



FUNDAÇÃO
GETULIO VARGAS

JOSÉ TADEU TAVERNARD LIMA

**O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL COMO INSTRUMENTO
DE GESTÃO ÚTIL À ADMINISTRAÇÃO DE RECURSOS MATERIAIS E
PATRIMONIAIS DO TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO**

**Monografia de Conclusão de Curso de Pós-Graduação – Nível
de Especialização – MBA em Planejamento, Orçamento e Gestão
Pública da Fundação Getúlio Vargas – FGV Management
Orientação: Prof. Ronaldo Coutinho Garcia**

**BRASÍLIA
Abril de 2004**

AGRADECIMENTOS.....	3
DEDICATÓRIA.....	4
1. INTRODUÇÃO.....	5
2. CONTEXTUALIZANDO O TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO.....	7
2.1 A VISÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS.....	7
2.2 UM PANORAMA DA JUSTIÇA DO TRABALHO.....	9
2.3 A ESTRUTURA DA JUSTIÇA DO TRABALHO.....	11
3. CONTEXTUALIZANDO A ADMINISTRAÇÃO DE RECURSOS MATERIAIS E PATRIMONIAIS NO TST.....	13
3.1 O TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO COMO ORGANIZAÇÃO.....	13
3.2 A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO TST.....	14
3.3 O PROBLEMA NA ADMINISTRAÇÃO DE RECURSOS MATERIAIS E PATRIMONIAIS.....	16
4. CONSTRUINDO CRITÉRIOS PARA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO....	19
4.1 AVALIAÇÃO.....	19
4.2 O PES.....	24
4.2.1 O CONCEITO DE MOMENTO.....	27
4.2.1.1 MOMENTO EXPLICATIVO.....	28
4.2.1.2 MOMENTO NORMATIVO.....	33
4.2.1.3 MOMENTO ESTRATÉGICO - A VIABILIDADE DO PLANO.....	35
4.2.1.4 MOMENTO TÁTICO-OPERACIONAL – O DIA A DIA DO PLANEJAMENTO.....	41
5. CONCLUSÃO.....	48
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	50

AGRADECIMENTOS

“Se atravessarmos nossas vidas convencidos de que a nossa é a melhor forma de agir no mundo, vamos acabar deixando passar todas as novas idéias que aparecerem diariamente”

Akio Morita

Meus sinceros agradecimentos àqueles que solidariamente contribuíram para o enriquecimento deste trabalho, em especial:

Ao meu orientador, Professor Ronaldo Coutinho Garcia, pelos grandes ensinamentos e críticas oportunas.

Aos amigos do Serviço de Material e Patrimônio do Tribunal Superior do Trabalho pela colaboração nas atividades diárias e pela compreensão nos momentos difíceis.

Aos amigos e professores conquistados no curso, com os quais tive o prazer de dividir momentos que enriqueceram muito o meu saber.

DEDICATÓRIA

Para Fernanda e nossos filhos Bernardo e quantos mais Deus nos abençoar, cujo amor é a razão maior de viver e incentivo para fazer do estudo uma alavanca para construção de uma vida melhor.

Para Catarina, minha mãe, grande responsável pela minha formação moral, cuja luta e esforços sempre foram dedicados a mim e a meus irmãos.

Para Modesto, meu pai, exemplo de superação às adversidades que a vida nos impõe.

Para Fernando e Alexandre, meus irmãos, cujos incentivos sempre ficarão guardados na memória.

1. Introdução

Ultimamente, com a democratização da sociedade, desvios de toda ordem, verdadeiros indicadores de irresponsabilidade nas gestões públicas, passaram a fazer parte do noticiário. A população assiste, perplexa e indignada, a denúncias sobre indústria da seca, corrupção, desvio de bens e/ou de verbas públicas, fraudes em processos de licitação, superfaturamento de obras e/ou serviços, uso eleitoreiro de obras, que, ao longo dos anos, permanecem inacabadas, publicidade oficial para promoção pessoal, clientelismo na contratação de servidores sem concurso; em síntese, uma série de práticas delituosas que objetivam o enriquecimento de alguns à custa do erário.

Nesse contexto, a sociedade passou a exigir a correção de rumos da administração pública, mediante adoção das técnicas de planejamento e gestão governamentais, avaliação e controle, dentre outras.

Isso passou a demandar a criação de sistemas de planejamento, criando mecanismos de acompanhamento do desempenho.

Vislumbra-se a promoção de uma administração eficiente, sob maior controle da sociedade sobre o Estado, como uma resposta à manifestação de repúdio da sociedade brasileira à administração irresponsável dos recursos públicos. É possível ver esses reclamos como um basta ao desperdício, à falta de informações sobre o destino de tributos dos cidadãos brasileiros, à ausência de compromissos com resultados e à impunidade pelo descaso no trato com a coisa pública.

O planejamento é a ferramenta básica para que o Estado alcance o seu fim último, que deve ser o bem-comum. Do ponto de vista administrativo e gerencial, tem o propósito de identificar os objetivos e metas e definir modos

operacionais que garantam, no tempo adequado, a estrutura e os recursos necessários para a execução de ações.

Pelo menos no plano teórico, há décadas, preconiza-se que o planejamento constitua atividade de rotina, para cumprimento das funções governamentais. Em outras palavras, desde o tempo do tecnicismo e da ideologia da modernização conservadora, que predominou na orientação governamental brasileira dos anos sessenta em diante, defende-se a prática do planejamento como medida de racionalização administrativa. O que temos de inovador na atualidade, segundo visão progressista, é a definição do planejamento como instrumental técnico e político, para garantir qualidade nos resultados das ações empreendidas; mas também para que se definam prioridades socialmente relevantes, segundo interesse da maioria.

Merece ênfase o equilíbrio a ser atingido entre a receita e a despesa, a par do controle de custos e avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos orçamentários. Decorre daí a necessidade de estudos sistemáticos sobre a real efetividade dos gastos, com enfoque na avaliação, resultante de comparação entre objetivos pretendidos e efetivamente alcançados.

2. Contextualizando o Tribunal Superior do Trabalho

2.1 A visão dos magistrados brasileiros

Um Judiciário eficiente e respeitado é um dos alicerces da estabilidade econômica, política e social. No Brasil, ocorre que o Judiciário vem apresentando sérios problemas (Faria, 1997). De fato, a despeito do grande aumento dos gastos públicos com a Justiça, esta permanece lenta e distante da grande maioria da população (Pinheiro, 2001). Em parte, isso se explica pelo também vertiginoso crescimento da demanda por serviços judiciais, o que faz com que os juízes brasileiros continuem obrigados a julgar milhares de processos todo ano.

Pinheiro (2003) desenvolveu uma pesquisa cujo objetivo foi o de, aprendendo com as opiniões dos próprios magistrados, chegar a propostas com significativo potencial de resolver os atuais problemas, em particular aqueles com conseqüências mais negativas para a economia.

No que se refere ao caso brasileiro, é consensual que as deficiências do Judiciário decorrem de causas profundamente arraigadas – isto é, de um perfil institucional e administrativo historicamente sedimentado. A lentidão e o caráter pesadamente burocrático e formalista de seu funcionamento teriam, hoje, a permanência praticamente de um traço cultural.

Com o intuito de entender o Judiciário brasileiro para, posteriormente, contextualizá-lo ao método PES (Planejamento Estratégico Situacional), não deixa de surpreender, o contraste que se observa entre, de um lado, o grau de insatisfação com o Judiciário e a importância e urgência que se atribui a melhorar o seu funcionamento e, de outro, o pouco conhecimento disponível sobre esse poder.¹

Nos poucos estudos disponíveis, Pinheiro (2003) identificou como uma das causas potenciais para a morosidade da Justiça, a carência de recursos.

¹ Dos três ramos do governo, o Judiciário, segundo Pinheiro (2003), é, certamente, o menos estudado. E essa constatação se aplica tanto às ciências sociais das democracias avançadas como àquelas do Terceiro Mundo. Nas últimas, no entanto, a situação é mais séria, já que praticamente não há tradição de estudos científicos sobre o Judiciário – lacuna especialmente grave no caso do Brasil.

Várias dessas possíveis causas foram apresentadas aos magistrados em entrevistas, sendo que a insuficiência de recursos (humanos, materiais etc.) e a ineficiência administrativa, mais diretamente relacionadas ao objeto do presente estudo, foram percebidas como muito relevantes ou relevantes pela maioria.

Em relação à insuficiência de recursos, a pesquisa demonstrou que os magistrados apontaram a falta de juízes como o problema mais importante, vindo em seguida a falta de informatização e, em terceiro lugar, a precariedade das instalações², os dois últimos, mais relacionados ao objeto do presente estudo.

Tabela 14: Importância da Insuficiência de Recursos

Questão 13: “Com relação à insuficiência de recursos, qual a importância dos seguintes fatores para explicar a morosidade da Justiça?”

		Muito importante	Importante	Pouco importante	Sem nenhuma importância	Não sabe/sem opinião	Não respondeu
Nº insuficiente de juizes	freqüência	595	101	23	3	1	18
	(%)	80,3	13,6	3,1	0,4	0,1	2,4
Falta de informatização	freqüência	446	235	33	6	1	20
	(%)	60,2	31,7	4,5	0,8	0,1	2,7
Precariedade das instalações	freqüência	382	243	87	8	0	21
	(%)	51,6	32,8	11,7	1,1	0,0	2,8

Acrescente-se, ainda, que, de acordo com estudos realizados pelo Banco Mundial, os juízes brasileiros despendem 65% de seu tempo em atividades não-judicantes (Dakolias, 1999). Dos motivos que levam os juízes a despender uma significativa parcela de seu tempo em trabalhos administrativos, o arcaísmo das práticas administrativas é apontado como o mais importante. Tal descoberta tornam relevantes os estudos voltados para as

² É interessante observar que na pesquisa realizada por Sadek (1995) a informatização dos serviços judiciários foi apontada por 93,2% dos magistrados como muito ou extremamente importante para agilizar o Judiciário. Os resultados da Tabela 14 sugerem que, ainda que tenha permanecido muito relevante, esse problema perdeu um pouco de sua urgência na segunda metade da década de 1990, em função possivelmente de progressos nessa área em algumas comarcas e tribunais.

práticas administrativas nos Tribunais e, no presente caso, as práticas de Administração de Recursos Materiais e Patrimoniais, como necessárias ao aumento da eficiência e eficácia.

2.2 Um panorama da Justiça do Trabalho

A Constituição Federal de 1988 assim define a competência da Justiça do Trabalho:

"Compete à Justiça do Trabalho conciliar e julgar os dissídios individuais e coletivos entre trabalhadores e empregadores, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta dos Municípios, do Distrito Federal, dos Estados e da União, e, na forma da lei, outras controvérsias decorrentes da relação de trabalho, bem como os litígios que tenham origem no cumprimento de suas próprias sentenças, inclusive coletivas." (art. 114).

Dessa forma, tudo o que se relacionar com conflitos entre trabalhadores e empregadores, no plano individual ou coletivo, resultante da relação de emprego, é da competência da Justiça do Trabalho. Cabe a seus órgãos decidir sobre tais conflitos.

A legislação trabalhista e a Justiça do Trabalho surgiram no Brasil como conseqüência de longo processo de luta e de reivindicações operárias que se desenrolava no exterior e no país, a partir do século XIX. No exterior, a preocupação em estabelecer normas legais de proteção ao trabalhador concretizou-se na Constituição mexicana de 1917. Constou também das recomendações do Tratado de Versalhes, de 1919, do qual se originou a Organização Internacional do Trabalho – OIT. A Constituição alemã de Weimar, de 1919, modelo clássico de organização de um Estado social-democrata, também procurou garantir direitos básicos ao trabalhador.

Atualmente, diversos países possuem legislação trabalhista. Estudo da OIT de novembro de 1994 fala sobre a organização dos tribunais do trabalho da Alemanha, Áustria, Brasil, Costa Rica, Espanha, Finlândia, França, Hungria, México, Cingapura, Turquia e Uruguai. O estudo cita ainda "muitos países

africanos e a Argentina, Dinamarca, Filipinas, Reino Unido, Suécia e Venezuela, que possuem algumas características que os diferenciam dos demais".

No Brasil, as primeiras normas trabalhistas surgiram a partir da última década do século XIX, como é o caso do Decreto nº 1.313, de 1891, que regulamentou o trabalho dos menores de 12 a 18 anos. Em 30 de abril de 1923 foi criado o Conselho Nacional do Trabalho, vinculado ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. Constituído de 12 membros, era órgão consultivo dos poderes públicos para assuntos trabalhistas e previdenciários. Não decidia sobre divergências surgidas nas relações de trabalho.

A partir da Revolução de 1930, acelerou-se o processo, com a criação do Ministério do Trabalho. O Conselho Nacional do Trabalho, agora vinculado ao novo Ministério, passou, em 1931, a ter competência para opinar em matéria contenciosa (em que há divergência entre as partes interessadas) e consultiva e, em 1934, também para julgar. Em 1932, o Governo Provisório, chefiado por Getúlio Vargas, criou dois organismos destinados a solucionar conflitos trabalhistas: Comissões Mistas de Conciliação e Juntas de Conciliação e Julgamento. As primeiras tratavam de divergências coletivas, relativas a categorias profissionais e econômicas. Eram órgãos de conciliação, não de julgamento. As segundas eram órgãos administrativos, mas podiam impor a solução às partes. Só não podiam executá-las, o que era feito por intermédio dos procuradores do Departamento Nacional do Trabalho. Eram instância única, mas havia possibilidade de o Ministério do Trabalho mandar subir o caso para exame. E era possível também, na fase da execução, que a matéria fosse rediscutida na Justiça Comum.

A Justiça do Trabalho foi prevista pela Constituição de 1934, mas não instalada. O Congresso Nacional ficou discutindo longamente o projeto de lei que a estruturava. Estabeleceu-se acirrada controvérsia sobre a representação classista (inclusive quanto ao custo financeiro) e o poder normativo. A demora na solução foi uma das razões alegadas para o fechamento do Congresso Nacional e a implantação do Estado Novo, em 1937.

A Carta de 10 de novembro de 1937, que substituiu a Constituição de 1934, manteve a previsão relativa à Justiça do Trabalho no mesmo capítulo "Da Ordem Econômica", ou seja, como Justiça administrativa, estabelecendo que seria regulada por lei. Ela foi criada no dia 1º de maio de 1939 pelo Decreto-lei nº 1.237, e foi declarada instalada por Getúlio Vargas em ato público realizado no dia 1º de maio de 1941, no campo de futebol do Vasco da Gama, Rio de Janeiro.

Ficou estruturada em três instâncias. Na base, as Juntas de Conciliação e Julgamento, que mantiveram o nome e a composição, com a diferença que seu presidente passava a ser um Juiz de Direito ou bacharel nomeado pelo Presidente da República para mandato de dois anos. Os vogais eram indicados pelos sindicatos, para mandato também de dois anos. Em nível intermediário, os Conselhos Regionais do Trabalho, para deliberação sobre recursos. E em nível superior, o Conselho Nacional do Trabalho, integrado por 19 membros, nomeados pelo Presidente da República para mandato de dois anos, permitida a recondução, e assim distribuídos: quatro representantes de empregados, quatro de empregadores, quatro funcionários do Ministério do Trabalho e das instituições de seguro social, e sete pessoas de reconhecido saber, das quais quatro formadas em Direito.

A Constituição de 1946 transformou a Justiça do Trabalho em órgão do Poder Judiciário, mantendo, porém, a estrutura que tinha como órgão administrativo, inclusive com a representação classista. Ela permaneceu assim nas Constituições posteriores, de 1967 (alterada pela Emenda de 1969) e de 1988. Esta trocou o título do classista da 1ª instância (JCJ), de vogal para juiz. E estabeleceu que em cada unidade da Federação haveria "pelo menos um" Tribunal Regional do Trabalho. Até então havia 15 TRTs. Hoje existem 24.

2.3. A Estrutura da Justiça do Trabalho

Desde sua criação, a Justiça do Trabalho está estruturada em três graus de jurisdição:

*Primeiro Grau - **Varas do Trabalho*** (designação dada pela Emenda Constitucional nº 24/99 às antigas Juntas de Conciliação e Julgamento) Julgam apenas *dissídios individuais*. Sua jurisdição é local (abrange geralmente um ou alguns municípios). Em comarcas onde não exista Vara do Trabalho, a lei pode atribuir a função ao Juiz de Direito. Existem atualmente 1.109 Varas do Trabalho no País. A *Vara* compõe-se de *um Juiz do Trabalho titular* e um *Juiz do Trabalho substituto*. Dissídios individuais são controvérsias surgidas nas relações de trabalho entre o empregador (pessoa física ou jurídica) e o empregado (este sempre como indivíduo, pessoa física). Esse conflito chega à Vara na forma de Reclamação (ou Reclamatória) Trabalhista.

*Segundo Grau - **Tribunais Regionais do Trabalho (TRTs)***

Julgam *recursos ordinários* contra decisões de Varas do Trabalho, *agravos de instrumento*, *ações originárias* (dissídios coletivos de categorias de sua área de jurisdição - sindicatos patronais ou de trabalhadores organizados em nível regional), *mandados de segurança*, *ações rescisórias* de decisões suas ou das JCsJs.

A Constituição Federal de 1988 estabelece que "haverá pelo menos um TRT em cada Estado e no Distrito Federal" (art.112). Atualmente, existem 24 TRTs. Em São Paulo existem dois, um na Capital, outro em Campinas. Não foram criados TRTs nos Estados de Tocantins, Acre, Roraima e Amapá.

Os juízes dos TRTs são nomeados pelo Presidente da República e seu número varia em função do volume de processos examinados pelo Tribunal.

*Terceiro Grau - **Tribunal Superior do Trabalho (TST)***

O TST tem por principal função uniformizar a jurisprudência trabalhista. Julga *recursos de revista*, *recursos ordinários* e *agravos de instrumento* contra decisões de TRTs e *dissídios coletivos* de categorias organizadas em nível nacional, como bancários, aeronautas, aviários, petroleiros e outros, além de *mandados de segurança*, *embargos opostos* a suas decisões e *ações rescisórias*. É composto por *17 ministros*, togados e vitalícios, nomeados pelo Presidente da República.

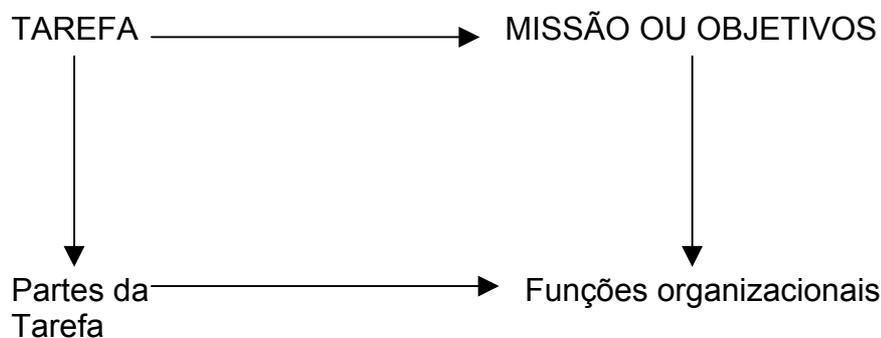
3. Contextualizando a Administração de Recursos Materiais e Patrimoniais³ no TST

3.1 O Tribunal Superior do Trabalho como Organização

“O processo de organizar compreende as decisões que têm como finalidade dividir uma tarefa em tarefas menores e atribuí-las a indivíduos e grupos de indivíduos, de modo que cada um – grupo ou indivíduo – tenha um compromisso específico que contribui para a realização de uma tarefa maior. Esse processo procura dar respostas a duas perguntas:

- O quê há para ser feito?
- Quem vai fazer o quê?

Para realizar o propósito ou missão de uma organização, é preciso dividi-lo num conjunto de funções, que são famílias de grandes tarefas interdependentes. Uma função organizacional é uma parte do trabalho que contribui para a realização da missão, propósito ou tarefa total de uma organização.” (Maximiano , 1995, p. 254)



A missão do TST é a prestação jurisdicional. E, para isso, organizou-se com Gabinetes, Conselhos, Comissões, Turmas, Seções, Diretorias, Assessorias, Secretarias, Subsecretarias, Serviços, Setores: todos, de alguma

³ Conforme definição de Martins (2001), entende-se como recursos materiais e patrimoniais os estoques de matérias-primas, produtos em trânsito, produtos em processos, produtos acabados, materiais auxiliares e produtos em consignação e também os recursos patrimoniais, como as instalações, prédios, galpões, facilidades (termo adaptado de *facilities*, para referir-se às instalações a vapor, ar comprimido etc., essenciais ao funcionamento de uma fábrica), e também os equipamentos, sejam produtivos ou auxiliares.

forma, tendo o processo judicial trabalhista como fonte e objeto de suas atividades diárias.

Mas, como organização que é, o TST desenvolve uma série de funções comuns⁴ a todas as organizações públicas ou privadas, dentre elas: a função Administração de Recursos Materiais e Patrimoniais.

3.2 A Estrutura Organizacional do TST

A estrutura organizacional do Tribunal Superior do Trabalho, conforme se depreende do organograma (anexo I), tem como órgão de cúpula o Tribunal Pleno, colegiado composto pelos, atualmente, dezessete ministros da Corte.

Logo abaixo, dispostos horizontalmente, ou seja, sem grau de subordinação, seguem os diversos órgãos:

- Presidência;
- Vice- Presidência;
- Corregedoria-Geral da Justiça do Trabalho;
- Ministros;
- Seção Administrativa;
- Seção de Dissídios Coletivos;
- Seção de Dissídios Individuais;
- 1ª a 5ª Turmas;
- Conselho da Ordem do Mérito Judiciário do Trabalho;
- Comissão Permanente de Regimento Interno;
- Comissão Permanente de Jurisprudência;

⁴ As funções que são comuns a todas as organizações estão mais frequentemente ligadas não à finalidade, mas às tarefas de apoio.

- Comissão Permanente de Precedentes Normativos;
- Comissão Permanente de Documentação.

Aqui, cabe ressaltar uma peculiaridade existente no TST e demais órgãos do Poder Judiciário, quando comparados aos do Poder Executivo. A estrutura organizacional reflete uma grande variedade de unidades sem subordinação hierárquica ao Presidente, mas sim a um órgão colegiado. Isso sugere que qualquer planejamento a ser adotado deverá partir do órgão máximo (Tribunal Pleno) para seu fiel cumprimento em todas as áreas e unidades que compõem o Tribunal Superior do Trabalho.

O Regimento atribui à Presidência competência para a direção administrativa do Tribunal, com mandato de dois anos, conforme se pode verificar abaixo:

- submeter ao Tribunal de Contas da União, na forma da lei, a tomada de contas do Tribunal Superior do Trabalho;

- solicitar aos órgãos fazendários a liberação do numerário correspondente às dotações orçamentárias;

- apresentar ao Tribunal Pleno, anualmente, na segunda quinzena do mês seguinte ao término de cada ano de seu mandato, a resenha dos trabalhos realizados no ano anterior e, até 30 de junho, o Relatório Geral da Justiça do Trabalho;

- velar pelas prerrogativas e pela imagem pública do Tribunal e dos Ministros e pelo bom funcionamento da Corte e dos Órgãos da Justiça do Trabalho, expedindo atos, portarias, ordens e instruções, adotando as providências necessárias ao seu cumprimento;

- movimentar os recursos orçamentários e financeiros à disposição do Tribunal, autorizar despesas e expedir ordens de pagamento, observadas as normas legais específicas;

- autorizar e homologar as licitações e ratificar as contratações por dispensa ou inexigibilidade de licitação de valor superior ao limite estipulado para o convite;

- delegar aos Diretores-Gerais de Coordenação Judiciária e Administrativa atribuições para a prática de atos judiciais e administrativos, quando a conveniência administrativa recomendar;

- praticar os demais atos de gestão necessários ao funcionamento dos serviços, encaminhando ao Tribunal Pleno as questões de caráter relevante.

Subordinadas à Presidência seguem a Secretaria-Geral da Presidência, a Diretoria-Geral de Coordenação Judiciária e a Diretoria-Geral de Coordenação Administrativa. É nesta que se executam todos os procedimentos relacionados à Administração de Recursos Materiais e Patrimoniais.

A Diretoria-Geral de Coordenação Administrativa, para desenvolver a função “Administração de Recursos Materiais e Patrimoniais”, conta com o apoio, principalmente, da Secretaria Administrativa e da Secretaria de Processamento de Dados.⁵

3.3 O Problema na Administração de Recursos Materiais e Patrimoniais

No processo de organizar a organização, uma das principais decisões tomadas é a criação de divisões, departamentos e seções, e o arranjo desses blocos numa estrutura coordenada de trabalho. Essas são as decisões de departamentalização.

Para criar departamentos ou gerências, o organizador pode adotar diferentes critérios. Ele pode, por exemplo, transformar as funções diretamente em Serviços, o que significa atribuir responsabilidades de desempenhar as funções a Serviços distintos, ele também pode atribuir aos departamentos a responsabilidade de atender a diferentes tipos de clientes, ou atuar em diferentes áreas geográficas. Quando as considera e faz escolhas dentre essas

⁵ Ver organograma no anexo I

possibilidades, o organizador está adotando os chamados critérios de departamentalização⁶.

A operação diária da Administração de Recursos Materiais e Patrimoniais do TST cruza horizontalmente vários departamentos e, em alguns casos, várias especialidades. Não só em seu sentido temático já tradicional do interdisciplinar, pelo qual os problemas são, ao mesmo tempo, problemas administrativos, políticos, organizativos, jurídicos, orçamentários, financeiros contábeis. Isso é evidente e bem conhecido, pois traz, como conseqüência, as constantes ineficiências e, ainda, as indefinições de responsabilidade e autoridade, uma vez que, em certas ocasiões, mais de um Serviço executa a mesma atividade e, em outras, nenhum executa tempestivamente algo que deveria ser executado.⁷

Pode-se verificar, nas atividades constantes da tabela abaixo, a concomitância de atribuições a diversas unidades administrativas.

Organograma Linear⁸

	SRAA	SRMP	SRG	SRLCA	SRENG	SRMIDI	SRPR	SRPP
1. Recebimento de sinal de demanda	X	X	X	X	X	X	X	
2. Especificação de Material	X	X	X		X	X	X	X
3. Compra/ Produção de Material				X	X	X		
4. Recebimento de Material	X	X	X		X	X	X	
5. Armazenagem de Material	X	X	X		X	X	X	
6. Expedição de Material		X				X	X	
7. Transporte de Material			X					
8. Conservação de bem	X		X		X			
9. Manutenção de bem	X	X	X		X	X	X	

X = executa

Os sérios problemas de interação na Administração de Recursos Materiais e Patrimoniais poderia sugerir a constituição de comissões

⁶ Um critério de departamentalização é, portanto, a forma segundo a qual o trabalho é dividido e se reflete no *organograma*.”(Maximiano, 1995)

⁷ Matus, em *Los Tres Cinturones del Gobierno: Gestion, Organización y Reforma*, afirma que em uma organização é de vital importância fazer efetivas as responsabilidades pelas missões e compromissos assumidos mediante a cobrança de contas por desempenho no cumprimento dos planos. Porém, as vezes, o desenho organizacional desintegra ou fragmenta as responsabilidades por produtos terminais mediante a especialização em unidades organizativas que realizam tarefas parciais.

interdisciplinares para solucionar os entraves. Contudo, a interdisciplinaridade não é o problema central nem o mais complexo. Não bastam equipes interdisciplinares, que aportem conhecimentos especializados em idiomas particulares, incapacitadas para a interação que exige a deliberação que precede a tomada de decisões. Um chinês não forma uma equipe interlingüística com um russo se ambos não têm uma formação lingüística em comum. Não se trata de uma simples tradução, senão de uma interação criativa. Há uma cruz horizontal, transdepartamental, que exige uma metateoria para compreender o processo de produção desde a perspectiva prática do ator comprometido com a ação.

Disciplinas Verticais							Problemas da realidade
Administração	Informática	Engenharia	Orçamento e Finanças	Contabilidade	Direito	Teoria Política	
ADMINISTRAÇÃO DE RECURSOS MATERIAIS E PATRIMONIAIS							

Não basta colocar em interação as diversas disciplinas verticais. Requer-se uma metateoria comum, em um nível mais geral que as disciplinas verticais, para que elas possam interatuar de um modo produtivo e eficaz.

Toda ação exige um suporte de conhecimento especializado vertical. Porém, ademais, requer o suporte transversal das ciências e técnicas de governo.⁹

A Teoria PES é um aporte nessa direção.

⁸ As atribuições do quadro acima foram verificadas nos processos administrativos e nas atribuições constantes do Regulamento Geral do TST

⁹ MATUS, em Los Tres Cinturones del Gobierno: Gestion, Organización y Reforma.

4. Construindo Critérios para Avaliação de Desempenho

4.1. Avaliação¹⁰

“Avaliar deriva de *valia* que significa valor. Portanto, avaliação corresponde ao ato de determinar o valor de alguma coisa. A todo o momento o ser humano avalia os elementos da realidade que o cercam. A avaliação é uma operação mental que integra o seu próprio pensamento – as avaliações que faz orientam ou reorientam sua conduta”(Silva, 1992).

Seja individual ou socialmente, seja de uma perspectiva privada, pública ou estatal, avaliar significa determinar o valor, a importância de alguma coisa. Avaliar será sempre, então, exercer o julgamento sobre ações, comportamentos, atitudes ou realizações humanas, não importa se produzidas individual, grupal ou institucionalmente. Mas, para tanto, há que se associar ao *valor* uma capacidade de satisfazer alguma necessidade humana. E à avaliação compete analisar o valor de algo em relação a algum anseio ou a um objetivo, não sendo possível avaliar, conseqüentemente, sem se dispor de uma referência, de um quadro referencial razoavelmente preciso.

Se a avaliação requer um referencial para que possa ser exercitada, este deverá explicitar as normas (valores, imagem-objetivo, situações desejadas, necessidades satisfeitas) que orientarão a seleção de métodos e técnicas que permitam, além de averiguar a presença do valor, medir o quanto do valor, da necessidade satisfeita, da imagem-objetivo se realizaram. Há de se ter em mente, todavia, que a mensuração possibilitará apenas um conhecimento parcial, limitado pela possibilidade restrita de obtenção de dados e informações quantitativas, determinada pela definição de objetivos, metas e de recursos - de toda natureza - envolvidos.

A avaliação tem que ser trabalhada com visão ampla, orientada por um julgamento de valor, algo eminentemente qualitativo, focalizada sobre processos complexos, em que os elementos em interação nem sempre

¹⁰ O que vem a seguir sobre o entendimento de avaliação foi retirado de GARCIA (2001)

produzem manifestações mensuráveis, podendo, inclusive, alguns desses elementos, não apresentarem atributos quantificáveis.

Não se pode descuidar de que “os julgamentos de valor são sempre mais complexos do que meras operações de medição, em consequência, a tarefa de avaliar, mais do que saberes técnicos, exige competência, discernimento e o equilíbrio de um magistrado” (Machado, 1994) para que possa alcançar a legitimidade necessária para validar ou impor correções ao objeto de avaliação.

Ou seja: avaliar não significa apenas medir, mas, antes de mais nada, julgar a partir de um referencial de valores. É estabelecer, a partir de uma percepção intersubjetiva e valorativa, com base nas melhores medições objetivas, o confronto entre a “situação atual com a ideal, o possível afastamento dos objetivos propostos, das metas a alcançar, de maneira a permitir a constante e rápida correção de rumos, com economia de esforços (de recursos) e de tempo. Sua função não é, necessariamente, punitiva, nem de mera constatação diletante, mas a de verificar em que medida os objetivos propostos estão sendo atingidos” (Werneck, 1996) para tomar a melhor decisão subsequente e agir com máxima oportunidade.

Evidencia-se, então, ser de fundamental importância dispor de clara e precisa visão da finalidade do valor que se busca alcançar com uma determinada ação ou realização, para que se possa instituir critérios aceitáveis com os quais essas serão avaliadas. Mais ainda, é igualmente fundamental ter clareza do objetivo mesmo da avaliação: que aspectos do valor, da ação, da realização estarão sendo aferidos, pois as decisões que as validam ou as corrigem podem se dar em espaços distintos (legal, técnico, administrativo, político, etc.), e podem requerer informações e abordagens também distintas.

De toda a argumentação precedente, pode-se perceber que, seja do ponto de vista governamental ou do da sociedade, avaliar é julgar a importância de uma ação em relação a um determinado referencial valorativo, explícito e aceito como tal pelos atores que avaliam. E que o conceito de avaliação “é sempre mais abrangente do que o de medir porque implica o

juízo do incomensurável. Diferentemente de avaliar, medir é comparar tendo por base uma escala fixa. A medida objetiva pode ajudar ou dificultar o conhecimento da real situação. Ajuda, se é tomada como um dado entre outros e se for determinado com precisão o que está medindo. Caso contrário, pode confundir a interpretação por considerar-se a parte como todo.

Com base no exposto, acredita-se que é possível e desejável tentar elaborar um conceito de avaliação, de modo a permitir que outros se posicionem favorável, crítica ou contrariamente e, nesse último caso, construam conceitos superiores. Isso é necessário porque concepções distintas expressam diferenças ético-filosóficas, além das de ordem metodológica, devendo ser explicitadas para tornar mais transparentes e profícuas as contribuições para se organizarem sistemas de avaliações com base em um legítimo entendimento comum.

A definição do quadro referencial e dos elementos constitutivos do processo de avaliação requer um trabalho paciente de negociação cooperativa, com vistas a obter, pelo convencimento racional, um entendimento compartilhado dos pontos comuns aceitos por todos: avaliadores e avaliados. Disso dependerá, em larga medida, a legitimidade da avaliação e, também, a sua validade. Esta, por sua vez, não é um critério geral, mas um critério específico para cada avaliação, que pode ser válido em uma situação e inválido em outras.

Barreto sugere três postulados para a avaliação, que podem ser adaptados para o caso em foco da seguinte forma:

- (a) a avaliação das ações governamentais é, atualmente, um valor proclamado pelo governo e uma demanda da sociedade;
- (b) a avaliação é basicamente um juízo de valor;
- (c) a avaliação não se confunde com o ato ou processo de medir atributos de planos e programas, mas sim de verificar se eles realizam (e em quanto) os valores que anunciam explícita ou implicitamente.

O autor faz, adicionalmente, dois alertas fundamentais aos quais denomina *mitos da avaliação*. O primeiro seria o *mito da facilidade*, resultante do desconhecimento da complexidade envolvida no processo, fazendo que este seja, muitas vezes, entregue a equipes ou pessoas de boa vontade, mas sem o devido preparo. A essas equipes ou pessoas chama de diligentes incompetentes, considerando-os extremamente prejudiciais às instituições. O combate e a exorcização desse mito se fazem com a formação de recursos humanos. O segundo é o *mito da impossibilidade* de julgar ações complexas, cheias de intencionalidades incognoscíveis, por não existirem instrumentos capazes de fazê-lo. Tal mito se constituiria em apenas um mecanismo de defesa daqueles que temem a avaliação, seja por acomodação e resistência à mudança, por medo de que a avaliação ponha em relevo a mediocridade dos trabalhos institucionais ou pessoais ou pelo desejo de preservar as instituições.

As avaliações são úteis quando requerem juízos de valor que melhor orientam o curso das ações. Por isso, têm que ser ágeis, presentes, e continuamente iluminar a implementação e os objetivos, que podem se defasar, sendo necessário criticá-los e mudá-los.

E, para concluir, são muito apropriadas as observações de Capitani, 1993, p.11, 12 e 13).

- “a avaliação não é um elemento agregado ao ‘design’ organizacional de instituições do setor público, mas é parte integrante da função de aprendizado institucional;
- a distinção entre avaliação cumulativa e formativa é ilusória: avaliações cumulativas visam à melhoria da administração do setor público, exatamente como a avaliação formativa. Uma avaliação cumulativa que não seja formativa (isto é, que não contribua para a tomada de decisão aprimorada) é irrelevante e constitui uma perda de recursos;
- a responsabilidade é uma condição que permite governar melhor e a avaliação é um dos instrumentos mais importantes para a melhoria

do setor público, pois possibilita a tomada e a prestação de contas pela atribuição de responsabilidade;

- para ser eficiente a avaliação precisa ser sustentada por uma cultura de aprendizado: sem esta, corre o risco de se tornar um exercício irrelevante, ou pior, uma restrição burocrática sufocante;
- como parte integrante do aprendizado organizacional, a avaliação é um processo *contínuo* e interativo – uma *conversa* ou um discurso crítico com as pessoas envolvidas na execução ou atingidas pelas políticas, programas, projetos avaliados e, principalmente, com os que podem tomar decisões pertinentes;
- no setor público, a avaliação é ao mesmo tempo um medidor de eficácia e um veículo de responsabilidade. Nesse sentido, é um instrumento indispensável ao governo.”

Carlos Matus, *in* Franco Huertas, 1996, p. 58, cita que “o plano é sempre uma aposta, que compreende um conjunto de apostas parciais, bem ou mal fundamentadas, a depender dos conhecimentos, dos métodos e técnicas que o suportam. Como consequência, a avaliação se apresenta como a atividade que busca descobrir as surpresas, conhecer o porque dos erros e dos acertos, reforçar ou criticar a teoria do problema e do programa, para melhorar a qualidade e a direcionalidade da ação governamental”. Sem plano, a avaliação perde o objeto. Ou melhor, os planos estanques de cada disciplina vertical ou de cada departamento que atua em qualquer das fases que compõem a Administração de Recursos Materiais e Patrimoniais do TST inviabilizam a avaliação da função como um todo, em razão da ausência de um plano geral, agregador.

Não sendo assim, seria temerária a construção de critérios de avaliação distorcidos, em que prevaleceria a visão egoísta e simplória *do “cada um por si e Deus por todos”*. Nesse contexto, haveria unidades com ótimas avaliações, fruto de melhorias de desempenho próprio, que acabam por ocasionar piores

no desempenho de outras unidades. Nesse caso, o resultado para a instituição pode ser positivo, nulo ou, até mesmo, negativo.

Por isso, há a necessidade de planejamento estratégico.

4.2. O PES

Carlos Matus, *in* Franco Huertas, 1996, afirma que 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-se para o futuro, porque as ações de hoje terão sido eficazes, ou ineficazes, dependendo do que pode acontecer amanhã e do que pode não acontecer. O planejamento é a ferramenta para pensar e criar o futuro. É portanto uma ferramenta vital. Ou sabemos planejar ou estamos condenados à improvisação.

A metodologia do PES - Planejamento Estratégico Situacional – foi concebida a partir de uma visão crítica da abordagem tradicional de planejamento econômico governamental e representa hoje um importante instrumento de suporte a sistemas de alta direção. Essa nova abordagem foi muito além de uma mera proposição de revisão dos enfoques metodológicos. Significou, antes de mais nada, a construção de um novo marco de referência sobre as formas de “pensar” o gerenciamento estratégico, para superar as conseqüências da crise do Estado contemporâneo.

Destaca-se, nessa abordagem inovadora, a necessidade de focalizar a ação governamental tendo como base os *problemas*, numa perspectiva transdisciplinar, em contrapartida à visão tradicional que segmentava de forma setorial ou funcional a explicação da realidade a ser transformada.

O planejamento tradicional e determinista baseia-se no cálculo de *predição*. Só que um estrategista não tenta *predizer* o que farão os seus concorrentes mas sim *enumerar* possibilidades para que possa preparar-se para enfrentá-las. Nisso reside a fraqueza metodológica do cálculo de predição. Para exemplificar, cita-se passagem ocorrida no Mundial de Futebol da Suécia, em 1958: uma metáfora do jogo Brasil versus Inglaterra, usada para

ridicularizar o planejamento determinista. Feola – técnico da seleção brasileira – ,fazendo a preleção aos jogadores, explicava suas táticas, raciocinando como se não houvesse qualquer dúvida de que o adversário adotaria uma estratégia reativa que interessava exclusivamente ao próprio Feola. Ele achou que havia convencido todos com essa combinação de argumentos e casos, até que Garrincha fez a seguinte pergunta: “Mas... e os ingleses? Não jogam?”.

Nos termos em que o PES o formula, o planejamento moderno não se propõe a adivinhar ou predizer o futuro, que é e sempre será desconhecido para nós; como a ação dos jogadores da seleção inglesa. O planejamento visa, isso sim, à preparação para que se tente *criar o futuro*, a partir das possibilidades que sejamos capazes de imaginar e descobrir. À medida que agimos com convicção e eficácia, criamos algo do futuro e, além disso, tornamo-nos capazes de fazer melhores previsões acerca das suas possibilidades.

Os planos programas e ações governamentais constituem-se em uma série de hipóteses que buscam explicar problemas e apontar soluções, que, quando de sua implementação, trazem surpresas e demonstram discrepâncias. A incerteza, portanto, passa a ser um componente impossível de ser desconsiderado.

O PES mostrar-se adequado para lidar com os problemas quase-estruturados dos sistemas de incerteza dura, por respeitar os requisitos básicos necessários ao planejamento em sistemas complexos. Dessa forma:

- reconhece a existência de outros atores;
- reconhece sua capacidade de planejamento;
- explica a realidade a partir dessa ótica.

Dispõe de métodos para lidar com surpresas e diferenciar os problemas bem-estruturados dos quase-estruturados, reconhece a existência de recursos escassos – político, econômico, cognitivo e organizacional -, útil para tomada

de decisões no presente e preparado para renovar o cálculo sobre o futuro, de acordo com as mudanças da realidade.

As inovações teóricas e os métodos resultantes da experiência prática do PES possibilitam introduzir na gestão governamental, considerando as incertezas de um futuro desconhecido, um planejamento em que se visualize o processamento de problemas, a análise de viabilidade política, a análise situacional, o monitoramento de problemas, a análise de confiabilidade de um plano, a montagem de sistemas de petição e prestação de contas por desempenho, a articulação prática entre plano e orçamento, a montagem de sistemas de direção estratégica.

Ocorre que a realidade existente é a de ausência de demanda por planejamento, planos e avaliações. Quando isso ocorre, infelizmente, o enfoque não é de se obter respostas ou se avaliar os processos e impactos, com vistas a melhorar o processo decisório e aperfeiçoar o modelo de gestão, encarando a avaliação como um poderoso instrumento para elevar a qualidade global das ações, mas sim de se executar, como um estorvo, a obrigação a ser cumprida.

Um planejamento adequado possibilita o mapeamento, durante a implementação de políticas, programas e ações, de forma precisa, da situação inicial que deveria ser alterada, contrastando-a com a situação presente ou com a final. Sua ausência torna impossível reconstruir todo o processo de intervenção, em suas múltiplas dimensões, nos contextos particulares em que seus diversos segmentos ocorreram. De igual maneira, não é possível reconstituir os caminhos e as circunstâncias que levaram ao erro ou ao acerto, prescrevendo sugestões corretivas. Torna-se, portanto, extremamente difícil, senão temeroso, estabelecer relações causais entre as ações desenvolvidas e os resultados alcançados, sejam esses previstos ou não, desejados ou não, primários ou secundários, restritos ou ampliados (Garcia, 2001).

É preciso lembrar que o planejamento tradicional aspira a atuar em âmbito mais restrito e que o PES é mais ambicioso. O mundo do planejamento tradicional limita-se ao socioeconômico. O PES, ao contrário, aspira a ser um

planejamento de *ação humana* que integra todas as dimensões da realidade, especialmente o mundo da política com a da técnica.

4.2.1. O Conceito de Momento¹¹

O conceito de momento indica, ocasião, circunstância ou conjuntura pela qual passa um processo contínuo, ou em cadeia, que não tem começo nem fim definidos. No caso do processo de planejamento, os momentos encadeiam-se e formam circuitos repetitivos para ajudarem-se mutuamente a passarem para uma situação distinta. Nenhum momento é necessariamente anterior a outro. Nenhum momento fecha ou termina o processo encadeado. Nenhum momento começa ou termina num tempo preciso. Nenhum momento fica definitivamente para trás nem se esgota numa só instância; ele volta a se repetir, para dominar, transitoriamente, no futuro. Estes momentos são:

- o momento *explicativo* (M1) – foi, é, tende a ser;
- o momento *normativo* (M2) – deve ser;
- o momento *estratégico* (M3) – pode ser;
- o momento *tático-operacional* (M4) – fazer.

Cada problema do plano, isolado e conjuntamente, desenvolve-se passando por esses momentos. Os momentos são uma instância repetitiva, ou cíclica. Por isso todos os momentos estão sempre presentes na situação.

Em síntese, o conceito de momento no planejamento situacional permite captar o processo de cálculo que precede e preside a ação, com suas descontinuidades e interações que rompem a linearidade direcionada. De forma abstrata, os momentos têm as seguintes características:

- não seguem uma seqüência linear estabelecida;
- formam uma cadeia contínua, sem começo nem fim definidos;

¹¹ Matus, 1997

- cada momento, quando dominante, contém todos os outros momentos, nos quais apoia seu cálculo;
- eles se repetem constantemente, mas com distintos conteúdos, propósitos, datas, ênfases e contextos situacionais;
- numa data concreta do processo de planejamento, os problemas e oportunidades enfrentados pelo plano encontram-se em diferentes momentos dominantes;
- para cada momento existem instrumentos metodológicos que lhe são mais pertinentes, embora nenhum instrumento destine-se ao uso exclusivo de um momento específico.

4.2.1.1. Momento Explicativo

Os sistemas criativos e os sistemas repetitivos geram diferentes tipos de problemas. Os repetitivos seguem leis que produzem, predominantemente, problemas bem-estruturados. Em contrapartida, os criativos lidam com problemas quase-estruturados. O planejamento tradicional supõe, inadvertidamente, operar em sistemas com problemas bem-estruturados. Sendo a realidade social difusa em seus limites e criativa pelos seus atores, o positivismo determinista elimina essas complexidades incômodas para poder tratar a realidade com métodos próprios de um sistema bem-estruturado. Em outras palavras, se não podemos resolver um problema real, inventamos, a partir desse, um outro que possa ser resolvido.

Fica evidenciado que avaliar políticas, programas e ações sobre a perspectiva clássica significa, basicamente, isolar seus impactos. Essa realidade atua de forma linear, permitindo, em momento adequado, retirar, em bloco, o conjunto de ações desencadeadas, isolá-las do contexto, para, então, examinar seus reflexos.

O analista que diagnostica deve ser objetivo, científico e rigoroso; deve descobrir a verdade – no singular – e, a partir dela, construir o plano para mudá-la. O diagnóstico, nesse caso, deve ser único e válido para todos. Na

versão do planejador tradicional, o diagnóstico é a verdade sobre uma realidade, vista com rigor de um analista que domina a teoria econômica. Só se reconhece um ator – o governo do Estado – e todos os demais são agentes com condutas predizíveis. Só haverá uma *explicação* se houver *um ator* interessado em explicar.

Ocorre que os elementos de uma política/projeto/ação que explicam impactos distintos são inúmeros e diferenciados, o que torna quase nula a possibilidade de isolamento supracitado.

Por isso, o conhecimento e a informação pertinentes e úteis para a gestão de intervenções complexas em problemas quase-estruturados não serão produzidos por equipes multidisciplinares. Estas são capazes apenas de captar evidências e indícios parciais e indiretos, que podem ser selecionados e entendidos pelos conceitos fragmentados e técnicas reducionistas fornecidos pelas disciplinas compartmentadas.

Para descobrir o que há de errado no conceito de *diagnóstico*, é preciso tentar aplicá-lo a *um jogo* com dois ou mais adversários. A aplicação do conceito, nesse caso, é o único modo de descobrir que, em um jogo real, as explicações dos jogadores adversários nunca são iguais e que não se resolve o problema ao dizer que uma dessas explicações é verdadeira e as outras falsas.

Conhecer a complexidade dos processos quase-estruturados exige a produção de conceitos e teorias que correspondam à sua natureza; que sejam capazes de lidar com o difuso, o impreciso, o insuficiente, o relacional, as misturas de qualidade com quantidade, a ação criativa e imprevista, a subjetividade e os interesses dos atores sociais, e a incerteza daí resultante.

O planejamento situacional, embora simplifique a realidade, selecionando o que é relevante para os atores sociais, nega-se a deformá-la em seus traços mais importantes, como a criatividade e subjetividade dos atores sociais; a multiplicidade de recursos escassos e as diversas racionalidades; a coexistência de atores com visões e objetivos distintos, que

agem conforme as diferentes formas de inserção no processo de produção social; a unidade do qualitativo e do quantitativo.

O que há é um *jogo* entre *vários atores*. A explicação é uma *leitura* dos dados e informações que expressam a realidade. Cada ator retira da realidade uma interpretação dos fatos, conforme as lentes com que os observa. Toda explicação é *declarada por alguém*, e esse alguém é um ser humano que tem seus valores, suas ideologias e seus interesses. Sua leitura está carregada de subjetividade e está animada por um propósito. Ainda mais no caso de tratar-se não de simples observadores, mas de *atores* interessados no resultado do jogo. Um dado, um conceito, uma palavra, um fato, significam coisas distintas para as pessoas, segundo a *posição* a partir da qual elas observam ou participam do jogo social. A título de ilustração, cita-se o famoso exemplo de Lenine sobre o copo d'água que está pela metade. Esse é um dado verificável. Mas para o João o copo está “cheio até a metade” e, para Pedro, está “vazio até a metade”. Em outras palavras, a realidade não é explicável pela simples descrição, mas pelas *leituras* que se fazem dela, sob diferentes chaves de interpretação, de acordo com os interesses objetivos dos atores. O conceito de situação é a chave para entender o outro e assimilar seu ponto de vista.

Não pode haver conflito entre planos senão a partir de diferentes explicações situacionais. Não pode haver estratégias senão a partir de atores adversários que possuem diferentes explicações situacionais.

Em síntese, os conceitos de análise situacional e de diagnóstico são diferentes quanto aos seguintes pontos:

1. o conceito de situação obriga a determinar quem explica; toda explicação é dita por alguém a partir de uma posição no jogo social. Explicar é identificar-se com uma leitura da realidade;
2. uma mesma realidade pode ser explicada mediante situações diferentes, porque os atores do jogo social participam dele com diferentes propósitos;

3. a análise situacional obriga a diferenciar as explicações. Cada ator avalia o jogo social de modo particular e atua segundo sua própria interpretação da realidade;
4. a jogada mais eficaz que um ator pode fazer não depende só dele; depende também do que o adversário faça. Se se ignora a explicação do outro ou lhe é atribuída a do ator, será impossível jogar bem e ser um bom estrategista. Esta é a essência do cálculo interativo, próprio do planejamento estratégico. O diagnóstico, por sua falta de rigor e por reduzir-se a uma explicação única, não pode alimentar-se do cálculo interativo;
5. a categoria “situação” permite compreender a assimetria das explicações em um jogo, conceito teórico da maior importância na análise estratégica. Explicações diferentes sobre uma mesma realidade não são apenas respostas diferentes a perguntas iguais: são respostas diferentes a perguntas diferentes.

O PES identifica-se com a realidade e gira em torno de problemas. Ele e outros métodos que trabalham por problemas, desenvolveram uma teoria para entender os problemas e estabeleceram uma ampla taxionomia de problemas.

Adicionando, num só arquivo, os problemas selecionados por todos os atores sociais, com a identificação dos seus valores, obtém-se um conjunto de temas problemáticos tomados como objeto de debate e valoração pelas distintas forças sociais. A relação entre os atores sociais, o arquivo de problemas valorados e os valores que cada ator atribui a cada problema pode ser sistematizada numa matriz atores-problema valorados. Cada célula da matriz indica o valor que cada ator social atribui a cada problema em seu espaço direcional. Esse valor não é constante; é um produto situacional e, portanto, altera-se com o movimento situacional e com o papel que os atores sociais desempenham na nova situação. Cada célula deve ser objeto de explicação situacional, a fim de elaborarem-se estratégias e táticas para promover ou dificultar o enfrentamento dos problemas.

Segundo Carlos Matus, *in* Franco Huertas, 1996, a diferença entre um problema e um simples incômodo é a capacidade de explicá-lo. A explicação do problema deve ser objetiva e permitir caracterizá-lo e mensurá-lo. O método introduz o conceito de Vetor de Descrição do Problema (VDP). O VDP é comparado ao placar de um jogo e pode ter um ou mais descritores.

O objetivo do VDP é neutralizar a ambigüidade inerente ao título do problema e evitar que ele possa ter mais que uma interpretação e, portanto, mais que uma explicação, levando à total desorganização do processo de planejamento. Para isso o Vetor de Descrição do Problema é um conjunto de descritores que tornam a explicação do problema única, clara e objetiva a todos os atores envolvidos.

Características do VDP:

- os descritores devem enunciar o problema e não suas causas ou conseqüências;
- devem ser precisos e monitoráveis;
- cada um deve ser necessário à descrição e o conjunto, suficiente;
- não deve haver relações causais entre os descritores;
- a descrição será suficiente quando a eliminação da carga negativa resolver o problema.

Para se explicar um problema, deve-se identificar as causas do VDP. Essas causas podem ser de três tipos: fluxos, acumulações ou regras formais ou informais. Cada causa é denominada “nó explicativo”. O conjunto de nós deve ser ordenado graficamente num fluxograma situacional em que se distinguem outras três áreas:

- governabilidade: onde o controle total é do ator que declara os problemas;
- área de influência: o ator tem capacidade de influenciar;

- fora do jogo: área onde o ator não tem qualquer controle sobre as causas do problema.

O fluxograma situacional possui nove quadrantes onde irão localizar-se os nós explicativos. Esses nós devem ser expressos de forma clara e telegráfica e as relações de causalidade entre eles deverão ser representadas por setas. No fluxograma as regras referem-se às leis e normas formais ou de fato; as acumulações, às causas com caráter cognitivo; e os fluxos, àquelas que representam ações.

Alguns nós explicativos são críticos para a mudança dos descritores do problema. Esses são então denominados *nós críticos* e podemos selecioná-los segundo alguns critérios:

- alto impacto sobre o VDP;
- ser um centro prático de ação – algum dos atores deverá ter governabilidade sobre essa causa;
- ser um centro oportuno de ação política – ter viabilidade política durante o período do plano.

4.2.1.2. Momento Normativo

Vale ressaltar que as regras que são realmente importantes são as de desigualdade, que beneficiam uns e prejudicam outros. Toda ação gera impacto negativo e positivo, razão pela qual se conclui que se intercambia problemas e não os solucionam. O plano não é mais do que uma proposta de intercâmbio de problemas e, por isso, sempre alguma parte importante do plano é conflitiva.

Tendo como base a *teoria do controle* de um sujeito sobre um sistema, o plano tradicional diz que a realização do planejamento exige um certo grau de controle, o que é uma concepção autoritária do planejamento, onde se tende a ignorar tudo quanto escape às suas capacidades de controle e predição. Há um abuso dessa predição e supostos únicos sobre as variáveis que não

controla, ignora que o outro existe, ignora os adversários, ignora os atores sociais. Nesse contexto, que o abstrai do mundo real, cria uma deficiência que consiste na sua completa incapacidade de lidar com a incerteza e as surpresas.

O planejamento normativo não tem tradição teórica sólida, então é importante que se reconstruam suas bases epistemológicas a fim de que se compreenda as graves limitações desse sistema (Matus, *in* Franco Huertas, 1996).

Esses modelos representam aspectos da vida real.

Modelo I: Sistemas Deterministas com Certeza

São modelos que têm um só passado e um só futuro e seguem leis que, uma vez conhecidas, permitem um cálculo de *predição* puro, certo e seguro sobre o futuro, o que significa que tudo é predizível com segurança completa em termos de planejamento. O que estiver fora do controle do ator que formula o plano é desconsiderado ou visto como uma constante. Essa é a razão pela qual o planejamento tradicional admite um único ator criativo: é produto de um julgamento estratégico, porque o próprio plano – do único ator que planeja – não segue leis. O resultado do plano no modelo I só depende do próprio plano.

Modelo II: Sistemas Estocásticos

Fundamentam-se na predição probabilística. São sistemas cujo desenvolvimento futuro seguem leis probabilísticas objetivas, cujo universo de possibilidades futuras é completamente enumerável. É utilizado nas leis de herança genética.

Modelo III: Sistemas de Incerteza Quantitativa

Conhece-se todas as possibilidades futuras, mas não dão nenhuma base para atribuir maior ou menor probabilidade. Seguem-se as leis quantitativas, para as quais só é possível a previsão qualitativa. Há, portanto, incerteza quantitativa e certeza qualitativa sobre o número de possibilidades.

Modelo IV: Sistemas de Incerteza Dura

São os sistemas do nosso dia-a-dia. Esse modelo parte do princípio de que o homem é incapaz de prever a própria evolução de seu conhecimento e de suas intuições. Assim, só se podem enumerar algumas possibilidades futuras, nunca todas e não se pode atribuir probabilidades. Mostra o mundo em que devemos governar e planejar, onde a capacidade de predição é quase nula e a capacidade de previsão é muito limitada. O futuro não é conhecível e quantas e quais possibilidades podem ser enumeradas dependerá do analista que sempre correrá o risco de omitir o fator mais importante. Nesse modelo, trabalha-se com cenários e com um plano para cada cenário. Para enfrentar as surpresas, deve-se preparar planos de contingência e examinar a fundo a confiabilidade do plano, a fim de, antecipadamente, descobrir possíveis falhas.

Esses quatro sistemas oferecem problemas que o homem tenta resolver, mas a natureza dos problemas graduados em cada modelo é muito diferente e, por isso, também são diferentes as ferramentas de que o homem precisa para compreendê-los e enfrentá-los.

4.2.1.3. Momento Estratégico – A viabilidade do Plano

É onde se diferencia o planejamento tradicional do PES. Este aponta para o problema político de analisar e construir a viabilidade de um plano. O planejamento tradicional ignora esse tema ou o aborda como se tratasse de uma consulta política entre a equipe técnica de planejamento e a direção política do governo. Pressupõe-se que o técnico questiona ao político se o plano é viável e, depois de passar por todas as instâncias, é aprovado pela autoridade competente. Quando isso chega a se realizar, comprova-se que o problema não se resolve.

O PES contribui com a idéia de *plano de ação*, que lida com problemas econômicos, políticos, organizacionais. É um conceito mais amplo de plano, que considera múltiplos recursos escassos e múltiplos critérios de eficiência e eficácia, inclusive o de eficácia política. Nesse sentido, o PES propõe um plano integral que se situa na cabeça do dirigente, não na dos técnicos.

Ele também contribui com o conceito de *plano dual*. Esse é um conceito fundamental, porque distingue aquela parte do plano que está totalmente sob a governabilidade do ator, daquela em que o ator requer a cooperação de outros para alcançar as metas propostas. O plano dual tem duas partes (1) o plano de ação composto de operações e pelo qual o ator responde integralmente; e (2) o plano de demandas e denúncias, composto de demandas de operações que só podem ser realizadas com a cooperação e decisão de outros.

Ele fixa seu foco de atenção nos problemas, nas oportunidades e nas ameaças. Os políticos trabalham com problemas e os cidadãos sofrem os problemas. E, ele constrói um método de análise estratégica muito potente, que permite explorar a viabilidade política de um plano (Matus, *in* Franco Huertas, 1996).

A análise estratégica pondera quatro elementos e faz sua conclusão sobre a viabilidade política: atores, operações, meios estratégicos e tempo.

Para viabilizar um plano, a primeira coisa que se faz numa análise estratégica é perguntar qual é a posição ou interesse que os atores têm diante das operações: apoio, rejeição ou indiferença.

Portanto, a análise de viabilidade que o PES criou baseia-se em duas perguntas, nessa ordem: quais, das operações que devo realizar, são hoje viáveis? E, em meu período de governo, posso construir a viabilidade das operações que não são viáveis na situação inicial? Para a primeira pergunta, já houve ponderação anterior, mas, para a segunda, as operações que geram conflitos, tem-se que implementar um novo conceito, complexo, que é o conceito de força. Ele se baseia na habilidade em lidar com o conceito de poder, ou seja, a “arma” que alguém possa usar contra o outro ou cooperar com o outro em uma situação concreta. Tudo depende da habilidade e da posição do ator em conduzir o jogo/operação. Uma vez precisado o conceito de força, não é difícil calcular as pressões que os atores são capazes de exercer, para apoiar ou criar obstáculos à produção de uma operação. O que conta é a pressão exercida e a necessidade de comparar as pressões, para ver quem

pode mais. Essa pressão depende do valor de cada recurso, da habilidade com que possa usá-la e da motivação para usá-la.

Os atores são autores e sujeitos da estratégia e os adversários são parte da realidade. Nesse contexto, deve-se calcular todos os movimentos possíveis levando em conta o valor, motivação, peso e afinidades entre eles. Também se considera o não-declarado, o desconhecido e o incerto, ocasião em se pondera as variações de conduta que não se permitirá predizer o que fará o estrategista, mas, visualizar as características de suas atuações.

Listam-se os fatores que pesam nessa prática: a) o valor ou efetividade de cada elemento em relação ao jogo; b) a habilidade que cada ator tem para usar os elementos que controla, ou seja, a habilidade prática; c) os elementos que cada ator opõe aos elementos que o outro controla; d) a intensidade da motivação que anima os atores no confronto, que depende do valor da operação para eles e da pressão que cada um exerce sobre o outro - escalada de pressão - (Matus, *in* Franco Huertas, 1996).

Viabilidade significa tornar possível alguma coisa. Situa-se, distintamente, em três momentos: (a) quando se referir a uma decisão; (b) quando se referir a uma operação transitória de uma decisão na prática ou (c) quando se referir a uma operação estável de uma decisão no futuro previsível.

As operações são a chave da viabilidade de um plano. Essas operações são chamadas de OP e são selecionadas por sua capacidade de atacar as causas críticas – ou *nós críticos* dos problemas – e produzir resultados que se aproximem das metas. Há também as operações que se chamam OK, cujo mérito está no fato de que são construtoras de viabilidade das operações OP. Exemplificando, é como se precisássemos tomar um remédio para que ele possa ser ingerido. O amargo do remédio é a operação OP e o doce é a operação OK. A combinação das duas é chamada de *processamento tecnopolítico*, pois combina recursos que levam a um produto que gera um resultado. Essa relação recursos-produto é um indicador de eficiência, e a relação produto-resultados mostra a eficácia.

As operações OP são desenhadas a partir da seleção dos nós críticos de cada problema, e, portanto, incorporam-se ao plano por sua eficácia para mudar o placar de um jogo. Se não se realizam, as metas não podem ser alcançadas.

Os meios estratégicos são derivados de um conjunto de operações OK que originam o que podemos chamar de meios táticos, quando utilizados numa seqüência. Os meios mais usados são: o de persuasão, quando é revelada a capacidade de sedução do líder; o de imposição, quando é usada a autoridade e a hierarquia; o de negociação, quando há o intercâmbio de interesses conflitivos com a outra parte; o de mediação, quando é chamado um mediador, na ocasião em que não se consegue resolver o conflito de interesses; o de juízo de Tribunais, quando o conflito de interesses deve ser aplicado com regras jurídicas; o de coação, quando a ameaça é uma conduta imposta; o de confronto, quando se medem forças, o famoso “quem pode mais”; o de dissuasão, quando se exhibe a própria força e demonstra a capacidade de usá-la com eficácia e com um alto custo para o adversário, sendo que o uso dela implica numa privação mútua de liberdade; e o de guerra, quando há uma medição violenta de forças entre as partes que julgam que a outra está impondo arbitrariamente os seus objetivos.

Por último, o tempo que impõe restrições e oferece possibilidades, quando utilizado em seqüências de operações viáveis e oportunas, abrindo, para o futuro, um espaço para as operações inviáveis. Essa seqüência de operações e de meios estratégicos discriminados por atores chama-se trajetória, que tem um segmento crítico. Esses segmentos podem ser favoráveis ou desfavoráveis.

Em suma, para podermos entrar no momento tático-operacional teremos que seguir os seguintes passos:

- 1) Identificar o problema e definir qual será o plano para resolvê-lo – definir o VDP, enumerar as causas, formalizá-la, por meio de fluxograma, construir a árvore do problema, identificar as operações,

criar os cenários, selecionar todas as surpresas possíveis e formular os planos de contingência;

- 2) Definir os jogadores – precisar quem são os atores do jogo;
- 3) Vislumbrar a matriz inicial de motivações e a matriz de afinidades – verificar os tipos de indiferença que estão relacionados com o plano (se tática, se pura ou real, se por ignorância) e verificar quais apoios e rejeições são independentes das operações, quando as relações de amizade ou inimizade dos atores promovem um desvio na atenção às operações.

Não se deve assumir a matriz de motivações como um dado e nem a matriz de afinidades como rígida. Deve-se levar em consideração a análise de sensibilidade do interesse e o valor das operações inviáveis em face de mudanças no seu desenho;

- 4) Visão global do plano – considerar o prazo, o apoio e a probabilidade de êxito para viabilizar o plano;
- 5) Elasticidade do marco ético-ideológico dos atores – permitir delimitar os valores, planos, idéias e ações que um ator admite, aceita ou rejeita. A intersecção entre eles é um bom indicador de suas afinidades. O marco ideológico não é um dado e é sensível às pressões e essa sensibilidade é muito importante na análise estratégica;
- 6) Dosagem da metaestratégia – nortear a análise do plano. Quem ganha e quem perde, o que é mais fácil de ser mudado, o que é favorável e o que é desfavorável;
- 7) VRC do jogo – precisar uma lista completa dos recursos a serem controlados, a fim de produzir ou criar obstáculos na produção das operações do plano;

- 8) Definir a matriz de vetores de peso dos atores – identificar atores, vulnerabilidades, éticas profissionais e controladores do plano;
- 9) Analisar a viabilidade atual das operações – identificar como conflitivas mas viáveis, altamente conflitivas mas viáveis na situação inicial;
- 10) Identificar as variáveis críticas da estratégia – verificar em que se baseiam os problemas de inviabilidade, quais os atores que rejeitam com muito peso e motivação, se o contexto do jogo (que está fora de seu controle) é desfavorável, quais os aspectos da operação que geram conflitos, quais são as forças e fraquezas dos adversários, qual é o marco ético-ideológico deles e, se há respostas efetivas a esses questionamentos;
- 11) Ensaiai trajetórias – verificar as restrições de seqüência que a realidade impõe (razões técnicas, legais, econômicas). Deve-se construir a pior trajetória possível e explicar os critérios - feito isso, inverter esses critérios para construir uma boa trajetória de forma que ninguém mais possa criticá-la - acrescentar algumas operações OK, verificar a sua eficácia, definir sua vulnerabilidade e comparar as vantagens e desvantagens;
- 12) Avaliar o segmento crítico das trajetórias – enumerar hipóteses sobre a mudança situacional que cada uma das trajetórias é capaz de produzir, identificar as situações em que está o conflito, verificar a melhor trajetória e precisar a viabilidade nas relações de pressão; e
- 13) Simular estratégias – refinar a qualidade da estratégia colocada em cada trajetória. Criticar a estratégia com base na análise de vulnerabilidade; no jogo formal que requer um longo tempo para preparação e desenvolvimento; e no jogo informal que retira o melhor e o mais ágil do jogo formal.

4.2.1.4 Momento Tático-Operacional – O dia a dia do Planejamento

Nos sistemas decisórios vigentes não há procura consciente pelo planejamento, porque ninguém é cobrado pelo desempenho atingido comparativamente às metas propostas nos planos.

Os gerentes, em razão das deficiências dos microprocessos organizativos, despendem a maioria do tempo em operações de “apaga incêndio”. Obtendo êxito, demonstram sua competência. Em outras palavras, valoriza-se o gerente pela capacidade de improvisar frente a fatos inesperados e não pelas metas do plano alcançadas.

Frente a esse quadro, torna-se inevitável a completa separação entre ação e planejamento. Planeja-se o que não se faz e faz-se o que não se planeja. Ao fim desse processo, tem-se um grande volume de problemas não resolvidos ou resolvidos parcialmente.

O planejamento é o resultado de uma mediação entre o *conhecimento* e a *ação* e essa mediação deve acompanhar as mudanças da realidade para manter sua vigência.

No planejamento, o conhecimento advém de uma aprendizagem do passado recente que culmina no cálculo que precede e preside a ação. É expresso na compreensão dos cenários, na revisão do programa direcional, mediante pré-alimentação do futuro e retroalimentação do passado recente, no desenho das operações, na análise dos problemas. Essa ação forma um conjunto de operações que tem como premissa mudar a situação real.

O processo de mediação entre o conhecimento e a ação concreta não termina jamais, porque o cálculo nunca permitirá uma antecipação exata do que se alcançará na realidade. A grandeza da discrepância entre o cálculo e a realidade normalmente obriga a refazê-lo, recomeçar com a aprendizagem do passado recente e terminar com um novo cálculo. Isso feito, voltamos a agir e novamente a realidade altera-se.

O que importa de um governo são seus resultados. Os resultados é que demonstram a competência de um governo. Podem ser demonstrar proximidade ou distância com o prometido.

Governar, então, exige articular três variáveis:

- a) o projeto de governo, entendido como a proposta de meios e objetivos que compromete uma mudança até a situação esperada;
- b) a capacidade de governo, que expressa a perícia para conduzir, manobrar e superar as dificuldades da mudança proposta; e
- c) a governabilidade do sistema, que sintetiza o grau de dificuldade da proposta e do caminho que se deve percorrer, verificável pelo grau de aceitação o discordância ao projeto e pela capacidade do atores sociais para respaldar suas motivações favoráveis, adversas ou indiferentes.

Para compreender a complexidade do processo de governo como unidade comum, as três variáveis devem-se considerar: por um lado, distintas e; por outro, entrelaçadas mutuamente.

A diferenciação mostra os sistemas de natureza distintos: Projeto de Governo, Governabilidade e Capacidade de Governo.

A interação mostra o que este triângulo tem de comum: a ação humana.

A capacidade de Governo, mais especificamente, é uma capacidade de liderança, ponderada pela experiência e pelos conhecimentos em ciências e técnicas de governo. É uma capacidade de condução ou direção que se acumula na pessoa do líder, em sua equipe de governo e na organização que dirige. Baseia-se no acervo de técnicas, métodos, destrezas e habilidades de um ator e sua equipe de governo requeridas para conduzir o processo social, dadas a governabilidade do sistema e o compromisso do projeto de governo.

Esse triângulo de Governo não é absoluto nem estático. Não é o mesmo para cada indivíduo e muda com a situação. Nessa diretiva, um critério

estratégico central consiste em ganhar capacidade de governo por meio do cumprimento do projeto. A contrapartida consiste em ajustar o projeto de governo às restrições e necessidades colocadas pela governabilidade do sistema e pela capacidade de governo (MATUS, 1997).¹²

Porém, os grandes processos em que o PES concentra a potência de seus métodos pode estar infectado com pequenos e reiterados obstáculos que consomem energia e tempo, ocasião em que desviam o foco de atenção dos dirigentes.

Esses pequenos obstáculos parecem desprezíveis se considerados isoladamente, mas são cumulativos e reiterados, como mosquitos que perturbam constantemente nossa concentração e interrompem ou retardam a continuidade dos grandes processos.

Deficientes e excessivas regulamentações sobre procedimentos intermináveis, infectam e travam processos simples. Detêm e entorpecem a contratação de pessoal, o processo de compras e suprimentos, o manejo da correspondência e das comunicações, a contratação de serviços e obras, o processamento de contratos, a elaboração de licitações, a realização de pagamentos e cobranças, a contabilidade, a tomada de decisões.

Essa massa de pequenas ineficiências acumulam-se até criar um obstáculo gigantesco que desgasta e deteriora a gestão dos problemas intermediários e terminais.

Implantar o método PES requer uma organização comprometida com a mudança. Por outro lado, a lentidão dos microprocessos ocupam a maior parte do tempo dos dirigentes em coisas simples como abastecer-se de suprimentos elementares, dispor de espaço adequado de trabalho, contratar pessoal, receber a tempo as correspondências, agilizar o andamento dos contratos, atender pressões pelos pagamentos sempre atrasados. Os microprocessos organizativos são como semáforos que, caso não estejam sincronizados e localizados onde são estritamente necessários, detêm

¹² Política, Planejamento & Governo

indevidamente os fluxos de informação, diálogo e decisões que são vitais para a fluidez da ação gerencial. Nossos sistemas microorganizacionais estão repletos de semáforos desnecessários ou de funcionamento irregular.

Quando uma organização está dominada pelos pequenos problemas, não pode pensar nos grandes.

Todos, dirigentes e subordinados, terminam atolados em minúcias sem sentido. E, como nada funciona bem, acaba-se centralizando tudo. O dirigente, inadvertidamente, assina maior valor às contra-razões dos processos judiciais e às fiscalizações do Tribunal de Contas da União, a lutar pela melhoria dos suprimentos, dos contratos, dos pagamentos, com bom planejamento, monitoramento e cobrança de contas por desempenho.

Segundo a proposta do PES, um bom sistema de direção estratégica compõem-se de:

- 1) sistema de planejamento estratégico;
- 2) sistema de orçamento por programa;
- 3) sistema de prestação de contas por desempenho;
- 4) sistema de monitoramento da gestão;
- 5) sistema de gerência por operações.

Esses sistemas criam os requisitos para o desenho das estruturas organizacionais. Eles se interceptam e se reforçam mutuamente. Suas fronteiras são imprecisas.

Não haverá demanda por planejamento nem estímulo, se as condições acima não forem preenchidas. O que vemos acontecer diariamente na gestão pública é domínio da improvisação.

A teoria da tomada de decisões é mais complexa do que parece, porém o que vale salientar é que o dirigente não escolhe entre alternativas já

existentes, mas sim, deve criar novas alternativas a partir da sua apreciação situacional.

O sistema de planejamento estratégico estabelece métodos e práticas de trabalho para a seleção e explicação dos problemas que serão foco de atenção do dirigente, assim como para a formulação dos planos por cenários e planos de contingências para enfrentar surpresas.

O sistema de orçamento por programas formaliza a designação de recursos econômicos e orçamentários em relação com os módulos do planejamento (operações, ações, subações) que requerem elos e estabelece a correspondência entre os módulos orçamentários e os do plano.

O sistema de monitoramento faz o acompanhamento da situação, do andamento do plano, da avaliação dos problemas do plano e das necessidades de correção. É um sistema que proporciona informação muito seletiva com sinais em tempo eficaz. Em geral, está ausente das práticas de trabalho das organizações públicas, porque não é possível selecionar e gerar indicadores adequados de monitoramento sem planejamento estratégico por problemas.

O sistema de prestação de contas por desempenho distribui responsabilidades e precisa o modo de cobrar os compromissos assumidos. Aborda a avaliação da marcha do processo de mudança situacional segundo a distribuição de responsabilidades institucionais e organizativas que estabelece a estrutura modular do plano. Estabelece, com antecedência, a designação das diretorias responsáveis. Como se trata de avaliação por desempenho, a dificuldade deste sistema reside na necessidade de relacionar o texto do plano com o contexto existente. Tal relação exige planos por cenários. As vezes, um resultado modesto em condições muito adversas é um bom resultado. Outras vezes, um resultado significativo logrado em condições muito favoráveis, não é um bom desempenho.

O sistema de gerência por operações mostra que dirigir não é uma função superior de cúpula, mas de todos os níveis, para que se possa conduzir uma organização complexa. A sua importância está em distribuir e

descentralizar as responsabilidades de direção e administração por objetivos ou módulos de ação. A cúpula administrativa só poderá fazer coincidir suas ações cotidianas com os objetivos de seus planos, se os módulos do plano articularem-se, correspondendo a uma atividade gerencial organizada em todos os níveis, a fim de os executar com criatividade e imaginação. Nenhuma das partes do plano podem operar substantivamente sem um sistema de gerência por operações. Sem ele, as operações do plano estratégico não têm atores responsáveis e efetivos e os programas do orçamento se transformam em meras fachadas, dissimulando a prática tradicional e sem estabelecer critérios internos e externos de produtividade e eficácia na gestão pública.

A gerência por operações coloca mais ênfase nas práticas de produção e dá menos valor às grandes reformas gerais e seu sistema exige a avaliação permanente da situação na conjuntura e supõe que se compare constantemente a situação planejada com a situação real.

Segundo Matus, em *Los Tres Cinturones del Gobierno: Gestion, Organización y Reforma*, o sistema macroorganizativo do setor público é de baixa responsabilidade, pois não há cobrança quanto ao desempenho no cumprimento dos compromissos, quanto aos resultados alcançados e às ausências de planos.

Assim, o governo se satisfaz somente com o controle de cargos públicos, apoio político. O povo, por outro lado, não tem meios de cobrança.

Nesse contexto, pode-se dizer que o planejamento público precisa ser reorganizado, superando o economicismo, incorporando o cálculo político, dispondo de um sistema de direção estratégica.

Antes de tudo, para que o planejamento estratégico público seja um poderoso instrumento, o governo deve se conscientizar da sua necessidade. Tal consciência tem que ser disseminada entre os dirigentes, técnicos, partidos políticos, parlamentares e universidades, pois a ignorância dela é a causa do atraso político-institucional.

“Mudar um sistema de planejamento é tarefa hercúlea. A mudança para deitar raízes profundas, tem que se dar primeiro nas mentalidades. E mudar *cabeças* não é fácil. Mas acontece. Demanda estudo, discussão, reflexão, testes práticos, capacidade de aprender com o erro. Após isso, há que se pensar nos processos de trabalhos que correspondam e sejam apropriados ao novo, que corporifiquem e dêem vazão ao processo transformador. Em seguida, pode-se pensar na organização institucional mais adequada ao funcionamento da novidade e que dinamize a mudança” (GARCIA, 2003, p.39).

5. Conclusão

O PES (Planejamento Estratégico Situacional) propõe-se a ser uma ferramenta de direção e gestão estratégica de processos de condução de transformação social. No entanto, essa ferramenta alerta para os seguintes pontos:

- Propõe trabalhar com o conceito de problemas – a realidade é composta de problemas, oportunidades e ameaças. Governar é enfrentar problemas com plena consciência da mudança global que se busca;
- É estruturado por momentos – estes momentos representam um seqüenciamento lógico da elaboração teórica do planejamento. São eles: Explicativo, Normativo, Estratégico e Tático-Operacional;
- Capacidade para lidar com surpresas – como o futuro é incerto, devemos através de técnicas de governo apropriadas, preparar-nos para enfrentar surpresas, com planos de contingência rápidos e eficazes, desenvolvendo habilidades para diminuir a vulnerabilidade do plano;
- Necessidade de prever possibilidades, quando a predição é impossível – necessidade de elaborar estratégias e desenhar cenários alternativos, muitas vezes, não imagináveis. Se, nesse leque de cenários alternativos, podem ocorrer várias situações alternativas diferentes, deve-se então realizar um ato de previsão que implique em esboçar vários planos para enfrentá-los;
- O planejador está incluído no objeto planejado – esse é um dos pontos forte do Planejamento Estratégico Situacional. O planejamento é uma decisão sobre o futuro que cabe ser tomada por aqueles que são hoje os atores desse futuro.
- Mediação entre o presente e o futuro – baseia-se na certeza de que, para alterar a projeção do futuro indesejável, tem que se atuar no

presente. Portanto, os critérios que são utilizados para decidir as ações na atualidade serão mais ou menos eficazes, se antecipadamente pudermos analisar sua eficácia futura.

No contexto da Administração de Recursos Materiais e Patrimoniais que envolve diversas especialidades e departamentos deve-se inserir o Método PES.

A tendência hoje leva na condução de uma nova forma de encarar a gestão pública. O processo de planejamento, visto como o cumprimento de um rito burocrático, a distinção quase radical entre o planejar e o agir, a exclusão de atores importantes e a centralização do processo no alto escalão têm seus dias contados. É de fundamental importância cultivar uma nova cultura, com uma nova visão que faça sentido para as diversas unidades envolvidas. Deve ser compartilhada por todos, vista de forma cotidiana, responsável, sendo renovada constantemente.

O PES é um instrumento de administração que permite prever a situação em que a função se encontrará ao término de determinado período de tempo, como resultado das atividades desenvolvidas e das operações realizadas.

Dessa forma, a implantação do método PES seria como “arejar” os velhos conceitos de planejamento utilizados. A abordagem do PES vai muito além de uma mera proposição de revisão dos enfoques metodológicos. Significa, antes de tudo, a construção de um novo marco de referência sobre as formas de “pensar” o gerenciamento estratégico, para superar as conseqüências das dificuldades geridas pelo TST.

6. Referências Bibliográficas

ALTADIR, FUNDACION; El Sistema Altadir de Monitoreo (SAM), FUNDACION ALTADIR, 1994.

GARCIA, Ronaldo Coutinho; Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. Texto para discussão nº 76: IPEA, 2000.

GARCIA, Ronaldo Coutinho; A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003. Texto para Discussão nº 726.

HUERTAS, Franco; O método PES: Entrevista com Carlos Matus. 3ª tiragem. São Paulo: Edições FUNDAP, 2001.

MARTINS, Petrônio Garcial e ALT, Paulo Renato Campos; Administração de Materiais e Recursos Patrimoniais, 3ª tiragem. São Paulo: Editora Saraiva, 2001.

MATUS, Carlos. Los Tres Cinturones del Gobierno: Gestion, Organización y Reforma.

MATUS, Carlos. Adiós, Señor Presidente. 2ª ed., Fondo Editorial Altadir, Caracas, 1994.

MAXIMIANO, Antônio Cesar Amaru; Introdução à Administração, 4ª ed., São Paulo: Editora Atlas, 1995.

PINHEIRO, Armando Castelar; Judiciário, Reforma e Economia: A visão dos Magistrados. Texto para Discussão nº 966: IPEA, 2003.