

Planejamento e Orçamento governamental

Coletânea – Volume 1

Organizadores:

James Giacomoni e José Luiz Pagnussat

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Presidente

Helena Kerr do Amaral

Diretor de Formação Profissional

Paulo Carvalho

Diretora de Desenvolvimento Gerencial

Margaret Baroni

Diretora de Comunicação e Pesquisa

Paula Montagner

Diretor de Gestão Interna

Lino Garcia Borges

Planejamento e orçamento governamental; coletânea /

Organizadores: James Giacomoni e José Luiz Pagnussat. –

Brasília: ENAP, 2006.

2 v.

ISBN 85-256-0051-2 (Obra compl.)

1. Planejamento econômico. 2. Orçamento público.

I. Giacomoni, James. II. Pagnussat, José Luiz. III. Título.

CDU 336.144:35.073.52

Diretoria de Formação Profissional

Coordenação-Geral de Formação Profissional: Elisabete Roseli Ferrarezi e Paulo Estevão Tavares Cavalcante.

Editor: Celio Yassuyu Fujiwara – *Editores Adjuntos*: Ana Cláudia Ferreira Borges e Rodrigo Luiz Rodrigues Galletti – *Coordenador-Geral de Publicação*: Livino Silva Neto – *Revisão*: Luis Antonio Violin – *Projeto gráfico*: Maria Marta da Rocha Vasconcelos e Livino Silva Neto – *Capa*: Ana Carla Gualberto Cardoso e Maria Marta da R. Vasconcelos – *Ilustração da capa*: Maria Marta da R. Vasconcelos – *Editoração eletrônica*: Ana Carla Gualberto Cardoso, Danae Carmen Saldanha de Oliveira e Maria Marta da R. Vasconcelos – *Catálogo na fonte*: Biblioteca Graciliano Ramos / ENAP

As opiniões expressas nesta publicação são de inteira responsabilidade de seus autores e não expressam, necessariamente, as da ENAP.

Todos os direitos desta edição reservados a ENAP.

© ENAP, 2007

Tiragem: 2.000 exemplares

ENAP Fundação Escola Nacional de Administração Pública

SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília, DF

Telefones: (61) 3445 7096/3445 7102 – Fax: (61) 3445 7178

Sítio: www.enap.gov.br

SUMÁRIO

Prefácio	7
Introdução	
<i>José Luiz Pagnussat</i>	9
Capítulo I – Teoria do planejamento público	67
Dois séculos de teoria do planejamento: uma visão geral	69
<i>John Friedmann</i>	
Capítulo II – Metodologias de planejamento	113
O plano como aposta	115
<i>Carlos Matus</i>	
O Quadro Lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças	145
<i>Peter Pfeiffer</i>	
Capítulo III – Planejamento no Brasil	191
A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica	193
<i>Paulo Roberto de Almeida</i>	
A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios	229
<i>Ariel Pares e Beatrice Valle</i>	
A metodologia de gestão estratégica do NAE Núcleo de Assuntos Estratégicos (NAE)	271

A METODOLOGIA DE GESTÃO ESTRATÉGICA DO NAE

Núcleo de Assuntos Estratégicos (NAE)

Introdução

A metodologia utilizada difere dos processos clássicos de planejamento estratégico. É decorrente da evolução natural dessa área do conhecimento. Sua principal e mais nova característica é a de se ver como um processo e não apenas como um projeto que se finda com a antevisão de cenários prospectivos e suas possíveis soluções estratégicas.

Seus principais módulos estruturais são: o conhecimento da situação, a análise temporal, a elaboração da solução estratégica, a interação corretiva e a construção das curvas do futuro.

Entende-se gestão estratégica como um processo integrado de ações que permite: a identificação de objetivos político-estratégicos; a antevisão dos prováveis cenários futuros; a elaboração das mais adequadas soluções estratégicas para sua conquista; o permanente monitoramento do ambiente, que envolve a conquista desses objetivos; e a coordenação, no nível estratégico, de todo esse processo.

Por ser necessário o uso de uma linguagem técnica, há, em anexo, um glossário, com breve definição dos termos utilizados.

Fundamentos

Atualmente, quando desenvolvemos um planejamento estratégico clássico, verificamos, com alguma frequência, que os resultados pretendidos não são alcançados, apesar de os planos e as ações terem sido conduzidos com sucesso.

Procurando corrigir esses insucessos do passado, foram estudadas as metodologias que, ao longo do tempo foram aplicadas no planejamento

estratégico (militar, empresarial e de governo) e analisadas suas deficiências e limitações.

Essa análise crítica permitiu identificar a principal vulnerabilidade do planejamento estratégico clássico – seu conceito estático de projeto. A instabilidade que envolvia o ambiente e o dinamismo da construção do futuro não eram considerados no planejamento estratégico clássico.

Identificadas as suas principais deficiências, o conceito de projeto foi redirecionado para o de processo e o conceito de planejamento, para o de gestão.

Desenvolvida integradamente, essa nova concepção metodológica procura garantir a conquista dos objetivos esperados, considerando: a visão global; a proatividade e o foco participativo; o incentivo à criatividade; o permanente controle do processo; o foco organizacional; a ênfase em alianças; a responsabilidade social; e a aprendizagem contínua. Desses fundamentos surgiu a atual metodologia, que considera:

- a identificação da realidade presente;
- o conhecimento dos fatores históricos (ações e agentes), com a finalidade de se compreender a dinâmica do passado, que conduziu a sua conformação na atualidade;
- a antevisão dos possíveis cenários futuros e suas implicações na definição e conquista dos objetivos estratégicos identificados;
- a elaboração de todas as soluções estratégicas possíveis de conquistarem os objetivos identificados nos cenários prospectivos;
- a utilização dos fundamentos da estratégia para selecionar, pela eficácia, a solução estratégica mais adequada para a conquista desses objetivos;
- a construção das “curvas de futuro” que apontam todos os parâmetros necessários à conquista dos objetivos estratégicos;
- a permanente interação corretiva entre o plano teórico e a realidade, com a finalidade de realimentar o sistema, para adaptar a construção das curvas de futuro à realidade, sem perder o foco no objetivo;
- a aplicação do poder disponível (vontade e meios) no local, na forma e no momento certo, para contribuir, no presente, com a construção do futuro e garantir a conquista dos objetivos estratégicos pretendidos.

A metodologia NAE

Embora parecendo complexa, essa metodologia é dividida em macrofunções e sistemas multidisciplinares, integrados em seu conjunto, facilitando sua aplicação.

As cinco macrofunções da metodologia são:

- elaboração política;
- diagnóstico ambiental e temporal;
- solução estratégica;
- validação e avaliação;
- gestão do futuro.



A elaboração política define a missão que permitirá a conquista dos objetivos estratégicos. Esse destaque funcional caracteriza a prevalência da condução política ao processo de conquista de objetivos estratégicos.

O diagnóstico ambiental e temporal permite a avaliação do ambiente presente, em razão da análise das ações e dos atores do passado que, por suas ações ou omissões, conformaram a atual realidade. O diagnóstico permite ainda a identificação, no presente, dos “germes portadores de futuro”, que auxiliarão a visualização dos possíveis cenários prospectivos.

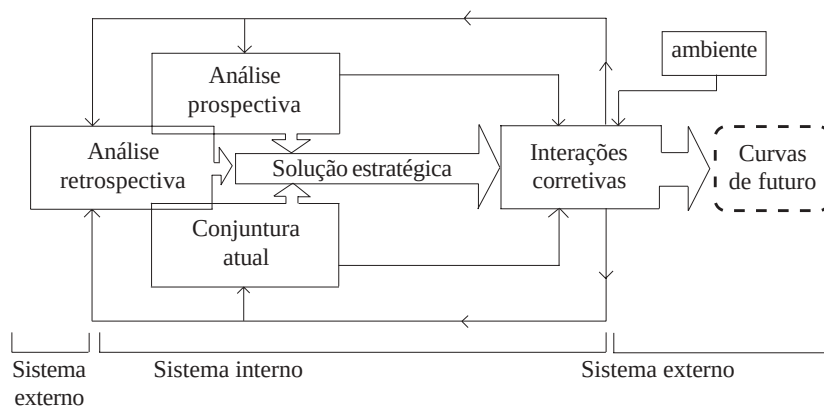
A solução estratégica parte dos diagnósticos ambiental e temporal e busca as melhores soluções estratégicas que permitem a construção das curvas de futuro.

A validação e a avaliação constituem-se no macroprojeto que realiza o cruzamento entre a solução estratégica teórica e a realidade do ambiente, para atualizar o planejamento.

A gestão do futuro permite a identificação do melhor momento e da melhor forma da aplicação do poder (vontades e meios) disponível, para ajudar a construir a curva de futuro, que levará à conquista do objetivo estratégico.

O desdobramento dessas macrofunções em sistemas permite a seguinte estruturação da metodologia:

- conhecimento da conjuntura atual;
- análise retrospectiva;
- análise prospectiva;
- planejamento da solução estratégica;
- interação corretiva;
- construção do futuro.



1) Conjuntura atual

A conjuntura atual é o momento inicial, no qual as informações pertinentes à área em estudo são coletadas, com a maior abrangência possível. É o processo de construção de um conhecimento específico sobre a realidade que envolve a área a ser prospectada. Os dados que irão compor a conjuntura atual, após a consolidação dos vários relatórios, permitem a(o):

- a) identificação da situação atual;
- b) identificação das principais variáveis e indicadores;
- c) identificação e a avaliação dos principais atores;
- d) identificação e a avaliação das principais ações;
- e) identificação do vínculo existente entre as ações e seus atores;
- f) tabulação matricial das principais informações (atores e ações);
- g) identificação de fatos que possam levar a cenários de rupturas no futuro;
- h) identificação de fatos que possam levar a cenários de tendência no futuro;
- i) refinamento dos limites da dimensão em estudo.

2) Análise retrospectiva

O primeiro sistema a ser construído é a análise retrospectiva. As informações coletadas, na conjuntura atual, servem de base para a compreensão da dinâmica ambiental do passado.

A análise do passado, com relação à intenção dos atores e os reflexos de suas ações, permite a compreensão da dinâmica que construiu o presente. Desta forma será possível:

- identificar a relação de poder no ambiente em estudo;
- identificar os interesses comuns dos atores em relação aos objetivos a serem conquistados no futuro;
- conhecer a dinâmica do passado que chegou até o presente, particularmente, a posição de cada ator em relação à construção do futuro;
- alimentar com informações adequadas os sistemas de análise prospectiva e de interação corretiva.

O relatório da análise retrospectiva deverá identificar:

- quais atores participaram da construção do presente;
- quais ações foram atribuídas a cada ator;
- qual o nível de envolvimento do ator na consolidação de cada ação;
- que fatos portadores de futuro poderão contribuir para a construção do futuro e qual sua influência recíproca;

- que fatos portadores de futuro indicam a construção de cenários prospectivos contrastados;
- que fatos portadores de futuro indicam a construção de cenários prospectivos de tendência;
- o entendimento dos principais processos dinâmicos que geraram eventos no passado e que repercutiram no presente.

3) Análise prospectiva

A “análise prospectiva” é o sistema que se vale das informações produzidas pela conjuntura atual e pela análise retrospectiva, para, por meio de uma modelação dos mesmos, identificar os fatos portadores de futuro. Esses fatos são a base do processo de cenarização futura.

Utilizando-se as mais modernas técnicas prospectivas, busca-se a antevisão das possibilidades futuras, por intermédio de cenários. Na prospectiva não se permite futurologia nem adivinhação do futuro.

Esses cenários possíveis são relacionados por índices de probabilidade de concretização e por possibilidade de pactuação nacional. O que se consegue com a antevisão da cenarização não é a certeza do futuro, impossível de ser prevista, mas a identificação de eventos que poderão impactar a construção do futuro.

O que se busca nessa fase do projeto é a identificação de um grupo de cenários futuros, que possa ser pactuado e que permita:

- o desenvolvimento do Brasil em todas as suas dimensões;
- o uso de valores na construção da sociedade brasileira;
- o fortalecimento da democracia;
- a redução das desigualdades;
- a plena cidadania;
- a inserção da Nação de maneira soberana na economia mundial;
- a maior participação do Brasil nos processos decisórios da política internacional.

Ao término da análise prospectiva, são disponibilizadas as seguintes informações:

- a identificação das principais variáveis e indicadores de eventos;
- a identificação dos fatos portadores de futuro;

- a identificação do cenário tendencial;
- a identificação de cenários contrastados;
- o grau de probabilidade de ocorrência de cada cenário identificado;
- um grupo de cenários possíveis de serem pactuados pela Nação;
- o relacionamento, a influência e a pertinência de cada evento na construção de um possível cenário futuro pactuado;
- a identificação dos principais eventos futuros;
- a identificação dos objetivos estratégicos de longo prazo.

4) Soluções estratégicas

A construção em cada dimensão de sua solução estratégica é elaborada por meio de um estudo de situação.

Partindo da visão temporal (a conjuntura atual descreveu a realidade presente, a análise retrospectiva identificou a forma como o passado evoluiu para o presente e a análise prospectiva sinalizou os possíveis cenários futuros) e identificando-se um grupo de cenários prospectivos desejáveis, a metodologia do estudo de situação irá procurar elaborar estratégias que permitam a conquista dos objetivos estratégicos de longo prazo.

A visão temporal, os cenários prospectivos e os objetivos estratégicos, por meio da metodologia de estudo de situação, permitirão a elaboração de diversas linhas de ação. Essas linhas de ação irão conter estratégias que respondam às clássicas perguntas relacionadas à aplicação do poder:

- Quem?
- O quê?
- Quando?
- Como?
- Onde?
- Com que meios?

As linhas de ação são confrontadas com os princípios da estratégia, de sorte a eleger, entre elas, a mais efetiva (eficiente e eficaz) solução estratégica para que a Nação conquiste seus objetivos futuros.

5) Interação corretiva

O sistema se afasta da elaboração teórica das fases anteriores e procura levar em conta os aspectos impostos pela realidade, por meio do processo de interações corretivas. Esse cruzamento permite a realimentação das fases anteriores, mantendo o sistema, permanentemente, atualizado.

O monitoramento das ações sobre as curvas de futuro e a análise das reações do ambiente frente às mesmas permitem a atualização permanente da solução estratégica, de modo a garantir sua influência sobre o sistema considerado.

Graças a esse monitoramento, que é avaliado por indicadores estratégicos, com o uso de matrizes matemáticas, tem-se a eficácia pretendida na construção das curvas de futuro.

De posse de indicadores internos e externos do processo, alimentam-se sistemas que buscam o equilíbrio das soluções estratégicas visualizadas.

6) Construção do futuro

O último sistema da metodologia é a construção do futuro. Esta fase pragmática da metodologia começa com a identificação do equilíbrio do sistema elaborado na fase anterior. Incentiva-se o envolvimento dos atores (população, organizações e Estado) e a implementação das ações, de sorte a ser acelerado, pela pactuação nacional, o ritmo de conquista dos objetivos estratégicos da Nação.

A parceria entre o indivíduo e o Estado tem o intuito de alinhar os objetivos individuais e organizacionais com os objetivos estratégicos do Estado, facilitando a sua conquista. Essa pactuação visa, com redução de tempo e de custos, à construção das curvas de futuro, que são sistemas quantificados, em que os atores, as ações e o ambiente constroem, dia a dia, pragmaticamente, o futuro almejado.

A parceria entre o Estado e a sociedade brasileira, sobre curvas de futuro perfeitamente quantificadas, permite conquistar, com redução de recursos e de tempo e com ganho político, os objetivos estratégicos nacionais. Esse fato decorre da satisfação da sociedade em constatar que seus objetivos

coincidem com os do Estado. Essa fusão de interesses permite que esses objetivos passem a ser de toda a Nação, pois são resultantes de uma pactuação entre o Estado e a sociedade.

A construção da curva de futuro utiliza o estudo de situação de ambiente e procura o (a):

- a) conhecimento da dinâmica ambiental (atores e ações) que envolve o cenário e o objetivo a ser conquistado;
- b) processamento dos dados necessários ao cruzamento constante da solução estratégica com a realidade do ambiente;
- c) elaboração das alternativas de construção do futuro;
- d) incorporação, nas alternativas de curva de futuro, dos fundamentos de globalidade, da aprendizagem contínua, da proatividade e da dinâmica de controle;
- e) realimentação de todo o processo;
- f) permanente gestão da curva de futuro que levará à conquista do objetivo estratégico.

O estudo de situação

O estudo de situação é uma rotina de trabalho que permite que cada partícipe, em cada dimensão, trabalhe dentro de uma lógica setorial e que os resultados desses trabalhos possam integrar, harmonicamente, um conjunto final coerente com o objetivo pretendido.

O grupo que trabalha em gestão estratégica se depara, muitas vezes, com problemas que envolvem dados imprecisos e aspectos pouco definidos, dificultando a elaboração de soluções práticas. Entretanto, o uso da metodologia de estudo de situação permite que se extraia da análise parcial desses dados uma solução adequada, muitas vezes estruturada sobre avaliações e informações imprecisas, porém coerentes com o sistema em desenvolvimento.

O estudo de situação é produto de uma rotina de resolução de problemas e consiste em:

- analisar o objetivo estratégico;
- identificar a situação ambiental;

- estruturar o problema, isto é, levantar e enunciar as alternativas de solução;
- analisar as soluções possíveis frente ao ambiente que envolve o objetivo pretendido;
- selecionar a melhor solução para o problema em estudo; e
- elaborar a curva de futuro correspondente à conquista do objetivo.

O estudo de situação na solução estratégica

A rotina do estudo de situação para a busca da solução estratégica é apresentada a seguir.

1) Análise do objetivo estratégico

As análises dos fundamentos da Nação e de seus valores indicam objetivos nacionais de longo prazo para a conquista do bem comum. Essa dinâmica inicial é baseada na primazia da ação política sobre o processo de gestão estratégica.

A seleção dos objetivos estratégicos deve interpretar as expectativas dos indivíduos e das organizações, ser coerente com a aspiração nacional, ter forte impacto no cenário futuro visualizado, dispor de poder para permitir sua conquista e agregar expressivo valor à Nação, por ocasião de sua conquista.

Definidos os objetivos estratégicos, tem início o estudo da situação do ambiente e a formulação das linhas de ação que possam viabilizar a conquista dos objetivos pretendidos.

2) Situação ambiental e linhas de ação

Baseados na conjuntura atual e nas análises retrospectiva e prospectiva, são determinados todos os fatores e hipóteses lógicas que permitem o conhecimento do ambiente e da dinâmica que envolvem a conquista do objetivo pretendido.

Por meio da análise do poder disponível (vontade, meios, pontos fortes, pontos fracos, gargalos e possibilidades de aproveitamento de êxitos), bem

como da dinâmica do ambiente externo (oportunidades e ameaças), forma-se um quadro que aponta conclusões quanto à(s) sua(s):

- influências/indiferenças;
- efeitos favoráveis/desfavoráveis;
- interferências negativas (permanentes ou passageiras);
- interferências positivas (resultantes do aproveitamento dos êxitos intermediários alcançados);
- previsibilidade de influência sobre a conquista do objetivo estratégico.

Diante do conhecimento da situação, são elaboradas todas as possíveis combinações de ações que permitam a conquista do objetivo estratégico. Para cada combinação identificada, é explicitada uma linha de ação, que deve dispor de todas as informações pertinentes à conquista do objetivo pretendido.

Cada linha de ação é estruturada por meio da identificação dos seus pontos de atuação, definidos pelo: “quem”, “o quê”, “quando”, “onde”, “como” e “com que meios”.

3) Análise das linhas de ação

Nessa fase são analisados os resultados prováveis de cada linha de ação previamente estabelecida, frente aos pontos fracos, ameaças, pontos fortes e as oportunidades identificadas.

Com relação ao ambiente interno e externo existentes, são avaliados quais os fundamentos estratégicos que devem ser considerados como prioritários e selecionados aqueles que melhor apóiem a conquista dos objetivos.

Na análise de cada linha de ação, são identificados os fundamentos estratégicos prioritários que dão suporte a sua eficácia.

4) Comparação das linhas de ação

Neste momento, comparam-se as diversas linhas de ação estabelecidas, de forma a identificar as principais vantagens e desvantagens de cada uma, frente ao desafio de conquistar o objetivo estratégico.

Essa comparação deve indicar qual linha de ação possui as maiores possibilidades de sucesso para a conquista do objetivo.

O estudo de situação na interação corretiva

Definida a melhor linha de ação na fase da elaboração da solução estratégica, tem início a interação corretiva.

Na verdade, esse sistema é a “prova dos nove” da elaboração teórica que culminou na proposta da melhor solução estratégica para a conquista do objetivo.

Diferentemente do planejamento estratégico clássico, esse sistema de gestão interage, permanentemente, com a realidade ambiental. Dessa interação, resulta uma correção das fases anteriores, face às mudanças ambientais que não puderam ou não foram consideradas, que altera o processo de construção do futuro, mantendo sua permanente atualização.

Como o processo de gestão estratégica, até essa fase, trabalha com as fontes geradoras de eventos (os atores) e suas decorrências (as ações), fica facilitado o trabalho de acompanhamento do ambiente no presente e no futuro.

Cada vez que um evento (ator) ou sua decorrência (ações) se modifica, em relação à solução estratégica proposta, deve ser a mesma atualizada, de forma a permitir sua readequação ao novo momento que se formou. Essa dinâmica se dá com o uso de matrizes matemáticas e é a síntese da manutenção da gestão estratégica atualizada.

O estudo de situação na curva de futuro

O cruzamento dos pontos de ação (quem, o quê, quando, onde, como e com que meios) com a linha do tempo, compreendida entre o presente e a data futura de conquista do objetivo estratégico, passa a se constituir nos pontos de controle da curva de futuro.

As curvas de futuro estabelecidas para a conquista de objetivos da Nação podem ser de longo prazo. Nessas situações, devem ser identificados períodos temporais intermediários, que facilitem a materialização progressiva da conquista do objetivo estratégico.

Os pontos de ação devem estar amarrados aos parâmetros de medição de desempenho, de modo a facilitar o acompanhamento da eficácia de sua ação sobre a curva de futuro considerada.

Os fundamentos do estudo de situação, a serem incorporados no modelo final da curva de futuro, devem considerar: sua atuação global; sua necessidade de aprendizagem contínua na condução das ações; sua necessidade de atuar proativamente; e sua dinâmica de controle. Esses fundamentos encontram-se a seguir apresentados.

1) Atuação global

O novo ambiente mundial requer que as soluções estratégicas, particularmente as de âmbito nacional, disponham de uma amplitude global. O fenômeno da globalização tornou-se algo inexorável e não se restringe somente ao campo econômico. As principais decorrências dessa realidade são: a incerteza e a interdependência que a dinâmica do mundo globalizado gera.

A globalização, ao mesmo tempo em que produz um risco sistêmico para os países, também produz uma sinergia de forças em razão da sua interdependência política e econômica. Essa aparente incongruência impõe que as possibilidades de um sistema nacional não sejam analisadas isoladamente. Um sistema nacional, na atualidade, só pode ser avaliado se o for frente ao ambiente global.

Um projeto de nação, de longo prazo, deve privilegiar as visões globais, considerando seus reflexos, apropriando-se de suas vantagens e defendendo-se de seus riscos.

2) Aprendizagem contínua

Como muitos estudos de situação serão conduzidos sobre escassez de informações confiáveis e com falta de conhecimento sobre o assunto, é necessário que a construção da curva de futuro permita a existência de um processo contínuo de aprendizagem sobre o ambiente em estudo.

Um dos fatores que sustentam a necessidade da gestão estratégica ser considerada um processo e não um projeto é sua necessidade de contínuo aperfeiçoamento, o que é muito facilitado se o conceito da aprendizagem contínua for assimilado em sua gestão.

O aprendizado contínuo é a chave da vantagem comparativa renovável e deve ser implementada, particularmente, quando os objetivos pretendidos necessitarem de longo tempo de maturação.

A gestão estratégica deve considerar o processo de aprendizagem individual e coletivo e o modelo deve migrar do conceito da administração de mudanças para administração por mudanças.

3) Proatividade e foco participativo

A conquista dos objetivos pretendidos será mais provável se a solução estratégica considerar a postura empreendedora de toda a população.

A proatividade e a busca do foco participativo devem ser atribuídas ao Estado e a toda população.

A implementação de uma solução estratégica nacional deve ser de conhecimento público, dentro de suas esferas de atribuições e competências. O conhecimento dos limites, dos pontos fortes, das competências e dos objetivos pretendidos permite a convergência das ações e o sucesso do aproveitamento das oportunidades oferecidas pelo ambiente. Da mesma forma, devem ser conhecidos os pontos fracos e as vulnerabilidades, de modo a permitir uma eficiente defesa frente às ameaças internas e externas que surgirão ao longo da construção das curvas de futuro.

A importância da proatividade na gestão das curvas de futuro se dá em decorrência da idéia de que “o futuro não é um destino manifesto”. Como o futuro é construído pela soma das ações e omissões do presente, as iniciativas tomadas pelo Estado e pelo conjunto da sociedade, mesmo que descentralizadamente, tendem a garantir um movimento na direção da conquista do objetivo estratégico.

4) Controle

Qualquer gestão estratégica deve dispor de um instrumento de controle de sua implementação, que permita a medição do seu desempenho.

Na elaboração dos pontos de ação da curva de futuro, devem ser definidos indicadores estratégicos, que permitam o acompanhamento do processo e a medição de sua eficácia.

O controle deve ser feito sobre metas quantificadas e prazos previamente definidos, de modo a facilitar sua avaliação posterior.

A gestão dos homens nas curvas de futuro

A realidade do ambiente que envolve a conquista de um objetivo estratégico não permite que sua gestão seja linear e contínua. A realidade se apresenta dentro de uma dinâmica própria, sujeita a variáveis não controladas e não identificadas com antecedência. Esses fatores fazem com que uma metodologia de gestão estratégica, para ser bem-sucedida, tenha que considerar essa dinâmica ambiental aleatória e tenha a capacidade de identificar suas oportunidades e ameaças.

Essa gestão deve ser alicerçada sobre dois referenciais: o técnico e o comportamental. O referencial comportamental poderá auxiliar a gestão dos indivíduos, através do conhecimento dos processos decisórios e do enfrentamento de risco e incertezas.

Algumas teorias sociológicas, como o Diagrama das Bifurcações, a Análise de Risco, a Aversão à Ambigüidade e a Teoria da Perspectiva, facilitam a gestão das curvas de futuro, por permitirem uma melhor análise da dinâmica social e da lógica encerrada no processo decisório dos indivíduos.

É de domínio público que o conceito da palavra risco deriva do italiano antigo *risicare*, que significava ousar. O ideograma oriental desse conceito de risco significa a interação do perigo com a oportunidade. Nesse sentido, o risco é uma opção e não um desígnio do destino.

Atualmente a teoria Análise de Riscos encontra-se embasada em duas vertentes distintas: a de origem lógica e a indutiva. A evolução da pesquisa científica permitiu que fossem incorporados, aos conceitos lógicos, inúmeros fundamentos matemáticos. Por outro lado, a vertente da análise indutiva também evoluiu, gerando várias teorias comportamentais.

A Teoria da Individualidade explica que cada um de nós, mesmo o mais racional, possui um conjunto de valores único e responderá de acordo com esses valores, dentro de uma estrutura previsível e sistemática, para a tomada de decisão. Esse comportamento facilita a antevisão das posições dos atores que estejam envolvidos em um evento da curva de futuro.

Por outro lado, a Teoria de Aversão à Ambigüidade significa que as pessoas preferem assumir riscos, com base em probabilidades conhecidas, em vez de probabilidades desconhecidas. Este comportamento indica que o

volume e a qualidade das informações pessoais importam, decisivamente, para a tomada de decisão. Desta forma, a responsabilidade de alimentar os atores com informações, em volume e qualidade, passa a ser do gestor da curva de futuro, de modo a permitir que os atores tomem decisões na direção do cenário desejado.

A Teoria da Regressão à Média é o estudo mais esclarecedor sobre como as pessoas administram o risco e a incerteza. Ela identificou que os homens oscilam de um lado para o outro em tudo que fazem e regressam, continuamente, ao que se revelará como seu desempenho médio.

A continuidade dos estudos dessa teoria fez com que os pesquisadores especulassem sobre a possibilidade de que ignorar a regressão à média não era o único motivo pelo qual as pessoas erram, ao prever um desempenho futuro com base em fatos passados. As pesquisas descobriram que esses erros também são oriundos de duas outras deficiências humanas. A primeira deficiência é que a emoção muitas vezes destrói o autocontrole, fator essencial à tomada de decisão racional. A segunda indica que as pessoas muitas vezes não conseguem entender, plenamente, com o que estão lidando.

Um estudo fundamental relacionado à análise da tomada de decisões encontra-se na Teoria da Perspectiva. Em suas conclusões, apresenta as seguintes informações sobre o processo de decisão:

- os homens exibem aversão ao risco quando lhes é oferecida uma opção em um cenário que indica perda e, depois, procuram o risco quando se apresenta a mesma opção em um cenário que lhes indica ganhos;
- por ocasião da tomada de decisão, os homens tendem a ignorar os componentes comuns de um problema e concentram-se em cada parte isoladamente;
- existe dificuldade em reconhecer quanta informação é suficiente e quanta é excessiva, para se tomar uma decisão;
- é atribuída muita atenção a eventos de baixa probabilidade, mas altamente dramatizados, e negligenciados eventos de ocorrência rotineira, mesmo que altamente probabilizados;
- é possível que uma mesma decisão se inicie sob uma análise puramente racional e, depois, extrapole, irracionalmente, para o que pode não passar de um mero golpe de sorte.

O conhecimento de algumas dessas teorias, relacionadas ao modo como os homens administram os riscos, no momento de decisão, tem por finalidade demonstrar que a gestão estratégica deve considerar, com igual importância, os aspectos técnicos de condução dos eventos, bem como os aspectos comportamentais da gestão dos homens, durante a construção das curvas de futuro.

Breve conclusão

O pragmatismo necessário à construção de uma curva de futuro, direcionada para a conquista de um objetivo estratégico nacional de longo prazo, deve:

- estar embasado em um conceito de processo;
- utilizar as mais modernas técnicas de análise da conjuntura, retrospectiva e prospectiva;
- estar permanentemente atualizado;
- ser global e proativo, permitir a aprendizagem contínua e dispor de um sistema de medição do seu desempenho;
- estar focado na gestão dos homens e na solução estratégica; e
- ser buscado, diariamente, com afinco e com os olhos postos no futuro.

Anexo: Glossário

Introdução

A seguir são apresentados, por ordem alfabética, alguns conceitos relacionados a poder e a estratégia, úteis à compreensão do texto referente à Metodologia NAE.

Definições relacionadas aos fundamentos do poder

Fatores de crise de poder do Estado

A crise de poder do Estado corresponde à crise de governabilidade. São razões de crise: a maior sobrecarga de demanda, a maior conflitualidade social e certas conformações de distribuição de poder na sociedade.

Organização do Estado sob o enfoque do poder

Função clássica do Estado: produção e aplicação de normas. Órgãos do Estado: centros de aplicação do poder. Organização do poder: Título IV da Constituição Federal.

Órgãos do Estado: centros de aplicação do poder.

Organização do poder: Título IV da Constituição Federal.

Poder

O poder é uma síntese interdependente de vontades e meios, direcionada para a conquista de um objetivo político.

Política

Diretrizes gerais, emanadas do mais alto nível institucional, que definem a missão e os objetivos a serem conquistados, expressam os limites de sua atuação e permitem a aplicação do poder disponível para conduzir o seu desenvolvimento.

Pressupostos da ação política do Estado

Definir a estratégia de conquista dos objetivos políticos. Conhecer e aplicar os meios para atingir os objetivos políticos.

Relação entre política e poder

O poder é uma realidade social e jurídica que conforma o Estado. Sociologicamente, o poder é a capacidade da autoridade fazer com que os homens atuem de maneira harmônica e certa. Juridicamente, o poder é a base da organização política, que sustenta o Estado, pois o Estado é o poder organizado para dirigir politicamente a Nação.

Definições relacionadas à estratégia

Ameaças

São forças ambientais não controláveis pela Nação, que podem dificultar a implementação de uma solução estratégica. Entretanto, ao serem identificadas, podem ser evitadas ou minimizadas em suas ações deletérias sobre as ações previstas.

Análise da conjuntura atual

É uma fase da gestão estratégica em que se levantam informações sobre a realidade atual, de sorte a permitir um amplo conhecimento do ambiente em estudo e auxiliar, posteriormente, o conhecimento da dinâmica passada e a elaboração dos cenários futuros.

Análise prospectiva

É uma fase da gestão estratégica em que são descritas, de forma coerente, as possibilidades de evolução de uma situação atual para uma situação futura. Sua elaboração deve considerar: a necessidade de uma visão global e sistêmica, a possibilidade de evolução para futuros múltiplos e incertos e a relação de dependência entre o futuro e as ações realizadas no presente.

Análise retrospectiva

É uma fase da gestão estratégica que tem a finalidade de conhecer os atores e as suas ações que, ao se realizarem no passado, construíram o presente. A análise não se faz sobre o mérito dos eventos, mas sim sobre a dinâmica do ambiente em estudo.

Concepção temporal

O estudo do passado deve destacar os atores e suas ações que, ao serem implementadas no passado, condicionaram a realidade do presente. Essa análise deve apresentar as forças que agiram sobre as idéias, sobre os atores e sobre suas ações, de sorte a permitir o conhecimento da dinâmica do poder que atuou no passado remoto e se estendeu aos dias atuais.

Construção das curvas de futuro

A última fase da gestão estratégica atribui à Construção das Curvas de Futuro a possibilidade de, por meio de uma gestão pragmática, direcionar as ações do presente para o cenário desejável, permitindo, como decorrência, a conquista futura dos objetivos estratégicos.

As ações a serem implementadas nessa fase são conduzidas por meio da gestão da solução estratégica e da gestão dos indivíduos que interagem no sistema.

O fundamento dessa fase é de que o futuro se constrói pelas ações do presente, não sendo um destino manifesto.

Elementos da decisão estratégica

Em termos abstratos, caracteriza-se por: atingir o objetivo decisivo, com liberdade de ação, por meio da aplicação dos meios necessários, obtidos pela sua economia em frentes secundárias.

Estratégia

A arte da dialética das vontades, em que se emprega o poder disponível para garantir a conquista futura de objetivos estratégicos.

Fator “meios” da solução estratégica

A escolha dos meios deve propiciar uma economia dos mesmos e garantir a possibilidade de ação. Como a estratégia é a dialética entre vontades oponentes, a judiciosa aplicação dos meios deve permitir que se atinja o ponto decisivo do adversário, preservando a nossa liberdade de ação.

Fator “tempo” da solução estratégica

O planejamento estratégico deve manobrar no tempo.

Longe de proceder por hipóteses rígidas e probabilísticas, deve fundamentar-se em um feixe de possibilidades, que poderão ocorrer ou não. Os prazos para as conquistas dos objetivos devem ser perfeitamente definidos.

Finalidade da estratégia

Atingir os objetivos fixados pela política, utilizando, da melhor maneira possível, os meios de que se dispõe.

Gestão estratégica

A gestão estratégica é um processo complexo que considera os sistemas de elaboração da solução estratégica; de conhecimento do ambiente e suas resistências; de conhecimento dos cenários futuros e suas probabilidades de concretização; e de monitoramento da realidade. A esses sistemas técnicos, deve ser considerada a gestão dos homens envolvidos no processo de gestão da curva de futuro.

Indicador de desempenho

Indicador de desempenho é um dado numérico a que se atribui uma meta. Essa informação é levada, periodicamente, à atenção dos gestores das curvas de futuro.

Indicador de desempenho do nível estratégico

Esses indicadores são usados para avaliar os principais efeitos de uma estratégia em um determinado setor da instituição e nas causas desses efeitos, refletindo sobre a conquista (ou não) dos objetivos.

Interação corretiva

É uma fase da gestão estratégica destinada à atualização do Planejamento Estratégico, em função da dinâmica temporal e do ambiente. Complementarmente, permite a retroalimentação do processo, ampliando sua capacidade de interação e sua capacidade de conquista dos objetivos estratégicos.

A principal ferramenta da interação corretiva é a Teoria dos Jogos, que permite antever as ações dos atores envolvidos, bem como a força de suas ações.

Medição sistemática de desempenho

O modelo da eficácia não está estruturado sobre valores medidos, mas sim na medição sistemática que indica a evolução planejada. A medição sistemática e estruturada permite às organizações monitorarem seu desempenho e, dessa forma, realizar rápidas mudanças com base em informações pertinentes e confiáveis, bem como visualizar a conquista dos objetivos pretendidos.

Meta estratégica

A meta estratégica é a solução integrada e multidisciplinar que, em sua concepção, deve considerar os fatores: tempo, meios e manobra.

Oportunidades

São forças ambientais não controláveis pela instituição, que podem favorecer uma solução estratégica, desde que reconhecidas e aproveitadas oportunamente.

Pontos fortes

São vantagens estruturais, controladas pela instituição, que a favorecem frente às oportunidades e às ameaças.

Pontos fracos

São desvantagens estruturais, controladas pela instituição, que desfavorecem a possibilidade de utilização das oportunidades e agravam as ameaças que se apresentam na conquista dos objetivos estratégicos.

Princípios Estratégicos

Comando único no mais alto nível institucional; objetividade nas ações estratégicas; manutenção da iniciativa nas ações estratégicas; preservação da segurança; simplicidade de concepção e de implementação das ações estratégicas; busca da surpresa na implementação de uma ação estratégica;

aplicação dos meios necessários (massa); dinamismo no processo de conquista de um objetivo estratégico; integração sistêmica; e economia de meios em frentes que não sejam estratégicas.

Solução estratégica

São sistemas perfeitamente quantificados, que respondem às clássicas perguntas do planejamento (Quem? O quê? Quando? Como? Onde? Com que meios?) e que se encontram direcionados para a conquista dos objetivos estratégicos.

Brasil. Presidência da República. Núcleo de Assuntos Estratégicos. A metodologia de gestão estratégica do NAE. In: _____. “Projeto Brasil 3 Tempos”, *Cadernos NAE*, n. 1. Brasília: Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, 2004. pp. 41-71.

Reimpressão autorizada pelo Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (NAE/PR).