A METODOLOGIA FLACSO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E GESTÃO PARTICIPATIVA

Cid Garcia[1]

A inserção da Metodologia FLACSO no planejamento latino-americano.

Este texto está dividido em duas partes: a primeira busca apresentar a posição da Metodologia FLACSO de planejamento estratégico e gestão participativa dentro de um breve histórico do desenvolvimento do planejamento na América Latina; a segunda parte descreve a estrutura desta Metodologia e suas etapas.

O planejamento como entendido atualmente, é uma atividade primeiramente utilizada na União Soviética, de maneira sistemática, como instrumento de política econômica. Data de 1929 o lançamento do Primeiro Plano Qüinqüenal (LAFER, 1975: p. 9).

No entanto, como aponta Lange,

> *"o planejamento como método de promoção de desenvolvimento econômico não está mais confinado aos países socialistas. ... Mais recentemente, a idéia de planejamento está-se difundindo até mesmo nos países capitalistas, como parte de sua crescente preocupação com o desenvolvimento econômico. " (LANGE, 1981, p.111)*

Um dos exemplos muito utilizados é o Plano Marshall, plano para a recuperação de uma Europa devastada e que surge como a iniciativa mais importante e pioneira no campo do desenvolvimento internacional, a partir dos países capitalistas.

Particularizando a América Latina, e enfocando o planejamento brasileiro, autores, como Celso Lafer, situam o início do mesmo na década de 40 com as primeiras tentativas de planejamento da economia brasileira, ainda muito como esforço de racionalização do processo de criação e realização do orçamento nacional:

> *"Entretanto, o que se pode dizer a respeito dessas tentativas até 1956 é que elas foram mais propostas como é o caso do Relatório Simonsen (1944 - 1945); mais diagnósticos como é o caso da Missão Coke (1942 - 1943), da Missão Abbink (1948), da Comissão mista Brasil – EUA (1951 – 1953);...Plano Salte (1948); medidas puramente setoriais como é o caso do petróleo ou do café do que experiências que pudessem ser enquadradas na noção de planejamento propriamente dito"(LAFER, 1975: p. 29-30).*

Schmidt, recua este início para a década anterior, a dos anos 30. É ali que estariam as primeiras tentativas de intervenção no desenvolvimento, combinando os resultados da Revolução de 1930 e a modernização, com a adoção de instrumentos intervencionistas na economia. É desta época a criação

[1] Cid Garcia é formado em Arquitetura, MSc. em Planejamento Urbano e Regional da COPPE / UFRJ, membro do Conselho Acadêmico, Coordenador de Cooperação Científica e Assistência Técnica e professor – investigador internacional da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Sede Acadêmica Brasil. .

> *"...de um dos mais importantes órgãos, o Conselho Federal de Comércio Exterior, encarregado de estudar e propor recomendações práticas relativas ao comércio exterior e incentivos para a incipiente industria nacional, assim como decidir sobre a criação de outras instituições preocupadas com a agricultura, minerais, matérias primas, materiais para indústria bélica etc.. (SCHMIDT,1983, p.89).*

Mendes, definindo planejar como "esforços ... no sentido de ordenar a ação do poder público para objetivos que excedessem os da simples rotina administrativa", aponta a defesa do homem nordestino e do homem amazônico, no início do século passado, como o ponto de partida do planejamento brasileiro.

Isso se deu por intermédio da criação da Inspetoria Federal de Obras contra as Secas – IFOCS em 1909 e, três anos depois, a criação da Superintendência de Defesa da Borracha. No que respeita à IFOCS, a intenção visava regularizar o suprimento de água, por meio da construção de açudes, favorecendo a permanência do homem nordestino em sua terra. Já no caso da Superintendência de Defesa da Borracha, a ação definida era garantir a volta da borracha produzida na Amazônia ao mercado internacional (MENDES, 1974, p. 30).

De fato, as visões acima expressam diferenças nas conceituações sobre planejamento. O arco de opiniões vai da criação de instituições que intervêm na realidade através de obras, ou de ações no mercado externo, à criação de planos como concebidos atualmente, baseados em aparatos burocráticos voltados para a elaboração dos mesmos.

No caso da América Latina, os esforços de planejar o desenvolvimento – à época denominado programar - têm no documento "Análises e projeções do desenvolvimento econômico: introdução à prática da técnica de programação" da Comissão Econômica para a América Latina - CEPAL, um avanço teórico que o situa como marco da sistematização de experiências de aplicação de técnicas de planejamento.

Celso Lafer acredita que a elaboração do Plano de Metas do Governo Juscelino Kubitschek, em meados da década de 50, corresponde ao marco no caso brasileiro.

> *"... pela complexidade de sua formulação... e pela profundidade de seu impacto, pode ser considerado como a primeira experiência efetivamente posta em prática de planejamento governamental no Brasil" (LAFER, 1975: p. 30).*

No ano de 1961, a Organização dos Estados Americanos – OEA, em reunião de ministros de estado, instituiu o programa Aliança para o Progresso, formalizado na reunião de Punta del Leste, que propõe o planejamento como instrumento que orientaria o desenvolvimento dos setores social e econômico dos países latino-americanos. Para tal, os créditos dos bancos de fomento internacionais, coordenados pelo Fundo Monetário Internacional, seriam obtidos contra as análises dos programas integrados de desenvolvimento de suas economias (RIVERA, 1989, p.18; TESTA, 1992, p.21)

No setor saúde, um dos mais industriosos em relação a criar mecanismos de planejamento, a Organização Pan-Americana de Saúde – OPAS viabiliza a criação de mecanismos burocráticos de planejamento nos ministérios dos países da Região, estimulando a formação de recursos humanos para o domínio e uso do método de

planejamento. O diagnóstico da OPAS sobre a questão da associação do planejamento setorial das áreas sociais com o planejamento econômico foi expresso por seu diretor Abraham Horwitz do seguinte modo:

> *"E esta necessidade (a de formular planos nacionais de saúde) fez-se mais urgente na América Latina, cujos países resolveram acelerar o desenvolvimento promovendo simultaneamente o crescimento da economia e uma distribuição mais eqüitativa da renda com o fim de melhorar o bem estar social, e acordaram como sistema o planejamento geral do desenvolvimento e o de cada um de seus componentes" (CENDES / OPAS, 1965: p. i)*[2]

Nessa perspectiva nasce a proposta para a aplicação dos princípios e métodos de planejamento econômico ao setor saúde traduzida na publicação científica número 111 da OPAS – *Programación de la Salud, bases conceptuales y metodológicas*. Ainda em sua primeira versão seus autores já expressavam, por intermédio do diretor do *Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela* – CENDES, Jorge Ahumada, o quanto o método necessitava de aprimoramento.

> *"O campo aqui explorado foi muito pouco elaborado até o presente na América Latina. Portanto, as proposições contidas neste estudo constituem só um passo no longo caminho que haverá de percorrer até conseguir que a política de saúde seja elaborada usando o rico caudal de conhecimentos que as ciências sociais e as matemáticas podem colocar à sua disposição" (Método CENDES / OPS, 1965: p. iii).*[3]

Porém, a urgência em dispor de material técnico instrucional que tornasse viável a disseminação da técnica de planejamento de modo homogêneo que apoiasse o ensino dessa disciplina nos cursos internacionais de planejamento em andamento, não permitiu aos formuladores do Método o tempo necessário para a incorporação de tópicos importantes como as questões referentes ao âmbito administrativo e ao do conflito, que apesar de estarem mencionadas no texto original não foram desenvolvidos de modo a fornecer aos planejadores a idéia clara de que, além das questões normativas de recursos (financeiro, humano e material), teriam que se preocupar com o modo com que as técnicas de planejamento seriam incorporadas ao seio das instituições e quais suas limitações para responder questões particulares, principalmente dar respostas às demandas políticas dos dirigentes do setor.

Os cursos, de oferta anual, resultaram na

> *"criação do Centro Pan-americano de Planejamento de Saúde – CCPS, em 1968"... (o qual) funcionava em Santiago do Chile, no mesmo edifício onde*

[2] Tradução livre do texto "Y esta necesidad se ha hecho más urgente en la América Latina, cuyos países han resuelto acelerar el desarrollo promoviendo simultáneamente el crecimiento de la economía y una distribución más equitativa de los ingresos con el fin de mejorar el bienestar social, y han acordado como sistema la planificación general del desarrollo y el de cada uno de sus componentes"

[3] Tradução livre do texto " El campo que aquí se explora ha sido muy poco elaborado hasta el presente en la América Latina. Por lo tanto, las proposiciones contenidas en este estudio constituyen solo un paso en el largo camino que habrá que recorrer hasta conseguir que la política de salud se elabore haciendo uso del rico caudal de conocimientos que las ciencias sociales y las matemáticas pueden poner a su disposición"

funcionava o ... ILPES[4] *e...a CEPAL, institutos com os quais mantinha um permanente e estreito contato e intercâmbio." (TESTA, 1992: p. 22).*

Essa observação vem corroborar nossa hipótese, sobre o desenvolvimento de um planejamento estratégico de origem latino-americano. É neste âmbito que surgem as primeiras críticas sistemáticas ao planejamento econômico praticado na América Latina.

O ILPES e a CEPAL foram os condutores de vários experimentos postos em prática em diferentes governos e instituições na América Latina, até o momento da chamada crise do planejamento econômico quando as economias passam a demonstrar índices de crescimento inflacionários e o modelo de substituição de importações começa a dar sinais de esgotamento.

Alguns formuladores situados naqueles institutos, bem como no CCPS, começaram a buscar no marco teórico das Ciências Sociais e Políticas, explicações para o descrédito no uso do instrumento de planejamento. Este acumulava severas críticas que refletiam o desapontamento com os resultados dos planos implementados pelos governos, planos estes que, também, nas mais diversas esferas setoriais, dificilmente alcançavam os objetivos e metas pretendidos. É no fim dos anos 60, inícios de 70, que aqueles envolvidos com essa disciplina começam a esboçar respostas teóricas e metodológicas a essas críticas.

Surgem, assim, várias propostas de métodos para buscar a superação das limitações do planejamento.

Na América do Norte, a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional – USAID, desenvolve o método denominado "Marco Lógico", adotado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD e várias outras organizações do Sistema da Organização das Nações Unidas - ONU.

A vertente européia cria uma adaptação do método Marco Lógico, "baseada no modelo alemão ZOOP (Planejamento de Projeto orientado por Objetivos)". (WALKER, 1999: p. 1). Esta metodologia foi desenvolvida pelo governo alemão, por intermédio da Agência GTZ , isto é, Sociedade Alemã de Cooperação Técnica.

A vertente latino-americana que no fim dos anos 60 percorre o caminho da crítica às propostas de métodos, desenvolve-se, podemos dizer, no eixo que unia o ILPES e o CCPS. No primeiro, discutia-se e elaborava-se este mesmo tema, enquanto era construída, sob a coordenação de Carlos Matus, uma nova versão do planejar, que posteriormente foi denominada planejamento situacional. Ao mesmo tempo, Mário Testa trabalhava no CCPS, elaborando sua crítica mais voltada ao planejamento do setor saúde. (TESTA, 1992: p. 21).

Se o planejamento para o desenvolvimento desenvolvia-se no ILPES e aquele voltado à saúde no CCPS, em 1972 surge uma terceira vertente vinda do campo do meio ambiente: o programa Man and Biosphere – MAB da Organização das Nações Unidas para a Educação e a Cultura – UNESCO, associa-se ao esforço de construção de uma resposta às dificuldades enfrentadas pelo planejamento, solicitando à Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais - FLACSO, a elaboração de uma metodologia que, grosso modo, tentasse modificar esse quadro de crise e aproximasse, em última

[4] Instituto Latino-americano de Planejamento Económico e Social.

instância, os objetivos estabelecidos nos planos aos resultados, ou encontrasse caminhos para um novo modo de pensar o planejamento e a gestão de assentamentos humanos.

Para tal, cria-se o Programa de capacitação para a gestão de assentamentos humanos.

Nos primórdios do trabalho, esse se voltava para as

> *"... questões dos assentamentos humanos atingidos pelos efeitos gerados por obras monumentais de infra-estrutura, como barragens, usinas termoelétricas, grandes programas de mudança na agricultura e assim por diante. Sua preocupação básica consistia, portanto, na relação dos assentamentos humanos com os processos de transformação do meio ambiente" (FLACSO, sem data, p. 124).*

Essa encomenda, sob a responsabilidade de Mário Robirosa, foi acompanhada durante os primeiros anos do seu desenvolvimento por um financiamento adequado, pois a UNESCO patrocinou experimentos com versões em desenvolvimento da Metodologia FLACSO. Essa série de experimentos, e suas avaliações, geraram ajustes que determinaram um formato de curso, que era realizado em três semanas consecutivas, geralmente em um local afastado dos centros de trabalho dos participantes, tendo como base estudos de caso simulados e construídos para tal fim.

Apesar de não serem conhecidas referências sobre influências diretas, eventualmente, recebidas por essa metodologia, alguns traços semelhantes com aquelas em elaboração paralela no ILPES, CEPAL e CCPS, justificariam, pelo menos, a suposição de uma raiz comum.

Segundo Robirosa, a Metodologia FLACSO utilizada como instrumento de capacitação de recursos humanos, assumia a tarefa de enfrentar a falta de quadros governamentais que fossem capazes de:

> *"...através dos níveis de planejamento e execução, propor uma gestão integrada e ambientalmente apropriada dos assentamentos humanos" (ROBIROSA, 1979, p.2).*[5]

A Metodologia FLACSO desenvolveu-se com dois objetivos básicos: capacitar técnicos capazes de promover a interface entre o saber do técnico e o fazer do político, e cooperar para a resolução de problemas básicos da pobreza, isto é, a redução da pobreza absoluta.

Na questão desta interface apontava para as dificuldades de implementação - que de acordo com Matus, algumas vezes criavam obstáculos insuperáveis (MATUS, 1972, 38) – na execução dos planos, derivados, também, da dificuldade de comunicação entre os decisores e os técnicos. Robirosa apontava que a formação universitária habitual pode ser:

> *"... inibidora e conflitiva para aqueles assim formados na medida que seus produtos – recomendações, estudos parciais, planos - não são recebidos nem utilizados por seus destinatários, os decisores correspondentes. Seja por ... ou pela desconfiança inevitável que gera no decisor político, o*

[5] Tradução livre do texto "a través de los niveles de planificación y ejecución, proponer una gestión integrada y ambientalmente apropiada de los asentamientos humanos"

> *processo analítico do estudo, efetuado em uma linguagem – a das ciências – que ele não domina ou que lhe é oneroso e trabalhoso adotar e no que o técnico pode haver injetado, intencionalmente ou não, valores que não são necessariamente de sua função, tende a desinteressar-se por tais produtos técnicos e a decidir recorrendo aos seus próprios critérios e aos de seu grupo político, sobre a base de uma intuição global da realidade em que opera (ROBIROSA, 1979, p.17).*[6]

De fato, a questão resulta na dificuldade de comunicação geral movida pela própria necessidade inerente a cada um dos atores apontados. Robirosa diz que, em geral, as análises perdem a visão de conjunto, visão esta da qual carece o decisor quando avalia o acerto, ou erro, de suas decisões.

O tempo também concorre para a dificuldade na relação entre decisor e técnico, pois se este muita vez é longo demais do ponto de vista do primeiro, não permite a finalização do projeto na visão do planejador. Por último, Robirosa observa que parte substancial das perguntas formuladas pelos decisores aos técnicos refere-se a tomadas de decisão e ações, necessárias, em situações particulares, o que segundo o autor é outra fonte de conflito, haja vista que o treinamento recebido pelo técnico não o capacita à

> *"... exploração em profundidade de casos particulares e à pesquisa de fatores causais" (ROBIROSA, 1979 p. 17).*[7]

Robirosa afirma que os que elaboravam os planos não atinavam com o fato de que aqueles que iriam colocar o plano em andamento, eram "atores concretos", que atuavam de modo particular na busca de seus próprios objetivos. Do mesmo modo, assegura que os decisores ao defrontarem-se com planos produzidos por seus técnicos não encontram nos mesmos os "passos concretos e viáveis" para alcançar os cenários objetivos colocados no plano.

O que se lê em Matus, acrescenta informações à esta questão, que parece ser central aos obstáculos enfrentados pelo planejamento. Ele as apresenta afirmando que aqueles que planejam não podem desconsiderar os aspectos do contexto político, ou da viabilidade, sem abandonar o campo de realismo. Classifica o critério de eficácia utilizado pelo planejador, referindo-se aos anos anteriores a 1972, como "particular e parcial". Esse critério determina, via de regra, a alternativa mais barata para alcançar um objetivo:

> *"Se esta alternativa mais econômica debilita e põe em perigo as forças ou grupos sociais que lutam por alcançar o objetivo acordado, ela não é uma*

[6] Tradução livre do texto "...inibidora y conflictiva para los así formados en la medida que sus productos – recomendaciones, estudios parciales, planes – no son recibidos ni utilizados por sus destinatarios, los decisores correspondientes. Ya sea por...o por la desconfianza causa inevitable que genera en el decisor político, el proceso analítico del estudio, efectuado en un lenguaje – el de las ciencias – que él no domina o que le resulta oneroso y trabajoso adoptar y en el que el técnico puede haber inyectado, intencionalmente o no, valores que no son necesariamente los de él, el decisor, presionado por las urgencias propias de su función, tiende a desinteresarse de tales productos técnicos y a decidir recurriendo a sus propios criterios y a los de su grupo político, sobre la base de una intuición global de la realidad en que opera."

[7] Tradução livre do texto "...exploración en profundidad de casos particulares y a la investigación de factores causales".

questão que necessariamente entre em suas considerações"(MATUS, 1972, p. 38).[8]

A busca de soluções para a crise do planejamento caminha, pois, em direção à inclusão das questões políticas na elaboração e implantação do plano.

Com sutis diferenças, as metodologias de planejamento de raiz latino-americana passam a incluir a categoria "estratégia", apoiada em outros conceitos da Ciência Política, e em seus conteúdos teóricos. A base para esta inclusão tem um de seus pilares na compreensão de que o técnico que planeja

"Não é um 'planejador puro, vale dizer, não pode descuidar de outros aspectos (como os políticos ou a viabilidade, neste caso) sem pecar por falta de realismo" (MATUS, 1978,p.40).[9] .

Embora não tenha sido explicitado como tal, a Metodologia FLACSO adotou desde o início, a perspectiva do planejamento estratégico apontada pela essencialidade da busca da viabilidade política do plano e pela avaliação da posição dos atores envolvidos na situação considerada problemática.

Sua base teórica foi situada na teoria de sistemas, sendo como Robirosa assinalava, um enfoque particular desta teoria. Este estaria voltado para o que chama de "formulação e solução" de problemas. Seu foco estaria situado sobre a análise na íntegra dos processos da vida real. Neste sentido, a Metodologia FLACSO estaria identificada com uma vertente da teoria de sistemas que se contrapõe às visões daqueles que

"... enfatizam sobretudo os aspectos equilibrantes e estruturais, onde os processos de mudança são vistos como transições entre estados de equilíbrio..." (ROBIROSA, 1979, p. 22bis).[10]

A identidade da Metodologia FLACSO estaria com aqueles que dão ênfase aos aspectos dos processos e das mudanças em sistemas abertos.

De todo modo, os apoios teóricos trabalhavam com processos da vida real, o que conduz às preocupações de relacionamento políticos, às visões de poder e ao embate de interesses.

Outra característica digna de nota foi o fato que durante os primeiros anos, a Metodologia FLACSO foi aplicada valorizando a identificação e resolução de problemas por meio da polifonia de opiniões dos técnicos, em sua multidisciplinaridade. Dado seu caráter de curso e trabalhando sobre casos criados especificamente para cada evento, a principal informação vinha dos especialistas chamados para informar os participantes.

Sua primeira experiência dá-se em 1975, em Mar del Plata, Argentina, e lá o Programa é coordenado pela parceria entre a FLACSO e o *Programa de Concertación del habitat e ordenamiento territorial* – CONHABIT.

[8] Tradução livre do texto "Si esta alternativa más económica debilita y pone en peligro a las fuerzas o grupos sociales que bregan por alcanzar el objetivo acordado, ello no es cuestión que necesariamente entre en sus consideraciones ".

[9] Tradução livre do texto "...no es un "planificador puro'; vale decir, no puede descuidar de otros aspectos (como los políticos o la viabilidad, en este caso) sin pecar por falta de realismo".

[10] Tradução livre do texto "... enfatizan sobre todo los aspectos equilibrantes y estructurales, donde los procesos de cambio son vistos como transiciones entre estados de equilibrio..."

Dado o fim do período financiado pela UNESCO, a realização dos eventos passou a ser objeto de convênios firmados com organismos de governos na América Latina e, principalmente no Brasil. Nesta fase foram realizados cursos no Chile, Suriname, México e Brasil.

É no Brasil – de 1981 até hoje - onde a Metodologia FLACSO submete-se a mudanças - algumas profundas - de conteúdo e forma.

O citado término do financiamento programado pela UNESCO teve influência direta na preparação e realização dos cursos. Uma das modificações evidentes é que os especialistas antes contratados para preparar os documentos de apoio do caso, passaram a ser, muita vez, os próprios integrantes dos organismos convenentes. Ainda, no mesmo ponto, por exigência dos organismos que financiavam os eventos, o caso deixava de ser uma simulação e passa a ser uma situação real. Assim sendo, não mais se utilizavam "roteiristas" que criassem casos simulados apropriados, mas indivíduos que pudessem analisar e produzir documentos relevantes sobre o cenário de intervenção.

Outra modificação foi o tempo mínimo de duração dos eventos, reduzido para duas semanas, e não mais as três originais. E depois a uma semana presencial e trabalho à distância anterior e posterior à etapa presencial. Por um lado, isso respondia à uma necessidade dos organismos convenentes de não afastar seus técnicos por quinze dias úteis dos seus afazeres regulares, e também, à necessidade de redução de custos em geral.

Uma das principais mudanças ocorridas foi o fortalecimento do caráter estratégico da Metodologia FLACSO. Sua aplicação não considerava no período financiado pela UNESCO a participação fora do âmbito técnico. Em artigo de 2002, Robirosa mostra como ele via a situação naquele tempo:

> *"Durante muitas décadas nós profissionais do planejamento operamos unanimemente com a convicção de que nossa racionalidade acadêmica, científica ou técnica era necessária e suficiente para incorporar o máximo de racionalidade possível às decisões de gestão e à ação em função de objetivos ou metas, explicitas ou subentendidas, de desenvolvimento, de solução de problemas ou de melhoramento do desempenho de algum organismo ou organização" (ROBIROSA, 2002).*[11]

Tratava-se de uma atividade de técnicos a resolverem problemas técnicos.

No entanto, a tendência que incentivava a participação comunitária, fortemente estimulada, e muitas vezes patrocinada pelos organismos internacionais, associada à necessidade de redução de custos, deságua na eliminação da exigência anterior de que os participantes tivessem nível universitário.

Com isso, começa a ficar claro que a parte normativa do plano – construção de programas, projetos, definições de ações técnicas, continuava sendo atividade de técnicos. No entanto, a parte estratégica, a identificação dos problemas, a formulação de

[11] Tradução livre do texto "Durante muchas décadas los profesionales de la planificación obramos unánimemente bajo la convicción de que nuestra racionalidad académica, científica o técnica era necesaria y suficiente para incorporar el máximo de racionalidad posible a las decisiones de gestión y a la acción en función de objetivos o metas, explícitas o sobreentendidas, de desarrollo, de solución de problemas o de mejoramiento del desempeño de algún organismo u organización".

diagnóstico, a construção de estratégias e o trabalho sobre os atores envolvidos, poderia ser realizada por qualquer pessoa, independente de seu nível de instrução. Neste contexto é que se dá o aprofundamento estratégico, pois atualizam-se os referenciais metodológicos abrindo, ou cedendo, espaço para a participação de outros atores, particularmente aqueles comunitários, tão a gosto das correntes predominantes da época.

Já na segunda experiência[12] realizada no Brasil, em nível municipal, estão presentes vozes que não pertenciam ao corpo técnico[13]. Com isso, passa-se a aceitar que a fase estratégica do planejamento possa ser também feita por pessoas que não sejam planejadores, abrindo a possibilidade de real democratização do processo.

Vale a pena aqui citar a ampliação da temática tratada pela Metodologia FLACSO. Já na primeira experiência brasileira volta-se para a saúde, tema que, posteriormente, gerou um grande número de eventos. A terceira, para o saneamento básico. E, a partir daí, um amplo leque de novas temáticas foi acrescentado, como transporte urbano, desenvolvimento institucional, política pública da criança e do adolescente, política pública de trabalho e renda, meio ambiente, desenvolvimento regional, desastres naturais etc.

Nas suas primeiras versões, ainda na fase inicial de desenvolvimento, a Metodologia FLACSO era composta de quatro etapas:

- formulação e avaliação dos problemas de gestão a solucionar;
- análise dos processos que produzem cada uma das saídas do sistema, percebidos como problemáticos;
- desenho de modificações alternativas a introduzir no sistema para mudar seu estado atual para as direções desejadas e
- identificação dos atores envolvidos nos processos e o desenho da estratégia de ação a ser recomendada para buscar a solução dos problemas formulados.

Com as sucessivas modificações e tentativas de aprimoramento do formato metodológico, têm sido continuamente acrescentadas novas etapas como a de criação do cenário objetivo, a de programação das estratégias, a de ações normativas corretivas e programação do monitoramento e avaliação. Da mesma forma, inúmeras novas técnicas de trabalho grupal têm sido incorporadas à aplicação e aprendizagem da metodologia.

Além disto, uma contínua reflexão teórica sobre a relação da Metodologia FLACSO e suas aplicações com o campo do planejamento vem gerando aprimoramentos nas etapas já existentes.

Destacam-se aqueles inseridos na etapa de "pactuação" dos problemas, com melhoria na sistematização e, principalmente, os inseridos na etapa de análise dos processos problemáticos. Esta modificação tem claro parentesco com a melhor definição dos aspectos estratégicos no corpo metodológico. O produto desta etapa era um quadro muito característico das visões sistêmicas, por intermédio do qual eram

[12] A primeira experiência realizou-se no Município de Niterói, Estado do Rio de Janeiro, no inicio de 1981, sendo o tema apoiar o planejamento da Secretaria Municipal de Saúde na perspectiva definida pela OMS/OPS como Atenção primária à Saúde.

[13] O tema deste evento foi o planejamento do Saneamento de comunidades de baixa renda no Município do Rio de Janeiro.

analisados os *inputs* e *outputs* desejáveis ou não, além das retroalimentações tão características desta teoria. O que passou a ocorrer foi uma diminuição da importância da visão sistêmica, apesar de manterem-se várias de suas categorias, com o concomitante aumento das características estratégicas.

Uma delas, e talvez uma das mais importantes, é a aceitação de que cada evento tem a marca da posição relativa dos participantes. Isto tem uma forte determinação estratégica, pois aqui falamos da criação, e influência, de um ator coletivo, o grupo que se forma no decorrer do evento. São estes que apontarão o rumo que o plano tomará ao final, por intermédio da determinação do que é problema, qual é o cenário objetivo almejado, quais são os processos causadores de problemas, quais as estratégias a serem implementadas e a avaliação da posição dos atores envolvidos[14].

A temática e a reflexão sobre a especificidade e requisitos particulares para a gestão colegiada de instituições, programas e políticas públicas, aspecto essencial do conceito de gestão participativa, naturalmente têm sido prioritárias no desenvolvimento da metodologia FLACSO. Entre outros impactos destaca-se um princípio de trabalho que pode ser operacionalizado na proposição: toda crítica implica uma proposta.

A natureza da FLACSO – organização ao mesmo tempo intergovernamental e acadêmica – tem reforçado a consciência e viabilidade do papel da metodologia como "artefato" que possibilita um espaço de comunicação horizontal de atores em posições hierárquicas diferentes.

Em termos de adaptação, um dos desafios agradáveis às pessoas que trabalham com ela, a lógica deste método tem sido base de diversas experiências de novos formatos. Por exemplo, a FLACSO trabalha a formação de formadores em políticas pública, principalmente na área de trabalho e renda, com uma metodologia totalmente baseada nos princípios heurísticos.

Outra característica importante é a adaptação da Metodologia FLACSO às tecnologias disponíveis. Originalmente, a base do trabalho fundamentado na visualização, tema anteriormente citado, era o *flipchart*, ou álbum seriado, e o marcador de várias cores. As mudanças tecnológicas incluídas pelo uso de computadores e seus periféricos, como os projetores *datashow* foram adicionadas às possibilidades de trabalho, aumentando a eficiência deste. As etapas não presenciais dos processos de aplicação/qualificação metodológica ganharam uma densidade antes inconcebível. As etapas presencias tiveram sua produtividade aumentada mesmo com redução de sua duração. E os custos do trabalho foram reduzidos significativamente.

Outrossim, a informação que possa ser obtida na Internet modifica o tempo de realização de tarefas, que antes necessitavam de aportes de pesquisas realizadas fora do âmbito do grupo. Têm sido de grande utilidade, nas aplicações metodológicas em Política Pública de Trabalho e Renda o uso em tempo real das informações contidas na biblioteca virtual do portal da FLACSO Brasil.

No entanto, em situações de difícil acesso a essas mudanças, continua-se a utilizar os instrumentos originais sem perda de qualidade do trabalho.

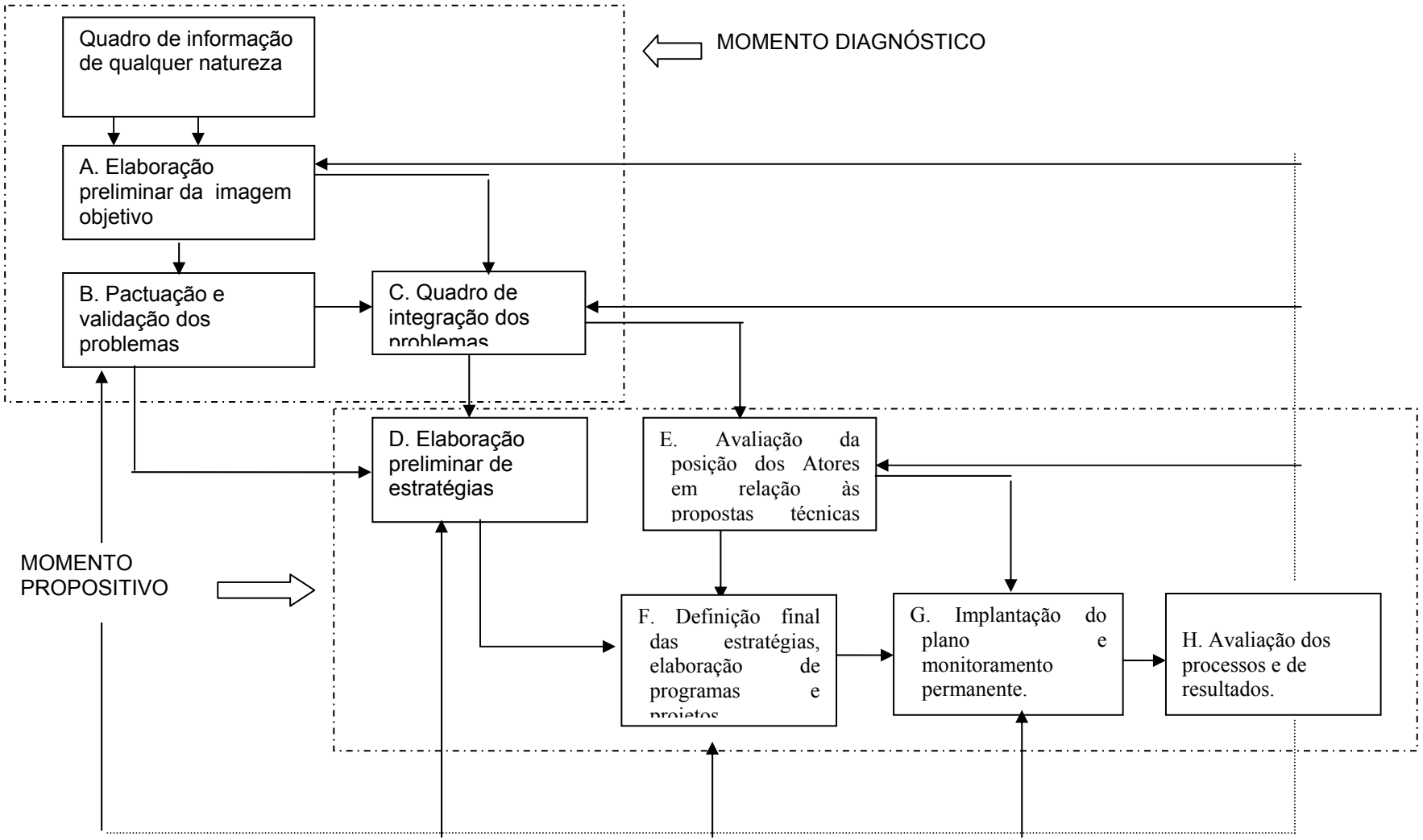
[14] Destarte reconhecermos essas características individuais da situação da intervenção humana na realidade, não perdemos a ciência que estes atores desenvolvem-se dentro de uma estrutura determinante de seu comportamento.

A Metodologia FLACSO de planejamento estratégico e gestão participativa.

Nesta segunda parte do texto, buscaremos oferecer uma descrição das etapas metodológicas e de algumas técnicas utilizadas.

Uma das formas de apresentar esse caminho metodológico é através da visualização do seu quadro esquemático – quadro 1. Nele estão contidos os principais momentos de um evento e suas relações de influência expressas por meio de setas.

Quadro 1 – Esquema metodológico.



A Metodologia FLACSO pode ser dividida em dois grandes momentos: o diagnóstico e o propositivo. O primeiro abarcaria as três primeiras etapas, voltadas para o passado e presente. O momento propositivo conteria as cinco últimas.

Momento diagnóstico.

Etapa A – Elaboração preliminar do cenário objetivo[15] e dos problemas.

A primeira das etapas da Metodologia FLACSO compreende várias fases muito delicadas para o restante do trabalho. Neste momento dever-se-á rediscutir e traduzir o problema inicial que gerou o processo, contextualizando-o, de modo tão específico[16] quanto possível (ROBIROSA, 1979, p. 27).

Além disso, serão formulados, preliminarmente, o cenário objetivo e os problemas que secundam o problema inicial.

A Metodologia FLACSO foi criada para ser utilizada de modo participativo, portanto, de produção coletiva. Com isto, colocam-se as questões de quais técnicas devem ser empregadas para estruturar o trabalho grupal. Todos os esforços devem estar voltados para a obtenção de uma definição dos participantes sobre todas as tarefas a serem cumpridas.

A estruturação das idéias produzidas pelo grupo é um dos passos indispensáveis para a realização eficaz do processo participativo. Este método auxilia a formação de acordos sobre os interesses e reduz conflitos. A técnica apóia-se na visualização permanente do resultado de todo o trabalho, na operação do grupo como treinamento para tornar-se uma equipe (BLEGER, 1987, p.55) e, finalmente, na ação dos facilitadores ou moderadores.

A visualização é

> *"...o registro em folhas de flipchart ou em fichas coloridas, de tamanho e formato específicos, com marcador de ponta de feltro grossa, de todas as idéias ou resumo de discussões ocorridas no grupo ou na plenária. Com a visualização, as contribuições ficam registradas e visíveis para o grupo durante todo o trabalho. As fichas contendo idéias são coladas sobre folhas de papel pardo previamente afixado por alfinetes de mapa a um painel especial. Posteriormente, essas folhas são penduradas à vista dos participantes e vão compor a memória das discussões do grupo. Elas representam um exercício de criatividade, complementando a sua função didática e facilitadora (Moraes e D'Alessandro).*

Dentre seus objetivos estão a melhor compreensão e acompanhamento do processo, das idéias discutidas, e a socialização do avanço no conhecimento gerado na discussão. A visualização do registro do trabalho, concomitante com sua realização,

[15] Esta categoria pode ser definida como o contexto que os participantes desejam para o futuro.

[16] "Frecuentemente pueden entreverse otros objetivos debajo de la demanda formulada. La pregunta puede ser demasiado general y amplia, o al contrario, muy limitada y específica. En el primer caso conviene afinar el objetivo del estudio, o descubrir las intenciones más especificas ocultas debajo de la pregunta general, si es posible en dialogo con el (o los) funcionario (s) o con el cliente privado que los originaron;"(ROBIROSA, 1970, P. 27).

aumenta, por sua vez, a possibilidade da participação (Como antes enfatizamos, novas tecnologias tem sido incorporadas ao trabalho desta etapa).

Oliveira mostra, no Quadro 2, de modo esquemático, as vantagens e motivos para o uso de um registro concomitante visualizado. No caso, ela apresenta a técnica das fichas, mas diz respeito a qualquer tipo de registro (OLIVEIRA, 2000).

Quadro 2 - Características da visualização.

Vantagens	*Porque*
Facilita a participação ativa;	Garante a participação de todos sem diferenciação de hierarquia ou influência da timidez individual, pois as fichas são anônimas. Permite a cada participante ver suas contribuições nos painéis e identificar sua parcela no trabalho conjunto.
Aumenta a qualidade da comunicação	Facilita a estrutura de idéias. Possibilita representar de forma didática situações complexas. Utiliza outro canal de percepção além da audição.
Fortalece o efeito da aprendizagem	Facilita a concentração e memorização. Racionaliza a discussão possibilitando seu aprofundamento.
Aumenta a integração grupal.	Torna transparente o processo de trabalho.

Fonte: Gerenciamento de Projeto. Elaboração e Monitoramento de Projetos

1. Documento de base.

A etapa inicial da Metodologia FLACSO tem a função de definir, preliminarmente, o cenário objetivo da situação que os participantes esperam alcançar e a lista, também preliminar, dos problemas que separam a situação atual daquela desejada.

Claro está que para que seja formulado um cenário objetivo realista, é necessário que os participantes conheçam a realidade que pretendem modificar. Do mesmo modo, para que sejam apontados problemas - fenômenos que impedem a existência da situação projetada no cenário objetivo, é indispensável que aqueles que os definirão tenham conhecimento do contexto que desejam modificar.

A intenção é que os participantes do processo de planejamento tenham, de modo comum, o máximo de informação sobre o objeto a ser planejado. Para tanto, deve ser criada a oportunidade para que estas informações estejam disponíveis aos participantes.

Este conjunto de informações, também chamado de documento de base, pode ter qualquer forma de apresentação, como documentos escritos, fotografias, vídeos, filmes, depoimentos gravados ou orais, cursos, enfim, tudo o que se constitua em informação considerada relevante para a ampliação do conhecimento dos participantes e, além disso, como tentativa de equalização deste conhecimento.

Por outro lado, a forma de apresentação do documento de base, também estará limitada pela capacidade de uso de cada um dos participantes. Neste sentido, graus de

escolaridade, deficiências de qualquer espécie, uso, ou não de meios da informática, questões de idioma etc. determinarão qual, quais, são as melhores maneiras de apresentá-lo.

As informações contidas no documento de base deverão ser completadas durante os eventos, com comunicações orais de informantes qualificados, ou especializados,

> *"... que deveriam prover não só as especificações técnicas fundamentais que descrevam os processo que conduzem ao problema proposto e às possíveis soluções técnicas ao problema, mas também as percepções subjetivas que pudessem ter os informantes sobre a área problemática tratada: problemas percebidos, sua avaliação, relação das atividades e processos identificados com outros aspectos da vida da comunidade etc." (ROBIROSA,1979, p.31).*[17]

Em segundo lugar, o documento de base deve ser capaz de auxiliar os participantes no desenvolvimento do pensamento crítico sobre a situação a ser planejada. Estes devem ser ajudados a problematizar a situação, suscitando perguntas à realidade que vão gerar os problemas. Estas, em princípio, devem voltar-se para a relação entre a interpretação da realidade e suas diferenças com o cenário objetivo anelado.

2 . A elaboração do cenário objetivo.

A elaboração do cenário objetivo é uma das questões centrais do processo de planejamento. É a primeira estratégia elaborada pelo grupo de participantes, tem um caráter eminentemente político e, para abordá-la é preciso considerar as possibilidades políticas que a torne realidade. Ela toma o caráter da formulação integrada do técnico com o político, de que fala Matus:

> *"A estratégia vem a ser , pois, uma análise e um propósito de futuro onde se integra o econômico e o político-social mediante um modelo abstrato material do desenvolvimento ..." (MATUS, 1972, p.104).*[18]

A formulação da estratégia é, então, o resultado de uma análise da situação passada e presente e parte da expressão de uma vontade de futuro, firmemente apoiada na situação atual.

Entretanto, e mais do que isso; também é o resultado de um processo de construção intersubjetiva de uma proposta de futuro comum àqueles participantes. Este processo, explica-se, de acordo com Gondim, citando Shapiro:

> *"a teoria da competência comunicativa sustenta que a possibilidade de comunicação se baseia na constituição intersubjetiva do significado, de modo que, a fim de que um símbolo tenha o mesmo significado, seja ao*

[17] Tradução livre do texto "...que debieran proveer no sólo las especificaciones técnicas fundamentales que describan los procesos conducentes al problema planteado y las posibles soluciones técnicas al problema, sino también las percepciones subjetivas que pudieran tener los informantes acerca del área problemática tratada: problemas percibidos, su evaluación, relación de las actividades y procesos identificados con otros aspectos de la vida de la comunidad, etc."

[18] Tradução livre do texto "La estrategia viene a ser, pues, un análisis y um propósito de futuro donde se integra lo económico y lo político-social mediante un modelo abstracto material del desarrollo..."

mesmo tempo, para dois seres humanos, seja em tempos distintos, para um único sujeito, é necessário que os sujeitos sejam capazes de gerar um acordo entre eles...(Shapiro apud GONDIM, 1995, p.68).

A técnica mais adequada à formulação de uma estratégia, é a tempestade de idéias, visando expressar em frases como deve ser o futuro da situação em estudo.

O processo desenvolve-se com o objetivo de explicitar, "do modo mais preciso possível"[19], como os participantes vêem a situação objeto do plano após as modificações que poderão ser introduzidas por este.

Este exercício não é fácil, e prima por uma característica de sucessivas aproximações, como método de melhorar, refinar, a estratégia.

Desta forma, cada participante procura definir em uma sentença, como seria seu cenário objetivo. Sendo uma tempestade de idéias, a afirmação de qualquer um pode ser modificada o número de vezes que os participantes acharem necessário, sendo considerada cada modificação uma etapa de refinamento.

Expressar verbalmente uma estratégia, no interior de um grupo de pessoas, num momento da aplicação de uma técnica de tempestade de idéias, pode não ser a coisa mais fácil de se fazer. Assim, sempre consideraremos uma definição, uma assertiva, uma opinião, como preliminar, que pode ser alterada a qualquer momento do processo, desde que plenamente justificada a modificação.

O conjunto de frases estocadas na listagem será submetido à uma divisão temática, que permita aos participantes terem uma visão mais ordenada de todo o trabalho até ali realizado. Esta divisão tem dois limitantes: o número de participantes que possam compor grupos de trabalho com um mínimo de indivíduos que assegurem eficiência – entre 4 e 6 membros, e as de dimensões de problemas possíveis. Na combinação destas duas variáveis, estará o número de grupos que trabalhará o refinamento de cada frase proposta, realizada na tempestade de idéias.

Refinamento quer dizer que o grupo que trabalha determinada dimensão da cenário objetivo, deverá:

- escolher um relator que registrará todo o trabalho que o grupo de trabalho realizar, o mais fielmente possível, para poder transmití-lo com clareza à plenária;
- reler cada sentença atentamente, estudando o justo emprego das palavras na busca da representação da totalidade do significado expresso, e aceito, no grande grupo o sumo da idéia do que foi dito.

  Este exercício exige que o grupo relembre, mais que nada, o sentido do que foi dito "por todo o grupo" .
- reescrever as frases de acordo com o entendimento descrito acima e, ao mesmo tempo, considerar a interpretação dada por aqueles que irão ler as frases e que não estão no grupo. Desnecessário dizer que a qualquer momento o grupo de trabalho pode recorrer a qualquer membro do grupo maior para esclarecimentos.

[19] A expressão indica apenas o melhor encaminhamento do processo de planejamento, mas a prática demonstra uma grande dificuldade de obter-se precisão, principalmente nas fases iniciais do trabalho, o que significa maior período de aprimoramento posterior.

- eliminar todos os problemas que estejam repetidos, ou que tratem do mesmo tema específico, juntando dois ou mais ou, simplesmente, eliminando o que for pura repetição.
- escrever novas sentenças, se necessário, submetendo-as à plenária.
- por último, o grupo de trabalho buscará resumir em uma, ou duas sentenças o conjunto examinado. Ou, dito de outro modo, deverá "encontrar a idéia central" do que foi registrado, na dimensão que lhe coube examinar.

Cada grupo de trabalho submeterá sua produção à plenária, a defenderá passo a passo, relatando o método utilizado para cumprir as tarefas e explicando a que ponto chegou. Assim sendo, a plenária terá o papel de dar a palavra final na elaboração do cenário objetivo da situação de se deseja modificar.

3. A elaboração preliminar dos problemas.

Muitas vezes, essa fase do trabalho é confundida com a aplicação de uma das diversas metodologias de resolução de problemas. Nestas, as noções básicas de problema são em geral encaradas como

> *...alguma atividade que não deu certo, isto é, alguma atividade que não atingiu os objetivos especificados. Houve, portanto, um desvio do objetivo. (ALVES, 1992, P. iii)*

Em primeiro lugar, o autor refere-se a algo que "não deu certo", "um desvio". Estas afirmações determinam uma situação anterior que se modificou de modo indesejado.

Em segundo lugar, este tipo de metodologia, via de regra, lida com cinco etapas de seu desenvolvimento: identificação do problema, análise, definição e implantação da solução e o monitoramento. O esforço neste tipo de trabalho está colocado na identificação e na contraposição de uma solução, comumente vista como a sustentação da afirmação inversa ao problema. O que falta tem como solução a existência, e assim por diante.

A idéia acima apresentada serve-nos para enfatizar a diferença existente no conceito de problema visto pela Metodologia FLACSO. Não é este o enfoque dado por métodos estratégicos. Precípuamente, não retomar uma situação e sim propor uma situação de futuro, buscar influir no desenvolvimento da situação atual para a direção determinada na cenário objetivo.

Outra maneira de desenvolver a fase de determinação de problemas é aquela entendida pela Metodologia PROPOSAL, Programa conjunto sobre políticas sociais para a América Latina, da CEPAL, também denominada Análise Custo-Impacto (WALKER, 1999, p.1)

> *"... a definição do problema 'surge da comparação entre a situação vigente e um padrão politicamente desejável. O resultado é o déficit presente e futuro .... que constitui o problema, e deve ser quantificado' (Cohen e Franco apud WALKER, 1999, p.2).*

A definição de problema neste caso trata de determinar:

- qual a questão inicial que dá origem ao processo de planejamento, que é a defasagem entre a concepção e a percepção da realidade pelos participantes (CONTRANDIOPOULOS et al, 1994, p.19). Esta discussão traduz a demanda que desencadeia o trabalho e pode implicar em problemas das mais variadas dimensões e
- quais são esses problemas.

A questão, ou problema inicial, deve estar colocada a priori, pois motiva que se esteja num processo de influir no futuro da situação. Por outro lado, esta mesma questão inicial pode ser modificada durante o processo, ser refinada e, portanto modificada.

A técnica que melhor tem servido a essa fase é um debate aberto provocado por uma pergunta que questione "o verdadeiro" motivo da realização do processo de planejamento. De fato, o problema inicial é rediscutido e o resultado guiará, juntamente com o cenário objetivo, as demais fases do processo.

Logo após o término desta tarefa inicia-se a fase de descortinar os problemas causas e suas dimensões.

A técnica aplicada é, ainda, a tempestade de idéias. Os participantes declaram quais são os problemas e os mesmos são registrados de modo a que todos possam vê-los, discutí-los, discordar, e sobre este debate gerar, ou não, um acordo preliminar. Uma a uma, todas as afirmações dos participantes passarão pelo mesmo processo.

Esse momento funciona como uma filtragem inicial do que os participantes consideram problemas, pois os mesmo são imediatamente submetidos ao crivo dos presentes. Com isso, várias afirmações já se constituirão em acordos, durante o próprio registro.

A listagem saída desta fase será novamente trabalhada na próxima.

Etapa B - Pactuação e validação dos problemas.

A fase de levantamento de problemas na etapa anterior é completada neste momento, por intermédio de um processo semelhante ao utilizado com o cenário objetivo.

Nesta fase ficam mais claras as

> *"... diferenças de opinião. Tomar-se-á consciência assim do grau de subjetividade que implicam opiniões ideológicas e políticas ou quase – políticas" (ROBIROSA, 1979, p. 45).*[20]

O autor aproveita esta observação para insistir na questão da ausência de neutralidade dos técnicos, ao dizer

> *"... ela serve para provar a não neutralidade do técnico e do administrador de assentamentos humanos, o que nunca estará livre em sua atividade deste tipo de opiniões" (ROBIROSA, 1979, p. 45).*[21]

[20] Tradução livre do texto "...diferencias de opinión. Se habrá de tomar conciencia así del grado de subjetividad que interviene en este tipo de discusiones de política y que necesariamente implican opciones ideológicas y políticas o cuasi-politicas".

Do mesmo modo que o conjunto de frases estocadas na listagem para criação do cenário objetivo, também aquele das sentenças que expressam problemas será submetido a uma divisão temática limitada pelo número de participantes.

Trata-se, também de refinar as frases que expressam problemas na visão dos participantes.

Desta forma, os grupos cumprirão tarefas que seguem os mesmos passos do refinamento do cenário objetivo.

Igualmente, cada grupo de trabalho submeterá sua produção à plenária, que terá o papel de dar a palavra final na elaboração do quadro de problemas e dimensões identificadas.

Após a aprovação da plenária, o resultado estará nos vários conjuntos de sentenças que agora estão definitivamente pactuadas como sendo problemas do processo de planejamento.

A fase seguinte é a escolha, em cada dimensão de problemas, daqueles que os participantes estimem como os mais importantes a serem resolvidos.

Esta hierarquização fornecerá o ponto de partida da próxima etapa.

Etapa C – Quadro de integração dos problemas.

Esta etapa encerra a grande fase diagnóstica da Metodologia FLACSO. Ela pretende em seu final consolidar todo o trabalho anteriormente realizado deixando para as etapas posteriores, estabelecidos:

- os processos de causa e efeito dos problemas levantados na etapa anterior;
- um reconhecimento e definição de que ponto de vista estão sendo elaboradas as análises da situação e as propostas de solução,

> *"tendo em conta o ponto de vista e as possibilidades de ação do organismo para o qual se proporão estratégias definindo portanto, limites e níveis de resolução;" (FLACSO Brasil, 1986, p. 5);*

- um novo exame e, se necessário, uma nova pactuação do cenário objetivo, considerando a definição do nível de intervenção do item anterior;
- a descoberta, a exploração, e a descrição dos processos nos quais se julga necessário intervir para produzir as mudanças nas situações consideradas problemáticas;
- uma visão compreensiva do processo que está sendo planejado.

A ferramenta que auxiliará na consecução das tarefas acima descritas é um quadro de causa e efeito, no qual esteja representada

[21] Tradução livre do texto "Ello sirve para probar la no neutralidad del técnico y del administrador de asentamientos humanos, el que nunca estará exento en su actividade de este tipo de opciones".

"...uma percepção consensual e estruturada do problema de gestão a resolver, e a que cada um dos problemas particulares que o compõe terão sua ponderação relativa..." (ROBIROSA, 1979, p 45).[22]

O método de criar um quadro que favoreça uma interpretação de como o grupo entende a situação a ser planejada, é o resultado do desenho das "árvores de causa e efeito" que partem dos problemas hierarquizados nas dimensões, no fim da etapa anterior. Deverão ser tantas árvores de causa e efeito quantos são os problemas hierarquizados. Deve-se ter claro que um maior número de problemas iniciais deverá aumentar a clareza do processo.

Partindo do problema hierarquizado como mais importante, segue-se o caminho para trás, e,

"... desde ali, introduzindo-se gradualmente, mediante perguntas sucessivas, na complexidade dos processos interrelacionados que provocam aqueles problemas do sistema e nos insumos de todo tipo dos que dependem..." (ROBIROSA, 1979, p. 53).[23]

Por outro lado, os avanços dos diversos grupos nas interpretações dos fenômenos que causam os problemas levam, via de regra, a que as árvores de causa e efeito venham a se encontrar e unir-se nas suas "fronteiras", levando a que os processos encontrem a amplitude necessária para a obter a natureza compreensiva indispensável.

É dessa união das árvores de causa e efeito que se conforma o quadro (geral) de causa e efeito. Neste estarão desenhados os processos que os participantes acreditam serem os problemáticos, que devem ser modificados para, assim, conduzir a situação no sentido do cenário objetivo.

Se estamos realizando um processo de planejamento real, não uma simulação, a análise dos processos de causa e efeito, que, segundo o grupo, são motivadores de problemas, que visa auxiliar a elaboração de propostas de solução, necessita de uma acurada definição da capacidade de intervenção dos participantes. Robirosa insiste neste aspecto, aponta-o como determinante, pois apóia-se num dos princípios desta Metodologia FLACSO: o produto de todo o trabalho, o plano pretendido, é resultante do julgamento daquele grupo de participantes. Assim sendo, é crucial para que as propostas sejam eficientes, que o resultado seja possível de ser aplicado pelo próprio grupo.

"De tudo isto surge a importância de eleger o nível de sistema a ser analizado de maneira adequada aos objetivos do estudo, já que esta eleição desempenha um papel primordial na seleção de conteúdos e estratégia de investigação" (ROBIROSA, 1979, p.36).[24]

"Os organismos públicos, igualmente, se organizam nos mais diversos níveis juridicionais: municipal, estadual, regional, nacional, etc. Se o

[22] Tradução livre do texto "... una percepción consensual y estructurada del problema de gestión a resolver, e la que cada uno de los problemas particulares que lo componen tendrán su ponderación relativa..."

[23] Tradução livre do texto ".. desde allí, introduciéndose gradualmente, mediante preguntas sucesivas, en la complejidad de los procesos interrelacionados que provocan aquellos problemas del sistema y en los insumos de todo tipo de los que dependen"

[24] Tradução livre do texto "De todo esto surge la importancia de elegir el nivel de sistema a analizar de manera adecuada a los objetivos del estudio, ya que esta elección juega un papel primordial en la selección de contenidos y estrategia de investigación".

> *estudo a ser efetuado tem por objetivo efetuar recomendações de ação a um organismo particular é indispensável que se leve em conta o real âmbito de decisão que tem tal organismo, tanto para definir seus problemas específicos de gestão como para recomendar as estratégias de solução. De pouco serviria recomendar ações que só podem ser levadas a cabo por organismos de níveis superiores, que transcendem o âmbito de decisão do próprio organismo desde cuja perspectiva efetua-se o estudo. Tanto para a correta formulação do problema de gestão a analisar e solucionar, como para conseguir o projeto de estratégias de ação factíveis é, pois, necessário realizar as etapas seguintes do estudo partindo de um nível de referência claramente definido" (ROBIROSA, 1979, p.36).*[25]

Neste ponto do trabalho é conveniente um reexame do cenário objetivo pactuado na primeira etapa, pois esta deve se ajustar perfeitamente ao nível de decisão em que o processo se desenvolve, para que funcione como um efetivo contraponto das escolhas de intervenção e futuras propostas de estratégias.

Descobrir, explorar e descrever os processos onde se intervirá é um trabalho a ser desenvolvido sobre o quadro geral de causa e efeito. O método utilizado é o de partir dos problemas geradores e, caminhando para trás, ir determinando os processos que, se modificados, mudarão o resultado considerado problemático e tornarão o novo resultado coerente com o cenário objetivo. Esses processos são chamados "processos críticos". É provável que durante esta análise apareçam inter-relações e interações entre estes processos críticos, o que redundaria em uma relação de competição entre carências de mudança da mesma natureza (ROBIROSA, 1979, p. 57).

Os problemas geradores são, geralmente, aqueles para onde convergem diversos processos críticos. São descritos, também, como "nós críticos". Funcionam como repositório indesejado de diversos processos que nele desembocam.

A tarefa de descobrir, explorar e descrever dá-se sobre esses processos críticos e presume-se que ao modificá-los obtém-se resultados desejáveis.

Antes de passar à próxima etapa cabe lembrar uma reação presente em quase todas as experiências realizadas com esta Metodologia. É o que convencionou-se chamar de momento de crise coletiva.

Ocorre que, após a vivência das três primeiras etapas, onde os participantes estruturam paulatinamente um quadro de problemas que não poderia ser antevisto ao iniciar-se o processo, o grupo apresenta-se perplexo e desanimado diante da magnitude da problemática e conseqüente sensação de impotência.

[25] Tradução livre do texto "Los organismos públicos, igualmente, se organizan en diversos niveles jurisdiccionales: municipal, provincial, regional, nacional, etc. Si el estudio a efectuarse tiene por objetivo efectuar recomendaciones de acción a un organismo particular es indispensable que se tome en cuenta el ámbito decisional real que tiene dicho organismo, tanto para definir sus problemas específicos de gestión como para recomendar las estrategias de solución. De poco serviría recomendar acciones que sólo pueden ser llevadas a cabo por organismos de niveles superiores, que trascienden el ámbito decisional del propio organismo desde cuya perspectiva se efectúa el estudio. Tanto para la correcta formulación del problema de gestión a analizar y solucionar, como para lograr el diseño de estrategias de acción factibles es pues necesario realizar las etapas siguientes del estudio partiendo de un nivel de referencia claramente definido"

Com esta visão coletiva do quadro geral, os participantes iniciam o momento propositivo. A evolução do trabalho, um salto na compreensão da situação analisada, e a percepção que é possível planejar soluções factíveis, injeta ânimo no grupo e auxilia no desenrolar do trabalho.

Este é também um momento de incerteza para os decisores que solicitaram à FLACSO a intervenção metodológica em curso, que em geral descobrem uma visão mais crítica que a esperada de seus colaboradores.

A descoberta na prática de que estas crises são "naturais", e relativamente curtas, e sua comunicação reiterada pela equipe da FLACSO aos participantes e decisores, normalmente controla a ansiedade inevitável nesta etapa.

Momento propositivo.

Etapa D - Elaboração preliminar de estratégias.

Sob esta denominação geral está contido, todo o trabalho de planejamento normativo no desenho de processos alternativos aos atuais. Havendo determinado quais os processos que o grupo de participantes considera que devam ser modificados, propõem-se, preliminarmente, ações técnicas retificadoras, como por exemplo, projetos, programas, modificações do uso dos recursos, pequenas ações administrativas localizadas, ajustes pontuais etc.

Trata-se de definir um curso para o desenvolvimento da situação considerada problema, no qual serão aplicadas ações necessárias para atingir a situação fixada no cenário objetivo, definidos a priori.

> *"O projeto das modificações mais eficazes em alcançar a mudança desejada nas saídas é evidentemente difícil de normatizar ou decompor em tarefas parciais.... Elas (as soluções) podem variar, segundo os tipos de problemas em estudo, desde a modificação de alguns poucos insumos ou de algum modo de processamento, até soluções extremamente complexas que propõem a modificação simultânea de muitos insumos a diferentes processos críticos e / ou modos de processamento. Também podem conceber-se inovações que estabeleçam novos processos complementares, ou substitutivos, e o desenvolvimento ou reforço de circuitos de retroalimentação" (ROBIROSA, 1979, p. 59).*[26]

Para Mário Testa, o planejamento normativo constitui-se em procedimento de fixar normas com certo grau de racionalidade, visando um momento futuro, por meio de metas quantificáveis durante um período de tempo e para um local definido, isto é,

[26] Tradução livre do texto "El diseño de las modificaciones mas eficaces en lograr el cambio deseado en las salidas es evidentemente difícil de normatizar o descomponer en tareas parciales. .... Ellas (as soluções) pueden variar, según los tipos de problemas en estudio, desde la modificación de unos pocos insumos o de algún modo de procesamiento, hasta extremadamente complejas soluciones que plantean la modificación simultánea de muchos insumos a distintos procesos críticos y / o modos de procesamiento. También pueden concerbirse innovaciones que establezcan nuevos procesos complementarios o sustitutivos y el desarrollo o refuerzo de circuitos de retroalimentación"

preso ao contexto para onde está sendo elaborado. Este autor dá ênfase a que esta fase normativa não é confrontada com nenhuma oposição (TESTA, 1992, p. 91).

Carlos Matus, discorrendo sobre o planejamento situacional, aponta o que chama de "momento normativo", como uma das etapas, interligada com os demais momentos. Para ele, a fase normativa é

> *"... a instância de desenho. Desenho de quê? Do conteúdo propositivo do plano que precisa como deve ser a realidade, em contraposição aos problemas presentes.*
> *Mas o desenho normativo incide também sobre como deve ser a estratégia, como deve ser a decisão e a execução do plano e como deve ser a norma que serve de referência para explicar a situação presente e selecionar os problemas" (MATUS, 1993, p. 336).*

Na verdade, não só as ações técnicas propostas influenciam a formulação da estratégia, pois esta atuará permanentemente sobre a escolha das soluções técnicas, cujo conjunto favorecerá o discernimento sobre o conteúdo das estratégias de implementação. No entanto, é a combinação das características destas escolhas com a realidade que define a estratégia como um todo. Matus diz que o procedimento estratégico não pode sobrepor-se ao real, mas antes, dele emerge e sobre ele atua e com ele negocia (MATUS, 1972, p. 101).

O *deve ser* está condicionado politicamente pelo que *pode ser* e, será deste embate que o *deve ser* ajustar-se-á ao realismo dos pressupostos políticos.

O produto desta etapa é uma lista de enunciados estratégicos, nos quais estarão definidos os passos, presumíveis, para viabilizar politicamente a realização das ações propostas.

Etapa E - Avaliação da posição dos atores em relação às propostas técnicas preliminares.

A avaliação do produto da etapa anterior, comparando as propostas estratégicas preliminares com a posição dos atores quanto às mesmas, compõe o produto desta etapa.

Convém dar uma definição do que se entende pela categoria ator utilizando aquela de Matus:

> *"É uma personalidade, uma organização ou agrupamento humano que, de forma estável ou transitória, tem capacidade de acumular força, desenvolver interesses e necessidades e atuar produzindo fatos na situação" (MATUS, 1993, p.570).*

Para Robirosa, o ator seria uma entidade seja individual ou coletiva, formal ou informal, podendo ser pública ou privada, que pode pertencer à situação objeto de intervenção, ou não, entidade esta que

> *"...intervém e / ou controla os processos e insumos que se deseja modificar"(ROBIROSA, 1979, p. 67).*[27]

[27] Tradução livre do texto "...interviene y / o controla los processos e insumos que se desea modificar" .

Estes atores devem ser identificados e mapeados com relação ao cenário a ser modificado. O que os identifica, de fato, são suas posições relativas. É conveniente analisar as relações possíveis entre estes atores, alianças, conflitos e, ainda, as suas razões. Há de considerar-se, todavia, as diferentes perspectivas com as quais os atores vêem a situação. Alguns de modo global, alguns de modo parcial, e disto resultam diferentes construções perceptivas de uma mesma situação, diferentes sínteses e interpretações (ROBIROSA, s / data).

Finalmente, é necessário determinar a posição de cada um desses atores com relação a cada mudança proposta na situação e, avaliar a viabilidade política de cada uma delas.

É caso, ainda, de decidir-se sobre o prazo das estratégias que serão desenhadas. Robirosa afirma que devido à imprevisibilidade dos atores e as possíveis falhas na análise, as estratégias não deveriam ser de longo prazo. (ROBIROSA, 1979, p. 67).

Entretanto, o monitoramento constante na fase de desenvolvimento do planejamento sanará possíveis erros cometidos na avaliação do grupo, bem como atuará no caso das mudanças de posição de determinados atores. Neste caso, sugere-se que estratégias com prazos maiores sejam também consideradas.

Este trabalho realiza-se em um grupo pequeno que pode ser formado por cada um dos membros dos grupos que trabalharam nas etapas anteriores. O trabalho, ao final, é submetido à plenária.

Etapa F - Definição final das estratégias, elaboração de programas e projetos.

O objetivo desta etapa é a definição das estratégias, de acordo com o apoio ou não dos atores envolvidos, a elaboração dos programas, projetos e definição de ações de curto prazo para alcançar as modificações desejadas.

Além disso, deverá ser realizada a:

> *Programação temporal tentativa de atividades de cada um dos caminhos estratégicos eleitos, com identificação de recursos e instrumentos necessários (recursos físicos, humanos, financeiros, instrumentos normativos, político-decisionais, informativos etc.) sempre levando em conta suas restrições (alocação de recursos humanos e materiais disponíveis, orçamentários etc.) (FLACSO, 1986, p. 7).*

Estão juntos nessa etapa, de uma só vez, os resultados de todas as etapas anteriores:

- o cenário objetivo definitivo;
- o quadro dos processos que geram os problemas indesejáveis e suas interações;
- as propostas normativas e estratégias preliminares;
- a avaliação da posição dos atores considerados com relação ao que se pretende implementar.

Finalmente, deve ser elaborado o projeto de monitoramento e o de avaliação para controlar e avaliar continuamente o desenrolar da implementação do plano e seus

resultados, além de indicar as modificações necessárias para o re-direcionamento desejável.

Etapas G e H.

As duas etapas seguintes, implantação do plano e monitoramento e, avaliação dos processos e dos resultados são partes do trabalho de elaboração permanente do plano.

O monitoramento pode ser visto como um processo explicativo, na linha do tempo, no qual podemos comparar as mudanças ocorridas no estado de execução do plano em relação ao programado. Responde à questão de se os resultados esperados foram alcançados, usualmente relacionado a um período de tempo, tais como curto e médio prazo.

> *"Isto proporciona uma retroalimentação permanente sobre os tempos de execução, os custos e a qualidade do que se faz e permite a adoção de medidas de retificação e ajuste para melhorar e adequar constantemente as operações e os planos de trabalho" (GUALDALINI, 2000, p. 27).*

O programa de monitoramento de todas as fases obriga a que se esteja planejando medidas corretivas para novas situações captadas no monitoramento.

Por outro lado, a avaliação, a ser realizada em períodos de tempo definidos pelos participantes, tem como um dos objetivos facilitar o desenvolvimento do plano, contribuir para o conhecimento das atividades que se mostram positivas, negativas, ou aquelas que não foram realizadas (Patton *apud* VIEIRA-DA-SILVA, 2003, p. 5)

A avaliação é um julgamento de valor sobre a intervenção em curso e deve subsidiar as decisões de melhora nos resultados esperados. Ela serve para apontar grau de efetividade, relevância e o impacto do plano.

A avaliação responde às perguntas:

> *"Se o problema que se queria solucionar com o projeto continua existindo nos termos originalmente planejados;*
> *Se o projeto, tal como foi concebido, continua sendo a melhor alternativa para solucionar o problema;*
> *Se continua tendo validade e coerência o desenho do projeto: objetivos, produtos, atividades, insumos, arranjos institucionais e gerenciais;*
> *Se o impacto sobre os beneficiários e o cenário tem sido relevante;*
> *Se o processo de programação e execução é efetivo" (GUALDALINI, 2000, p. 28).*

Por fim, cabe lembrar que a avaliação obriga a uma revisão de todo o caminho metodológico utilizado agora em processo de modificação, revendo-se o cenário objetivo e os problemas nesta nova fase, os novos processos de causa e efeito, o acréscimo, ou não, de novas ações corretivas, a posição de atores nesta nova fase e, finalmente, a implementação das ações corrigidas pelo julgamento da avaliação.

Bibliografia.

ALVES, Nelson Aparecido. Guia de resolução de problemas. Rio de Janeiro, Qualimark Editora, 1995.

BLEGER, Jose. Temas de psicologia: entrevista e grupos. São Paulo, Martins Fontes, 1987.

CONTRANDIOPOULOS, André-Pierre et al. Saber preparar uma pesquisa. São Paulo, Editora Hucitec / ABRASCO. 1994.

GONDIM, Linda M. P. Um encontro com Habermans nas encruzilhada pós-modernidade: a contribuição de John Forester para uma teoria da prática de planejamento. In Cadernos IPPUR / UFRJ. n°1/4. jan/dez 1995.

GUALDALINI, Bruno. Guias para formulação, desenho e gerência de projetos. Brasília, PNUD, 2000.

FLACSO Brasil. Metodologia FLACSO para a gestão participativa: versão 1986. Rio de Janeiro, mimeo,1986.

FLACSO Brasil. Uma proposta metodológica: a Metodologia FLACSO / UNESCO – MAB para o Planejamento Integrado de Programas sociais. Rio de Janeiro, mimeo, sem data.

LAFER, Beth Mindlin. Planejamento no Brasil. São Paulo, Perspectiva, 1975.

KIPNIS, B & KOHAN, W. O. Elementos do processo de pesquisa: módulo VI. Brasilia, SESI-DN. 2000.

LANGE, Oscar. Economia. São Paulo, 1981. Ática

MATUS, Carlos. Estratégia y Plan. México, Siglo XXI, 1972.

MATUS, Carlos. Planificación de situaciones. México, Fondo de Cultura Económica, 1980.

MATUS, Carlos. Política, planejamento & governo. Brasília, IPEA, 1993. T. II)

MINISTÉRIO DE INTERIOR. Conceituação e operacionalização de projetos integrados. In Anais do V Curso intensivo de planejamento urbano e local.Brasília, SERPHAU, 1972

MENDES, Armando Dias. Relações ente o planejamento físico e o econômico-social: Conceituação e operacionalização de projetos integrados: In Anais do VI Curso intensivo de planejamento urbano e local.Brasília, SERPHAU. 1974.

MORAES e D'ALESSANDRO. Estruturação visualizada de idéias. Disponível em: < http://www.participando.com.br/metodologia/est_ideias.asp >: Acesso em: 12 fev. 05.

OLIVEIRA, M.O. Andrade Ribeiro de. Gerenciamento de Projeto. Elaboração e Monitoramento de Projetos. Brasília, 2000, ENAP, memo.

OPS. Método CENDES / OPS. Washington, OPS, 1965.

RIVERA, F. J. U.Planejamento e programação em saúde: um enfoque estratégico. São Paulo, Cortes, 1989.

ROBIROSA, Mário C. La gestión integrada de los asentamientos humanos em América Latina: una estratégia de capacitación. Buenos Aires, FLACSO Programa Buenos Aires, 1979.

ROBIROSA, Mário C. Articulación, negociación, concertación. Sem data. Disponível em: < http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php?option=content&task=view&id=82&Itemid=48 >. Acesso em: 22 fev. 05.

ROBIROSA, Mário C. La participación en la gestión: Justificación, malos entendidos, dificultades y estratégias. In Revista Mundo Urbano**.** Disponível em: < http://www.argiropolis.com.ar/mundourbano/anteriores/18/Robirosa.html >. Acesso em 22 fev. 05.

SCHMIDT, Benício V. O Estado e a Política Pública no Brasil. Porto Alegre. 1983,L&PM.

SPINELLI, Hugo. Uma tentativa de leitura e interpretação comparada das obras de Carlos Matus e Testa. In V Curso internacional de especialização em Planejamento de Sistemas de Saúde. Susana Baldino (org). Programa de Educação Continuada. Rio de Janeiro, ENSP, 1988.

TESTA, Mário. Pensar em saúde. Porto Alegre, Artes Médicas, 1992.

VIEIRA-DA-SILVA, Ligia Maria. Conceitos, abordagens e estratégias para avaliação em saúde. Brasília, 2003, mimeo.

WALKER, Roberto K. Produzindo impacto social: elaborando e avaliando projetos de desenvolvimento: conceitos básicos. Brasília, Escritório de meio ambiente e desenvolvimento Baha'i, 1999.

WALKER, Roberto K. Produzindo impacto social: elaborando e avaliando projetos de desenvolvimento: o Marco Lógico e a análise custo-impacto. Brasília, Escritório de meio ambiente e desenvolvimento Baha'i, 1999.