

Fabiana Dias

**PLANEJAMENTO SITUACIONAL E LIDERANÇA ADAPTATIVA EM  
BENEFÍCIO DA EFICAZ CONTINUIDADE DA ADMINISTRAÇÃO  
TRANSFORMADORA**

**Brasília – DF**

**Julho/2018**

**PLANEJAMENTO SITUACIONAL E LIDERANÇA ADAPTATIVA EM  
BENEFÍCIO DA EFICAZ CONTINUIDADE DA ADMINISTRAÇÃO  
TRANSFORMADORA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como parte dos requisitos para obtenção do grau de Especialista em Planejamento e Estratégias de Desenvolvimento.

Escola Nacional de Administração Pública – ENAP.

Aluna: Fabiana Dias.

Orientador: Ronaldo Coutinho Garcia.

Examinador: Paulo de Martino Jannuzzi.

Data da aprovação: \_\_/\_\_/\_\_.

Brasília – DF

Julho/2018

Fabiana Dias

**PLANEJAMENTO SITUACIONAL E LIDERANÇA ADAPTATIVA EM  
BENEFÍCIO DA EFICAZ CONTINUIDADE DA ADMINISTRAÇÃO  
TRANSFORMADORA**

Autora: Fabiana Dias.

Instituição: Escola Nacional de Administração Pública – ENAP.

Planejamento Situacional. Liderança Adaptativa. Continuidade Administrativa.

Há poucos estudos sobre como propiciar a continuidade administrativa de excelência. A troca de governos é vista como um momento em que tudo vai mudar e atividades e programas serão rompidos, podendo afetar sobremaneira a motivação dos servidores na continuidade dos projetos em andamento. Há a crença instaurada de que para o novo se estabelecer é necessário interromper o anterior.

Foi utilizada a análise qualitativa, com formato exploratório de natureza documental e utilização de insumos bibliográficos e de práticas profissionais pessoais.

Este estudo apresenta sugestões para viabilizar a continuidade administrativa por meio do planejamento situacional e de soluções de liderança que atuem na construção de planos de ação para tornar os projetos política e institucionalmente viáveis e evolutivos.

Objetiva apontar que a continuidade administrativa deve ser encorajada e pode ser privilegiada, em detrimento da descontinuidade, e sugerir a adoção da técnica de liderança adaptativa, fortalecida pela motivação, aliada às proposições do Planejamento Estratégico Situacional – PES.

## Sumário

1.	Introdução:.....	4
2.	Desenvolvimento: .....	5
2.1)	O Planejamento Estratégico Situacional - PES:.....	5
2.2)	Liderança Adaptativa: .....	12
2.3)	Continuidade Administrativa: .....	16
2.4)	Convergência entre Planejamento Situacional, Liderança Adaptativa e Continuidade Administrativa: .....	18
3.	Conclusão:.....	20
4.	Referências Bibliográficas: .....	21

## 1. Introdução:

O questionamento da prevalência da descontinuidade pode constatar que, mesmo em casos de forte descontinuidade administrativa, as equipes ou organizações envolvidas parecem desenvolver mecanismos de continuidade, indicando a contiguidade administrativa muito mais presente do que se poderia supor, podendo ser, inclusive, um movimento inconsciente propulsado pelos funcionários protetores da continuidade organizacional.

Atuar institucionalmente de maneira adaptativa evidenciará solução de continuidade aos projetos e potencializará qualidade aos produtos finais.

Spink (1987) observa que para o desenvolvimento da base de um novo tipo de administração há a necessidade de transformação da relação entre cidadão e conhecimento, tornando-a um movimento composto de “análise, questionamento e experimentação, à luz de uma visão aberta do futuro, que procure resgatar e integrar, uma a uma, as condições para libertar a capacidade do homem de ser autor de seu destino. Isso não é fácil, porque implica a necessidade de entender a real natureza do poder em nosso tipo de sociedade. Contudo, a alternativa de copiar modelos, ou importar práticas de segunda mão, já se mostrou inteiramente inadequada”. No mesmo sentido está direcionado o objeto do PES, conforme será demonstrado.

Planejar é essencial para a avaliação que antecede e comanda as ações do jogo social. Um planejamento eficaz favorece o propósito de governar e de desenvolver projetos e processos de excelência, bem como evita desperdício de capital profissional e o empenho em atividades deletérias.

Como ferramenta de estruturação e de preparação, o planejamento objetiva prever os acontecimentos futuros, fomentando a racionalidade e a eficácia dos processos em desenvolvimento. Planejar é incutir concretamente nos resultados futuros.

As escolhas são feitas pelo líder capacitado, com mentalidade de crescimento e desafios de execução à equipe, considerando ideias e ideais conjuntos e compartilhados.

De acordo com Heifetz, Grashow e Linsky (2009), um líder deve sempre avaliar se a mudança na qual está trabalhando possui apenas um aspecto técnico ou se

implica também um desafio adaptativo. Este último envolve atuar nas inseguranças e medos das pessoas envolvidas no processo, enquanto o primeiro foca apenas na alteração técnica da rotina. Não raro, esses dois tipos de desafio se confundem e muito do comprometimento envolvido em um processo de mudança pode se perder por equívocos no momento dessa diferenciação.

Ao tratar um desafio adaptativo como técnico, um líder pode muitas vezes ignorar inseguranças dos atores envolvidos, produzindo uma avaliação incompleta do ambiente. Um líder, diante de um desafio adaptativo, deve conseguir demonstrar aos envolvidos todos os benefícios relacionados ao processo em questão, buscando desviar o foco das inseguranças relacionadas ao desconhecido e oferecendo um roteiro consistente e seguro para orientar os envolvidos. O líder adaptativo precisa demonstrar que a mudança é a melhor solução, uma vez que gera mais ganhos do que a manutenção do *status quo* (WOLLMANN; DIAS, 2016 apud HEIFETZ; GRASHOW; LINSKY, 2009).

## **2. Desenvolvimento:**

### **2.1) O Planejamento Estratégico Situacional - PES:**

Buscando elaborar uma versão alternativa e aprimorada de planejamento, o economista chileno Carlos Matus, que foi Ministro da economia do Governo Salvador Allende e, em seguida, preso político, traçou as primeiras diretrizes do que veio a ser o Planejamento Estratégico Situacional – PES.

Seu pensamento norteador foi o de que o estilo de fazer política deveria ser alterado para propiciar a eclosão de novos sistemas de alta direção e a reforma dos métodos tradicionais de planejamento, que nada mais eram, em sua opinião, do que progressões econômicas e sociais com vieses tecnocráticos e autoritários e sem vitalidade científica.

O planejamento tradicional, criticado por Matus, tinha como princípios básicos ser determinista, considerava predições únicas e funcionava à base de diagnósticos; não havia múltiplos cenários. O plano era feito por segregação de setores e trabalhava

com certezas. O cálculo feito era técnico e estabelecido no momento da elaboração do plano, não sendo atualizado. Os sujeitos eram agentes com pensamentos fechados e comportamentos predizíveis. Supunha, fundamentalmente, a determinação e tinha forte conteúdo objetivista. Indicava o domínio da improvisação como única alternativa ao estabelecimento de um plano de ação. Era de natureza técnico-científica e não considerava valores nem interesses ou experiências na elaboração do diagnóstico.

O PES apresenta três características principais. A primeira é o subjetivismo, que tem por propósito identificar e analisar uma situação problemática, centra-se nos indivíduos envolvidos (atores), em suas percepções e pontos de vista, pressupondo, portanto, que se cada indivíduo tem suas próprias características, sua interpretação de determinada situação vai depender de seus conhecimentos, experiências, crenças, posição no jogo social etc. Como as ações, por sua vez, surgem do significado dado a cada situação, e este varia de um indivíduo para outro, também a maneira de agir varia. Assim, o PES preconiza que não se pode planejar como se o planejador fosse o único ator, ignorando os demais envolvidos ou predizendo seus comportamentos. A segunda característica do PES é a elaboração de planos-aposta a partir de problemas, entendidos como obstáculos criados em razão da diferença entre a realidade atual do jogo social e as aspirações de um ator de acordo com seu mundo subjetivo e os interesses de sua base social. Como terceira característica, o PES assume que o futuro é incerto, não sendo possível predizê-lo. Assim, não se prende a uma visão determinista do mundo, no sentido de predizer (adivinhar) o futuro e buscar alcançá-lo, mas busca enumerar possibilidades e preparar os atores para enfrentá-las e com isso influenciar na conformação do futuro (Matus, 1991 e Rieg e Araújo, 2002).

Em *O Príncipe*, Maquiavel discorre que príncipes prudentes “não devem ter cuidado somente com as desordens presentes, mas também com as futuras, e enfrentar aquelas com toda a habilidade, porque, previstas a tempo, podem ser facilmente remediadas, mas esperando que se aproximem, o remédio não chega a tempo, porquanto a doença já se tornou incurável” (Maquiavel, *O Príncipe*).

Matus considera a situação sob análise como um jogo social, entendido como um processo de interação entre os atores, no qual cada um deles o interpreta de acordo com o seu mundo subjetivo e seus interesses objetivos, por meio da chamada explicação situacional. Isso resulta na geração e consideração de uma grande riqueza de detalhes e informações (Matus, 1991, apud Migliato, 2004).

**Contrastes da planificação tradicional com a PES**

PLANIFICAÇÃO TRADICIONAL	PROBLEMAS BÁSICOS		PLANIFICAÇÃO ESTRATÉGICA
1. Unidimensional (apenas recursos económicos)	1. Como explicar	2. Como esboçar o futuro	1. Multidimensional (político, económico, cognitivo etc.)
2. Determinística A → B	Diagnóstico versus Explicação Situacional	Asserção versus Aposta	2. Incerteza dura A → β → B
3. Sem contexto (circunstâncias implícitas)	J1 Mesa de Jogo		3. Contexto explícito Parcialmente enumerável (B = a,b...?)
4. Sem atores sociais (um governante e um sistema governado)	J3	J2	4. Atores sociais em um jogo
5. Proposta de ação ao político com anúncio de resultados precisos	J4		5. Vários planos com resultados variáveis segundo as circunstâncias
6. O escritório de planificação planifica	Consulta Política versus Análise Estratégica	Conselho Técnico versus Cálculo Situacional	6. Quem governa planifica
	3. Como calcular o possível	4. O que fazer hoje	

Fonte: Matus (2001).

O plano proposto por Matus em “O Plano como Aposta” trabalha com a visão evolutiva do planeamento. Inevitavelmente rodeado de variáveis dinâmicas, é direcionado pelo movimento (voluntário ou não) dos atores envolvidos. Situa-se coloquialmente entre a aplicação do conhecimento e a atividade em si. Matus divide as ações entre aquelas para as quais os resultados são dirigidos e outras que são desenhadas ao longo do processo, necessitando de constante reavaliação para ajustes na busca do resultado almejado.

Há várias características que delineiam o novo formato proposto para o planeamento: o sistema é aberto e orientado pela teoria da participação no jogo social; o pensamento deve ser tecnopolítico e contemplar vários cenários, o que demanda ter vários planos; os sujeitos são atores criativos e com interesses e propósitos diversos; seus pensamentos não são predizíveis, porque agem em função da avaliação que fazem da percepção sobre o agir do outro; o sistema é aberto, com interferências externas e possibilidade de surgimento de novos atores, há várias possibilidades de desfecho e o movimento dos atores exige que o plano seja sempre revisto.

Com sua complexidade, os problemas são produto do jogo social. O ator avalia se a realidade está próxima ou distante de seu objetivo de acordo com a

problematização. Os problemas sociais resultam da interferência ou atuação direta do ser humano e são por ele produzidos. O jogo social tem diferentes perspectivas para explicar a realidade. As regras mudam durante o jogo, e mudam por quem pode mudá-las e para atender os seus interesses. A montagem do cenário é feita com incrementos e mudanças constantes de variáveis. O PES trabalha com vários cenários e ajusta o plano a cada avaliação que é feita das mudanças situacionais para tentar chegar o mais perto possível do seu objetivo. No jogo social há intercâmbio de problemas. Trocar problemas de alto valor por problemas de baixo valor é considerado característica valorosa do governante planejador.

No PES, o processo de governar é proposto para conduzir processos de transformações sociais mediante ações, sendo o tempo presente o tempo da ação (dos mais variados tipos: material, de convencimento, de intimidação, de fala e diretivas). Ainda que o resultado das ações possa demandar certo tempo para ser evidenciado, a ação ocorre no presente e o agir de hoje deve ser consistente com as ações anteriores e as reforçar, abrindo caminho para as ações futuras. Há necessidade de teorias, métodos e técnicas de planejamento e de governo que permitam operar com eficácia. Há muitos atores, pouco controle e muitas possibilidades.

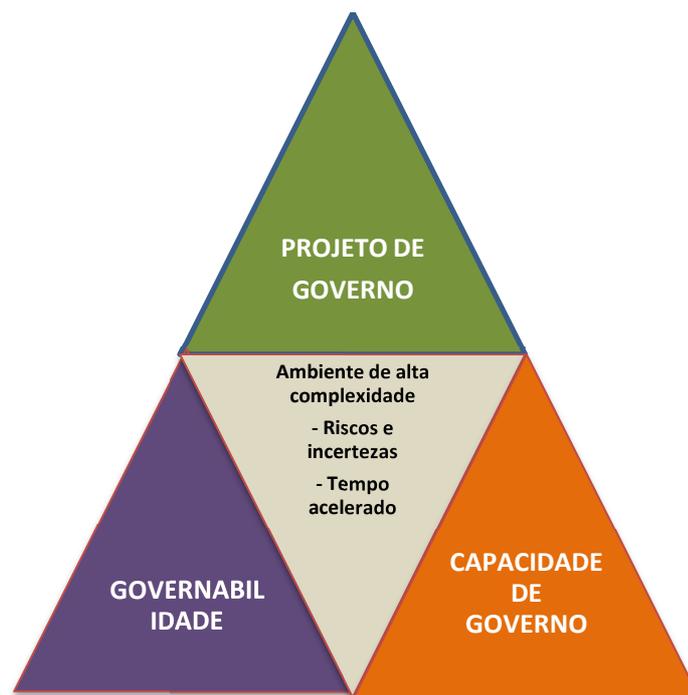
O PES visa produzir mecanismos, instrumentos e conceitos que permitam agir com direcionalidade no presente, valorizando a criatividade dos agentes, os recursos e os propósitos. Os recursos são da mais variada natureza: econômicos, políticos, conhecimento, informação, organização, etc.

Sua proposta é sofisticada, exigente em pensamento estratégico, pressupõe a existência de um projeto de governo e busca levar à frente determinado plano em determinada realidade.

Para governar, o planejamento é imprescindível e denota-se como um processo incessante; é a construção de um plano com um horizonte alongado. É uma prática cotidiana. O plano é a formalização do planejamento e, para conduzi-lo, é necessário ter uma explicação atualizada da realidade. O sistema de planejamento deve enxergar os problemas, por meio de seus indicadores construídos para tanto, para saber em que situação se encontram e o que deve ser feito sobre eles diariamente, preparando a ação para o tempo seguinte. As viabilidades da ação são de essencial observância para agir no tempo certo e com oportunidades que indiquem conjunção favorável de

variáveis não controláveis e que são decisivas para caminhar, de maneira eficaz, em direção ao objetivo. A perda da oportunidade pode tornar a ação inviável, pode aumentar o seu custo e reduzir a sua eficácia ao ponto de torná-la de impossível alcance. A capacidade de avaliação da eficácia e a eficiência e qualidade da ação, bem como a realimentação do plano, formam o processo de planejamento situacional.

Matus propõe o seguinte triângulo de governo - projeto de governo, governabilidade e capacidade de governo:




---

Fonte: Apresentação professores Ronaldo Coutinho Garcia e José Celso Cardoso Jr. IPEA/DIEST. Especialização ENAP-EPED.

Governa bem quem consegue manter o equilíbrio no triângulo de governo mesmo diante da sugestiva tendência ao desequilíbrio; quem sabe o que construir no projeto de governo a partir das condições iniciais. Depende da capacidade que o dirigente e a sua equipe possuem de observar a realidade, entender a sua dinâmica e construir os elementos necessários para a realização do projeto, gerindo a relação entre as variáveis ou recursos controláveis e os não controláveis para alcançar o projeto de governo que, quando mal elaborado, pode comprometer o sucesso da implementação. O conteúdo da proposta que o governante traz à sociedade começa pela seleção dos problemas que serão enfrentados. Em ambiente de alta

complexidade, com vários riscos e incertezas e tempo acelerado, construir a capacidade para executar o projeto é ter a governabilidade ampliada. Para a execução do projeto de governo o capital intelectual adequado é ferramenta condutora ao sucesso e à rápida revisitação do problema com necessidade de enfrentamento. A vocação pessoal do governante exerce forte influência na sua habilidade institucional.

Matus organiza o PES em quatro momentos: o explicativo, o normativo, o estratégico e o tático-operacional. Em sequência: M1, M2, M3 e M4.

O M1 é olhar para a realidade, destacar o problema que será enfrentado, e que faz parte do projeto de governo, e explicar os motivos da eletividade. A identificação do problema envolve a sua explicação situacional. O problema é social e mobiliza um conjunto de atores. Nesse sentido, o mapeamento dos atores deve ser o mais condizente possível. Subjetividade e ideologia são levadas em consideração. Explicar as causas dos problemas e as suas consequências, e ter uma proposta de intervenção sobre quais devem ser as realidades, é o objetivo deste momento. Ao selecionar problemas, estes devem ser suportados pelas capacidades iniciais de solução, devem ter viabilidade inicial e ser de alto valor e relevância para a base social. O problema é percebido e se torna claro pela sua descrição. Deve haver capacidade técnica para a descrição do problema.

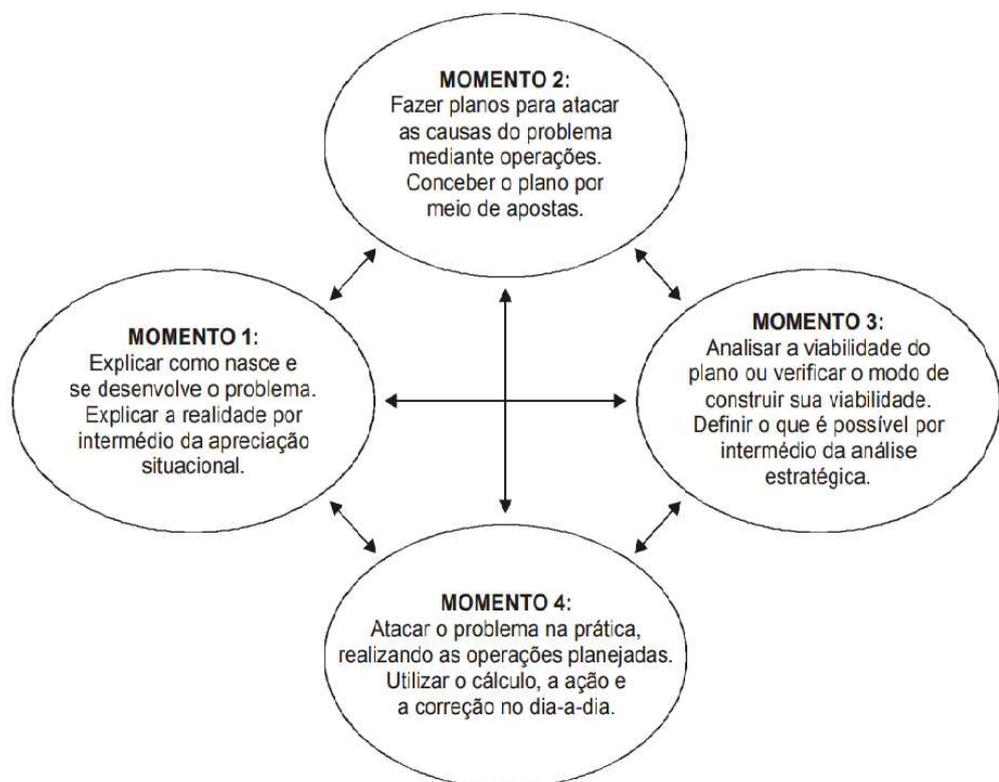
No M2 é feita a proposição da intervenção, o desenho do programa de ações capazes de superar as causas do problema (e não as suas consequências); é o conjunto necessário e suficiente de ações para enfrentar com eficácia e oportunidade as causas identificadas. Um problema social complexo é multicausal, e cada uma delas deve ser enfrentada com um conjunto coerente de ações. A capacidade de imaginar futuros alternativos possíveis é introduzida neste momento e chamada de cenários (realidade atual x realidade possível), que trabalham com a combinação das variáveis pertinentes para a construção da situação ideal. Essas variáveis não são controláveis, chamadas por Matus de invariantes. O contexto e as circunstâncias são invariantes. O dirigente pode escolher o plano, mas não escolhe as circunstâncias sobre as quais o plano será implementado.

O M3 é saber se as viabilidades a considerar propiciam a realização do programado. Aqui verifica-se a disponibilidade acerca dos recursos necessários para realizar aquelas ações naquele momento, se é oportuno atuar. A espera faz parte deste

momento, pois pode ser mais prudente aguardar o momento oportuno para executar ações viáveis ou para construir viabilidade. Não há relação de causalidade entre as causas, mas a sequência de realização será aquela dada à viabilidade de cada momento de execução.

O M4 é o decisivo, é o fazer. Os momentos anteriores são preparação para este. Nos momentos anteriores o conhecimento acerca da realidade é relativo e a própria realidade se encontra em inicial estágio. No momento de agir mudanças devem ter ocorrido. Entre elaborar o plano e colocá-lo em ação, mudanças diversas ocorrem. Envolve um sistema incessante de avaliar e de refazer. O fazer é fonte de aprendizado. Embora seja possível ajustar eventuais desvios, chegar perto da excelência seria não cometê-los.

Em cada momento os demais também estão presentes, mas de forma subordinada, e cada um deles é uma estância inesgotável, pois a ele sempre se regressa (Matus, 1991).



**Figura 1 – Os quatro momentos do PES.**

Para Matus “Planejar significa pensar antes de agir, pensar sistematicamente com método; explicar cada uma das possibilidades e analisar suas respectivas vantagens e desvantagens; propor-se objetivos. É projetar para o futuro. (...) Essa visão ampla serve como suporte das decisões de cada dia: os pés no presente e o olhar no futuro. É, portanto, uma ferramenta vital. Ou sabemos planejar ou estamos condenados à improvisação” (Huertas, 1995).

A improvisação é comparada por Matus à intuição e ao senso comum, os quais podem figurar, apenas, como complementos do planejamento (Huertas, 1995). É um cálculo situacional oportuno. O imprevisto não pode ser a base do exercício da tomada de decisões, podendo torna-las deficientes e inoperantes.

Em contraponto e reconhecida como essencial ao planejamento, deve-se modelar a estratégia capaz de construir a viabilidade do plano, determinando o caminho imaginável para atingir o objetivo calculado.

Boa parte da qualidade de uma estratégia se decide na escolha do confronto, ou negociação conflitiva, e do momento para fazê-lo. O confronto, idealmente, deve ser vencido antes que ocorra, criando as condições prévias mais favoráveis ao êxito. A estratégia deve procurar esquivar-se do confronto para realizar o plano por consenso, mas, se o confronto é inevitável, convém chegar a ele escolhendo o momento em que as condições sejam melhores (Matus, 1991).

No mesmo sentido, citando novamente os ensinamentos de Maquiavel em *O Príncipe*: a guerra não se evita, mas, se protelada, redonda em proveito de outros.

## **2.2) Liderança Adaptativa:**

O conceito de liderança adaptativa foi criado por Ronald Heifetz, Professor sênior em Liderança Pública, Diretor Fundador do *Center of Public Leadership* na *John F. Kennedy School of Government, Harvard University*, e co-fundador da *Cambridge Leadership Associates*.

Ronald Heifetz define a liderança como a capacidade de mobilizar as pessoas e sua habilidade de inovar, que passa por aprendizado, e a determinação de vencer em um mundo em constante mudança. É a capacidade de mobilizar pessoas para que consigam sobreviver e progredir mesmo diante de desafios que mudam a toda hora. A

liderança adaptativa não se furta em desviar-se do planejado ao perceber que a realidade não é como fora antecipada e faz isso tantas vezes quanto necessárias forem.

A prática da liderança envolve dois processos centrais: primeiro o diagnóstico e depois a ação. E esses dois processos se desdobram em duas dimensões: em direção ao sistema organizacional ou social em que você está operando e em direção a si mesmo. Ou seja, deve-se diagnosticar o que está acontecendo em sua organização e tomar medidas para solucionar os problemas identificados.

Para liderar efetivamente, é necessário examinar e agir em relação a si mesmo no contexto dos desafios. Durante as ações, deve-se ser capaz de refletir sobre suas próprias atitudes e comportamentos para calibrar melhor suas intervenções na complexa dinâmica das organizações. É de extrema relevância possuir uma real perspectiva sobre si mesmo, bem como sobre o contexto sistêmico em que se opera.

O processo de diagnóstico e ação na liderança se inicia com a identificação dos problemas e a coleta de dados que ajudem a explicá-los, passa por um estágio interpretativo e por consultas à ação, como uma série de intervenções na organização.

Na maioria das organizações as pessoas se sentem pressionadas a resolverem os problemas com rapidez e a mostrar ação. Dessa maneira, o tempo que deveria ser gasto com o diagnóstico fica minimizado e não há efetiva coleta de dados, identificação acerca das diversas possibilidades de interpretação da situação e com as potenciais alternativas de intervenção (conduz à improvisação). É essencial despender tempo para considerar as oportunidades.

Para o exercício da liderança adaptativa a habilidade mais singular é a capacidade de elaboração do diagnóstico. Ampliar a visão do universo é ferramenta de eficácia ótima para a elaboração de um bom diagnóstico e para a rápida atuação na tomada de decisões corretivas intermediárias.

De acordo com os ensinamentos de Heifetz, a falha de liderança mais comum é a tentativa de aplicar soluções técnicas aos desafios adaptativos. As autoridades cometem esse erro porque interpretam mal ou simplificam o problema, falham em ver como o panorama institucional mudou ou preferem uma solução que evite perturbações ou desconforto na organização.

A meta do líder é ter estratégia, entendida aqui como um padrão estabelecido em um ciclo de alternativas. Por ser dinâmica, é o sequenciamento no momento das

escolhas, que são complementares e envolvem riscos e oportunidades. A conduta do líder deve ser rara, diferenciada, enaltecendo a essência da estratégia no sentido das escolhas do não agir.

O cerne da liderança adaptativa está em identificar se o desafio a ser enfrentado é técnico ou adaptativo e em não tratar este último apenas com a tecnicidade de que o primeiro necessita, conforme distinção abaixo.

Os problemas técnicos possuem soluções conhecidas que podem ser implementadas pela expertise dos profissionais que compõem a equipe. Os desafios adaptativos são caracterizados por necessidade de mudança nas prioridades, hábitos, crença e progresso das pessoas, pressupõe tolerar perdas e gerar capacidade de prosperar novamente. Suas soluções exigem mudança de norte, ajustes constantes.

De acordo com HEIFETZ, GRASHOW e LINSKY, “o trabalho adaptativo exige três tarefas humanas muito difíceis: descobrir o que conservar a partir de práticas passadas, descobrir o que descartar das práticas passadas, e investir em novas formas de construir práticas com base nas boas soluções identificadas no passado” (tradução nossa) (Heifetz, 2009).

Desafios adaptativos são tipicamente baseados na complexidade de valores, crenças e lealdades, ao invés de em complexidade técnica, e provocam emoções intensas, ao invés de análises desapaixoadas. Suas soluções não estão somente relacionadas a habilidades técnicas e demandam ajustes na instituição. Por essas razões, as instituições evitam abordar os aspectos carregados de valor e tentam resolver o problema com uma correção técnica.

Liderar adaptativamente pressupõe ensinar as pessoas a aprenderem, a saberem o que deixar para trás, escolherem quais valores manter e quais abandonar, proporcionarem crescimento conjunto e organizarem o maior número possível de ideias interessantes e a capturarem todas as ideias, pois nunca se sabe de onde as respostas surgirão.

A mudança de valores e do ambiente, baseada na liderança adaptativa, pressupõe disposição dos envolvidos em saírem de sua zona de conforto, tarefa bastante ácida que deve ser conduzida com cautela pelo líder que deverá focar nas atividades que estão investidas de sucesso e potencializá-las. Em ambientes de mudanças as pessoas se apegam às possíveis perdas, o que promove uma cegueira

inconsciente que bloqueia a disponibilidade e a possibilidade de agregar ganhos de eficiência operacional, procedimental ou pessoal. O ambiente pode ser reconfigurado.

De maneira geral, as mudanças são temidas pelas seguintes razões: incômodos/insegurança por sair da zona de conforto, medo do desconhecido, medo de perdas, aumento na carga de trabalho, falta de recursos, percepção deficitária, arrogância, insegurança e falta de envolvimento.

Para viabilizar mudanças deve-se falar com o sentimento das pessoas, tratá-las direta e individualizadamente, posto que “ver” é mais poderoso do que ler ou ouvir; o impacto é maior. Estimular a mentalidade e a capacidade intelectual de crescimento e de desenvolvimento favorece a criação de elos de confiança. Os melhores líderes tornam os membros de sua equipe mais inteligentes, posto ser de conhecimento social a possibilidade de o quociente de inteligência ser aumentado. É importante manter as pessoas informadas acerca da realidade. Nesse sentido, segundo Sócrates, somos seres que dão importância à realidade. Por isso a sabedoria é vista por Sócrates como a mais nobre virtude humana.

Liderar é, também, a perícia em divulgar notícias duras e em colocar na agenda questões complexas de uma maneira receptível, para que as pessoas não optem por desconsiderar nem por afrontar o mensageiro.

Na concepção da liderança adaptativa, o líder precisa ser um multiplicador e, para tanto, é dele exigida a capacidade de identificar as qualidades melhor desenvolvidas nas pessoas e as atividades que são desempenhadas naturalmente, enxergar a aptidão de cada um (todos têm talentos distintos), se comunicar com diferentes tipos morais, reconhecer talentos naturais, ser um ímã de talentos. A lógica da multiplicação não é ter uma grande quantidade de funcionários, mas conseguir extrair mais daqueles que formam a equipe. Multiplicadores consultam a equipe, remam no mesmo barco, apoiam, avalizam e propiciam um ambiente de criatividade, definem a oportunidade e deixam a equipe livre para elaborar o plano. A concepção de líder multiplicador fortalece a busca pela melhor ideia, não pela ideia pessoal do líder.

O comportamento humano pode ser relacionado a um forte senso de vontade e escolha, ou resultar de pressão e exigência por resultados que advêm de forças externas ao próprio indivíduo.

Saber dosar essa pressão e transformá-la em estímulo natural é providencial ao líder. No sentido de tratar as pessoas de acordo com as suas particularidades está

inserida a motivação como sendo o impulso que guia o comportamento das pessoas, e necessita de evoluções constantes.

Criador da teoria baseada no sistema operacional de motivação, Daniel Pink considera, em sua versão 3.0 dos atributos de motivação, pressupostos que exigem alto nível de pensamento e de criatividade, baseando-se em três pilares: autonomia, excelência e propósito.

O autor define o impulso que guia o nosso comportamento como sistema operacional de motivação. Sequenciais estudos sobre diversas teorias do comportamento observaram uma tendência humana específica por necessidades psicológicas inatas, como competência, autonomia e afinidade. A satisfação dessas necessidades resulta em motivação e produtividade.

A proposta do sistema operacional da Motivação 3.0 visa atender às latentes necessidades por desejos intrínsecos, distanciando-se das recompensas externas para as quais a atividade conduz e promovendo a satisfação inerente à atividade em si. Estimula a capacidade de autodireção. Há constante e interessado aprendizado acerca de atitudes e de práticas, aumentando a motivação e o desempenho. O sentimento de autonomia exerce um efeito poderoso sobre o desempenho e a atitude individuais. O indivíduo precisa sentir que ele tem governabilidade sobre a sua tarefa, seu tempo, sua técnica e seu time (Pink, 2010).

### **2.3) Continuidade Administrativa:**

Embora não haja muitos estudos sobre o tema, o senso de observação nos indica que a mudança desse cenário tem acontecido de forma evolutiva. O princípio da transparência administrativa foi propagado em boa parte da administração pública e vem contribuindo para a desburocratização dos processos internos e para o fortalecimento institucional, o que resulta em cobrança da sociedade por resultados e por justificativas para as interrupções de projetos.

Arosemena elaborou estudo que contempla a relação existente entre descontinuidade administrativa e cultura organizacional. Desenvolveu, em sua dissertação de mestrado, um trabalho de fôlego sobre o tema, relacionando descontinuidade administrativa e cultura organizacional que teve por objetivo identificar o papel que a descontinuidade exerce dentro da problemática cultural da organização

pública, especialmente em relação à consolidação de uma cultura própria, que separaria os membros permanentes da organização de seus diretores, e a uma possível e decorrente vulnerabilidade da organização pública (Arosemena, 1990).

Nogueira pondera que, no caso estudado por Arosemena, a paralisação de projetos não só resultava em perda de tempo, energia e dinheiro aplicados como também trazia uma repercussão negativa no corpo de funcionários estáveis. A descontinuidade administrativa gerava apatia, desinteresse, insatisfação e desilusão. Ainda assim, as entrevistas realizadas pela autora apontam que esse mesmo quadro de funcionários se sentia, frente às constantes reorganizações e mudanças de organogramas, guardião da continuidade administrativa e organizacional. A pesquisa identificou como a cultura organizacional – que poderia, pela lógica comum, se ver ameaçada pela constante descontinuidade – parece ter se fortalecido, ajudando a assegurar um mínimo de continuidade cultural mesmo com as sucessivas mudanças de cargos e prioridades ocorridas no alto escalão (Nogueira, F, 2006, apud Arosemena, 1990).

Spink, Clemente e Keppe (2001) realizaram pesquisa com projetos inscritos no Programa Gestão Pública e Cidadania, criado pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP-FGV) em parceria com a Fundação Ford para descobrir experiências inovadoras de gestão pública em alguns segmentos de governo, visando identificar qual instituto seria prevalente, continuidade ou descontinuidade dos programas de 89 (oitenta e nove) prefeituras.

Na pesquisa realizada em 2001, o resultado evidenciado foi no sentido de que 88% (oitenta e oito por cento) dos casos pesquisados apontavam a predominância da continuidade administrativa.

Em 2004 foi realizada por Marta Farah nova pesquisa ligada ao mesmo Programa, focada em continuidade de programas bem sucedidos e o processo de disseminação de inovações em gestão pública. O resultado apurado foi de que 87,5% dos programas investigados continuaram existindo. Foram entrevistados os finalistas do Programa Gestão Pública e Cidadania entre os anos de 1996 e 2002, constatando 88,55% de continuidade de programas, em um total de 71% de casos de mudança de governo (Farah, 2004). A mudança ou continuidade política pouco interferiu na continuidade dos programas.

As razões para a inversão da perspectiva habitual foram assim observadas: compromissos de campanha, apoio da administração pública, competência técnica mantida e resultados alcançados, impacto positivo dos programas, pressão de grupos locais, apoio da mídia e, como fator agregador principalmente após a etapa de implementação dos projetos, parcerias com outras organizações.

Sobre os projetos que não continuaram, raros foram os casos de corte radical, justificado unicamente por mudança de gestão. Os projetos terminaram por não serem julgados eficazes ou por não mais fazerem parte de uma redefinição de políticas públicas.

#### **2.4) Convergência entre Planejamento Situacional, Liderança Adaptativa e Continuidade Administrativa:**

Os conceitos expostos apresentam diversas convergências, sobretudo no diagnóstico de previsibilidade (sempre relativamente pequena), na identificação dos problemas e na atuação prévia focada em evitar suas consequências negativas, na concepção de seus múltiplos atores, na visão universal de seus amplos cenários e no discernimento acerca do melhor momento para a ação efetiva.

O planejamento deve atuar na identificação dos problemas, das propostas, das ameaças e das oportunidades, considerando o jogo social, os cenários e o ambiente institucional como relevantes fatores estratégicos.

O PES infere que não há diagnóstico único nem uma única verdade objetiva; permite explorar diversas possibilidades. O momento do diagnóstico no planejamento tradicional é chamado de análise situacional por Matus, no PES, sendo situação entendida como o espaço social onde estão os atores, suas ações e interações.

Conforme referido, os vários atores sociais concebidos por Matus devem considerar as diferentes visões que há sobre o mesmo fato/ato. No mesmo sentido, a liderança adaptativa utiliza o termo *get on the balcony* para preconizar que ampliar o horizonte de ação pode proporcionar uma visão diferenciada sobre as situações e a identificação de novas possibilidades. É valer-se da conjuntura e reconhecer o momento de dar um passo atrás para “subir na varanda” e promover o adequado distanciamento dos problemas para possibilitar uma visão mais apurada.

A análise situacional, conforme conceituada no PES, pode ser entendida como sinônimo do conceito de diagnóstico procedente da liderança adaptativa e componente central do seu conjunto de estratégias e táticas. Embora o conceito de diagnóstico esteja, na visão de Matus, ultrapassado, para a liderança adaptativa significa progresso na elaboração da identidade do conceito proposto. A fase de diagnóstico precede a de ação e se inicia com a coleta de dados e sequencial identificação de problemas.

O mesmo ocorre no PES que, em seu M1 (momento explicativo), identifica, seleciona (valorando, priorizando e escolhendo), descreve e explica problemas, apresentando-os e identificando as suas causas críticas. Neste momento também é realizado o mapeamento de atores sociais, que são, ainda, sujeitos da estratégia e podem surgir durante o desenvolvimento do plano.

Os atores se utilizam de estratégias tanto no PES quanto na liderança adaptativa. Meios estratégicos são a utilização sequencial de mecanismos táticos, tais como: negociação, dissuasão, mediação, imposição, coação, confronto, etc. É necessária uma boa estratégia para lidar com todos os atores/jogadores que compõem o jogo/plano e com as circunstâncias que cercam o jogo social, bem como para atuar em um nível prático-operacional que abarca conceitos como poder e motivação.

A estratégia tem como fundamento principal a variável tempo, apontando que os efeitos esperados para o plano devem ocorrer, primordialmente, se as intervenções forem executadas no tempo e na sucessão apropriados.

A motivação está intrinsecamente ligada à importância dos problemas para os atores ou das intervenções sobre eles propostas por algum ator relevante. De acordo com peso dos atores no jogo social (sua capacidade de realizar ações poderosas), são engendrados conflitos e cooperação, e considera a força de cada um e a pressão que suporta, a importância atribuída a cada operação e a posição assumida em cada jogada de acordo com interesses evolutivamente mutáveis; deve contemplar o atendimento de seus interesses objetivos, a promoção da satisfação inerente à execução da atividade em si e o reconhecimento dos desejos intrínsecos.

A liderança adaptativa enfatiza a capacidade de mobilizar pessoas para que consigam progredir mesmo diante de desafios que mudam a toda hora e não se furta em desviar-se do planejado ao perceber que a realidade não é como fora antecipada, agindo dessa maneira tantas vezes quanto necessárias forem. Oportuniza, ainda, a

adaptação a um ambiente em constante mudança. Tais aspectos estão igualmente presentes no PES.

A possibilidade de revisitação é de extrema relevância e pode garantir o êxito vislumbrado. A ideia central é conceber a revisitação como recurso facilitador de ajustes e adequações, posto que na prática diária da ação nem sempre as ocorrências são exatamente conforme planejadas. Bastante improvável é mapear todas as possibilidades (mesmo assim não se deve ceder à improvisação); o mapeamento suporta a ocorrência de falhas de identificação e análise dos problemas e do cálculo estratégico, resigna-se com imperfeições nos parâmetros das apostas e admite (ou suporta) a ocorrência de surpresas.

Surpresas são o extremo da incerteza e desequilibram os planos dos jogadores. O planejamento situacional é capaz de lidar com elas prevendo possibilidades e descobrindo e antecipando respostas, como ocorre com a constante análise de cenários móveis e reformulação de estratégias presente na liderança e no evolutivo exercício da motivação. É a execução do plano de contingência.

A excelência na dinâmica de elaboração do diagnóstico (no caso da liderança) e da análise situacional (no caso do PES) oportuniza remodelar o plano com o máximo de rapidez, sempre que houver modificação significativa de seu contexto, e evitar que os problemas cresçam e se tornem grandes demais para que sejam resolvidos no futuro, posto haver vários arranjos possíveis para encarar atores, operações, meios estratégicos e o tempo.

### **3. Conclusão:**

Planejamento situacional e liderança adaptativa são planificações da ação humana que podem ser manejadas para que os projetos sejam iniciados e terminados com a execução de seu objeto.

As rupturas operadas em alguns projetos são normalmente julgadas como indesejáveis, embora esse juízo necessite de pormenorizadas investigações para tornar-se evidente. Projetos em mau caminho devem ser revistos e aprimorados, ações estas que vão ao encontro dos propósitos do PES. Admite-se que a crítica bem fundamentada e a proposição de nova direção podem operar ganhos institucionais e

intelectuais, bem como gerar conhecimento novo e relevante para a organização, devendo, no entanto, ser observados com imparcialidade os benefícios da manutenção dos programas vigentes.

A essência da continuidade aqui proposta está direcionada aos projetos que possuem repercussão positiva e perspectiva de continuidade eficiente. A simples mudança de pessoas em cargos de confiança não deve, por si só, compulsar descontinuidade se o projeto institucional em desenvolvimento possuir legitimidade e estiver alinhado às políticas públicas com forte apoio social. Os conceitos aqui expostos podem impulsionar os projetos e favorecer a sua continuidade.

A concepção pluralista do PES e a característica adaptativa da liderança atuante supõem a existência de uma realidade conflitiva, compartilhada por vários atores sociais com interpretações e posicionamentos diversos agindo estratégica e oportunamente para construir a viabilidade de um projeto/plano, o qual deve ter os seus problemas qualificados e as ações para combatê-los delineadas com criatividade, contemplando a implementação de atividades de monitoramento, avaliação e revisão.

Não há simplicidade na estruturação apresentada, pois cada fase está robustecida por particularidades basilares capilarizadas intencionalmente com o objetivo de demarcar a sequência de ações.

Buscou-se, neste artigo, argumentar que a implementação dos propósitos do PES e da liderança adaptativa incrementada pela motivação podem promover ações de continuidade aos projetos governamentais. A análise dos conceitos expostos evidencia diversos aspectos convergentes e permite concluir que iniciativas de aplicação conjunta dessas concepções podem iniciar novos paradigmas de execução de planejamento continuado.

Em termos dos limites que as tentativas de continuidade possam encontrar, os conceitos de planejamento situacional e de liderança adaptativa podem apoiar sobremaneira a eficaz continuidade transformadora em nossas organizações do setor público.

#### **4. Referências Bibliográficas:**

AROSEMENA, A. A. B. **Descontinuidade Administrativa e Cultura Organizacional: o Caso da Autoridade Portuária Nacional do Panamá.** Dissertação de Mestrado apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1990.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Avaliação do Programa Gestão Pública e Cidadania. São Paulo.** Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2004.

GARCIA, Ronaldo Coutinho; Cardoso, José Celso Jr. Apresentação realizada em: ENAP, Especialização em Planejamento e Estratégias de Desenvolvimento. Brasília. 2017.

HEIFETZ, Ronald; LINSKY Marty. **Liderança no Fio da Navalha.** Sobrevivendo aos perigos da mudança. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro. Alta Books. 2017.

HEIFETZ, Ron; GRASHOW, Alexander. LINSKY, Marty. **The practice of adaptive Leadership.** Cambridge: Harvard Business Press, 2009.

HUERTAS, Carlos. **Entrevista com Carlos Matus. O método PES.** São Paulo: Edições Fundap, 1995.

MAQUIAVEL, Nicolau. O Príncipe. Tradução de Ciro Mioranza. Editora Lafonte. 2017.

MATUS, Carlos. **O Plano como Aposta.** São Paulo em Perspectiva, 5(4). Outubro/Dezembro, 1991. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/805>>.

MIGLIATO, A. L. Tonissi. Planejamento Estratégico Situacional Aplicado à Pequena Empresa. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo. 2004.

NOGUEIRA, F. Amaral. **Continuidade e descontinuidade administrativa em governos locais: fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos.** Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2006.

NOGUEIRA, F. A. **Continuidade e Descontinuidade Administrativa no Cotidiano da Gestão Pública Brasileira: uma Revisão Bibliográfica.** In: ENAPG - Encontro de Administração Pública e Governança, 2006, São Paulo. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/ENAPG377.pdf>>.

PINK, Daniel H. Motivação 3.0. **Os novos fatores motivacionais para a realização pessoal e profissional.** Tradução de Bruno Alexander. Rio de Janeiro. Elsevier. 2010.

RIEG, D.L.; ARAÚJO FILHO, T. **O uso das metodologias planejamento estratégico situacional e mapeamento cognitivo em uma situação concreta.** Revista Gestão e Produção, v.9, n.2. 2002.

SPINK, Peter. **Continuidade e descontinuidade em organizações públicas: um paradoxo democrático**. Cadernos Fundap, São Paulo, Ano 7, n. 13, p. 57-65, abr. 1987.

SPINK, Peter K.; CLEMENTE, Roberta; KEPPKE, Rosane. **Continuidade e descontinuidade administrativa: uma análise de fatores que contribuem para a manutenção de programas, projetos e atividades públicas de êxito em governos locais brasileiros**. In: EAESP/FGV/NPP – Núcleo de Pesquisas e Publicações. Relatório de pesquisa Nº 60/2001. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2001.

WOLLMANN, Ana C.Z.J.; NEVES, Camila; DIAS, Fabiana; TORTORIELLO, Rodrigo. **Agenda Curitiba 2030: análise e recomendações para garantir resultados em agendas de longo prazo**. Disponível em: <[http://consad.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Painel-21\\_021.pdf](http://consad.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Painel-21_021.pdf)>.

**Fabiana Dias.**

Fabiana Dias Sampaio. Graduada em Direito. Especialização pela *Ohio University: Strategic Business Leadership*. Especializações pela *Harvard Kennedy School: Leadership and Management for Brazil's Public Sector Leaders* e *Emerging Leaders*. Especialização pela Stanford University: *Executive Leadership – Innovating at the Intersection of People and Information Technologies*. MBA Executivo FGV em Economia e Gestão – Relações Governamentais. Master em Liderança e Gestão Pública pelo Centro de Liderança Pública (CLP/SP). Pós-graduada em Regulação de Telecomunicações pela UNB. Atua na Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel (*fabiana@anatel.gov.br*).