interessante para monitoramento operacional, de gastos e controles formais, essa possibilidade é mais adequada para ambientes estáveis. Traz embutido o risco da burocratização, uma vez que normalmente esse tipo de monitoramento tende a ser delegado a um órgão centralizado, que opera grandes sistemas padronizados de informação e solicita o mesmo tipo de informação a todos os órgãos, projetos ou programas.

Outra possibilidade é realizar o *monitoramento por prioridades*. Em vez de dispender a mesma energia com todas as ações planejadas, essa forma baseia-se na seleção de programas e projetos prioritários que passam a ser monitorados de acordo com um sistema especialmente desenhado. Tal escolha é mais adequada para os níveis estratégicos de governo no acompanhamento de fatores críticos de sucesso da estratégia ou iniciativas de alto impacto. Em geral, esse tipo de monitoramento depende de uma equipe proativa na coleta de dados junto aos responsáveis pela execução das iniciativas prioritárias.

A quarta escolha a ser feita para a concepção de um sistema de monitoramento é a da periodicidade em que as informações serão coletadas, processadas e fornecidas. Uma variável importante para essa decisão é a disponibilidade das informações. As tecnologias da informação permitem, em vários casos, uma disponibilidade quase permanente. Porém, disponibilizar informações não é tudo. É preciso que se tenha clareza sobre como essas serão utilizadas. O ideal é vincular ao máximo o monitoramento aos

processos decisórios, o que leva a tornar disponíveis revisões das informações ao menos nos momentos-chave. Entretanto, quanto mais frequentes forem esses momentos, mais constantes devem ser as revisões do sistema, o que pode esbarrar no ciclo de produção dessas informações.

A periodicidade também pode alterar o processo decisório. Com maior disponibilidade de informações, é possível criar novos momentos de decisão. O sistema de monitoramento não deve disputar tempo dos gestores. Faz-se necessário evitar a proliferação de momentos de decisão apenas por conta da disponibilidade de informações.

A quinta escolha a ser feita é a definição de responsabilidades, envolvendo que tipos de órgãos e profissionais devem participar da coleta, tratamento e disseminação da informação. Diferentes objetos de monitoramento exigem distintos papéis. O monitoramento de gastos e atividades, como a execução orçamentária, tende a exigir uma combinação de órgãos centrais de monitoramento com unidades de monitoramento por órgão, interligados pelo uso de sistemas informatizados de grande porte. As atividades são altamente estruturadas e demandam um tipo de profissional capaz de operar os sistemas informatizados e processar tecnicamente informações estruturadas.

O monitoramento de prioridades ou o acompanhamento de atividades e resultados prioritários tende a demandar outro tipo de organização, como salas de situações e equipes de seguimento de ações prioritárias, localizadas próximas ao centro decisório e com autonomia para uma atuação menos estruturada. Muitas vezes, combinam monitoramento com o apoio em ações corretivas. Demandam equipes especializadas e com conhecimento das políticas e organizações monitoradas que, por sua vez, podem ter pequenas estruturas de monitoramento (ou mesmo indivíduos designados) cuja principal função é apoiar o monitoramento realizado pela equipe central, assim como as ações corretivas no âmbito de sua organização.

O sexto tipo de decisão refere-se ao nível de centralização do monitoramento. Cabe aqui responder quem deve ter acesso e usar as informações. Um sistema de monitoramento cujas informações circulem em toda a organização pode ajudar no comprometimento das equipes com os resultados, mas também pode ser considerado inadequado em situações problemáticas. Especialmente no caso do monitoramento de prioridades, pode exibir fragilidades da gestão e, por isso, passar a ser visto como um problema na organização. O mesmo vale para a circulação das informações para o público externo: serve para comprometer a organização publicamente com os resultados planejados, mas pode ser visto como uma ameaça à direção.

O nível de centralização precisa ser pensado também do ponto de vista do estímulo ao uso pelo conjunto da organização. A percepção de que o sistema lhes é útil pode estimular as várias unidades a aplicá-lo, fazendo com que efetivamente monitorem a execução do seu planejamento.

Por fim, a sétima escolha diz respeito à articulação do sistema de monitoramento às estruturas de governança das políticas públicas, das organizações envolvidas ou de territórios específicos. Isso exige conhecimento dos atores-chave e compreensão dos processos decisórios e dos mecanismos de responsabilização.

Um sistema de monitoramento adequadamente articulado às estruturas de governança pode auxiliar na aproximação do fluxo das decisões políticas aos processos de planejamento. Da mesma forma, também pode contribuir para o fortalecimento dos instrumentos de controle interno, externo e social da administração pública.

### **Requisitos para a eficácia do sistema de monitoramento**

Um primeiro requisito para a eficácia do sistema é seu foco em um objetivo claramente vinculado ao monitoramento do planejamento e do desempenho. Deve refletir a estratégia e os resultados estabelecidos no planejamento, o que exige clareza das prioridades, objetivos, metas para saber o que é essencial monitorar.

Para que o sistema seja efetivamente usado, ele precisa ser compreendido, conquistar “corações e mentes” e oferecer vantagens reais às pessoas. O sistema deve ser baseado no contexto adequado às necessidades de cada organização, considerando a facilidade de uso para alimentação e consulta. Os usuários precisam entender o significado do sistema e das informações fornecidas.

Um sistema de monitoramento eficaz deve ter capacidade de evolução e facilidade de aperfeiçoamento posterior, a partir da avaliação contínua de seus resultados. No entanto, é importante evitar a desnecessária sofisticação, visto que a complexidade dos sistemas pode dificultar o monitoramento. Outra dimensão é o apoio interno, que exige comprometimento do núcleo dirigente em termos de tempo, recursos e energia, assim como o envolvimento de organizações e setores-chave do governo e da organização. Exige também que o sistema seja viável do ponto de vista técnico, tecnológico, político, econômico e cultural na organização.

O desenho do sistema deve levar em conta também que métodos de monitoramento aparentemente perfeitos podem trazer uma irracionalidade oculta por uma racionalidade aparente. Essa irracionalidade pode levar a acompanhar o que é menos importante e ignorar o que é mais relevante, à complacência da avaliação pela comparação com o desempenho anterior ou o foco no curto prazo, desprezando os processos de mais longa maturação. Outro risco a observar é a desconsideração de aspectos qualitativos dos problemas, aliada à tendência à proliferação de indicadores sem grande utilidade ou articulação entre si. Também vale lembrar o perigo da concentração excessiva de poder pelos órgãos centrais de monitoramento.

É preciso destacar, por fim, que o sistema de monitoramento tem que ter consequências, o que demanda a articulação do sistema de monitoramento e avaliação do desempenho a medidas de correção: se o seu uso não leva a ações efetivas, ele cairá em descrédito e levará junto o planejamento estratégico.

## Referências bibliográficas

- MATUS, C. *Adeus senhor presidente: governantes governados*. São Paulo: Ed. Fundap, 1996.
- ROCHE, C. *Avaliação de impacto dos trabalhos de ONGs: aprendendo a valorizar as mudanças*. São Paulo: Cortez Editora, 2000.
- VAZ, J.C. *A delicada disputa pelas cabeças na evolução do serviço público no Brasil pós-redemocratização*. Cadernos ENAP, edição especial, 2006.
- VAZ, J.C. *Notas de aula do Curso "Planejamento Estratégico no Contexto Ibero-americano"*. ENAP – EIAPP, 2009.

---

### **José Carlos Vaz**

Nacionalidade brasileira. Professor do curso "Planejamento Estratégico no Contexto Ibero-americano", realizado pela EIAPP/ENAP em 2009. Graduado em Administração pela Universidade de São Paulo. Mestre em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV/SP). É doutor em Administração de Empresas – Sistemas de Informação pela FGV/SP e professor da Universidade de São Paulo – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, no curso de Gestão de Políticas Públicas.

# Conversas estratégicas em novos espaços de aprendizagem

*Maria Solange Fonseca*

## Introdução

“Tudo que nós, seres humanos, fazemos, fazemos em conversação... Na medida em que vivemos em conversação, novos tipos de objetos continuam a aparecer e quando nos apoderamos destes objetos e vivemos com eles, novos domínios da existência aparecem!...Nós somos aqueles que fazem da linguagem e da conversação nossa maneira de viver...Podemos abrir espaços e restringi-los na conversação...E desenhamos nosso próprio caminho, como fazem todos os sistemas vivos.”

(Maturana e Bunnell, 1999, p.12)

Início este artigo a partir de uma reflexão sobre o que nos diz Maturana e Bunnell no texto acima. Somos seres conversacionais e como tais não haveríamos de viver, ou imaginar que seria possível viver, sem nos comunicarmos, sem compartilharmos nossas ideias, nossos valores e nossos mundos. Por meio da linguagem, definimos nosso mundo, damos forma a ele, e assim, formamos também os seres que somos.

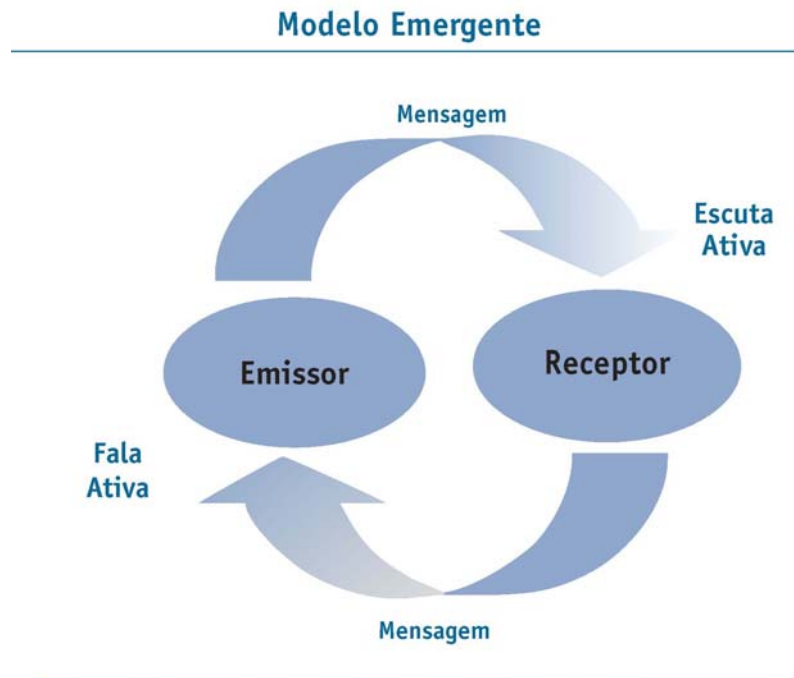
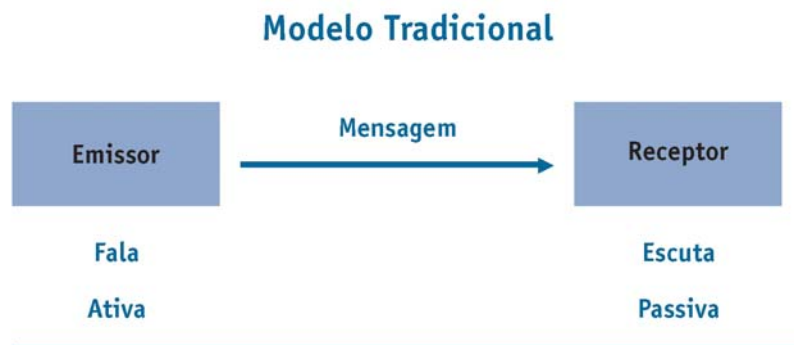
Entretanto, diariamente, percebemos os seres humanos mais retraídos diante dos espaços conversacionais, ou seja, diante dos espaços que nos propiciam utilizarmos da linguagem de forma criativa, construtiva e séria. As pessoas estão separadas, fisicamente, umas das outras e a comunicação ganha, cada vez mais, seu espaço na virtualidade.

Como seres humanos, e como explora muito bem Maturana em sua obra, nossa comunicação vai muito além das nossas palavras, ela envolve nossa linguagem corporal, nossas emoções e nossa alma. Não podemos ignorar a evolução das formas de comunicação, mas jamais poderemos aceitar apenas a virtualidade.

Sendo profissional de comunicação e planejamento, moderadora e facilitadora de trabalhos em grupo, sinto que me cabe, assim como a outros profissionais da área, propiciar que as conversações ocorram em todos os espaços onde atuo, que sejam consideradas parte dos processos de aprendizagem, que sejam vistas como necessárias na construção coletiva de soluções para resolução de problemas. Se nossas conversações criam e dão forma ao nosso mundo, podemos considerar que falar é uma ação, assim como escutar.

A escuta valida a fala<sup>1</sup>, ou seja, independentemente da posição que nos encontremos durante uma conversação estaremos em posição ativa e não passiva. Tanto quem fala quanto quem escuta são responsáveis pelo resultado de uma conversação.

O processo comunicacional tradicional já não é suficiente para ilustrar a forma como nos comunicamos. Hoje, sabemos que a comunicação é um processo cíclico. Os mapas na página a seguir mostram um comparativo entre o processo comunicacional tradicional e o processo emergente:



A partir dessa visão, a coordenação do curso de Planejamento Estratégico da Escola Ibero-americana de Políticas Públicas (EIAPP) possibilitou, em sua última edição, a introdução de metodologias que propiciassem as conversações relevantes sobre os temas abordados nas aulas.

Darei ênfase ao processo conversacional denominado *World Café*, por acreditar no potencial do mesmo para gerar o compartilhamento de conhecimento, oportunidades e possibilidades concretas de aprendizagem. Uma maneira simples e excelente para reunir pessoas em torno de questões importantes.

### O World Café

O processo do World Café foi idealizado e fundado por Juanita Brown, Ph.D., e seu parceiro David Isaacs e, segundo ambos, aprofundado pela “comunidade do World Café”, por meio de suas experiências no mundo todo, tendo como base “um profundo entendimento de sistemas vivos e dinâmicas organizacionais”<sup>2</sup>.

O processo desenvolvido visa, de forma simples, mas ao mesmo tempo intensa, propiciar diálogos sobre temas relevantes, sejam em empresas, governos, organizações não governamentais, grupos de estudo, grupos de amigos etc.

O World Café parte da visão de que a sabedoria de um conjunto de pessoas sempre será maior do que a sabedoria individual, de que sempre é possível encontrar caminhos quando pensamos e conversamos coletivamente. O processo está fundado “na hipótese de que as pessoas têm a capacidade de trabalhar juntas, não importa quem elas sejam”. Para essa metodologia, a diversidade é o melhor caminho.

O Café exige que as conversações sejam vistas como atividades centrais dentro das organizações, como ações que possibilitam alcançar resultados. Muitas vezes esta visão implica mudanças culturais, já que em grande parte das organizações as conversações são vistas como desnecessárias e, assim sendo, são pouco cultivadas, pouco organizadas, pouco objetivadas. O World Café, assim como outros processos conversacionais, possibilita conversações organizadas, focadas, importantes, decisivas e vivas, com capacidade de envolvimento e compromisso das pessoas.

### Os princípios do World Café<sup>3</sup>

Um conjunto de sete princípios norteia o World Café, desenvolvidos a partir de diversas experiências ao longo dos anos, visando explorar o poder da conversação nos ambientes empresariais e sociais.

**1. Estabeleça o contexto:** Especifique a finalidade e os parâmetros amplos dentro dos quais o diálogo irá se desenrolar.

**2. Crie um espaço acolhedor:** Assegure que exista o espaço de boas-vindas e de segurança psicológica que estimula conforto pessoal e respeito mútuo.

**3. Explore questões significativas:** Focalize a atenção coletiva sobre questões poderosas que atraiam o envolvimento colaborativo.

**4. Estimule a contribuição de todos:** Anime a relação entre o “eu” e o “nós” convidando à participação total e à mútua doação.

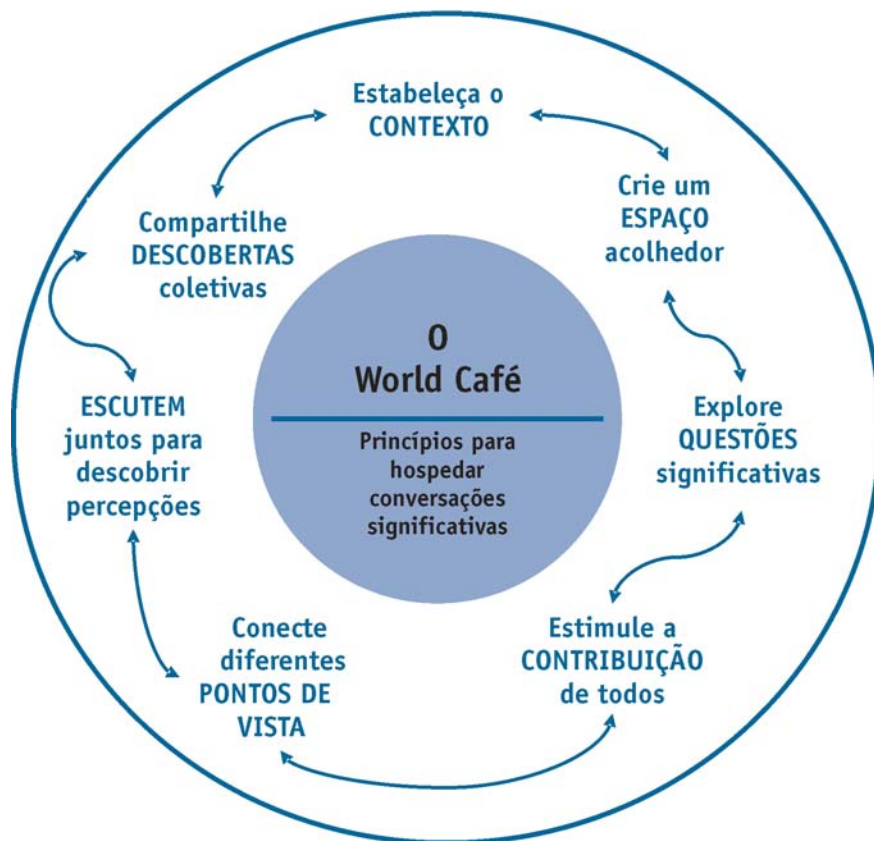
**5. Promova a polinização cruzada e conecte diferentes pontos de vista:** Use a dinâmica de emergência dos sistemas vivos pelo aumento intencional da diversidade de ligações entre as perspectivas, enquanto se conserva um foco comum sobre questões essenciais.



**6. Escutar juntos para descobrir padrões, percepções e questões mais profundas:** Focalize a atenção compartilhada de modo que alimentem coerência de pensamento sem perder as contribuições individuais.

**7. Colha e compartilhe descobertas coletivas:** Faça com que o conhecimento e a percepção coletivos se tornem visíveis e possam levar à ação.

Esses princípios, utilizados de forma conjunta, constituem as orientações essenciais para aqueles que desejam aplicar o processo do World Café.



Conhecendo os princípios, resta explorar como se dá o processo na prática. O World Café acontece num ambiente, em geral, mais descontraído se comparado a outros processos de trabalho em grupo. As experiências já realizadas em diversos países e organizações mostram resultados eficientes; trabalhando de forma lúdica, os participantes se envolvem e se comprometem mais com os resultados.

O Café deve ser organizado com base nos princípios apresentados e deve observar os pontos a seguir:

#### Disposição da sala

A sala diz muito sobre o processo que se deseja estabelecer no Café. As mesas devem ser redondas, para cinco ou seis pessoas no máximo. Devem estar cobertas com folhas

brancas (flip chart) ou pardas. Além disso, deve-se pensar em um “presente” para os convidados, como uma cesta de bombons, balas ou biscoitos. Tudo deve ser preparado com cuidado, para criar um clima descontraído e acolhedor. A sala deve ser espaçosa, visto que as pessoas irão circular pelas mesas.

## **Materiais**

Folhas de flip chart extras para expor as percepções dos grupos. As folhas podem ser fixadas nas paredes com fita adesiva ou podem-se usar painéis e suportes específicos.

Canetas coloridas disponibilizadas em todas as mesas para utilização livre dos grupos.

Uma mesa adicional para os facilitadores e uma mesa lateral para café, chá e água.

Outros materiais adicionais podem ajudar, como: retroprojetor ou data show para expor as perguntas ou mesmo os resultados dos trabalhos dos grupos; som e CDs de músicas suaves; microfones nas mesas ou sem fio; materiais de escritório, folhas A4, grameador, clipes, canetas, lápis e outros.

## **Perguntas orientadoras**

As perguntas devem ser pertinentes, relacionadas ao tema do Café. Devem seguir uma lógica de aprofundamento, ou seja, a cada pergunta o facilitador deve levar o grupo a uma reflexão mais profunda e enriquecer as discussões. Devem ser perguntas abertas, que possibilitem a exploração de diferentes pontos de vista. As perguntas devem ser elaboradas com todo cuidado e dedicação. Elas orientarão as conversações dos grupos.

Segundo Eric Vogt, da Associação Internacional de Aprendizagem, uma pergunta eficiente tem algumas características:

- Ela é simples e clara.
- Ela desafia o pensamento.
- Gera energia.
- Coloca foco na investigação.
- Levanta hipóteses.
- Abre novas possibilidades.

## **O papel do anfitrião**

O World Café consiste em rodadas de conversações que podem durar entre vinte ou trinta minutos. O número de rodadas dependerá do tempo e temas a serem abordados. Dificilmente se utiliza o processo do Café para um grupo menor que 12 pessoas, neste caso é melhor utilizar processos de reuniões com o grupo todo ao redor de uma mesa.

Os participantes se movimentarão pela sala e levarão suas percepções, ideias, considerações, assim como opiniões colhidas no decorrer do processo, de uma mesa a outra, alimentando as conversas.

Cada mesa deve eleger um anfitrião. O trabalho do anfitrião é participar do processo conversacional e, com a ajuda dos demais, tomar nota das principais ideias, *insights* importantes, perguntas levantadas pelos grupos, fazer o registro da conversa.

O facilitador informará o momento em que os participantes se dirigirão às outras mesas, solicitando sempre que todos procurem por pessoas novas, com as quais ainda não conversaram, estimulando a polinização cruzada de ideias. Os anfitriões são os únicos que permanecerão em seus lugares.

O anfitrião da mesa receberá as novas pessoas, contará para as mesmas como foi a discussão com o grupo anterior e todos enriquecerão a discussão com as ideias trazidas das outras mesas. Uma nova pergunta pode surgir e, assim, segue-se o processo.

Ao final, o facilitador pode convidar os participantes a voltar para suas mesas iniciais e, com seus primeiros anfitriões, organizar uma forma de apresentação para o grupo todo do resultado das conversações que ocorreram naquela mesa.

### Forma de apresentação

As formas de apresentações podem ser as mais diversas. Os grupos podem montar um grande painel, fixando as folhas que estavam sobre as mesas. Cada mesa pode apresentar o resultado de suas conversações em folhas de flip chart. Cada mesa pode destacar o principal ponto de reflexão do grupo. Os grupos podem seguir uma linha de complementações, um apresenta, o seguinte complementa e assim segue. O importante é estimular uma conversação do grupo todo, avaliando a melhor forma de acordo com o tamanho do grupo e o tempo disponível para esta etapa.

O processo todo é bastante flexível e estas orientações servem como um guia básico. Entretanto, é importante destacar que é possível utilizar a criatividade para montar um Café, de acordo com os objetivos e o público que se irá trabalhar.

O propósito do Café é criar condições para que todos os participantes deem suas contribuições, para que ocorra a reflexão e a construção coletiva de ideias, caminhos, propostas, onde todos possam compartilhar conhecimento, oferecer possibilidades, seja para obter resultados tangíveis ou intangíveis.

### O facilitador do World Café

O facilitador do World Café deve ser um profissional com conhecimentos específicos sobre trabalhos em grupos, com muita capacidade de observação e sensibilidade para perceber e orientar os participantes durante o processo. É recomendável que tenha experiência de trabalho em equipe, em posição de liderança ou não.

Seu papel abrange desde a preparação do ambiente para receber o grupo até a elaboração das perguntas e explanação sobre a metodologia. O facilitador deve estar envolvido em todas as etapas, ter conhecimento prévio do grupo e estar preparado para lidar com situações conflitantes, diferenças de opiniões e até mesmo tensões que possam surgir, visto que, em todo processo conversacional em que um tema é discutido e aprofundado, situações como essas podem ocorrer.

É fundamental ainda que o facilitador do World Café seja um moderador de processos de discussão, alguém que ajude o grupo a aprofundar conhecimentos e gerar aprendizados. Para isso, deve ser um excelente “ouvinte”, ou seja, um profissional com grande capacidade e habilidade para escutar o grupo e a partir daí sintetizar as propostas, os *insights*, as ideias apresentadas pelos participantes. O grupo será o principal responsável pelos resultados obtidos no World Café. Entretanto, para que os resultados sejam concretos e satisfatórios, o facilitador deverá funcionar como uma “mola propulsora”, estimulando os debates.

Os desafios de exercer o papel de facilitador são muitos, mas vale a pena destacar que o principal deles é contribuir para participação de todos, gerar um ambiente onde as diferenças sejam respeitadas e se possa trabalhar de forma harmoniosa e colaborativa.

### **O World Café no Curso: “Planejamento Estratégico no Contexto Ibero-americano”**

Quando fui convidada pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) para moderar o curso de Planejamento Estratégico oferecido no âmbito da Escola Ibero-americana de Políticas Públicas (EIAPP), logo pensei no desafio que seria envolver os participantes, ajudá-los na troca de experiências e contribuir para o aprendizado coletivo.

O público, dirigentes e técnicos de alto nível com atuação em escolas de governo ou em órgãos de planejamento dos governos centrais da Ibero-américa, representava um grupo de executivos com conhecimento sobre os temas que seriam tratados durante o curso. A questão era encontrar uma metodologia que se relacionasse com o planejamento estratégico e ao mesmo tempo propiciasse ao grupo o aprofundamento do aprendizado proposto, a construção coletiva de propostas, a troca de ideias e a interação.

Os participantes, 33 no total, vinham de países com essências muito semelhantes, mas com culturas e práticas organizacionais distintas.

Eles passariam cinco dias juntos e integrá-los também fazia parte do nosso papel como professores e facilitadores.

Decidimos pelo processo do World Café, acreditando que seria a melhor forma de alcançar nossos objetivos, visto que, diferentemente do curso realizado no ano anterior, a proposta naquele momento era ir além de apresentações unidirecionais e estimular, ao final de cada palestra, o debate e a troca de experiências entre os participantes. Além disso, durante os cinco dias do curso, foram reservados espaços onde os participantes teriam a oportunidade de apresentar formalmente as práticas de planejamento estratégico de seus países.

Na minha visão, a ENAP preocupou-se em fazer com que os participantes tivessem um papel proativo no antes, durante e depois do curso e não fossem apenas coadjuvantes no processo de aprendizagem.

Decidimos montar a sala, desde o começo do curso, no formato do World Café. A ENAP ofereceu a infraestrutura necessária como indicada neste texto, cuidando de todos os detalhes para receber os participantes da forma mais acolhedora possível. Logo no início, pudemos perceber a surpresa dos participantes ao encontrarem uma sala com

mesas redondas, folhas e canetas coloridas sobre as mesas, diferente dos formatos tradicionais dos cursos e seminários oferecidos por uma escola de governo.

Criamos uma dinâmica descontraída para que todos se apresentassem, com objetivo de “quebrar o gelo”.

Todas as palestras que compuseram o curso foram ministradas por renomados professores do Brasil, Argentina e Portugal.

Iniciamos o processo do World Café na tarde do primeiro dia, após as orientações e a primeira palestra do curso, que abordou o tema da construção de uma visão compartilhada da região ibero-americana.

Após as explicações sobre o processo do World Café, solicitamos que os participantes escolhessem um anfitrião por mesa. Houve um momento de descontração durante a escolha. A orientação sobre o papel dos anfitriões ocorreu após a escolha dos mesmos. Todos se mostraram “curiosos” sobre o que aconteceria daquele momento em diante.

Nesta primeira rodada, trabalhamos com a pergunta: **Na opinião do grupo, quais são os grandes desafios para a integração regional na América Latina, pensando nos próximos 10 anos?**

Os grupos iniciaram os debates ainda um pouco “tímidos”, e então, 20 minutos depois, convidamos todos a mudarem de mesas e se sentarem com pessoas diferentes, de países diferentes. Trabalhamos a segunda pergunta: **Face aos desafios discutidos, na opinião do grupo, quais deveriam ser as grandes estratégias regionais para obter avanços na integração dos países latino-americanos?**

Nesta rodada, já percebemos como as discussões começaram a ficar mais intensas e os participantes começavam a conhecer posições distintas sobre o assunto, visto que na primeira rodada eles estavam mais ou menos agrupados por países.

Fechamos o dia com uma rodada de considerações e o Café continuaria no dia seguinte.

No segundo dia seguimos o mesmo formato, palestra seguida de World Café sobre os assuntos abordados. Foram realizadas mais duas rodadas com as respectivas perguntas: **Na opinião do grupo, quais são os principais desafios da coordenação na gestão pública? Qual a relação entre coordenação de governo e planejamento estratégico? E quais podem ser as contribuições de ambos nos governos atuais?**

Ao final do segundo dia, os participantes voltaram para suas mesas iniciais e prepararam, em folhas de flip chart, apresentações sobre os principais *insights* dos dois dias.

As apresentações e sínteses dos resultados de um World Café são sempre aspectos desafiadores. Tanto pelo tempo que isso pode levar, quanto pelo desafio de encontrar a maneira mais atrativa e dinâmica para o grupo.

Realizadas as apresentações, encerramos o segundo dia com uma breve avaliação.

Considero que, ao final do segundo dia, os participantes constituíam um grupo de fato. Estavam mais integrados, envolvidos e conectados com o processo de aprendizagem estabelecido. Além disso, o processo permitiu que os participantes identificassem problemas em comum, desafios perante o planejamento de seus governos e, de alguma forma, estabelecessem uma rede conversacional que continuaria evoluindo em busca de alternativas para os problemas comuns de seus países.

Nos dias seguintes trabalhamos com processos distintos, mas seguindo os princípios do Café, buscando cultivar a interação do grupo, a troca de ideias, o espírito do diálogo e da construção coletiva.

### **Avaliação dos participantes**

Foram cinco dias intensos, com muita informação transmitida pelos professores, muita troca de experiências e compartilhamento de ideias, propostas, dúvidas e ansiedades quanto ao tema do planejamento estratégico nas esferas de governo.

Os participantes tiveram a oportunidade de avaliar todos os aspectos do curso e a avaliação se encontra no relatório final da atividade. Entretanto, gostaria de destacar neste texto as avaliações espontâneas realizadas ao final do quinto dia. Transcrevo abaixo alguns comentários que nos deixaram satisfeitos com os resultados dos processos conversacionais que foram estabelecidos, com destaque amplo ao processo do World Café que orientou as dinâmicas dos trabalhos em grupo durante todo o curso.

“Compartilhar experiências foi muito rico, saber que outros países também enfrentam problemas.”

“Metodologias das dinâmicas de grupo ajudaram muito.”

“Gratificante, ótima troca de experiência e amplitude dos temas.”

“Metodologias dos trabalhos em grupo foram muito adequadas e podem ser replicadas.”

“Espaço de diálogo, de respeito, muito enriquecedor para todos.”

“Ambiente muito solidário, salutar.”

“Metodologias dos trabalhos em grupo nos deixaram muito atentos e possibilitaram interação.”

Quanto aos comentários do grupo, tenho a acrescentar que nos surpreendeu como muitos consideraram o processo do World Café como uma metodologia aplicável a suas realidades e ambientes de trabalho, nos pediram referências e abertura para nos consultarem futuramente sobre o processo. O grupo foi extremamente colaborativo, as conversações fluíram e, sem dúvida, esta disposição colaborou de forma significativa para o resultado do processo.

### **Reflexões finais e desafios do World Café**

Trabalhar com processos conversacionais, como World Café, durante o curso da EIAPP se demonstrou eficiente do ponto de vista dos resultados que esperávamos. Entretanto, abriu-se um espaço para que os participantes dessem valiosas contribuições sem que tivéssemos avaliado como processá-las posteriormente. Acredito que, além do aprimoramento do processo em si, o desafio está, justamente, em como processar as contribuições e assegurar que nada importante se perderá.

Além disso, via ENAP e EIAPP, devemos avaliar como manter esta rede conversacional ativa e produzindo resultados.

## Referências bibliográficas

BROWN, J. e ISAACS, D. *O World Café: dando forma ao nosso futuro por meio de conversações significativas e estratégicas*. 2007.

ECHVERRÍA, R. *Ontología del Lenguaje*. 1994.

ECHVERRÍA, R. *Actos del Lenguaje – Volumen 1 – La Escucha*. 2007.

FLORES, F. *Creando Organizaciones para el Futuro*. 1994.

MATURANA, H. *Desde la biología a la Psicología*. 1994.

MATURANA, H. *A Ontologia da Realidade*. 1997.

---

## Notas

<sup>1</sup> Rafael Echeverría

– Actos del Lenguaje

– Volumen 1: La Escucha

<sup>2</sup> Juanita Brown, David Isaacs e Carlos Mota Margain.

<sup>3</sup> O resumo dos princípios do World Café foi extraído do livro “O World Café: dando forma ao nosso futuro por meio de conversações significativas e estratégicas”

– Juanita Brown e David Isaacs

---

## Maria Solange Fonseca

Nacionalidade brasileira. Professora do curso “Planejamento Estratégico no Contexto Ibero-americano”, realizado pela EIAPP/ENAP em 2009. Graduada em Comunicação Social e pós-graduada em Marketing pela Universidade Metodista de São Paulo. É consultora em Planejamento Estratégico e Organizacional em instituições públicas e privadas e colaboradora da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) em cursos e atividades de Planejamento Estratégico e Formação de Dirigentes.

## Metodologias e técnicas de planejamento governamental revisitados

*Jackson De Toni*

Todo processo de planejamento mobiliza energias na organização. É preciso investir tempo, envolver pessoas e gastar recursos econômicos e financeiros. Cada método possui técnicas ou ferramentas que auxiliam na condução e implementação do processo. Nossa ideia aqui não foi esgotar a infinita gama de opções metodológicas e técnicas. Queremos simplesmente apontar a existência de procedimentos simples, mas efetivos, que podem ser utilizados.

O principal alerta é sobre a ilusão que métodos e técnicas simples podem criar no processo de planejamento. A realidade é sempre muito mais complexa que nossas matrizes, gráficos e tabelas podem suportar. Por isso é muito importante inovar, combinar métodos e técnicas com lógica e coerência, criar novas categorias de análise, aderentes ao universo cognitivo e conceitual de cada um.

### Como fazer um diagnóstico criativo: a “árvore do problema”

O problema é fundamentalmente uma situação desconfortável para a organização, que pode ser evitada. Isto é, o problema deve tornar-se um centro prático de ação, mesmo que existam variáveis ligadas à explicação do mesmo, sobre as quais possuímos baixa governabilidade. A identificação, seleção e explicação do problema (através do fluxograma explicativo ou “árvore do problema”) é passo fundamental porque dele deriva toda a construção posterior da metodologia. Na percepção de Matus (1993, p. 312):

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

Iniciar o planejamento pela identificação de problemas (e oportunidades) apresenta inúmeras vantagens metodológicas. A seguir enumeramos algumas delas:

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



Os problemas que predominam no universo social, na gestão pública em especial, são aqueles ditos “quase estruturados”, que exigem metodologias de planejamento de qualidade diferenciada. Alguns critérios para a seleção de problemas podem ser:

- a natureza e a intensidade do impacto do problema nas diretrizes estratégicas da organização;
- o valor político atribuído ao problema;
- o período de maturação dos sintomas e efeitos do problema (um mandato, por exemplo);
- os recursos dominantes necessários para seu enfrentamento e solução;
- o grau de governabilidade e eficácia exigidos do governo ou organização;
- a reação dos outros atores diante dos problemas selecionados;
- os custos (financeiros ou não) do adiamento de seu enfrentamento;
- a exigência de padrões de inovação ou continuidade;
- os impactos (ou abrangência) do problema em nível regional.

Explicar bem o problema é fundamental para desenhar os projetos e ações na continuidade do planejamento. Muitos problemas iniciais, que foram descartados pelo grupo, surgem novamente como causas ou consequências dos problemas escolhidos. Esse entrelaçamento de problemas é um indicador importante da pertinência situacional do método.

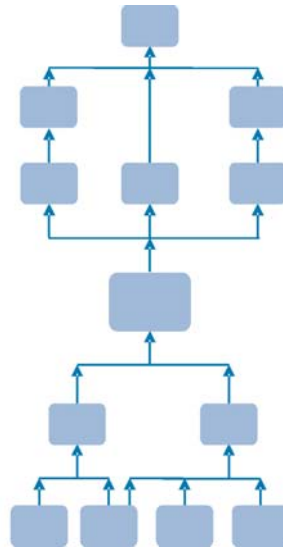
Outra finalidade do detalhamento do problema é *concentrar as atenções nas causas* e não nos efeitos ou sintomas do problema. A identificação das causas dos problemas é fundamental e ainda podemos descrevê-las segundo os diferentes graus de governabilidade que temos sobre elas. Por exemplo, existem regras jurídicas ou condicionamentos estruturais (ou históricos) que ajudam a conformar determinados problemas, porém não são centros práticos de ação, pelo menos da ação direta do ator social<sup>1</sup> que está planejando. O principal na explicação de um problema é concentrar as atenções nas suas causas – por isso estas devem ser sempre separadas de sintomas e efeitos. Quanto mais clareza e evidência coletiva das causas de um problema, maiores as chances de desenhar a operação certa para enfrentá-lo e buscar a diretriz estratégica predefinida. As causas mais fundamentais são verdadeiros nós críticos, que precisam ser desatados.

### A “árvore do problema”

Uma “árvore do problema” articula causas, sintomas e efeitos ou consequências. Quanto mais complexo é o problema, maior será o conjunto de causas e efeitos.

A técnica permite o envolvimento participativo dos integrantes do processo. Ajuda a construir acordos básicos sobre os alvos a serem atacados e os programas e projetos a serem desenhados.

Além disso, permite combinar conhecimento técnico, experiência e habilidades políticas, viabilizando o diálogo entre técnicos, dirigentes e gestores públicos.



### Como desenhar a estratégia – a lógica dos atores e cenários

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

A elaboração de cenários é relativamente complexa; depende do grau de informação disponível pelo grupo e da complexidade do problema a ser enfrentado. Quanto maior o âmbito temático do problema e menor, por efeito, a governabilidade do ator que planeja, mais difícil fazer o cenário sem cair na armadilha da “futuraologia especulativa”. Imaginar cenários é como fazer análise de conjuntura, só que para situações prováveis no futuro, tentando criativamente projetar prováveis comportamentos.

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

Construímos três hipóteses básicas sobre o cenário:

- um cenário provável;
- uma variação otimista do cenário provável;
- uma variação pessimista do cenário provável.

É evidente que o conceito de “provável” depende de uma série de fatores entre os quais a quantidade de informação disponível sobre o comportamento passado de determinados agentes sociais e processos, os juízos de valor de cada um sobre o que pode acontecer, uma boa dose de “intuição cognitiva”, de sensibilidade e aprendizado etc. Mesmo com todas as dificuldades, por que é importante tentar elaborar cenários futuros? Porque saber identificar prováveis ameaças e oportunidades com antecipação permite-nos adquirir uma *vantagem estratégica*, além de melhorar a eficácia das

operações pensadas na atualidade. Desenhar cenários possibilita simular a viabilidade futura das ações do plano.

Recomendações no desenho de cenários:

- ter uma visão situacional da realidade como construção social;
- saber que o futuro não é só a extrapolação de padrões comportamentais do passado;
- distinguir tendências conjunturais daquelas estruturais: estabilidade X ruptura de padrão de conduta ou comportamento;
- construir hipóteses alternativas com plausibilidade e factibilidade: possuir a noção de restrição;
- imaginar as surpresas como rupturas dos padrões observados: atenção para focalizar detalhes aparentemente não importantes;
- nunca “congelar” os cenários, nem indicadores quantitativos.

Como lidar com as incertezas? O planejamento situacional concebe a consciência sobre a inevitabilidade de incertezas como uma noção determinante para a elaboração do plano. Não há como ignorar ou esconder as incertezas de modo permanente, a menos que estejamos trabalhando de forma convencional e determinística. O cálculo estratégico nunca pode ser estático. É um processo cujo formato deve mudar continuamente, na medida em que as condições do jogo social são elas mesmas modificadas e produzidas. A organização social que planeja, por sua vez, deve estar sempre preparada para reagir rapidamente, aprendendo com o passado recente, acompanhando cenários, aguçando a imaginação e a intuição criativa.

Ou seja, o planejamento deve de alguma forma preparar a organização para estar em prontidão permanente, preparada para rápida reação diante de imprevistos. Quando aparentemente não houver alternativas políticas, cabe ao ator criar as próprias opções das trajetórias futuras. Sugere-se trabalhar com planos de contingência para as surpresas de alta probabilidade de ocorrência, com significativo impacto sobre as diretrizes ou problemas do plano e cujo custo seja adequado às condições da organização. O preparo de planos de contingência e sua condição *stand by* não podem, em absoluto, diminuir a prontidão diante das surpresas inevitáveis dos cenários futuros.

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

A formulação estratégica é necessária porque a visão situacional do jogo social implica aceitação de outros jogadores e do futuro como resultado nebuloso, aberto e permanente. O centro do momento estratégico é a análise de viabilidade política do plano. Conforme Matus (1993), é um cálculo necessário ao processo de governo, sujeito a fortes elementos de incerteza. A análise não é um mero exercício de predição, mas uma incursão simulada no futuro, expressa também nossa vontade de fazer, tentando criar situações favoráveis

e antecipando o pré-desenho dos projetos viáveis, com potencial para aproveitar as oportunidades abertas e alterar o curso da mudança situacional, num movimento de aproximação da situação-objetivo.

A categoria central que organiza este momento é o poder, resultado das pressões que a força aplicada de cada jogador (ator ou agente social) produz. Aumenta-se a viabilidade do plano quando se acumula mais poder; perde-se poder quando projetos e ações tornam-se inviáveis. Mas o que é o poder? O conceito de poder talvez seja um dos mais complexos na ciência política e Matus (1993, p. 418) responde de uma forma bem pragmática.

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

Respondendo parcialmente a suas próprias perguntas, o autor propõe um conceito multidimensional de poder (tudo é poder); entretanto, o poder só existe como capacidade de fazer ou influir sobre o que os outros fazem, ou seja, está relacionado ao agir e à ação social ou à expectativa de ação (a mera demonstração de poder). Portanto, o poder é uma relação social que sempre se refere ao nosso projeto *vis a vis* o projeto dos demais agentes. É passível de acumulação (estoque de poder) ou perda na arena social quando se “compra” poder (no conflito) de outros atores.

Normalmente a viabilidade de um plano está condicionada à viabilidade política, econômica, técnica e institucional. Destas, a viabilidade política é a mais complexa porque diz respeito imediato às relações que se estabelece com outros atores, aos

recursos dominados e às motivações e interesses pelos problemas concretos. Em resumo, a viabilidade política implica acumular poder “no jogo” e, através desse processo, ser capaz de materializar os resultados do plano e atingir as diretrizes. Só há debate estratégico se reconhecemos nossas limitações, nossas restrições de qualquer ordem. Embora a passividade e conformidade diante das restrições possam configurar uma estratégia deliberada (não há como neutralizar o adversário), a limitação ao que é viável hoje não constitui uma opção estratégica, antes disso traduz a renúncia ao um projeto próprio ou completa adesão ao projeto de outro ator (perda de autonomia). Comumente se colocam três grandes opções estratégicas:

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

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

A formulação estratégica, como percebemos, não é tarefa de simples solução e requer muita reflexão e tempo do grupo de planejamento<sup>2</sup>. Muitas vezes as circunstâncias exigem ceder diante das restrições, buscar aliados, fazer rodeios táticos, atacar pelo ponto de menor resistência dissimular o objetivo de maior valor, esperar uma conjuntura mais favorável. O importante é nunca perder o sentido da direcionalidade do projeto político (o repertório de operações e as diretrizes). O êxito não deve ser alcançado pela simples adaptação dos objetivos, mas pela criação de condições de possibilidade para viabilidade do plano.

O comportamento dos demais atores ou entidades que estão no espaço dos nossos problemas é determinante para a eficácia dos nossos planos, em todos os domínios da viabilidade estratégica. Conhecer profundamente os adversários ou concorrentes, como também os aliados, é condição para formulação da estratégia mais adequada. Identificar suas posições, seus interesses diante dos problemas e projetos, simular sua provável reação no tempo, identificar sua capacidade de resposta, conhecer os recursos críticos que controla, enfim, a viabilidade política de uma estratégia é proporcional ao grau de conhecimento que possuímos sobre o outro, embora não devamos esquecer que esse conhecimento não é definitivo e que os comportamentos são sempre criativos e imprevisíveis.

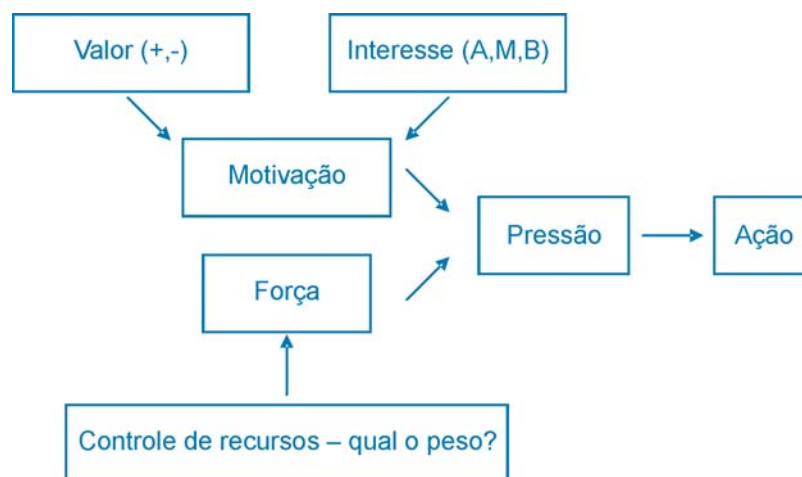
A viabilidade política é, assim, referente sempre às relações de poder e só no momento da interação criativa com os demais é que podemos acumular ou não poder. A força de um “jogador” tem vários atributos. Vejamos os principais:

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

A acumulação é condicionada pelas regras de poder, a institucionalidade fixa as possibilidades-limite.

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

#### Esquema sintético para analisar os demais agentes ou atores



Devemos fazer uma análise dos recursos controlados por ator já analisado. Os recursos no campo do debate estratégico podem ser de múltipla natureza, por exemplo, recursos econômicos, adesão popular, controle dos meios de comunicação, controle de bancadas parlamentares etc. Uma técnica de visualização gráfica simples consiste em montar uma matriz de dupla entrada com os recursos relevantes na primeira coluna e os atores na primeira linha. As casas são preenchidas com alguma graduação que pode ser quantitativa (percentual, p.ex.) ou qualitativa (alto, médio e baixo). Os

atores mais críticos para o problema estratégico são os que representam a um só tempo os maiores graus de motivação, contra e a favor, com as maiores capacidades expressas como controle de recursos críticos.

A melhor estratégia será sempre aquela que aumenta o campo de possibilidades futuras para atingir as diretrizes estratégicas da organização. É por isso que o centro estratégico concreto é a ampliação da governabilidade do ator social que planeja. No setor público, o debate estratégico é crucial para enfrentar a crise do Estado e a fragilização das funções governamentais, a própria despolitização da gestão pública. Novamente é crucial ter uma atitude mental aberta a compreender o mundo e os agentes de uma forma situacional, isto é, relativa ao posicionamento de cada um no tabuleiro do jogo. Gadamer (1997, p. 451) coloca assim a impossibilidade de clarividência absoluta sobre as circunstâncias do jogo social ou a necessária consciência sobre os limites e os horizontes, pois estamos imersos na própria história que descrevemos:

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

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

## Como organizar as informações de forma simples – o “quadro lógico”

Uma forma simples de organizar as informações no planejamento estratégico é o uso do quadro lógico. O Quadro Lógico ou “Método do Quadro Lógico (MQL)” foi desenvolvido a partir da experiência de cooperação internacional para o desenvolvimento estabelecida nos anos sessenta entre as nações desenvolvidas e o terceiro mundo. Sua origem é a *United States Agency for International Development* (Usaid), uma agência de cooperação norte-americana. Ela identificou dificuldades no planejamento dos projetos, falta de clareza para a responsabilização no gerenciamento e ausência de mecanismos para monitorar a efetividade dos projetos contratados. A Usaid, então, produziu uma metodologia chamada *Logical Framework Approach* que foi aprimorada ao longo dos anos de utilização. Com o tempo, organizações internacionais ligadas às estruturas de cooperação para o desenvolvimento, governamentais ou não, adotaram o método.

Atualmente os bancos internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial (BIRD), adotam essa metodologia. O ciclo do MQL será detalhado adiante, mas o essencial é um conceito que ordena meios e fins de maneira lógica pela elaboração de uma matriz onde se relacionam objetivos do projeto, resultado e atividades planejadas, bem como indicadores, fontes de comprovação e suposições importantes. O MQL estabelece, em essência, um discurso estruturado e plausível entre relações de causa e efeito. Por exemplo, os resultados previstos pelo projeto devem contribuir decisivamente para alcançar os objetivos e tal processo deve ser monitorado por indicadores, com suas fontes de comprovação dentro de determinadas suposições. Assim a matriz do MQL apresenta uma lógica vertical (a leitura das colunas) baseada na suposição de que determinados recursos aplicados produzirão resultados que, por sua vez, constituirão o objetivo do projeto que contribuirá para o objetivo superior ou último da organização: o do enfrentamento do problema do plano. É uma leitura de baixo para cima. Há também uma lógica horizontal identificada a partir da relação entre objetivos (superior ou do projeto), indicadores, fontes de comprovação e suposições importantes.

A seguir, um quadro montado a partir do guia do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID, 1997). Apesar da pequena variação nas terminologias, a lógica interna da relação entre os conceitos é a mesma.

O marco lógico inspirou muitas outras metodologias. Um exemplo é o Guia do Modelo Lógico desenvolvido pela Fundação Kellogg dos Estados Unidos (*Logic Model Development Guide: Using Logic Models to Bring Together Planning, Evaluation, and Action*). A fundação, que tem como lema “ajudar as pessoas a ajudarem a si mesmas”, buscava um método simples e eficaz para organizar os projetos de cooperação que desenvolve. No Brasil esta metodologia inspirou recentemente um roteiro técnico para elaborar e avaliar os programas do Plano Plurianual federal de 2008/2011 (ver a nota técnica “Como Elaborar Modelo Lógico de Programa: um roteiro básico” de Ferreira e outros, IPEA, 2007). Esta técnica incorpora vários pontos positivos: análise de problemas, gestão de riscos, diferenciação entre produtos e resultados, entre outros.



## Uma versão simplificada da matriz

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

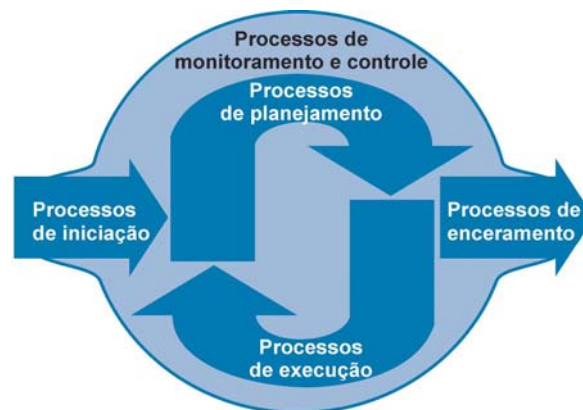
## Como desenhar um projeto - o método do PMI

A sigla PMI quer dizer *Project Management Institute*, uma instituição norte-americana fundada em 1969 que tem por missão sistematizar e divulgar boas práticas na elaboração e execução de projetos, sejam eles aplicáveis na área pública ou privada. A publicação mais importante da instituição – que permite associação e aplica testes para certificação de especialistas – é o chamado *PMBOK Guide*, abreviação de *Project Management Body of Knowledge*, publicado pela primeira vez em 1987. Nesse livro estão desenvolvidas as técnicas, instrumentos e processos para gestão de projetos.

O método prescreve 44 processos de gerenciamento de projetos distribuídos em cinco grandes áreas: iniciação, planejamento, execução, monitoramento e controle e encerramento. A metodologia trabalha com nove áreas de conhecimento (dependendo do ano da edição do PMBOK). Tais áreas abrangem temas como a gestão do escopo do projeto, do tempo, dos custos, das comunicações, da qualidade dos produtos e assim por diante.

As vantagens da utilização da metodologia PMI são evidentes. O PMBOK representa um guia de praticamente todos os temas que importam para desenhar e executar um projeto, com uma padronização de linguagem cada vez mais difundida, o que resulta em milhares de praticantes no mundo inteiro.

A aplicação do guia não deve ser dogmática, pelo contrário, cada tipo de organização, de projeto e de cenário sinaliza um tipo de ênfase ou faseamento diferenciado.



Fonte: PMBOK, 2004

## 5. Como trabalhar com grupos no planejamento

O principal produto de um planejamento estratégico desenvolvido com a utilização de uma metodologia participativa não é o plano estratégico, mas a mudança organizacional proporcionada no processo. (SILVEIRA JR. e VIVACQUA, Planejamento Estratégico e Mudança Organizacional, Atlas, 1999).

A aplicação de metodologias de planejamento exige sempre e em todos os casos um processo de interação de pessoas, configurando fundamentalmente um momento de aprendizagem coletiva. A moderação ou facilitação deve a um só tempo promover a organização e coordenação necessárias ao processo de planejamento, estimular a participação de todos os envolvidos (fator crucial em metodologias participativas) e motivar o grupo para construir soluções de compromisso, sínteses político-administrativas capazes de coesionar o grupo (da direção à base) rumo aos objetivos estratégicos da organização. Portanto, aqui se localiza um primeiro alerta: moderar grupos não é tarefa fácil, especialmente se os grupos apresentam algum grau de conflito interno ou *disputas políticas mal processadas e resolvidas*, eventos comuns no cotidiano da administração pública. A aprendizagem é muito mais do que a mera transferência de conhecimentos. O processo de construção cognitiva da realidade é essencialmente

subjetivo - racionalidade, não racionalidade, conhecimento e intuição, ciência, lógica e arte se misturam inexoravelmente.

A moderação de grupos deve saber potencializar virtudes e trabalhar as debilidades do grupo para que o produto seja resultado da permanente interação, por isso, a importância da metodologia capaz de garantir a expressão comunicativa do grupo entre si. As técnicas e dinâmicas de grupo – muitas vezes utilizadas de forma automática e burocrática – servem basicamente a este propósito: viabilizar formas de expressão, de contato, de aproximação com “o outro” utilizando processos não verbais, trabalhando a carga afetiva, o universo de sentimentos e as competências interpessoais. Resumindo, a moderação de grupo requer toda uma “dramaturgia” que envolve desde as adequadas condições físicas e materiais até a perícia pessoal de quem está protagonizando esse importante papel. Em síntese, as principais variáveis que afetam o processo são: (a) a interação provocada de elementos cognitivos, afetivos e psicomotores (atitudinais); (b) a experiência pessoal vivenciada pelos elementos do grupo e sua identidade coletiva prévia; (c) os diversos estilos de aprendizagem dos participantes; (d) a capacidade do moderador em manter e conduzir o processo de aprendizagem de forma aberta e flexível; e (e) a correta combinação de técnicas de trabalho e aprendizagem com instrumentos metodológicos adequados (dinâmicas, jogos, simulações etc.).

No processo de planejamento o grupo é desafiado a olhar criticamente para a trajetória da organização de que faz parte, sua situação atual e conformação de uma situação objetivo no futuro. Tal momento mobiliza forças variáveis que afetam diferenciadamente esses componentes. Momentos de otimismo e euforia podem dar lugar à frustração e decepção à medida que o processo de planejamento não atingir seus objetivos. Deve-se lembrar que a elaboração de um plano ou projeto é apenas parte do processo de planejamento; na verdade, o processo que envolve o amadurecimento coletivo de uma equipe dirigente ou um setor qualquer é tão ou mais importante que o resultado final desejado por todos. De qualquer forma, o planejamento é um traço cultural e uma prática permanente de gestão estratégica.

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

O conflito de opiniões na dinâmica do grupo é normal, desejável e inevitável. A natureza legítima do conflito decorre de posicionamentos situacionais diferenciados entre os membros do grupo (fontes de informação, objetivos pessoais, crenças, sentimentos, entre outros) e não deve ser bloqueada ou tratada com fugas e evasivas pelo grupo. Será preciso identificar a natureza das diferenças, as condições subjacentes ou o contexto e o seu estágio de evolução, dos primeiros sintomas até a radicalização e

disputa aberta dentro do grupo. Nos processos de planejamento é impossível evitar conflitos a partir da escolha prévia dos participantes de uma mesma posição ou referência política, pois nos processos participativos de fato há sempre uma parte do grupo de planejamento que representa posições eleitas ou delegadas de setores da organização, nem sempre em estrito acordo com os princípios da direção. De qualquer forma, a pior opção no enfrentamento das diferenças internas é deixar que a lealdade baseada unicamente na hierarquia ou o medo de reprovação e punição do chefe reprima a criatividade que só se desenvolve quando as diferenças afloram livremente.

A superação das divergências passa também pela criação de uma atmosfera organizacional (ou clima) que deixe as pessoas à vontade para se expor sem medo ou ameaças (veladas ou diretas). A ameaça de um chefe que levanta a voz ou assume uma postura corporal agressiva e hostil, por exemplo, gera um reflexo defensivo por parte dos funcionários, reduz a tolerância recíproca às diferenças e ambiguidades, à incerteza do novo e não familiar. Liberdade para expressar-se sem censura ou possibilidade de retaliação são fundamentais para aprender a conviver com as diferenças. A saída mais adequada nesses casos é criar as condições para transformar diferenças em soluções de problemas:

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

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

Os jogos dramáticos e as dinâmicas de grupo<sup>3</sup> têm demonstrado enorme utilidade no processo de moderação de grupos de planejamento estratégico por razões evidentes: o jogo estabelece uma ordem lúdica que, ao interromper temporariamente a rotina de trabalho, possibilita a um só tempo estimular a criatividade, a espontaneidade e o convívio democrático (por exemplo, entre pessoas de relação hierárquica subordinada), além de ajudar no processo de maturidade do grupo na medida em que o processo de planejamento avança e gera tensões.

A experiência da comunicação é fundamental na dinâmica de evolução do grupo e no trabalho do moderador. A linguagem que usamos não só descreve uma realidade preexistente como é fonte geradora de novas realidades porque realizamos verdadeiros “atos de fala”<sup>4</sup>: prometemos, pedimos, ofertamos, afirmamos ou declaramos coisas, processos, pessoas, realidades etc. Assim, a linguagem cria e recria constantemente o mundo, fazendo com que o modo como as coisas são dependa de como são ditas. As interpretações sobre o mundo, portanto, são fundamentais para a convivência entre pessoas, grupos, sociedades. No grupo a comunicação ocorre sempre referenciada em dois processos distintos: uma fala ou origem e uma escuta ou destino. Saber escutar as diferentes mensagens é fundamental, entender qual sua história, origem, contexto cultural, ânimo. Escutar é recriar uma identidade com o interlocutor reinterpretando sua fala para fazer ou criar novo sentido. A técnica de moderação deve sempre considerar o processo de conversação. A técnica ou dinâmica a ser utilizada é na essência um processo de “conversação” do grupo entre si e com o moderador. Cada processo de conversação tem uma natureza distinta, pode servir para definir ações, possibilidades, justificativas ou simplesmente manter o processo de conversação em aberto.

A moderação de grupos utiliza frequentemente uma técnica básica para conduzir, motivar e estimular processos comunicativos (conversações) no grupo: *a pergunta com um fio condutor do processo*. A técnica de perguntar ao grupo pode ser uma das mais eficazes ferramentas de moderação, na medida em que provoca, desafia, demanda uma resposta.<sup>5</sup>

A variável-chave para o processo de construção coletiva no grupo de planejamento chama-se comunicação, é a interação verbal e não verbal entre os vários membros do grupo que se estende – antes e depois dos seminários de planejamento – entre a direção da organização e o conjunto dos funcionários, colaboradores, clientes e fornecedores. A concentração e a atenção dos participantes aumentam significativamente através da comunicação visual, uma vez que a associação entre a comunicação verbal e a visualização se complementam. O uso de cartelas (tarjetas) ou papel são exemplos típicos de instrumentos de baixo custo e bons resultados, principalmente porque viabilizam a participação individual de cada membro do grupo<sup>6</sup>.

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

O trabalho em grupos na atividade de planejamento estratégico com enfoque participativo requer procedimentos especiais. O moderador deve ter e saber utilizar

técnicas para despertar o interesse e a curiosidade dos participantes, manejar técnicas de visualização, conhecer princípios e dinâmicas de grupos (jogos dramáticos), saber aplicar em cada caso procedimentos para superar e resolver os conflitos. Deve, entretanto, saber usar sua sensibilidade e intuição, sua própria carga afetiva e emocional para gerar e sustentar processos de aprendizagem. A combinação adequada desses dois elementos distingue a boa da má moderação. Saber moderar é muito mais do que memorizar um conjunto de técnicas de grupo ou um repertório de perguntas.

O papel do moderador é o de proporcionar um processo de autêntica catálise de ideias entre os participantes. Seu dever é viabilizar o processo comunicativo e, portanto, nunca deve manipular ou conduzir o grupo para determinada conclusão. Deve, sim, fazer com que o grupo tenha níveis crescentes de autoconsciência sobre suas virtudes e fraquezas para construir objetivos, coletivamente. A atividade de moderação não pode ser feita seguindo rigorosamente um manual de conduta ou com regras fixas. Saber moderar exige maleabilidade comportamental, flexibilidade metodológica, adaptação sistemática ao padrão do próprio grupo. Sua imparcialidade diante dos temas em debate é fundamental para assumir o papel de facilitador e de mediador confiável dos processos comunicativos. Nessa capacidade residem sua credibilidade e seu profissionalismo também.

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

### Referências bibliográficas

- BROTTO, F. O. *Jogos cooperativos: se o importante é competir, o fundamental é cooperar*. São Paulo: Editora Re-Novada, Projeto Cooperação, 1997.
- BID. *A Management Tool for Improving Project Performance*, Evaluation Office (EVO). 1997.
- KROEHNERT, F. *Jogos para treinamento em Recursos Humanos*. São Paulo: Editora Manole, 2001.
- MATUS, C. *Política, Planejamento e Governo*. Brasília: IPEA, 1993. v. I e II.
- \_\_\_\_\_. *Adeus Senhor Presidente, Governantes e Governados*. São Paulo: Ed. Fundap, 1996a.
- \_\_\_\_\_. *Chimpanzé, Maquiavel e Ghandi, Estratégias Políticas*. São Paulo: Ed. Fundap, 1996b.
- MOSCOVICI, F. (2001) *Desenvolvimento Interpessoal: treinamento em grupo*, Rio de Janeiro: Editora José Olympio.
- SILVEIRA JR. e VIVACQUA, *Planejamento Estratégico e Mudança Organizacional*, São Paulo: Atlas, 1999.
- UM GUIA DO CONJUNTO DE CONHECIMENTOS EM GERENCIAMENTO DE PROJETOS, (*Guia PMBOK*), Pennsylvania, EUA: Project Management Institute Inc., (2004), Four Campus Boulevard, Newtown Square.

---

## Notas

<sup>1</sup> Para Matus (1996, p. 204), o ator social é definido a partir das seguintes características: “a) sua ação é criativa, não segue leis, é singular e único como ente com sentidos, cognição, memória, motivações e força, é produtor e produto do sistema social;b) tem um projeto que orienta sua ação, mesmo que seja inconsciente, errático ou parcial; c) controla uma parte relevante do vetor de recursos críticos do jogo, tem força e capacidade para acumular ou desacumular forças e, portanto, tem capacidade para produzir fatos no jogo social; d) participa de um jogo parcial ou do grande jogo social, não é um analista ou simples observador; e) tem organização estável, que lhe permite atuar como peso de um coletivo razoavelmente coerente; ou, tratando-se da exceção aplicável a uma personalidade, tem presença forte e estável, o que lhe permite atrair, com suas ideias, uma coletividade social, f) poder ser um ator-pessoa ou um ator-grupo, no caso de que se trate de um líder ou de uma direção de uma organização; é um jogador real que acumula perícia e emite julgamentos, não uma ficção analítica; é um produtor de atos de fala e de jogadas”.

<sup>2</sup> Há uma obra de C. Matus dedicada exclusivamente ao debate estratégico no planejamento: “Chimpanzé, Maquiavel e Ghandi, Estratégias Políticas”, São Paulo, Edições FUNDAP, 1996.

<sup>3</sup> Não é nosso objetivo detalhar os roteiros ou métodos de aplicação de jogos dramáticos ou dinâmicas de grupo, já existe vasta literatura em português citada na bibliografia: MOSCOVICI (2001), KROEHNERT, F. (2001), BROTTTO, F. O. (1997), Oficina de Dinâmica de Grupos, de Simão de Miranda, Papirus Editora, A dinâmica do Trabalho de Grupo, de Áurea Castilho, Qualitymark Editora, 1994 ou 100 Jogos Dramáticos, de Ronaldo Yozo, Ágora Editora, 1996, entre outros.

<sup>4</sup> Os *speech acts* ou “atos de fala” são elementos da filosofia da linguagem do americano John R. Searle. Para ele a capacidade dos atos de fala para representar estados de coisas no mundo é uma extensão das capacidades fundamentais da mente para relacionar o organismo ao mundo por meio de estados mentais como a crença e o desejo, e em especial através da ação e da percepção. Sobre a dinâmica da conversação nos processos grupais pode-se consultar o livro *Ontologia del Lenguaje* de Rafael Echeverria (Buenos Aires, Ediciones Granica, 2008).

<sup>5</sup> A técnica de repertórios de perguntas como roteiros para planejamentos e moderações de grupos também é chamada de fio lógico em alguns textos. Sobre o tema pode-se consultar o livro **Facilitação de Projetos**, de Peter Pfeiffer (publicação da GTZ/Caixa, 2006) e o texto introdutório de Maria Colette disponível em: [http://www.preac.unicamp.br/arquivo/materiais/txt\\_apoio\\_maria\\_colette\\_moderacao.pdf](http://www.preac.unicamp.br/arquivo/materiais/txt_apoio_maria_colette_moderacao.pdf)

<sup>6</sup> O uso de pequenos retângulos de papel-cartolina (cartões) onde se pode escrever uma frase ou algumas palavras (com pincel atômico) para facilitar a visualização é o recomendado. As tarjetas de cartolina (papel gramatura 120g. e 22x12 cm.) podem ter formatos (retângulo, oval, redondo) e cores diferentes (no máximo três de tons claros) para expressar diferentes assuntos, estimular estados de ânimo e gerar emoções diferenciadas, criar associações etc. É importante lembrar que as frases escritas devem ser autoexplicativas, argumentos completos. Deve-se tratar a tarjeta com o mesmo cuidado e respeito que a opinião de um participante. As cartelas podem ser afixadas em painéis móveis, papel kraft ou pardo, com alfinetes ou fita adesiva apropriada.

---

## Jackson De Toni

Nacionalidade brasileira. Coordenador Acadêmico do curso e do ambiente virtual de aprendizagem “Planejamento Estratégico no Contexto Ibero-americano”, realizado pela EIAPP/ENAP em 2009. Economista com mestrado em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professor de Planejamento Estratégico na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Gerente de Gestão e Planejamento da Agência de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex) do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

## A unidade de gestão estratégica e a execução do planejamento

*Haley Maria de Sousa Almeida*

O mundo atual tem como característica mudanças rápidas e constantes, que são impulsionadas pelas inovações tecnológicas e pelas transformações sociais. A situação tem se mostrado desafiadora para os governos e para as organizações, em todos os níveis, e requer a busca contínua por novas técnicas, procedimentos e métodos que possibilitem o melhor atendimento às necessidades da sociedade e de seus cidadãos. Esse quadro exige flexibilidade e sensibilidade para buscar novas metodologias que permitam o bom desempenho das funções, direcionado pelo compromisso contínuo com a gestão por resultados.

Nesse contexto, o planejamento estratégico se coloca como um método capaz de propiciar as condições que permitam a antecipação das medidas necessárias, frente aos acontecimentos e às constantes mudanças.

O planejamento é uma função da gestão governamental e organizacional que deve ter clara sua real amplitude e abrangência e observar aspectos básicos quanto às seguintes perspectivas:

- Projeto de governo – é necessário definir as escolhas que precisam ser feitas e os grandes problemas a enfrentar, pois, segundo Matus (1993), “a qualidade de um plano é dada pela qualidade da escolha dos problemas”.
- Governabilidade – deve levar em conta o conjunto das variáveis que participam desse processo e a relação de equilíbrio entre as variáveis controláveis e não controláveis pelo governante.
- Governança – implica a disponibilidade de capacidades instaladas, tais como: competências, liderança, experiência, capacidade administrativa, financeira, tecnológica e outras.

Essas perspectivas são essenciais para o sucesso do plano, pois, prioritariamente, em qualquer empreendimento, é preciso ter definidos o querer (o projeto), o poder (a governabilidade) e o saber (a governança).

As lideranças devem levar em conta as dimensões do planejamento, tais como:

- Elementos – propósitos, objetivos, estratégias, políticas, programas, orçamentos, normas, procedimentos, entre outros;
- Tempo definido – curto, médio e longo prazos;
- Unidades organizacionais – elaboração de julgamento. Nesse caso, têm-se os planejamentos corporativo, de grupos funcionais, de divisões, de departamentos, de produtos, entre outros;



- Características – complexidade ou simplicidade; qualidade ou quantidade; planejamento estratégico ou tático; confidencial ou público; formal ou informal; econômico ou dispendioso;

- Assunto a ser focado – produção, pesquisa, novos produtos, finanças, *marketing*, instalações e outros.

O planejamento é conceituado como um processo contínuo que pode ser desenvolvido para alcançar uma situação desejada de modo mais eficiente, eficaz e efetivo, com maior concentração de esforços e recursos.

O planejamento estratégico pressupõe o estabelecimento de um conjunto de providências a serem tomadas – seja em âmbito de governo, seja no campo organizacional – em situações nas quais o futuro tende a ser diferente do passado. Ele é executado por meio de um processo contínuo, que é também um exercício mental feito pela organização, independentemente da vontade específica de seus dirigentes. Esse tipo de planejamento requer um processo decisório que deve ocorrer antes, durante e depois de sua elaboração e implementação; e deve garantir a confluência de interesses dos diversos fatores que envolvem os componentes advindos da sociedade. Apresenta questionamentos sobre o que fazer, como, quando, quanto, para quem, por que, por quem e onde.

O planejamento quanto aos níveis de decisão de uma organização pode ser:

- **Estratégico** – está relacionado aos objetivos de longo prazo e às estratégias e ações para alcançá-los, que afetam o governo e as organizações como um todo. Os níveis mais altos da organização são os responsáveis por esse tipo de planejamento. Diz respeito à formulação de objetivos e à seleção dos cursos de ação a serem observados para sua concepção, levando em conta as condições externas e internas ao governo e à organização, suas premissas e evolução esperada.

- **Tático** – está relacionado aos objetivos de médio prazo e é desenvolvido, com a finalidade de utilizar recursos disponíveis para a concepção de objetivos previamente fixados, segundo uma estratégia predeterminada para o processo decisório.

- **Operacional** – está associado às decisões e à execução de ações de curto prazo.

## O processo de planejamento de governo no Brasil

A Constituição Federal do Brasil de 1988 estabelece os seguintes instrumentos de planejamento do governo federal:

- Plano Plurianual (PPA);
- Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e
- Lei Orçamentária Anual (LOA).

Assim, a partir da Constituição, a elaboração do orçamento no Brasil passou a obedecer três momentos interdependentes entre si: o Plano Plurianual; uma etapa intermediária que cabe à Lei de Diretrizes Orçamentárias, na qual se definem as regras, limites e prioridades; e uma última etapa que trata da Lei Orçamentária Anual, com a função de prever o volume e definir como serão distribuídos os recursos que o Estado arrecada junto à sociedade a cada ano.

O Plano Plurianual é um instrumento de planejamento de médio prazo que organiza a atuação do governo de forma a obter convergência para os objetivos almejados. Ocorre de forma regionalizada, por meio do estabelecimento de diretrizes, objetivos e metas a serem executados pela administração pública federal, por um período de quatro anos. Tem por objetivo organizar a ação governamental, melhorar o desempenho gerencial da administração pública federal e contribuir para a consecução das prioridades de governo. Apresenta como princípios norteadores: convergência territorial, integração de políticas e programas, monitoramento e avaliação, transparência no uso dos recursos públicos, gestão estratégica dos projetos e programas indutores do desenvolvimento e estabelecimento de parcerias com Estados e iniciativa privada.

O PPA foi concebido para subsidiar também a elaboração da proposta da Lei Orçamentária Anual (LOA), orientando o gasto público para resultados voltados à sociedade e para favorecer a melhoria do desempenho do setor público, incorporando a cultura dos controles gerenciais e de avaliação em três dimensões: efetividade, eficácia e eficiência.

Além do Plano Plurianual, anualmente é formulada e aprovada a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que define as diretrizes para a alocação e execução dos recursos federais.

Assim, do ponto de vista do processo de decisão governamental no Brasil, o PPA é o instrumento que organiza a ação do governo, realizando a mediação entre o planejamento de longo prazo e os orçamentos anuais, que consolidam a alocação dos recursos públicos a cada exercício. Ele vislumbra os impactos futuros – decorrentes de uma tomada de decisão governamental ocorrida no momento atual – e busca implementar um modelo de gestão por resultados, por meio do sistema de monitoramento e pela evolução de indicadores, os quais permitem ao governo avaliar a atuação de cada programa, individualmente e em seu conjunto, possibilitando fazer escolhas e tomar decisões gerenciais que priorizem determinadas ações, em prol das finalidades acordadas.

### Controle e avaliação

A implantação de um sistema de avaliação para o planejamento da gestão governamental e organizacional é complexa. Apesar de haver consenso sobre a importância de se dispor de mecanismos eficazes para controlar, monitorar e avaliar os programas, projetos, ações e metas do planejamento, tal prática ainda não está, de fato, institucionalizada no contexto da administração pública brasileira. Há que se reconhecer, todavia, os esforços e os avanços obtidos na disseminação e na disponibilização de conceitos, métodos e tecnologias que podem agregar valor a esse processo.

Portanto, o controle, o monitoramento e a avaliação são ferramentas vitais para verificar como o governo ou a organização estão indo em direção ao objetivo desejado.

O controle é uma ação que permite assegurar a realização dos objetivos, desafios, metas, estratégias e projetos estabelecidos. A função de controle envolve processos de:

- avaliação de desempenho;
- comparação do desempenho real com os objetivos, desafios, metas e projetos estabelecidos;

- análise dos desvios dos objetivos, desafios, metas e projetos estabelecidos;
- tomada de ação corretiva, provocada pelas análises efetuadas;
- acompanhamento para avaliar a eficiência da ação de natureza corretiva; e
- adição de informações ao processo de planejamento, para desenvolver os ciclos futuros da atividade administrativa.

Devem-se considerar, também, entre outros aspectos, os critérios e parâmetros de controle e avaliação dentro de uma situação adequada de custo *versus* benefícios. À área de controle, monitoramento e avaliação é responsável por:

- identificar problemas, falhas e erros que se apresentam como desvios do planejado, tendo por finalidade corrigi-los e evitar sua reincidência;
- fazer com que os resultados obtidos com as execuções das operações estejam o mais próximo possível dos resultados esperados e possibilitem o alcance dos desafios e a consecução dos objetivos;
- verificar se as estratégias e políticas estão propiciando os resultados esperados, dentro das situações existentes e previstas; e
- gerar informações gerenciais periódicas para assegurar rápida intervenção no desempenho do processo.

Como instrumentos gerenciais, o controle e a avaliação devem, ainda, corrigir ou reforçar o desempenho apresentado; informar sobre a necessidade de alterações nas funções administrativas de planejamento, organização e direção; proteger os ativos da organização (financeiros, tecnológicos, humanos e outros) contra o desperdício e demais irregularidades; garantir a manutenção e o aumento de eficiência e eficácia, na consecução dos objetivos, desafios e metas; informar se os programas, projetos e planos de ação estão sendo desenvolvidos de acordo com o estabelecido, e apresentando os resultados desejados; e informar se os recursos estão sendo utilizados da melhor maneira possível.

Na área pública, compete aos setores de planejamento:

- iniciar o PE (planejamento estratégico), seja de governo, seja de organização, a partir das orientações estratégicas do governo e da própria organização;
- estabelecer o fluxo das informações importantes para os tomadores de decisão;
- facilitar a mudança organizacional durante a execução dos planos estabelecidos;
- estabelecer uma comunicação aprimorada e adequada; além de envolver os vários elementos do governo e da organização para os objetivos, desafios e metas;
- subsidiar os níveis estratégicos com informações que propiciem a tomada de decisão;
- promover a sinergia, no âmbito das unidades organizacionais;
- promover e manter a interação com o ambiente;
- definir estratégias e ferramentas para as ações proativas;
- facilitar e desenvolver processos que possibilitem a descentralização das decisões;
- desenvolver e incentivar modelos organizacionais, adequados aos diferentes contextos; e

- desenvolver mecanismos para obtenção de melhores resultados, bem como mecanismos e ferramentas para fortalecer e agilizar o processo orçamentário.

No campo do controle do planejamento de governo no Brasil, expresso no PPA, a busca da garantia da qualidade do Plano e o alcance das prioridades se dá por meio de um sistema de monitoramento das ações e dos programas, denominado Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan). Esse sistema permite acompanhar o desempenho do PPA e analisar os riscos relacionados a eventos de natureza legal, técnica, orçamentária, financeira, política, dentre outros, que nem sempre estão sob a governabilidade do gestor responsável pela ação ou programa.

### O papel da Unidade de Gestão Estratégica (UGE)

Na década de 1990, surge no cenário mundial uma nova ferramenta de planejamento denominada *Balanced Scorecard (BSC)*, desenvolvida por Kaplan e Norton (2008), para apoiar a mensuração do desempenho da execução das estratégias.

Em um sistema de gestão estratégica, baseado no *BSC*, a implantação de uma Unidade de Gestão da Estratégia (UGE) é de grande importância para criar condições à conquista da excelência. Uma vez que essa unidade consegue ter uma visão geral do processo que está sendo desenvolvido numa organização, ela permite promover situações propícias para alcançar os objetivos propostos no planejamento. A ela são atribuídas funções específicas para viabilizar a execução das estratégias, dos eixos-diretrizes do planejamento em execução. Ela funciona, no dizer de Kaplan e Norton (2008), como o maestro de uma orquestra, buscando a integração de todos os atores – as equipes executivas da estrutura organizacional e seus componentes.

Todavia, ela não estabelece regras nem normas e apenas observa o desempenho das atividades de cada setor, intervindo oportunamente, com vistas ao estabelecimento da sinergia necessária ao cumprimento das metas e objetivos.

Considerando que a conquista e a preservação da confiança pública exigem atenções especiais, a UGE vem ao encontro desses anseios, propiciando significativos benefícios gerenciais sem, contudo, interferir nas responsabilidades e atribuições de qualquer departamento ou equipe executiva. Sua função é a de garantir, sem atritos, o ritmo necessário ao processo do planejamento elaborado. Sua ação se manifesta em cada fase da execução do planejamento, considerando os cronogramas propostos e zelando pelo alinhamento e pela integração na execução da estratégia.

A UGE trabalha com equipes temáticas e gestores locais, buscando somar seus resultados aos da qualidade administrada na organização e visando ao melhor desenvolvimento do processo de gestão, em desenvolvimento. Suas atividades são, pois, de parceria junto a departamentos. Ela pode atuar em conjunto com a área responsável pelos recursos financeiros e orçamentos para viabilizar planos, em consonância com a estratégia a ser executada. Pode atuar também em conjunto com a área de gestão de pessoas, visando estabelecer programas de desenvolvimento de competências, planos de incentivo e processos de aprendizado. Cabe-lhe ainda coordenar os processos de comunicação das estratégias e de gerenciamento das

iniciativas; o compartilhamento das melhores práticas; e a promoção do *benchmarking* interno, um estimulador ao crescimento da organização.

Ao monitorar todos esses componentes, a UGE se municia de ferramentas adequadas que otimizam o funcionamento da organização, inclusive habilitando-se a subsidiar soluções de demandas não previstas e que poderiam interferir nos resultados da gestão.

### Composição da Unidade de Gestão Estratégica

O provimento de pessoal para compor a UGE não significa a contratação de pessoas novas, de talentos especiais que trariam, por essa razão, o aumento das despesas. Seu quadro inicial pode ser formado pelos que lideraram a implantação do novo sistema de gestão, complementados por pessoal das áreas de apoio, gestão de pessoas, qualidade e tecnologia da informação, preferencialmente. O importante é que sejam pessoas que tenham competências e que agreguem valor à equipe, tais como: conhecimento da organização; capacidade de raciocínio conceitual e estratégico; facilidade de comunicação; experiência em gestão de projetos; capacidade de definir prioridades; saber trabalhar em equipe e conquistar o respeito da alta administração.

Como as mudanças requerem líderes que atuem proativamente, a equipe da UGE deve ser prioritariamente composta por pessoas abertas a mudanças e que saibam se posicionar diante de oposições ao processo de gestão estratégica. A UGE pode, também, funcionar como “incubadora de talentos”, admitindo gerentes juniores em seu quadro por um período de até dois anos. Essa prática vem obtendo êxito em algumas empresas.

### Localização da UGE na organização

Para ser mais eficaz, a UGE deve ter acesso direto ao executivo principal da organização, o que pode representar uma mudança nas relações administrativas. Para solucionar esse impasse, ela pode ser subordinada ao gabinete desse executivo, ao qual deve prestar contas da situação que lhe foi confiada. Caso esteja vinculada a um departamento qualquer, sua atuação pode ficar comprometida, principalmente, por não poder exercer plenamente suas funções.

Se estruturada de forma adequada, a UGE será capaz de exercer as suas principais funções de:

- Arquiteta – responsável pelo desenvolvimento e planejamento de estratégias e pelo alinhamento da organização. Atua como “projetista de uma estrutura e de processos para o sistema de gestão estratégica e operacional, integrado e de ciclo fechado”.
- Integradora – elemento essencial de união, buscando o consenso entre a estratégia e o planejamento financeiro e orçamentário – para o alinhamento dos planos e recursos das unidades funcionais de apoio – e coordenando os vínculos entre o planejamento estratégico e as finanças.

- Comunicadora – responsável por fazer fluir as informações necessárias para que todos da organização colaborem na execução da estratégia e, por extensão, do planejamento. Se a organização já conta com um setor de comunicação interna, a UGE deve funcionar como editora, observando se a divulgação da estratégia está sendo feita de forma correta.

### Referências bibliográficas

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Manual de elaboração do Plano Plurianual 2008-2011*. Brasília: MP, 2007.

MARINI, Caio. *Gestão Pública: o debate contemporâneo*. Salvador: Fundação Luiz Eduardo Magalhães, 2003.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. *Texto para discussão n°. 776 – Subsídios para Organizar Avaliações da Ação Governamental*. Brasília: Ipea, 2001.

MATUS, Carlos. *Política, planejamento & governo*. Brasília: Ipea, 1993. 2v. Série 143.

KAPLAN, Robert S; NORTON, David P. *A execução Premium: a obtenção competitiva através do vínculo da estratégia com as operações do negócio*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. Tradução Afonso Celso da Cunha Serra.

NIVEN, Paul R. *Balanced Scorecard passo-a-passo: elevando o desempenho e mantendo resultados*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2005. Tradução Nilza Freire.

TANCREDI, Francisco Bernardini; LOPEZ, Barrios; ROSA, Susana; FERREIRA, José Henrique Germann. *Planejamento em Saúde*. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, 1998. v 2. Série Saúde & Cidadania.

---

#### Haley Maria de Sousa Almeida

Nacionalidade brasileira. Egressa do curso “Planejamento Estratégico no Contexto Ibero-americano”, realizado pela EIAPP/ENAP em 2009. Enfermeira, graduada pela Universidade Federal do Acre. Servidora pública federal, com pós-graduação em Saúde Pública, pela Universidade Federal de Brasília, e em Gestão Pública e Qualidade em Serviço, pela Universidade Federal da Bahia. Atualmente, exerce o cargo de assessora chefe de Planejamento da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).



# El modelo colombiano de planeación: entre la política económica y la programación

*Oliverio Orjuela Aguilar*

## Antecedentes

La importancia que la Constitución Política de Colombia le concede a la Planeación como instrumento para orientar el desarrollo y buscar una distribución eficiente y equitativa de los recursos no se ve realizada en la práctica porque la propia Constitución y la legislación que la desarrolla se han adoptado en un entorno político, ideológico y económico adversos a la intervención del Estado en la economía, lo cual ha producido que los instrumentos, instituciones y acciones de Planeación Estratégica tengan un ámbito de influencia y una capacidad de impacto reducidos.

La actual Constitución Política Colombiana se adoptó en el año 1991, en sustitución de la vigente desde 1886, la cual había dado cierta estabilidad institucional al país desde el punto de vista político, pero también recibía numerosas críticas por su inmovilismo, por su rigidez, por consagrar la exclusión política a fuerzas no tradicionales y por no ajustarse a las realidades de un país completamente diferente como era el de fines del siglo XX.

La nueva carta surgió luego de una amplia movilización ciudadana y como corolario de los acuerdos de paz suscritos con algunos de los grupos insurgentes que actuaban desde hacía algunas décadas, acuerdos que, no obstante, no lograron frenar la intensa violencia política y social que ha padecido el país. Lo que sí permitieron dichos acuerdos, fue la irrupción de nuevos actores políticos, cuya participación en la Asamblea Constituyente fue determinante para introducir algunas normas favorables a la garantía de derechos fundamentales, así como de los derechos económicos, políticos y sociales y para crear instituciones y mecanismos que los salvaguardaran.

También se abrieron paso a algunas nociones novedosas en materia de intervención económica del Estado las cuales, no obstante, no permiten concluir que se trate de una Constitución estatista ni intervencionista, pero que en materia de Planeación, consolidaron y organizaron algunos de los mecanismos que existían previamente y les dieron rango constitucional.

## Marco Constitucional

Los principios constitucionales que rigen la economía nacional y la intervención del Estado y que por tanto determinan el marco de la planeación estatal son: la propiedad del Estado sobre el subsuelo y los recursos naturales no renovables (Art. 332); la libertad de la actividad económica y la iniciativa privada, dentro de los límites del bien común y



de la responsabilidad social (Art. 333); la dirección general de la economía a cargo del Estado (Art. 334) y la obligación de que la Nación y las Entidades Territoriales cuenten con Planes de Desarrollo (Art. 339, inciso 2º), siendo esta última previsión la que mayor importancia reviste para nuestro análisis.

En efecto, la Constitución Política se detiene a determinar la conformación que debe tener el Plan Nacional de Desarrollo, el trámite que debe surtir para su elaboración y las instancias que intervienen en su aprobación y ejecución. Así, señala la carta que el Plan Nacional de Desarrollo está conformado por una parte general (compuesta por “Propósitos y objetivos nacionales de largo plazo”, “Metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo” y “Estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental”) y por un Plan de Inversiones de las Entidades Públicas del Orden Nacional (presupuestos plurianuales de los principales proyectos y programas de inversión pública nacional, con especificación de los recursos financieros para ejecutarlos), además, establece las características que debe reunir la Ley que establezca el Plan de Desarrollo, todo lo cual ilustra el grado de precisión que el constituyente quiso para el proceso de planificación.

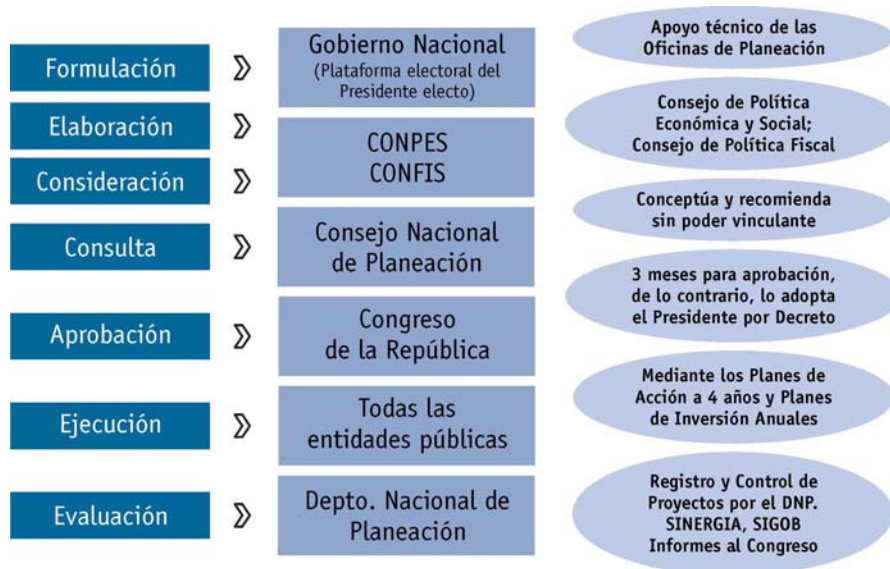
### La Planeación en la práctica

A la luz de los efectos prácticos, el rediseño institucional y la sistematización planteada para el proceso, no obstante, no se tradujo en transformaciones sustanciales del ejercicio de la Planeación con respecto a lo que sucedía con anterioridad, excepto en materia de participación ciudadana, como quiera que desde 1968 ya se había introducido legalmente la planeación de mediano plazo y las administraciones desde 1970 habían adoptado planes cuatrienales de gobierno, se había creado el Departamento Nacional de Planeación (ente técnico de rango ministerial, que se mantiene) y se habían adoptado algunos instrumentos técnicos de seguimiento y control. También existían ya los Consejos de Política Económica y Social y de Política Fiscal, siendo una de las novedades relevantes la creación del Consejo Nacional de Planeación, cuyo papel es meramente consultivo.<sup>1</sup>

Esencialmente, se buscó formalizar la Planeación – concretamente el Plan Nacional de Desarrollo- como el instrumento que permitiría articular la propuesta política del partido ganador de las elecciones con las herramientas de direccionamiento y de gestión administrativa, presupuestaria y de control del Estado. Tal propuesta se expresa en un Proyecto de Ley del Gobierno elegido, la cual se tramita ante el Congreso de la República, previa consulta con la sociedad civil representada en el Consejo Nacional de Planeación, de acuerdo con el esquema que se ilustra en la figura 1. Este esquema se aplica de manera análoga a escala Departamental y Municipal.

Entrando en el terreno teórico, y concebida la Planeación como la “...intervención del Estado dirigida a ordenar el desarrollo de la actividad económica y social, mediante la escogencia de un conjunto de alternativas para realizar los objetivos y las metas deseadas con el mínimo costo social, a través de programas y proyectos, tomando en consideración tanto los recursos como los medios disponibles”<sup>2</sup>, se hace necesario afinar el análisis para diferenciar, como lo hace Calderón<sup>3</sup>, los

conceptos de *Planeación* y de *Política Económica*, reconociendo, no obstante, que esta diferenciación se dificulta en ciertas circunstancias pero que es importante hacerla porque dado el enfoque de política económica, la noción de Planeación puede variar, sin embargo, nos acogeremos a la definición presentada en este párrafo para intentar verificar o refutar la hipótesis planteada.



**Figura 1. Proceso del Plan Nacional de Desarrollo.**

Es conveniente tomar nota, por otro lado, que simultáneamente con la puesta en marcha de la reforma constitucional de 1991 se implantaron en Colombia las políticas derivadas del “Consenso de Washington”, denominadas localmente como “apertura económica” (liberalización) y privatización, junto con la profundización de la descentralización administrativa, fiscal y política (década de los 90) con una transferencia de recursos y competencias del nivel nacional a las Entidades territoriales (Departamentos, Municipios, Distritos, principalmente). Algunos analistas señalan como un caso exótico, que Colombia haya mantenido sus instituciones de Planeación en pleno auge del neoliberalismo, cuando en la mayoría de los países estas instituciones habían sido suprimidas. Ello tiene su explicación en el cambio constitucional comentado.

Al entrar el siglo XXI la situación de conflicto social y político armado, con la proliferación de fenómenos de violencia cada vez más degradados y con la fuerte problemática del narcotráfico afectando al país transversalmente en todas las esferas, se puso en el primer plano de la agenda nacional el tema de la seguridad y el orden público. En este contexto, las apuestas políticas triunfantes en los procesos electorales, apuntaladas además por factores internacionales, son las que han privilegiado el incremento del gasto militar y la salida militar como la única posible para solucionar la compleja problemática nacional en este campo.

Esto ha significado que dentro de los Planes de Desarrollo un punto considerado fundamental ha sido el incremento sostenido de la fuerza pública tanto en número de

efectivos como en capacidad operativa, logística y de inteligencia, así como la “recuperación del territorio” mediante la instalación permanente de cuarteles de la Policía Nacional prácticamente en todos los centros poblados, creación de batallones móviles del Ejército, creación de nuevas guarniciones militares y adquisición de armamento, entre muchas otras acciones.

Debe anotarse además que Colombia, en contraste con su carácter de Estado Social de Derecho consagrado en la Constitución se ha caracterizado históricamente por ser una sociedad profundamente fragmentada, desigual y llena de desequilibrios sociales y regionales, a cuya solución se supone deberían estar orientados los esfuerzos de desarrollo. Algunos rasgos que describen esta situación de exclusión fueron planteados por la Contraloría General de la República en un estudio publicado en 2002 de la siguiente manera:

I – El grado de concentración del ingreso es uno de los mayores de América Latina, quizás el segundo en una región de por sí caracterizada por la desigualdad, habiéndose mantenido invariable durante más de dos décadas y media – ya que el coeficiente de Gini ha oscilado entre 0,54 en 1978 y 0,57 en la actualidad- y con una marcada agudización desde mediados de los noventa, entre otros factores, por la caída del ritmo de crecimiento económico y el desajuste fiscal y financiero – de un promedio anual del 4,5% en el período 1990-1995 a un 0,7% entre 1997 y 2001.

II – El nivel de pobreza no se ha logrado disminuir de manera perdurable y sostenida. Hoy el 59,8% de la población se encuentra bajo la línea de pobreza, rebasando ligeramente el promedio observado desde los setenta, y no obstante haberse reducido frágilmente hasta en 6 puntos en el auge de la economía 1990-1995 – ya que la mejoría fue revertida rápidamente con el ciclo recesivo 1998-2000.

III – La gravedad del problema de la indigencia no ha podido ser superado, dada su persistencia en niveles por encima del 20% de la población en las últimas dos décadas y media, a excepción de los años 1996-1998, pero, de cualquier forma a niveles superiores al 18%

IV – El problema de la desigualdad es de tal carácter estructural que, de acuerdo con el Banco Mundial, “Las reducciones en desigualdad en los sesenta y setenta se han perdido durante las últimas dos décadas (...) la diferencia esperada en ingreso fue responsable de una pérdida de bienestar en detrimento de los más pobres de un 18% entre 1978 y 1995, y de una adicional del 5% a finales de los 90” con la caída del ingreso per cápita de 2145 a 1798 dólares entre 1995 y 2000.

V – La informalidad continúa siendo el sistema de trabajo predominante de la mayoría de la fuerza laboral, abarcando a más del 54% de la misma en la década del 80% hasta más del 61% en la actualidad (...)

VI – El acceso a activos se ha mantenido excesivamente restringido a favor de unos pocos al punto en que, en el caso del crédito, los 50 mayores deudores llegan a absorber el 20% de la cartera comercial del sistema financiero – los 1500 mayores un 75%- y en el mercado accionario las 10 empresas más importantes participan con más del 75% del movimiento (...)

VII – La falta de cobertura del sistema de seguridad social no sólo ha sido tradicionalmente insuficiente y con serias falencias estructurales en términos de falta de solidaridad, equidad y eficiencia, sino que los progresos alcanzados en buena parte de los 90 con incremento importante del gasto público social – de un 8% al 14% del PIB- se revirtieron en algunos campos en los últimos años al punto que apenas un 51% de la población está cubierta en salud básica y menos de un 29% en pensiones (...)

VIII – La disponibilidad y acceso a servicios públicos (...)

IX – La exclusión de la niñez colombiana es muy notoria: el 24% de la población bajo a línea de pobreza es menor de 10 años, 2.5 millones de niños colombianos sufren de maltrato infantil, un millón son desplazados, 13,5% de los menores de 5 años padecen de desnutrición crónica (...)"<sup>1</sup>

Hechas las consideraciones anteriores, resulta importante hacer un rastreo empírico y muy breve sobre el desempeño de la economía y el comportamiento de los indicadores sociales en las últimas décadas en el país, que nos permita someramente ilustrar si la Planeación – en la concepción mencionada- y los múltiples organismos, mecanismos, normativas e instrumentos generados en su entorno, han sido efectivos para encaminar al país por la senda del desarrollo.

### **Un arsenal de instrumentos de Planeación ¿Resultados?**

Las previsiones constitucionales sobre Planeación, tal como quedó dicho, han sido profusamente desarrolladas y reglamentadas, tanto por la Ley como por vía de regulaciones del Departamento Nacional de Planeación y de otros organismos. Los Planes de Desarrollo han ido acompañados de la introducción de nuevas herramientas para el levantamiento de información, bases de datos y sistemas informatizados para el monitoreo y el seguimiento, junto con cambios en las metodologías de medición estadística para la producción de indicadores y para la toma de decisiones. De estos sistemas, merecen especial mención el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública —Sinergia— que busca orientar la administración pública hacia el alcance de resultados

efectivos y el Sistema de Gestión para la Gobernabilidad, SIGOB, que permite al Gobierno y a la ciudadanía realizar un seguimiento detallado a las políticas sociales y económicas y, en general, a los temas prioritarios de la Administración.

Tal como se mencionó antes, las prioridades de la presente década se han orientado a la seguridad y al control del orden público, sin embargo, los Planes de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario” (2002-2006) y “Estado comunitario, Desarrollo para todos” (2006-2010) también han incluido un componente social articulado en siete ejes: (1) Revolución educativa, (2) Protección y seguridad social, (3) Impulso a la economía solidaria, (4) Manejo social del campo, (5) Manejo social de los servicios públicos, (6) País de propietarios y, (7) Calidad de vida urbana<sup>2</sup>, cuya ejecución se ha visto favorecida por el nuevo ciclo de crecimiento económico del período 2003-2007.

En efecto, la economía colombiana no ha tenido un comportamiento muy diferente al de la media latinoamericana desde el punto de vista de los principales indicadores macroeconómicos (Ver, por ejemplo, cuadro 2 Variación del PIB), y ha respondido a los ciclos tanto expansivos como contractivos de la economía mundial. Podría afirmarse, incluso, que dadas las potencialidades de la economía colombiana, su desempeño fue más bien modesto durante los años en que la región de América Latina y el Caribe tuvieron su mejor momento (años 2003 a 2007) y su vulnerabilidad al sector externo quedó evidenciada con la fuerte caída en la variación del PIB acaecida con motivo de la crisis mundial del año 2008 (2,5%, luego de haber crecido el 7.7% durante 2007), y con expectativas de crecimiento cero o negativo para el año 2009.

Dado este desempeño aceptable del crecimiento de la riqueza en años recientes, sería presumible el mejoramiento de las condiciones sociales y de la calidad de vida de los ciudadanos, a partir de esfuerzos para la superación de la inequidad como los postulados por los Planes de Desarrollo mencionados. Efectivamente, el Gobierno Nacional reclama entre sus logros, algunos de esos indicadores tales como el mejoramiento en el coeficiente de Gini, la reducción de la población en situación de pobreza y en indigencia y el crecimiento en el número de personas atendidas con los programas de carácter asistencial.

Un análisis de las cifras de la CEPAL como las mostradas en los cuadros 1 y 3 anexos, reflejan, sin embargo, que las variaciones han sido mínimas y que tras el nuevo ciclo de crecimiento, la distribución de la riqueza no se ha producido ni se han generado condiciones para superar la inequidad estructural que aqueja a la mayor parte de la población.

Según lo advierte un informe elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, de octubre de 2009<sup>3</sup> Colombia no cumplirá las metas ODM de mejoramiento de los índices de pobreza ni de indigencia, fijadas para el año 2015. Este informe establece igualmente que Colombia no conseguirá reducir las tasa de analfabetismo para personas entre 15 y 25 años, ni tampoco la cobertura en educación media, y preescolar, el porcentaje de mujeres en embarazo, ni la cobertura de saneamiento básico y de acueducto urbano, presentándose como uno de los países más rezagados junto con República Dominicana, Honduras, El Salvador y Guatemala.

La situación actual de desaceleración del crecimiento, con caídas profundas en la producción industrial, en las exportaciones y en las importaciones no ofrecen una perspectiva halagüeña para creer que el empleo pueda crecer (actualmente la tasa de desocupación es del 12,1%) dado que no creció en la época de mejor desempeño de la economía y pese a que las reformas en el campo laboral (flexibilización) del año 2002 con las que se restó capacidad adquisitiva a los salarios y se eliminaron otros beneficios derivados de la relación laboral, fueron anunciadas y justificadas como necesarias para la creación de nuevos empleos.

Capítulo aparte merece la catastrófica situación humanitaria que significa la existencia de más de 4 millones de refugiados internos (víctimas del desplazamiento forzado), población que lejos de disminuir con la aplicación de las políticas de seguridad, continúa aumentando año por año y frente a la cual las acciones asistencialistas se ven desbordadas y son insuficientes, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional en numerosas acciones de amparo y otras sentencias de protección a esta población<sup>4</sup>. Este altísimo número (cerca del 10% de la población), coloca a Colombia en la vergonzosa situación de ser el segundo país en número de refugiados en el mundo y que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, no duda en calificar como una de las situaciones más graves del planeta<sup>5</sup>.

Frente a éste problema, el Plan de Desarrollo actual, presenta como respuesta algunas acciones de carácter paliativo como la inclusión de las familias desplazadas en el programa "Familias en Acción" (entrega de ayudas en efectivo condicionadas), la afiliación de las personas desplazadas al Régimen Subsidiado en Salud y la inclusión de alumnos en condición de desplazamiento al sistema educativo público, es decir todas acciones de atención a la población desplazada sin que sea clara una estrategia para prevenir el desplazamiento ni para resarcir a las víctimas del conflicto<sup>6</sup>.

Esto nos lleva a plantear posibles explicaciones sobre la efectividad de la Planeación como instrumento para alcanzar el desarrollo en el caso Colombiano: ¿Ha fallado la Planeación o han sido inadecuadas las bases sobre las cuales se han construido los planes de desarrollo? A juzgar por los resultados que muestran los balances institucionales no es así, ya que según estos, la mayoría de las metas y objetivos se están cumpliendo con satisfacción<sup>7</sup>.

¿Cómo explicar esta paradoja de Planes que se cumplen pero realidades que no cambian o resultados que no se alcanzan? Quizás en el campo del mercado de trabajo un buen ejemplo de que esto está sucediendo: al tiempo que se carece de políticas activas de generación de empleo, se toman medidas como la flexibilización laboral y se promueve algo llamado "confianza inversionista", asegurando que estas acciones por sí solas conducirán a la creación de nuevos empleos: el resultado está a la vista, la informalidad y la precariedad laboral se incrementan, y el desempleo no cede terreno. ¿Será acaso que se está denominando Planeación a lo que en realidad es un conjunto de instrumentos de programación y monitoreo, mientras la esfera de lo que debía ser objeto de verdadera Planeación se está dejando a cargo de la Política Económica? La excesiva fe en las bondades del mercado parece actuar, en nuestro caso, en detrimento de una verdadera Planeación del desarrollo.

**Cuadro 1. Índice de Gini, en Áreas Urbanas y Rurales (Valores Entre 0 y 1) (1)**

País	Años	Nacional	Urbana	Rural
Argentina	1990	...	0.501 a/	...
	1999	0.542 b/	0.539 c/	...
	2006	0.510 b/	0.519 d/	...
Bolivia	1989 e/	...	0.538	...
	1999	0.586	0.504	0.640
	2007	0.565	0.499	0.599
Brasil	1990	0.627	0.606	0.548
	1999	0.640	0.625	0.577
	2007	0.590	0.579	0.563
Chile	1990	0.554	0.542	0.578
	2000	0.559	0.553	0.511
	2006	0.522	0.517	0.506
Colombia	1994	0.601	0.579	0.570
	1999	0.572	0.564	0.525
	2005 f/	0.584	0.587	0.495
Costa Rica	1990	0.438	0.419	0.419
	1999	0.473	0.454	0.457
	2007	0.484	0.479	0.441
Ecuador	1990	...	0.461	...
	1999	...	0.521	...
	2007	0.540	0.520	0.484
El Salvador	1995	0.507	0.466	0.442
	1999	0.518	0.462	0.462
	2004	0.493	0.455	0.456
Guatemala	1998	0.560	0.525	0.510
	2002	0.543	0.524	0.470
	2006	0.585	0.547	0.526
Honduras	1990	0.615	0.561	0.558
	1999	0.564	0.518	0.512
	2007	0.580	0.494	0.571
México	1989	0.536	0.530	0.453
	2000	0.542	0.493	0.553
	2006	0.506	0.478	0.466
Nicaragua	1993	0.582	0.549	0.536
	1998	0.584	0.551	0.558
	2005	0.532	0.500	0.497
Panamá	1991	0.560	0.530	0.514
	1999	0.536	0.499	0.481
	2007	0.524	0.471	0.528
Paraguay	1990 g/	...	0.447	...
	1999	0.565	0.497	0.570
	2007	0.539	0.482	0.586
Perú	1997	0.532	0.473	0.451
	1999	0.545	0.498	0.427
	2004	0.505	0.471	0.398
República Dominicana	2002	0.537	0.535	0.464
	2005	0.569	0.568	0.542
	2007	0.556	0.564	0.508
Uruguay	1990	...	0.492	...
	1999	...	0.440	...
	2007	...	0.457	...
Venezuela	1990	0.471	0.464	...
	1999	0.498	...	...
	2007	0.427	...	...

a/ Área metropolitana.

b/ Gran Buenos Aires.

c/ Veintiocho aglomeraciones urbanas.

d/ Treinta y una aglomeraciones urbanas.

g/ Área metropolitana de Asunción.

(1) Fuente: Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2008. CEPAL. Disponible en [http://websie.eclac.cl/anuario\\_estadistico/anuario\\_2008/esp/index.asp](http://websie.eclac.cl/anuario_estadistico/anuario_2008/esp/index.asp)

**Cuadro 2. América Latina y El Caribe: Tasas de Variación del Producto Interno Bruto (Tasa de Variación Anual) (1)**

Países	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Argentina	- 1,8	10,6	9,6	5,7	5,8	- 2,8	5,5	8,1	3,9	- 3,4	- 0,8	- 4,4	-10,9	8,8	9,0	9,2	8,5	8,7	6,8
Belice	11,4	2,6	8,2	6,2	0,3	0,3	1,7	3,6	3,7	8,4	12,3	5,0	5,1	9,3	4,6	3,0	4,7	1,2	6,0
Bolivia	4,6	5,3	1,6	4,3	4,7	4,7	4,4	5,0	5,0	0,4	2,5	1,7	2,5	2,7	4,2	4,4	4,8	4,6	5,8
Brasil	- 4,4	1,0	- 0,5	4,9	5,9	4,2	2,2	3,4	0,0	0,3	4,3	1,3	2,7	1,1	5,7	3,2	4,0	5,7	5,9
Chile	3,7	8,0	12,3	7,0	5,7	10,6	7,4	6,6	3,2	- 0,8	4,5	3,4	2,2	3,9	6,0	5,6	4,3	5,1	3,8
<b>Colombia</b>	<b>4,3</b>	<b>2,4</b>	<b>4,4</b>	<b>5,7</b>	<b>5,1</b>	<b>5,2</b>	<b>2,1</b>	<b>3,4</b>	<b>0,6</b>	<b>- 4,2</b>	<b>2,9</b>	<b>2,2</b>	<b>2,5</b>	<b>4,6</b>	<b>4,7</b>	<b>5,7</b>	<b>6,8</b>	<b>7,7</b>	<b>3,0</b>
Costa Rica	3,6	2,3	9,2	7,4	4,7	3,9	0,9	5,6	8,4	8,2	1,8	1,1	2,9	6,4	4,3	5,9	8,8	7,3	3,3
Cuba	- 2,9	- 10,7	-11,6	-14,9	0,7	2,5	7,8	2,8	0,2	6,2	5,9	3,2	1,4	3,8	5,8	11,2	12,1	7,3	4,3
Dominica	6,4	2,2	2,7	1,9	4,3	3,4	2,8	2,5	3,2	0,6	0,6	- 3,6	- 4,2	2,2	6,3	3,4	5,2	3,4	3,4
Ecuador	2,7	5,2	1,5	0,3	4,7	1,7	2,4	4,1	2,1	- 6,3	2,8	5,3	4,2	3,6	8,0	6,0	3,9	2,5	6,5
El Salvador	4,8	3,6	7,5	7,4	6,1	6,4	1,7	4,2	3,7	3,4	2,2	1,7	2,3	2,3	1,9	3,1	4,2	4,7	3,0
Granada	5,2	3,6	1,1	- 1,2	3,3	- 1,9	5,0	5,4	3,7	6,3	7,5	- 3,9	2,1	8,4	- 6,5	12,0	- 1,9	3,6	2,1
Guatemala	3,1	3,7	4,8	3,9	4,0	4,9	3,0	4,4	5,0	3,8	3,6	2,3	3,9	2,5	3,2	3,3	5,3	5,7	3,3
Guyana	- 3,0	6,0	7,8	8,2	8,4	5,1	7,0	6,2	- 1,7	3,8	- 1,4	2,3	1,1	- 0,7	1,6	- 2,0	5,1	5,4	4,8
Haití	1,0	1,9	- 5,3	- 5,4	-11,9	9,9	4,1	2,7	2,2	2,7	0,9	- 1,0	- 0,3	0,4	- 3,5	1,8	2,3	3,2	1,5
Honduras	0,1	3,3	5,6	6,2	- 1,3	4,1	3,6	5,0	2,9	- 1,9	5,7	2,7	3,8	4,5	6,2	6,1	6,3	6,3	3,8
Jamaica	6,3	0,8	1,7	2,0	0,9	2,5	0,2	- 1,0	- 1,2	1,0	0,7	1,5	1,1	2,3	1,0	1,4	2,5	1,2	0,0
México	5,1	4,2	3,6	2,0	4,4	- 6,2	5,2	6,8	5,0	3,8	6,6	0,0	0,8	1,4	4,0	3,2	4,8	3,2	1,8
Nicaragua	- 0,1	- 0,2	0,4	- 0,4	3,3	5,9	6,3	4,0	3,7	7,0	4,1	3,0	0,8	2,5	5,3	4,3	3,9	3,8	3,0
Panamá	8,1	9,4	8,2	5,5	2,9	1,8	2,8	6,5	7,3	3,9	2,7	0,6	2,2	4,2	7,5	7,2	8,5	11,5	9,2
Paraguay	3,1	2,5	3,4	3,9	3,7	5,5	0,4	3,0	0,6	- 1,5	- 3,3	2,1	0,0	3,8	4,1	2,9	4,3	6,8	5,0
Perú	- 5,4	2,8	- 0,4	4,8	12,8	8,6	2,5	6,9	- 0,7	0,9	3,0	0,2	5,0	4,0	5,1	6,7	7,6	8,9	9,4
Rep. Dom.	- 5,5	0,9	10,5	7,2	2,3	5,5	7,1	8,0	7,0	6,7	5,7	1,8	5,8	- 0,3	1,3	9,3	10,7	8,5	4,5
Uruguay	0,3	3,5	7,9	2,7	7,3	- 1,4	5,6	5,0	4,5	- 2,8	- 1,4	- 3,4	-11,0	2,2	11,8	6,6	7,0	7,4	11,5
Venezuela	6,5	9,7	6,1	0,3	- 2,3	4,0	- 0,2	6,4	0,3	- 6,0	3,7	3,4	- 8,9	- 7,8	18,3	10,3	10,3	8,4	4,8
A.L. y Caribe	0,3	3,8	3,2	3,5	4,8	0,5	3,7	5,5	2,5	0,4	4,0	0,4	- 0,4	2,2	6,1	4,9	5,8	5,7	4,6
<b>A. Latina</b>	<b>0,2</b>	<b>3,9</b>	<b>3,3</b>	<b>3,5</b>	<b>4,8</b>	<b>0,4</b>	<b>3,7</b>	<b>5,5</b>	<b>2,5</b>	<b>0,3</b>	<b>4,0</b>	<b>0,4</b>	<b>- 0,4</b>	<b>2,2</b>	<b>6,1</b>	<b>4,9</b>	<b>5,8</b>	<b>5,8</b>	<b>4,6</b>

a/ cifras preliminares

(1) Fuente: Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2008. CEPAL. Disponible en [http://websie.eclac.cl/anuario\\_estadistico/anuario\\_2008/esp/index.asp](http://websie.eclac.cl/anuario_estadistico/anuario_2008/esp/index.asp) CUADRO



### 3. Personas en Situación de Pobreza e Indigencia, en Áreas Urbanas y Rurales (Porcentaje del Total de Personas)

País	Año	Pobreza			Indigencia/ b/						
		Nacional/	Urbana Área Total metrop.	Rural Resto	Nacional/	Urbana Área Total metrop.	Rural Resto				
Argentina	1994	...	16.1	13.2	21.2	...	...	3.4	2.6	4.9	...
	1999	...	23.7	19.7	28.5	...	...	6.7	4.8	8.8	...
	2006	...	21.0	19.3	22.8	...	...	7.2	6.7	7.9	...
Bolivia	1994	...	51.6	...	...	...	...	19.8	...	...	...
	1999	60.6	48.7	45.0	63.9	80.7	36.4	19.8	17.5	29.0	64.7
	2007	54,0	42,4	40,6	44,9	75,8	31,2	16,2	15,4	17,4	59,0
Brasil	1996	35.8	30.6	...	...	55.6	13.9	9.6	...	...	30.2
	1999	37.5	32.9	...	...	55.3	12.9	9.3	...	...	27.1
	2007	30,0	26,9	...	...	45,7	8,5	6,6	...	...	18,1
Chile	1994	27.6	27.0	18.4	33.4	31.1	7.6	7.1	4.2	9.3	9.9
	2000	20.2	19.7	14.4	23.4	23.7	5.6	5.1	3.9	6.0	8.4
	2006	13.7	13.9	10.4	16.0	12.3	3.2	3.2	2.3	3.7	3.5
Colombia	1994	52.5	45.4	37.6	48.2	62.4	28.5	18.6	13.6	20.4	42.5
	1999	54.9	50.6	43.1	53.1	61.8	26.8	21.9	19.6	22.7	34.6
	2005	46.8	45.4	33.8	48.6	50.5	20.2	18.2	12.0	19.9	25.6
Costa Rica	1994	23.1	20.7	19.1	22.7	25.0	8.0	5.7	4.6	7.1	9.7
	1999	20.3	18.1	17.5	18.7	22.3	7.8	5.4	4.3	6.5	9.8
	2007	18,6	17,8	16,2	23,9	19,6	5,3	4,2	3,8	5,7	6,8
Ecuador	1994	...	57.9	...	...	...	...	25.5	...	...	...
	1999	...	63.5	...	...	...	...	31.3	...	...	...
	2007	42,6	38,8	...	...	50,0	16,0	12,4	...	...	23,0
El Salvador	1995	54.2	45.8	34.7	55.1	64.4	21.7	14.9	8.8	20.1	29.9
	1999	49.8	38.7	29.8	48.7	65.1	21.9	13.0	7.7	19.0	34.3
	2004	47,5	41,2	33,2	48,6	56,8	19,0	13,8	8,4	18,8	26,6
Guatemala	1998	61.1	49.1	...	...	69.0	31.6	16.0	...	...	41.8
	2002	60.2	45.3	...	...	68.0	30.9	18.1	...	...	37.6
	2006	54,8	42,0	...	...	66,5	29,1	14,8	...	...	42,2
Honduras	1994	77.9	74.5	68.7	80.4	80.5	53.9	46.0	38.3	53.7	59.8
	1999	79.7	71.7	64.4	78.8	86.3	56.8	42.9	33.7	51.9	68.0
	2007	68,9	59,9	47,8	64,0	78,8	45,6	26,2	18,0	32,5	61,7
México	1994	45.1	36.8	...	...	56.5	16.8	9.0	...	...	27.5
	2000	41.1	32.3	...	...	54.7	15.2	6.6	...	...	28.5
	2006	31,7	26,8	...	...	40,1	8,7	4,4	...	...	16,1
Nicaragua	1993	73.6	66.3	58.3	73.0	82.7	48.4	36.8	29.5	43.0	62.8
	2001	69.3	63.8	50.8	72.1	77.0	42.4	33.4	24.5	39.1	55.1
	2005	61,9	54,4	48,7	58,1	71,5	31,9	20,8	16,4	23,7	46,1
Panamá	1994	...	25.3	...	...	...	...	7.8	...	...	...
	1999	...	20.8	...	...	...	...	5.9	...	...	...
	2007	29,0	18,7	...	...	46,6	12,0	5,0	...	...	24,1
Paraguay	1994	...	49.9	42.2	59.3	...	...	18.8	12.8	26.1	...
	2001	61.0	50.1	42.7	59.1	73.6	33.2	18.4	10.4	28.1	50.3
	2007	60,5	55,2	53,1	58,3	68,0	31,6	23,8	22,2	26,3	42,5
Perú	1997	47.6	33.7	...	...	72.7	25.1	9.9	...	...	52.7
	2001	54.8	42.0	...	...	78.4	24.4	9.9	...	...	51.3
	2006	44,5	31,2	...	...	69,3	16,1	4,9	...	...	37,1
República Dominicana	2002	47.1	42.4	...	...	55.9	20.7	16.5	...	...	28.6
	2006	44.5	41.8	...	...	49.5	22.0	18.5	...	...	28.5
	2007	44,5	43,0	...	...	47,3	21,0	19,0	...	...	24,6
Uruguay	1994	...	9.7	7.5	11.8	...	...	1.9	1.5	2.2	...
	1999	...	9.4	9.8	9.0	...	...	1.8	1.9	1.6	...
	2007	...	18,1	18,9	17,4	...	...	3,1	4,5	1,9	...
Venezuela	1994	48.7	47.1	25.8	52.0	55.6	19.2	17.1	6.1	19.6	28.3
	1999	49.4	...	...	...	...	21.7	...	...	...	...
	2007	28,5	...	...	...	...	8,5	...	...	...	...
América Latina	1994	45.7	38.7	...	...	65.1	20.8	13.6	...	...	40.8
	2000	42.5	35.9	...	...	62.5	18.1	11.7	...	...	37.8
	2007	34,1	28,9	...	...	52,1	12,6	8,1	...	...	28,1

(2) Fuente: CEPAL op.cit.

---

## Notas

<sup>1</sup> Para una descripción detallada de la normatividad y el diseño institucional en materia de Planeación en Colombia durante el siglo XX, véase: MORCILLO Pedro Pablo, "La Planeación en Colombia; historia, derecho y gestión" Universidad Piloto. Ed. Gustavo Ibáñez. Bogotá D.C. 2002

<sup>2</sup> De acuerdo con la definición de CALDERÓN RIVERA Camilo, "Planeación Estatal y Presupuesto público" Ed. Legis. Bogotá, 2000. pp 24

<sup>3</sup> CALDERÓN. (Op.cit. pp 25), considera que la diferencia radica en el plazo de las medidas, así, mientras que se Planea a largo plazo, se fijan Políticas Económicas para el corto y mediano plazo.

<sup>4</sup> CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA "Colombia: entre la exclusión y el desarrollo" Luis Jorge Garay, Director Académico. Primera Edición. Bogotá, julio 2002, pp xxiv-xxvi

<sup>5</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Avances y retos de la Política Social en Colombia. Bogotá, febrero 2008. Disponible en <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DDS/politica%20social%20febrero.pdf>

<sup>6</sup> PNUD Colombia. CONTRIBUCIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO DEPARTAMENTALES AL LOGRO DE LOS ODM. Bogotá, oct. 2009. Disponible en [http://www.pnud.org.co/img\\_upload/61626461626434343535373737353535/Presentacion\\_Octubre\\_22.pdf](http://www.pnud.org.co/img_upload/61626461626434343535373737353535/Presentacion_Octubre_22.pdf)

<sup>7</sup> Un resumen de las sentencias de la Corte Constitucional sobre la población desplazada puede ser consultada en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2522.pdf>

<sup>8</sup> <http://www.acnur.org/crisis/colombia/desplazamiento.htm>

<sup>9</sup> Durante el año 2009 el gobierno nacional se opuso a la aprobación de una ley para compensar a las víctimas del conflicto armado, porque en el texto de la misma se incluyó a las víctimas de agentes del Estado.

<sup>10</sup> Ver por ejemplo el documento "Balance del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 Estado Comunitario: desarrollo para todos", octubre de 2009 disponible en [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)

---

## Oliverio Aguilar

Nacionalidad colombiana. Participante del curso "Planejamento Estratégico no Contexto Ibero-Americano", realizado por EIAPP/ENAP en 2009. Ingeniero Industrial de la Universidad Distrital de Bogotá y Administrador Público de la Escuela Superior de Administración Pública de Colombia, Magister en Administración y Gerencia Pública del Instituto Nacional de Administración Pública de España. Asesor de Gestión de la Contraloría General de la República de Colombia, Investigador y docente universitario.



# La planificación y apoyo a la coordinación del Gobierno en la toma de decisiones

*Mireidis Josefina Marcano Cabello*

*“Formemos una Patria a toda costa y todo lo demás será tolerable”  
(1816, carta de Simón Bolívar a Luís Brión)*

*“inventamos o erramos”  
Simon Rodríguez.*

## Introducción: cambios políticos en Venezuela

En Venezuela desde hace más de 10 años se vive un proceso de cambios políticos bastante novedoso, que a partir del 2005 ha tomado como soporte filosófico ideológico la denominación de Socialismo del Siglo XXI, un socialismo a la venezolana, para diferenciarlo del socialismo históricamente conocido.

Decir que existe una definición de lo que significa socialismo del siglo XXI, es incorrecto, este sistema de pensamiento y acción aún está construyéndose, sin embargo, existen características que pueden identificarse, tales como:

- El interés social y colectivo está por encima del interés individual y privado.
- El pueblo toma su lugar como soberano y la estructura del Estado obedece a sus requerimientos y necesidades.
- La solidaridad entre colectivos sociales es un valor fundamental.
- La participación protagónica del pueblo organizado en distintas formas: Mesas Técnicas de Agua, Comités de Tierras, Cooperativas, Consejos Comunales y Comunas.
- La nacionalización de empresas y el control de ellas por parte del Estado en pro del bien republicano.
- El impulso de empresas de producción social y de propiedad colectiva.
- El proceso de sustitución de importaciones, y la creación de industrias.
- El Estado como garantizador de los servicios públicos, salud y educación, de forma igualitaria.
- El impulso de procesos de integración regional, tomando en cuenta las diferencias entre las naciones que intervienen, sus necesidades sociales, sus ventajas y desventajas.
- La unión cívico militar.
- El desarrollo de un sistema de medios de comunicación alternativos, de base y comunitarios.
- La libertad de asociación sindical y gremial, la libertad y plenitud de los derechos civiles y políticos.

Los enunciados descritos en muchos casos son aún una aspiración, en otras una realidad.

Estamos hablando del enfrentamiento de dos sistemas. Uno que se implantó y se afianzó por más de 40 años, a través de la democracia representativa, basado en la repartición del poder entre los dos partidos mayoritarios: Acción Democrática y el Comité Electoral Social Cristiano Copey, la puesta en marcha de una agenda de Estado neoliberal y la subordinación de la élite nacional al interés extranjero, dejándole a las mayorías un rol pasivo de participación electoral para cada uno de los procesos de elección popular.<sup>1</sup> Práctica en la cual la acción del pueblo se formó para el silencio y la no participación en los asuntos públicos y políticos que estuvo reservada para una élite.

Y otro basado en la reivindicación de los ideales bolivarianos, de nuestra gesta emancipadora (próceres como Manuel Gual y José María España, del Precursor de la Independencia, el Generalísimo Sebastián Francisco de Miranda, nuestro genio Libertador Simón Bolívar, el Gran Mariscal de Ayacucho, Antonio José de Sucre, José Félix Ribas.) que prioriza las necesidades sociales, encima de los intereses económico de unos pocos, dueños del sistema de producción capitalista<sup>2</sup>.

De esta manera se formó una cultura de desprecio hacia la actividad política que beneficiaba al grupo que siempre ostentaba el poder, pactaba con los capitales económicos internos y de los países más poderosos, que prefería importar a producir, endeudarse a pensar en acciones de beneficio colectivo y que, en definitiva, debilitaba cada vez más el accionar del Estado, tal y como lo plantea el Neoliberalismo: El Estado mínimo y el Estado ultramínimo<sup>3</sup>.

Este sistema contaminó todas las estructuras y por supuesto que la planificación y el desarrollo estaban visto desde esa óptica, por eso el planteamiento de los paquetes económicos, diseñados por grupos de tecnócratas divorciados de una realidad social, que clamaba clandestinamente por ser escuchados.

Los revolucionarios de hoy, estamos llamados a ser fieles a la moral bolivariana, a la ética y al espíritu socialista, para vivir la plenitud; la libertad, la igualdad y la solidaridad. Para fortalecer nuestro socialismo del siglo XXI debemos rescatar el espíritu de Angostura: "En el mundo la idea de un pueblo que no se contenta con ser libre y fuerte, sino que quiere ser virtuoso<sup>4</sup>".

### **De la democracia representativa a la democracia participativa y protagónica**

Durante la cuarta república<sup>5</sup> los ciudadanos venezolanos no discutieron ni participaron de ninguna de las decisiones importantes del Estado como cambios de Constitución o modificaciones a las leyes. A los venezolanos no se les consultó cuando el gobierno asumió medidas económicas que desangraban a los menos favorecidos, pero que complacían a los organismos financieros multilaterales como el FMI, y el Banco Mundial.

Al igual que en las dictaduras militares de América Latina en los años sesenta, setenta, ochenta y noventa en la democracia representativa de Venezuela existió violación sistemática de los Derechos Humanos, como la persecución y desaparición de líderes políticos, sindicales y periodistas<sup>6</sup>, sólo que los medios de comunicación y el "estatus quo" de la época se hizo cómplice y silenció esta situación.

Los políticos, la oligarquía y los medios de comunicación destrozaron la moral republicana y nuestros valores nacionales, con sus descarados actos de corrupción e inmoralidad: Caso Barraganas, Desfalco a los Bancos, Modificación de Ley de Prestaciones Sociales, entre otras acciones. La oligarquía se enriqueció con recursos públicos y con su proyecto privatizador. Los medios de comunicación instalaron un modelo cultural de transculturización, deformado, alienado y etnocentrista donde el consumismo y los modelos culturales extranjeros fueron resaltados como el paradigma a seguir<sup>7</sup>.

El 4 de febrero de 1992, cuando Hugo Chávez Frías encabezó la intentona de Golpe de Estado, y después que la misma fracasará, el entonces Teniente Coronel asumió la responsabilidad ante el país al decir:

“Primero que nada quiero dar los buenos días a todo el pueblo de Venezuela, y éste mensaje bolivariano va dirigido a los valientes soldados que se encuentran en el Regimiento de Paracaidistas de Aragua y en la Brigada Blindada de Valencia. Compañeros: Lamentablemente, por ahora, los objetivos que nos planteamos no fueron logrados en la ciudad capital. Es decir, nosotros, acá en Caracas, no logramos controlar el poder. Ustedes lo hicieron muy bien por allá, pero es tiempo de reflexionar y ya vendrán nuevas situaciones, el país tiene que encaminarse definitivamente hacia un destino mejor. Así que oigan mi palabra. Oigan al comandante Chávez, quien le manda éste mensaje para que, por favor, reflexionen y depongan las armas porque en verdad, los objetivos que nos hemos trazado a nivel nacional son imposibles que los logremos ahora. Compañeros: Oigan este mensaje solidario. Les agradezco su lealtad, les agradezco su valentía, su desprendimiento, y yo, ante el país y ante ustedes, asumo la responsabilidad de este movimiento militar bolivariano. Muchas gracias.”

Hacia mucho tiempo, que ningún político, ningún presidente, “ningún líder” se hacía responsable de nada, por eso resonó en las mentes y corazones de muchos. Las frases “por ahora” y “asumo la responsabilidad”, eran el inicio de un cambio, del que hoy somos testigos, protagonistas y responsables.

La Revolución Bolivariana se inició y se mantiene bajo los paradigmas de Paz, Democracia, Libertad e Igualdad. Al igual que el legado de Salvador Allende, se basa en el profundo respeto hacia el ser humano, expresado en el poder de la ciudadanía.

Nuestro proceso ha significado una explosión de participación política. La participación del pueblo en la Asamblea Constituyente, en la redacción de la Constitución del 1999 y en la ruptura del Pacto de Punto Fijo (Pacto partidista de la democracia representativa firmado entre los partidos Acción Democrática, Copey y URD en 1960, después del fin de la Dictadura de Marcos Pérez Jiménez<sup>8</sup>), permitió que nuevas organizaciones sociales y políticas irrumpieran en el acontecer nacional, venciendo la hegemonía del bipartidismo tradicional y las corrompidas estructuras de poder.

Durante estos diez años se ha incrementado la formación de agrupaciones políticas, impulsando la contraloría social sobre la gestión pública y la participación del pueblo en la formulación y ejecución de proyectos comunitarios.

En Venezuela, estamos experimentando y profundizando la transición de mayor poder para el pueblo; el Poder Ejecutivo está en línea con el Poder Popular<sup>9</sup>, no es sólo una cuestión de denominación. Los ministerios del Gobierno Bolivariano se proponen trabajar bajo el mandato del pueblo organizado. Los Consejos Comunales se constituirán como la unidad principal de articulación social que dará paso al Estado Comunal. Estas estructuras conjuntamente con el gobierno, responderán certeras y precisas a sus necesidades y son instancias transformadoras de su realidad.

El gobierno, conjuntamente con la Asamblea Nacional, ha impulsado la creación y formación de los Consejos Comunales:

- En 2006 se sancionó la Ley de los Consejos Comunales.
- Se modificaron las leyes del FIDES y la Ley de Asignaciones Especiales, que otorgaba el excedente petrolero al Gobierno Nacional, Gobernaciones y Alcaldías, ahora 50% de ese excedente está destinado a los Consejos Comunales.
- Se creó el Ministerio del Poder Popular de Participación y Desarrollo Social, al que está adscrito Fundacomunal, como el ente que da respuesta y acompaña el accionar de los Consejos Comunales.
- Esta revolucionaria forma de autogobierno impacta y beneficia en su primera fase de explosión popular, a más de 5.000.000 de ciudadanos que participan bajo los principios de solidaridad y nueva ética socialista.

En la actualidad, existe un aproximado de 30.000 Consejos Comunales en todo el país, de los cuales 16.515 lideran proyectos con FUNDACOMUNAL, iniciativas que benefician a más de 6000 familias<sup>10</sup>.

Estos proyectos están estructurados en cuatro grandes ejes:

- vivienda;
- mejoramiento de los servicios de agua potable y saneamiento;
- articulación pueblo-estado a través de las salas de batalla social que permitió el financiamiento de una diversidad de proyectos comunitarios, sociales, productivos y de vivienda;
- proyectos productivos agrarios y algunos comunitarios.

### Conquistas populares

En el 2005, año de la economía endógena, productiva, y del salto hacia el socialismo; se recuperaron empresas estratégicas como INVEVAL, Venezolana de Válvulas e INVEPAL, Industria Venezolana Endógena del Papel, con la participación y organización de los trabajadores.

- En el 2007 se renacionalizaron la CANTV y La Compañía Eléctrica de Caracas.
- En el 2008 se nacionalizaron las cementeras Cemex, LaFarge, y Holcim.

- La renacionalización de SIDOR, además de ser una empresa estratégica para la nación, representó también la reivindicación de la clase obrera, explotada y excluida con prácticas perversas como “tercerear”.

- Derrota del Paro Patronal de Diciembre de 2001. La población organizada y los trabajadores desobedecieron la huelga y el sabotaje de las clases dominantes.

- Derrota del Golpe de Estado de Abril del 2002. El pueblo heroicamente escribió una de las nuevas páginas en la historia reciente, la alianza cívico militar consumada el 13 de abril anuló la conspiración interna y extranjera y devolvió la constitucionalidad del Estado.

- Derrota del sabotaje petrolero y patronal de 2002-2003. El terrorismo empresarial causó más de 14 mil millones de dólares en pérdidas sólo en la industria petrolera, causó afectaciones con consecuencias de largo plazo en los activos de PDVSA, pretendió destruir el aparato productivo nacional y generó la pérdida masiva de empleos a nivel nacional.

- Derrota de la conspiración paramilitar del 2004. Una efectiva acción de los cuerpos de seguridad del Estado frustró el plan de fuerzas paramilitares infiltradas en nuestro país, que preparaban un magnicidio, meses antes de la inminente victoria popular en el Referendo Presidencial. Menores de edad y soldados engañados para ejecutar el plan recibieron un indulto presidencial en el 2007.

- Declaración del carácter antiimperialista del proceso revolucionario bolivariano en el 2004 y Declaración del carácter socialista del proceso revolucionario bolivariano en 2005.

### Expresión de la voluntad política

Venezuela está en la vanguardia política, en el continente y en el mundo, es uno de los países donde se realizan más consultas al soberano para las decisiones trascendentes del Estado. El sistema electoral venezolano es uno de los más modernos, prestigiosos, transparentes e inclusivos en el mundo, que permite, además la supervisión de todos los actores políticos inmersos en las contiendas electorales:

- Se ha incrementado en 50% los procesos electorales al realizarse entre 1998 – 2009, 15 comicios, a diferencia del período 1988 – 1998, donde sólo se realizaron 7 elecciones.

- Desde la creación de la Constitución de 1999, el pueblo ha asistido a 15 procesos electorales, incluida la inédita experiencia de la elección de candidatos para regionales por las bases de un partido, contando con la autoridad del Consejo Nacional Electoral, como lo establece el artículo 67 de nuestra Carta Magna.

- La participación en las elecciones regionales ha aumentado progresivamente, en los comicios regionales del 2008 superó 65% (65,67%). Anteriormente, el evento electoral con mayor participación fue en el año 2000, con 56,4%, cuando se relegitimaron todos los cargos de elección popular.

- La abstención en procesos electorales presidenciales disminuyó 11,24 puntos (30,76%) pasando de 36,54% en 1998 a 25,3% en 2006.

- También el padrón electoral, Registro Electoral Permanente (REP), ha crecido significativamente en los años de la Revolución Bolivariana, ya que en el proceso de



inclusión social, el Poder Electoral multiplicó la creación de centros de votación en las zonas periférica-urbanas y extraurbanas en todo el país, y a todos los grupos etarios, especialmente a los jóvenes.

- Los Refrendos revocatorios otorgan la capacidad de evaluar la gestión de los cargos de elección popular, para que todo el poder resida en el pueblo.

- Los refrendos constitucionales permiten al pueblo aprobar o rechazar cambios al texto constitucional.

- Los refrendos consultivos permiten al pueblo expresar su opinión sobre temas de interés nacional.

- Los refrendos derogatorios facultan al pueblo la supresión de leyes con las que la mayoría no esté de acuerdo (No incluye las fiscales).

- Los votos a favor de la oposición entre las elecciones regionales de 2008 y el referéndum de 2009 aumentaron en 19,97% (864.584 votos) pasando de 4.329.255 en 2008 a 5.040.082 en 2009.

- En las regionales de 2008, la opción bolivariana conquistó 5.567.914 votos, mientras que la oposición obtuvo 4.329.255 votos. La diferencia entre las dos opciones fue de 1.238.659 votos.

- En el Referéndum de 2009, la opción bolivariana obtuvo 6.310.482 votos, mientras que la oposición obtuvo 5.193.839 votos. La diferencia entre las dos opciones fue de 1.116.643 votos.

#### **Base material: transición al socialismo**

- En el 2000 se emitieron 51 leyes en el ámbito de Ley Habilitante, en las que destacan: La Ley de Tierras, La Ley Orgánica de Hidrocarburos, La Ley de Creación, Estímulo, Promoción y Desarrollo del Sistema Micro Financiero, La Ley de Asociaciones Cooperativas, La Ley Orgánica de Planificación, La Ley de Impuestos sobre La Renta, La Ley Orgánica sobre el Estatuto de la Función Pública y La Ley del Sistema Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres y La Ley de Simplificación de Trámites.

- En el 2007 la segunda Ley Habilitante, inscrita en el Proyecto Nacional Simón Bolívar, Primer Plan Socialista y de Desarrollo Económico y Social de La Nación 2007-2013 promulgó 65 leyes, entre las que destacan: La Ley Orgánica de Soberanía Agroalimentaria, Ley de Crédito para el Sector Agrario, Ley de Protección al Consumidor y al Usuario, Ley de Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat, Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, Ley para la Promoción y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria y demás Unidades de Producción Social, Defensa de los ciudadanos uso de bienes y servicios y Banco Central de Venezuela, entre otras. <sup>11</sup>

#### **Estructura actual del estado venezolano**

La estructura del Estado Venezolano en este proceso revolucionario bolivariano, pasa por modificaciones constantes. Sin embargo, de acuerdo con el artículo 136 con

de nuestra Constitución, el Poder Público Nacional se divide entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se fracciona en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral:

- Poder Ejecutivo (Presidente, Vicepresidente, 25 Ministerios);
- Poder Legislativo (Asamblea Nacional: Una Cámara, Diputados Representantes de los Estados y Pueblos Indígenas de la República. En los Estados está representado por los Consejos Legislativos);
- Poder Judicial (Tribunal Supremo de Justicia, Tribunales y Juzgados);
- Poder Ciudadano (Fiscalía General de la República, Contraloría General de la República y Defensoría del Pueblo);
- Poder Electoral (Consejo Nacional Electoral);
- Poder Estatal (Gobernadores 24 Estados);
- Poder Municipal (Alcaldías: estructuras mínima de poder político administrativa. 335, 1084 parroquias).

En el mes de octubre de 2009 se creó el Consejo Presidencial de Ministros, conformado por 6 Vicepresidencias políticas y un secretario permanente con despacho en Miraflores, a fin de ajustar aún más el proceso de planificación y monitoreo, y lograr más eficiencia en las estructuras de gobierno, en el marco de la “rectificación, revisión y reimpulso revolucionario”<sup>12</sup>, que agrupan diferentes ministerios según las materias: Primera Vicepresidencia, Social, Economía y Planificación, Política, Desarrollo Territorial y Economía Productiva.

### **Atención especial: las misiones sociales para combatir la pobreza y la pobreza extrema**

La Revolución Bolivariana ha puesto un especial empeño en sacar de la miseria a los sectores históricamente más excluidos de nuestra Patria.

Las misiones son estructuras alternativas a las instituciones del Estado, que trabajan de manera directa en situaciones puntuales, reduciendo la carga burocrática y acelerando la solución de los diferentes problemas de la población Venezolana más excluida.

En el año 1998, 20 de cada 100 venezolanos vivían en pobreza extrema, en 10 años de revolución hemos logrado sacar a 12 de esos 20 venezolanos de tal situación. El reto que tenemos ahora es reducir a cero (0%) el 7,9% de la población que en el 2008 aún vive bajo pobreza extrema.

Cuando disminuye la pobreza, aumenta la calidad de vida, esto lo demuestra nuestro Índice de Desarrollo Humano<sup>13</sup>. En la década de los 90 este indicador mostró un comportamiento relativamente estable de 0.769 en el año 1991 a 0.784 en el año 2000. En la primera década del siglo XXI, el comportamiento de este indicador evidenciaría un alza sostenida hasta alcanzar 0.844 en 2007.

La posición de Venezuela en la región latinoamericana y en el mundo ha mejorado sustancialmente, en 1998 ocupó el puesto 65 con IDH 0.77 y en 2007 escaló al puesto

58 con IDH 0.844, siendo el séptimo en el continente americano con mejor ranking; Venezuela pertenece al nivel alto del IDH.

En el análisis de los componentes del IDH a nivel regional Costa Rica presenta la más alta esperanza del vida al nacer (78.7 años). Venezuela registra 73.6 años de esperanza vida de al nacer. Con respecto al Índice de Poder Adquisitivo, Venezuela ocupa el tercer lugar con 0,801, siendo el primer país Chile con 0,823.

En la tasa de alfabetización combinada Cuba registra 99.8%; Venezuela registra 95.2%, mostrando un avance importante en la región.<sup>14</sup>

Para el Gobierno Revolucionario, este es un logro importante, que en gran medida se ha alcanzado gracias a las misiones sociales como proyectos banderas del Gobierno Bolivariano. Estas misiones están destinadas a cooperar en la solución de las necesidades más sentidas de la población (salud, educación, vivienda, miseria, exclusión, producción, industria, energía, entre otras). Por mencionar un ejemplo, entre muchos, el Proyecto de la UNESCO, “Mejores Prácticas en Políticas y Programas de Juventud en América Latina y el Caribe” preseleccionó entre 600 propuestas a la Misión Sucre, como una política exitosa diseñada para la juventud.

Entre las misiones creadas por el Gobierno Bolivariano podemos mencionar:

13 De Abril , Alimentación , Árbol, Barrio Adentro, Ché Guevara, Ciencia, Cristo, Cultura, Guaicaipuro, Hábitat, Identidad, José Gregorio Hernández, Madres del Barrio, Milagro, Miranda, Música, Negra Hipólita, Niños y Niñas del Barrio, Piar, Revolución Energética, Ribas, Robinson I, Robinson II, Sonrisa, Sucre, Villanueva, Zamora.

Toda la estructura constituida y de apoyo al Estado se articula con la finalidad de atender a las demandas sociales. El siguiente gráfico puede ilustrar mejor esta idea:



## Proceso de planificación en Venezuela

Necesariamente la planificación tiene que ser una herramienta al servicio de los sistemas de gobierno, una planificación que marche en un rumbo distinto a la idea de país, a la larga no dará los frutos esperados y será una mera acción técnica, ausente de utilidad real en la toma de decisiones. Del mismo modo sus impulsores, tendrían que tener una formación técnico-política sólida, e igualmente cónsona con la visión de país.

Todo esto en la realidad puede ser utópico, nos encontramos con brillantes planificadores, con ausencia de visión política y con políticos vehementes pero sin formación técnica. Es prácticamente un hallazgo un hombre o mujer que reúna las dos condiciones, a las que suman otra serie de elementos que cuentan a la hora de tomar decisiones, planificar y ejercer el poder tales como: autoridad, legitimidad, oportunidades, reconocimiento público, apoyos, recursos, entre otros.

Sin embargo, la meta es hacer lo posible para que converjan esas dos condiciones (lo político y lo técnico), estando conscientes de las dificultades, propias de tal objetivo.

Determinar qué es lo primero en la agenda del gobierno para planificar, o planificar para diseñar una agenda de gobierno, depende en gran medida de las circunstancias y el momento histórico que viva un país y su consecuente sistema de gobierno, lo que es determinante es que tanto la agenda de gobierno como la planificación son inseparables.

En muchos casos en el alto nivel, se tiene una misión transformadora de la realidad, diseñar la agenda de gobierno, tomando en cuenta o contrastando esas grandes líneas con los diagnósticos y resultados de los planes de planificación anteriores, para que el equipo de planificadores, bien sea la institución o instituciones relacionadas, diseñen el gran plan atendiendo a esas líneas estratégicas.

La planificación dará insumos constantes durante sus procesos (diseño, ejecución, acompañamiento) a quien debe tomar decisiones para que modifique, replantee o cambie determinada política.

Venezuela tiene un sistema presidencialista, que pasa además por un proceso revolucionario pacífico e inédito, donde las grandes líneas de planificación se toman y se evalúan, en el más alto nivel, teniendo como prioridad lo social y atendiendo a las necesidades del pueblo, el soberano.

Eso se debe en gran parte, a los grandes retos planteados por la revolución (Plan Nacional Simón Bolívar), a las presiones internas y externas. Por ese motivo la planificación es dinámica y acelerada, porque es necesario fortalecer, resguardar y mantener los logros alcanzados hasta el presente.

En este punto, es preciso mencionar, luego de haber descrito de manera muy general, en el apartado anterior, algunos de los cambios ocurridos en Venezuela durante los 10 años de Revolución Bolivariana, sintetizar nuestro modelo de planificación, teniendo siempre presente la premisa de que en Venezuela coexisten dos modelos políticos en pugna (capitalismo vs. socialismo del siglo XXI), lo que hace aún más difícil el proceso de planificación.

Nuestros funcionarios públicos están formados en su mayoría bajo la lógica capitalista y poner el acento en lo social y colectivo en ocasiones es complicado. Aunque muchos

son revolucionarios, que abogan por un país mejor, que apoyan este proceso de cambio, en sus acciones reproducen viejas prácticas, y ello se ve reflejado en la manera en cómo planifican, miden las metas y persiguen los objetivos que deben estar acordes con el Proyecto Nacional Simón Bolívar 2007-2013.

El Ministerio del Poder Popular para la Planificación y el Desarrollo usa la metodología del Marco Lógico para planificar y medir los resultados, de manera que se continúa haciendo énfasis en lo cuantitativo, faltando más desarrollo en lo cualitativo. En la actualidad, el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) desarrolla un proyecto para medir nuestros indicadores sociales de manera especial atendiendo a nuestras características propias y al resultado de las misiones. Ha sido este, un pedido del Presidente de la República, a fin de contar de una manera más científica los logros revolucionarios.

“A partir del 2 de febrero de 1999 se inició un proceso de cambios en Venezuela, orientado hacia la construcción del Proyecto Nacional Simón Bolívar, el cual continúa en esta nueva fase de gobierno para profundizar los logros alcanzados por las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001 – 2007.

En este próximo período 2007 – 2013, Venezuela se orienta hacia la construcción del Socialismo del Siglo XXI, a través de las siguientes directrices:

- Nueva Ética Socialista

Propone la refundación de la Nación Venezolana, la cual planta sus raíces en la fusión de los valores y principios más avanzados de las corrientes humanistas del socialismo y de la herencia histórica del pensamiento de Simón Bolívar.

- La Suprema Felicidad Social

A partir de la construcción de una estructura social que incluye, un nuevo modelo social, productivo, humanista y endógeno, persiguiendo que todos vivamos en similares condiciones, rumbo a lo que decía El Libertador: “La Suprema Felicidad Social”.

- Democracia Protagónica Revolucionaria

Para esta nueva fase de la Revolución Bolivariana se consolidará la organización social, de tal manera que transforme la debilidad individual en fuerza colectiva, reforzando la independencia, la libertad y el poder originario del individuo.

- Modelo Productivo Socialista

Con el objetivo de lograr trabajo de mayor significado, se buscará la eliminación de su división social, de su estructura jerárquica y de la disyuntiva entre la satisfacción de las necesidades humanas y la producción de riqueza subordinada a la reproducción del capital.

- Nueva Geopolítica Nacional

La modificación de la estructura socio-territorial de Venezuela persigue la articulación interna del modelo productivo, a través de un desarrollo territorial desconcentrado, definido por ejes integradores, regiones programa, un sistema de ciudades interconectadas y un ambiente sustentable.

- Venezuela: Potencia Energética Mundial

El acervo energético del país posibilita una estrategia que combina el uso soberano del recurso con la integración regional y mundial. El petróleo continuará siendo decisivo para la captación de recursos del exterior, la generación de inversiones productivas internas, la satisfacción de las propias necesidades de energía y la consolidación del Modelo Productivo Socialista.

- Nueva Geopolítica Internacional

La construcción de un mundo multipolar implica la creación de nuevos polos de poder que representen la ruptura de la hegemonía unipolar, en la búsqueda de la justicia social, la solidaridad y las garantías de paz, bajo la profundización del diálogo fraterno entre los pueblos, su autodeterminación y el respeto de las libertades de pensamiento”.

Los párrafos que a continuación citaremos, contenidos en el Plan Nacional Simón Bolívar, sintetizan la aspiración de esta época revolucionaria, en palabras de nuestro actual Presidente Hugo Rafael Chávez Frías:

### **Procedimiento general para la planificación**

- El Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Desarrollo dicta, a los demás ministerios (cada ministerio posee una oficina con funciones de planificación y seguimiento) los objetivos y asesora en la construcción de los Planes Operativos Anuales Institucionales (POAIN) en el mes de abril de cada año.

- Al recibir los POAIN, el MPP para la Planificación y Desarrollo realiza una selección, priorizando los proyectos que van a constituir el Plan Operativo Anual (POA).

- Los proyectos aprobados por el MPP para la Planificación y Desarrollo, se incluyen, en el mes de agosto, en el sistema computarizado denominado “NUEVA ETAPA”. Son asignados los recursos por la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE) y en el Gabinete Ministerial se aprueban las cuotas para los proyectos de cada una de las instituciones.

- Se hacen los ajustes, si necesarios, quedando el Plan Operativo Anual (POA) y el Proyecto Ley de Presupuesto, listo para ser presentado por el Ministerio de Finanzas a su aprobación en la Asamblea Nacional.

### **Planificación de las gobernaciones de estado y alcaldías:**

La planificación de los Estados se sustenta en la carta magna, y siguen los objetivos del Plan de Desarrollo Nacional y el Proyecto Nacional Simón Bolívar. Su procedimiento

es diferente al del POAIN, sus presupuestos son aprobados en función del cuerpo legislativo de cada Estado, constituyéndose éstos como niveles de gobierno autónomos, que administran y controlan sus haciendas.

Una vez que las Gobernaciones y Alcaldías realizan su planificación, estas son presentadas ante los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas y los Consejos Locales de Planificación de Políticas Públicas respectivamente, los cuales se rigen por una ley propia (Ley de Consejos Estadales de Planificación Pública, y la Ley de los Consejos Locales de Planificación de Políticas Públicas). Estos consejos sirven de apoyo técnico para la elaboración de los planes proyectos y presupuestos.

Una vez que es elaborado y evaluado por los Consejos Estadales y Locales, el Plan de Desarrollo Estatal y Local, pasa al Despacho del Gobernador o Alcalde para su debida firma y formalización por medio de la Ley Estatal.

En las fuentes de financiamiento, encontramos que las Gobernaciones y Alcaldías reciben transferencias del Ejecutivo Nacional, principalmente por medio de tres vías o fuentes: Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) Ley de Asignaciones Administrativas Especiales (LAAE), y el Situado Constitucional; de forma tal que el Ejecutivo Nacional realiza por cualquiera de las tres vías mencionadas una transferencia, a las tesorerías estadales, para su ejecución en los Planes de Desarrollo Estadales y/o Locales.

Para el cálculo de las asignaciones financieras a los Estados y Gobernaciones, vía LAAE y FIDES se utiliza un índice de compensación interterritorial, que incluye información de la densidad poblacional, así como los índices de desarrollo humano de cada Estado. Mientras que el Situado Constitucional, consiste en Transferir un 20 % de los recursos ordinarios de la Tesorería Nacional a los Estados.

A excepción del Distrito Capital, que fue establecido como un régimen especial de gobierno, pasando a ser casi un ente del ejecutivo, denominado recientemente Distrito Metropolitano de Caracas incluyéndose en el presupuesto del año 2010 como un título adicional.

### **Regímenes especiales**

El Régimen Especial del Distrito Capital es un sistema de Gobierno constituido por un órgano Ejecutivo ejercido por un Jefe de Gobierno, cuya función legislativa estará a cargo de La Asamblea Nacional (AN), cargo que será de libre nombramiento y remoción por parte del Presidente de la República.

Así lo establece la Ley Especial sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital, instrumento que publicó la AN, en la Gaceta Oficial número 39.156, de fecha lunes 13 de abril de 2009.

Esta legislación establece y desarrolla las bases para la creación y organización del régimen del Distrito Capital, el cual comprende su organización, Gobierno, administración y recursos de esta entidad político-territorial.

Este jefe ejerce la administración de los órganos y funcionarios de la administración del Distrito Capital, además de la dirección, coordinación y control de los organismos de Gobierno.

Asimismo, realiza el control de tutela sobre los entes de la administración descentralizada del Distrito Capital.

Comprende al jefe de Gobierno del Distrito Capital: cumplir y hacer cumplir en su jurisdicción la Constitución, leyes, decretos y demás normas jurídicas e instrucciones que emanen del Ejecutivo Nacional; administrar la hacienda pública del Distrito Capital; elaborar el Plan de Desarrollo Económico y Social del Distrito Capital, conforme al Plan de Desarrollo Económico y Social de las Nación; presentar el anteproyecto de presupuesto de ingreso y gastos públicos para su aprobación en Consejo de Ministros.

Además, le compete: solicitar créditos adicionales y demás modificaciones del presupuesto del Distrito Capital; crear y organizar la Imprenta Capital y ordenar la promulgación de los actos que requieran publicidad en la Gaceta Oficial del Distrito Capital; decretar, contratar y controlar obras públicas conforme a la ley; contratar con fundaciones, cooperativas, organizaciones sociales o empresas y debe dar preferencia a aquellas de propiedad social, directa o indirecta; en coordinación con el Ejecutivo Nacional constituir las fundaciones, empresas del Estado, de producción y propiedad social, así como cualquier otra forma jurídica de asociación necesarias para el cumplimiento de las atribuciones que le sean conferidas al régimen del Distrito Capital; impulsar, coordinar y ejecutar programas sociales que fomenten el desarrollo cultural, ambiental, educacional, asistencial y de salubridad en beneficio del crecimiento y mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del Distrito Capital. El jefe de Gobierno del Distrito Capital deberá rendir cuenta de gestión ante la AN y el poder popular, dentro de los primeros 60 días de cada año.

### Experiencias alternativas

Por otro lado existen experiencias exitosas en los Consejos Comunales, estructuras sociales que pueden presentar sus proyectos de planificación tanto al Ministerio del Poder Popular para las Comunas como a sus Alcaldías y/o Gobernaciones. Estos proyectos son discutidos y decididos por la comunidad luego de la realización de Asambleas en las que por consenso se decide cuál es el proyecto más importante para Comunidad en orden de prioridad<sup>1</sup>.

Es un tipo de planificación y presupuesto participativo, donde luego del otorgamiento de recursos, por parte de la institución competente, deben administrarlo de acuerdo a lo planificado y rendir las cuentas necesarias.

### Reflexiones finales

- Todo sistema político tiene sus peligros y errores, está es la única forma de saber cuándo se va por el camino correcto o incorrecto. La República Bolivariana de Venezuela tiene una gran tarea por delante, que es poner mayor énfasis y cuidado en la organización, articulación y planificación entre las diferentes instancias del Estado.



- Una vez consolidado el apoyo político, lo siguiente es la definición de procesos más coherentes y orgánicos, donde las instituciones marchen atendiendo a los principios socialistas de manera comprometida y con claridad ideológica. Es imperioso pensar en la manera de dar respuestas más rápidas a la comunidad y con procesos bien definidos en términos de tiempo e instancias competentes.

- Desde el punto de vista económico hace falta abarcar todo el proceso de la cadena productiva con una visión socialista, esta sigue fragmentada y en algunos casos se sigue favoreciendo al capitalista, continuando en desventaja el pequeño productor y el consumidor final.

- Se hace necesaria la articulación sistémica del Poder Ejecutivo con las diferentes instancias del Poder Público Nacional, así como con las organizaciones comunitarias, sin que ello signifique crear presiones burocráticas. Así como fortalecer las relaciones jerárquicas directas y armoniosas entre el Ministro, Coordinadores regionales, voceros regionales y obreros de las Misiones, Consejos Comunales y otras estructuras sociales.

- La mejor coordinación entre los ministerios de Economía y Finanzas, Comunas, Planificación y Desarrollo es fundamental para auditar y revisar la correcta administración de los recursos de la misión (la manera de colaboración, sin ejercer trabas coercitivas).

- El fortalecimiento y la inversión en educación, investigación social y cultura debe ser más decisivo a fin de sistematizar el proceso revolucionario bolivariano y comprometerlos con su mantenimiento de una manera conciente.

- Es importante combatir la impunidad. La comunidad debe ver la aplicación de las leyes y la existencia de un Estado sólido desde el punto de vista jurídico.

- En relación con el tema de seguridad es necesaria la formulación de políticas públicas orientadas a subsanar la percepción y la real inseguridad en el país. Para ello, cada región o comunidad debe ser atendida según su particularidad socioeconómica, a través de la participación activa de los Consejos Comunales junto a los organismos del Estado. Esta forma de interacción implica una más eficiente y honesta gestión controlada por la comunidad afectada y ejecutada transparentemente por los organismos de seguridad.

---

## Notas

<sup>1</sup> Desde el establecimiento del sufragio universal, directo y secreto en 1946, y a partir de la aplicación y consolidación del sistema partidista y electoral en 1961 en Venezuela los porcentajes de participación y de abstención del pueblo en cada uno de los procesos fue disminuyendo de forma sistemática hasta alcanzar en 1995 una abstención de 70% en las elecciones presidenciales de ese año. Eleazar Díaz Rangel ppx

<sup>2</sup> Programa y propuesta de gobierno del Partido MVR de 1998, Árbol de Tres Raíces Bolívar, Rodríguez y Zamora

<sup>3</sup> Ver artículo de Miguel Ángel Pérez Pirela:

La Filosofía Política del Separatismo en Latinoamérica de Thomas Hobbes a Evo Morales. Revista Ensayo y Error. Caracas 2008, Pág.13 a 23.

<sup>4</sup> Simón Bolívar Discurso ante el congreso celebrado en angostura 1819

<sup>5</sup> 1830-1999

<sup>6</sup> Es ilustrante el Documental Víctimas de la Democracia, editado por el Ministerio del Poder Popular para la Cultura, en el que se dan testimonios no escritos de nuestra historia reciente, silenciados por el sistema de la Democracia Representativa, representada en Venezuela por el Pacto de Punto Fijo.

<sup>7</sup> Ver: Luis Britto García. Investigación de unos Medios por encima de toda Sospecha. Fondo Editorial Questions. Julio 2003. Fondo Editorial Questions.

<sup>8</sup> Es de resaltar, que el Partido Comunista de Venezuela quedó excluido del Pacto. El Pacto consistía en la repartición de Poderes en cada proceso electoral.

<sup>9</sup> Denominación del Poder Popular gaceta oficial de 2007 la creación de los ministerios con el apoyo del poder popular.

<sup>10</sup> Informe de Gestión 2008 del Ministerio del Poder Popular para las Comunas de la República Bolivariana de Venezuela.

<sup>11</sup> Del informe 2008, realizado por el Viceministerio de Asuntos Estratégicos. Ministerio del Poder Popular del Despacho de la Presidencia. República Bolivariana de Venezuela.

<sup>12</sup> Relanzamiento de la revolución, en el año 2008, llamado las 3 "R" "rectificación, revisión y reimpulso" del proceso bolivariano. Significa reactivar los Cinco Motores Constituyentes: Ley Habilitante, Reforma Constitucional, Moral y Luces, Nueva Geometría del Poder y Explosión del Poder Popular; para encaminar el país hacia el Socialismo del Siglo XXI, además de revisar las líneas transformadoras del Proyecto Nacional Simón Bolívar en lo político, social, económico, militar, territorial, internacional y ético.

<sup>13</sup> El Índice de Desarrollo Humano forma parte de una herramienta de medición del enfoque de las Capacidades Humanas desarrolladas por Amartya Sen (Premio Nóbel de Economía, 1998).

<sup>14</sup> En 1990, el componente del logro educativo registraba 0,73. En 1998, se colocaría en 0,81 y en 2007 adquiere un comportamiento alcista hacia 0,89, representando el valor más alto de los componentes del IDH. Respecto a la esperanza de vida al nacer entre 1990 y 1998 mostró un comportamiento prácticamente estable al cambiar de 0.77 a 0.80. A partir de 1999 siguió mostrando un comportamiento de relativo crecimiento al ubicarse a 0.81 en 2007.

En el componente de ingreso el índice se movió poco en la década de los 90, mientras que a partir de 1999 con ciertas variaciones se presentó un alza significativa a 0.80, lo cual evidencia el período acumulado de crecimiento económico y de mayor expansión del poder adquisitivo de la economía.

Para mayor información revisar el Informe 2009 del PNUD sobre el Índice de Desarrollo Humano.

<sup>15</sup> Ver: Ley de Consejo Comunales. 07 de Abril de 2006. República Bolivariana de Venezuela.

---

#### **Mireidis Josefina Marcano Cabello**

Nacionalidad venezolana. Participante del curso "Planificación Estratégica en el Contexto Iberoamericano", realizado por EIAPP/ENAP en 2009. Licenciada en Estudios Políticos y Administrativos de la Universidad Central de Venezuela, con Diplomado de Derechos Humanos de la Universidad de Alcalá de Henares. Actualmente, es Viceministra de Asuntos Estratégicos, del Ministerio del Poder Popular del Despacho de la Presidencia y ha trabajado en el Ministerio del Poder Popular para la Cultura, la Defensoría del Pueblo y el Instituto Nacional de la Mujer en el área internacional. En otras instituciones públicas y privadas se ha desarrollado en el campo de la planificación y el desarrollo de procedimientos administrativos.