

Análise prospectiva no planejamento e gestão pública

4048

Moema Miranda Siqueira *

1 INTRODUÇÃO

O processo de reforma do Estado que vem se verificando nos países da América Latina envolve aspectos teóricos e práticos da maior relevância. Um deles prende-se à governabilidade, tema que se incorporou ao debate político da região, especialmente na década de 80.

A publicação de algumas obras, desde meados dos anos 70, reolocando a questão das condições de eficiência do Estado, especialmente os trabalhos de Crozier (1975) e, posteriormente, o de Offe (1985) ampliaram a preocupação com a governabilidade, antes ligada aos setores conservadores, até aos grupos progressistas. Como mostra Martins (1989), a convicção de que a democracia é preferível à ditadura fez com que todos os grupos empenhados na preservação do Estado de direito e do regime democrático assumissem a governabilidade como meta a ser perseguida.

Dentre os componentes intrínsecos da governabilidade, o planejamento mantém-se como fundamental, embora impelido a uma nova concepção e prática.

Depois da fase de grande euforia e propostas de planejamento como a panacéia para os principais males econômicos e sociais, os fracos resultados obtidos, principalmente nos efeitos distributivos das políticas sociais, conformaram a chamada "crise do planejamento". Na atual conjuntura, o planejamento deve assumir a "dialética do possível" (Bustelo, 1982), como características de incrementalismo e ajuste mútuo entre as partes, em lugar do modelo racional-totalizador.

Neste quadro, impõe-se melhorar os mecanismos atuais de formulação de políticas públicas e acreditar-se que os cenários podem ser úteis a esse objetivo.

* Professora Titular da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

2 GESTÃO PÚBLICA NOS ANOS 90: DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Superando a visão estreita do modelo "racionalizador", que significava primordialmente redução de custos, a gestão pública dos anos 90 nos países latino-americanos deverá enfrentar grandes desafios.

O primeiro deles é a imperiosa necessidade de aumentar a eficácia da utilização dos recursos alocados, em situação de crescente escassez em virtude da persistência da crise econômica.

A responsabilidade social caracterizada da Administração Pública deve impor-lhe, mais do que às organizações privadas, especialmente em países com escassos recursos como os da América Latina, compromisso com resultados eficazes da "coisa pública".

Evidentemente, resultados eficazes na administração pública significam democratizar o acesso em todos os níveis; ser permeável ao controle da sociedade; melhorar a qualidade dos serviços prestados e aumentar o grau de resolubilidade dos problemas.

Os novos enfoques da gestão pública deverão refletir a dicotomia estrutural do setor, implicando, de um lado, restrições políticas – com questões de poder, conflito e legitimidade – e, de outro, considerar aspectos técnicos específicos de gerência e administração.

No caso brasileiro, parece já consensual que os avanços democráticos na área social incorporados à nova Constituição impõem uma estratégia de eficiência para o setor público, inclusive como defesa aos argumentos neo-liberais e privatistas.

As contradições da Administração Pública se aceleram no início desta década. As mordomias e privilégios, descompromissos e a corrupção exigem severa punição dos responsáveis, mas é importante que o controle seja fator de governabilidade e não de repressão.

Em todos os países da região, o aprofundamento da crise econômica conduz à redução de gastos estatais, mas a sociedade civil espera o resgate da dívida social aumentada nos últimos anos. A interferência do poder autocrático do Estado é percebida como violação da liberdade individual, mas, ao mesmo tempo, exige-se a sua intervenção como provedor dos direitos sociais básicos, rompendo inclusive a política social restritiva que, no passado, privilegiou grupos particulares da sociedade.

Qual a contribuição que, neste quadro, a ciência administrativa pode oferecer à gestão pública?

As grandes orientações da ciência administrativa para a gerência do presente, em primeiro lugar, envolvem uma abordagem heurística antes que prescritiva, significando a constante busca de novas alternativas e opções.

Em segundo lugar, e em decorrência da primeira, o aumento da capacidade de experimentar e arriscar, supondo uma certa dose de "erros" para que se concretizem mudanças e avanços.

O conceito de "eficiência" expande-se incorporando múltiplas variáveis, das quais os valores sociais adquirem relevância, assim como as práticas de negociação com públicos cada vez mais ampliados (Kliksberg, 1988).

A visão "estratégica", implicando a capacidade de lidar com as instabilidades e incertezas do ambiente altamente mutável, supõe a consideração das relações complexas entre múltiplas variáveis críticas envolvidas.

Essas relações nem sempre obedecem a padrões de "racionalidade instrumental", no conceito de Guerreiro Ramos (Ramos 1981), obrigando a novas posturas de análises. O paradigma mecânico, obcecado pela "objetividade" prescrita pelo empirismo, deve ser substituído por um novo paradigma, que abre espaço para a subjetividade. Já no final da década de 70, os filósofos da chamada Escola de Frankfurt denunciaram a limitação dos modelos dominantes de base empírica para a explicação da realidade política e social. Bernstein (1976) sugere a consideração das maneiras como as práticas sociais surgem, são sustentadas e se modificam, além da interpretação dessas ações pelos próprios atores, como aspectos essenciais de nova postura.

Segundo Campos (1990), esse paradigma exige "modéstia cognitiva", ao partir do pressuposto de que todo o conhecimento é parcial e todo saber é incompleto, e evita o dogmatismo, respeitando outros saberes.

Na verdade, na Administração, o reconhecimento das contradições e divergências não tem sido fácil, na medida em que o paradigma dominante reforça a visão de interação, homogeneidade e funcionalidade.

Isso explica porque, segundo Campos (1990), as forças em aparente contradição são polarizadas e valoradas positiva ou negativamente. Por exemplo, mudança e continuidade são contrários aos quais a gerência deve favorecer, no caso da mudança, ou romper, no caso da continuidade.

Os programas de capacitação gerencial para a década de 90 terão de romper com os pressupostos do paradigma dominante, centrados na racionalidade, competência analítica, competição e agressividade, buscando desenvolver habilidades como capacidade de síntese, cooperação, sensibilidade e, principalmente, a incorporação da dimensão subjetiva para o entendimento e a gestão das organizações. A complementariedade é a grande vantagem organizacional a ser aproveitada.

3 ANÁLISE PROSPECTIVA E A GESTÃO PÚBLICA: OS CENÁRIOS EM QUESTÃO

O planejamento, revisto e ampliado em suas dimensões teóricas e práticas, continua sendo um indispensável componente da gestão pública.

A síndrome constante de "objetivos espetaculares e de resultados decepcionantes" de que fala Pedone (1986, p. 33) exige que se melhore os mecanismos atuais de formulação de políticas públicas. Na maioria dos países da região, a tradição burocrática-autoritária dificultou o desenvolvimento de instrumentos e de práticas de formulação e avaliação de políticas públicas. O planejamento foi pensado autoritariamente, de cima para baixo, centrado quase exclusivamente no orçamento.

É um desafio democrático a construção de modelos e o desenvolvimento de estratégias para formular mais eficazmente a gestão pública. Supõe a capacidade de saber lidar com a contradição entre tornar menos coercitivo o Estado, diminuindo seus controles e regulações, e aumentar a sua eficiência, implicando reduzir as incertezas, o que tende à normatização.

O reconhecimento dos efeitos funestos da distância do planejamento, enquanto processo técnico, das preocupações e aspirações da população determinou a inclusão da perspectiva política nesse processo. Significa que os excessos de tecnocracia têm de ser evitados, mas não considera técnica e política como incompatíveis. Ao contrário, supõe que devem manter uma relação íntima e dialética. O planejamento e a gestão são formas de economia política aplicada (Bromley, Busatelo, 1982).

Assim, os julgamentos de valor são especialmente importantes para capacitar o planejamento a atingir seu potencial de indutor de conquistas sociais efetivas.

O enfoque político deve responder à indagação de quem será beneficiado ou prejudicado com a atividade programada e quais os valores afetados. Deve superar o enfoque convencional que se restringe à preocupação com os aspectos formais da questão pública, não questionando o impacto dos programas nos problemas sociais e no povo. A abordagem proposta terá de deixar de ser imobilizante reprodutora de status quo, pensando com coragem mudanças efetivas.

A resposta à indagação sobre se os serviços públicos estão sendo ou não compatíveis com os postulados democráticos é, neste momento, o cerne da avaliação política. E deve discutir em que consiste democratizar os serviços e quais os instrumentos capazes de promover a equalização de oportunidades.

Para Hirschman (1983), existe um mecanismo alternativo ao de mercado para aumentar a eficiência da administração pública que é a voz e o protesto do público diretamente interessado em seu desempenho.

A visão do usuário, a ótica do consumidor, é um dos elementos importantes desta análise, ajudando na definição dos valores fundamentais do sistema político e da sociedade. Apenas não deve ser considerada como única ou principal fonte, sob o risco de mascarar as explicações mais profundas das percepções e aspirações dos grupos sociais.

Portanto, o que se pretende é a avaliação dos impactos das políticas públicas, das mudanças por elas geradas nos grupos-alvo específicos e na sociedade como um todo.

Os valores sociais básicos, a ideologia e as estruturas e práticas do sistema econômico (relações de produção) são categorias básicas desta análise, na qual as ações governamentais são variável dependente. Mas, numa visão complementar, o estudo dos impactos das políticas públicas quer esclarecer seus reflexos e as mudanças provocadas, colocando preocupações redistributivas como prescrições e posicionando o analista como um "crédito social" (Pedone, 1986, p. 42).

Vários estudos sugerem que, na América Latina, o Estado estaria funcionando como propulsor de movimentos sociais, em decorrência de sua omissão na oferta de bens públicos (Jacobi, 1987).

A já clássica análise de Castells (1980) sobre os movimentos urbanos, a partir da problemática da crise da cidade capitalista, acredita num processo crescente de politização do cotidiano, em virtude da ação contraditória do Estado. Os serviços coletivos são indispensáveis ao modo de vida suscitado pelo desenvolvimento capitalista, mas não são suficientemente rentáveis para estimularem os empresários privados à sua produção. Com isso, amplos setores da população, e não necessariamente da classe operária tradicional, se unem e se articulam em defesa de modos de vida ameaçados pela voracidade do capital.

As análises mais radicais desse processo enfatizam uma excessiva polarização das relações Estado/movimentos sociais, chegando a falar em contracriações populares.

Pelo menos para a América Latina, e para o Brasil de modo particular, essa última não parece a análise mais adequada, considerando-se que a maioria dos movimentos demanda algum tipo de intervenção do Estado na solução de seus problemas (Boschi, 1984). Se, de um lado, os movimentos redescobrem novas formas de ação e participação, de outro, o Estado também amplia seu espaço e modifica sua dinâmica de interação (Jacobi, 1987). Os interesses não homogêneos mas contraditórios das classes dominantes explicariam o caráter freqüentemente ambíguo das intervenções do Estado como representante hegemônico daqueles interesses.

A identificação e a análise dos movimentos sociais são, portanto, um instrumento fundamental da avaliação política da administração pública, ao lado da visão do usuário. Essa deverá, necessariamente, incluir os valores, a ideologia e a estrutura e práticas do sistema de produção, envolvendo variáveis de nível simbólico.

Sugerem-se os levantamentos da percepção sobre o papel do Estado (missão), democratização, equidade e sobre eficiência, entre outros valores.

No levantamento da percepção do usuário, é prudente relembrar uma ressalva de Thiollent (1980) sobre a tendência a se confirmarem os valores da classe dominante, mesmo entre membros da classe operária, quando entrevistados em situações rotineiras, demonstrando a extensão do processo de alienação.

Resta detalhar-se, aqui, a maneira de se projetar os impactos da atividade governamental.

Freqüentemente, a avaliação, quando ultrapassa o nível dos inputs (recursos), permanece no nível do processo (como serão as atividades realizadas), raramente concentrando-se nos efeitos e, principalmente, nos impactos. Impactos, no sentido aqui adotado, são algo mais que os efeitos individuais, considerando-se a indução de efeitos em cadeia (favoráveis ou desfavoráveis) dentro da sociedade.

A premissa da postura valorativa e prescritiva do modelo aqui proposto fornece o elemento comparativo básico para a avaliação do conteúdo. O padrão geral será a democratização do acesso aos bens e serviços públicos.

Qualquer país que pretenda ser politicamente democrático deve democratizar o acesso aos bens e serviços, especialmente os de consumo coletivo.

Assim, o planejamento do setor público exige cada vez mais estudos das relações entre variáveis críticas envolvidas, relações essas que nem sempre são racionais.

A análise prospectiva no setor público difere do planejamento convencional nos seguintes aspectos básicos:

- a) ênfase nas características políticas do processo de tomada de decisão;
- b) importância da criatividade e busca de políticas públicas alternativas;
- c) desenvolvimento de estratégias novas para a solução de problemas;
- d) utilização crescente de técnicas qualitativas;
- e) maior preocupação com o futuro;
- f) reconhecimento da complexidade dos problemas na esfera pública da elevada interdependência de suas variáveis, da multiplicidade de critérios para a decisão e das limitações inerentes ao processo de análise desses problemas (Ávila, Santos, 1988).

Desta forma, parece clara a necessidade de se combinar técnicas de economia, pesquisa operacional, estatística, séries históricas, com uma boa dose de criatividade, bom senso, visão social e estratégica para a melhoria da formulação de políticas públicas.

Os modelos de análise prospectiva de tipo qualitativo são preferíveis porque são capazes de projetar conseqüências de reformas estruturais e de externalidades.

A participação do usuário do serviço e do pessoal envolvido em sua produção poderá, através da subjetividade, melhorar a dimensão política do processo.

Toda essa dificuldade e complexidade da formulação de políticas públicas tem levado os administradores a definir cenários alternativos estruturados com base nas tendências e eventos percebidos por diferentes atores envolvidos no problema, como auxílio ao processo de tomada de decisões.

Seriam objetivos específicos dos cenários assim elaborados, de acordo com Ávila, Santos (1988, p. 20).

a) estimar se as políticas traçadas hoje podem evitar ou contribuir para a concretização dos acontecimentos para o futuro;

b) auxiliar a seleção de políticas e estratégias alternativas, admitindo os riscos inerentes à escolha de diretrizes de ação;

c) fornecer um retrato do sistema no futuro para os indivíduos responsáveis pela atividade de planejamento.

O conceito de **cenário narrativo** adotado neste trabalho refere-se basicamente ao produzido por técnicas qualitativas (o que não elimina a possibilidade de incorporar análises quantitativas) tendo como **input** principal a intuição.

Esses cenários são geralmente originados de análises feitas por especialistas, utilizando modelos mais simples, restritos ao âmbito de influência das variáveis relevantes.

Sugere-se que o painel de especialistas seja composto apenas de pessoas com imaginação aguçada, talento e larga experiência no assunto: um especialista, para a montagem de cenários, é alguém que domina a situação em exame, pela sua experiência ou por seus conhecimentos técnicos. Mas, na criação de cenários narrativos, a questão crucial é explorar a criatividade e a intuição dos especialistas convidados. Portanto, um grupo com níveis, valores e pontos de vista diferenciados é preferível a um grupo muito homogêneo, tendo-se em vista a obtenção de soluções criativas para os problemas.

Os métodos de trabalho em grupo são úteis na administração da consulta aos especialistas, apesar de toda crítica que se lhe pode imputar relativamente à precisão e rigor, já que esses últimos não são o alvo principal do processo em análise. A exigência fundamental é que as hipóteses tenham credibilidade, para o que o papel dos especialistas é muito importante.

Os procedimentos sugeridos na literatura para o desenvolvimento de cenários baseiam-se em dois passos chaves:

a) a identificação de categorias de variáveis, com o conhecimento das relações causais entre elas no presente e as que poderão existir no futuro;

b) determinação da probabilidade de ocorrência de eventos chave isolados e concomitantes.

Para Godet (1986), o trabalho de elaboração de cenários, hoje, deve envolver:

a) clarificar as ações presentes;

b) explorar o futuro múltiplo e incerto;

c) adotar uma perspectiva global e sistemática;

d) considerar fatores qualitativos e a estratégia dos atores;

e) reconhecer que nenhuma informação é neutra;

f) questionar idéias preconcebidas.

Assim, pode-se estabelecer as etapas de construção de cenários:

a) diagnóstico da situação;

b) determinação das variáveis relevantes ao problema;

c) verificação de consenso em relação às variáveis;

d) projeção das variáveis com base nas tendências observadas;

e) verificação de consenso quanto aos resultados projetados;

f) montagem de cenários alternativos;

g) verificação de consistência, plausibilidade e coesão dos cenários;

h) seleção dos cenários mais prováveis.

4 CONCLUSÕES

Parece ser possível concluir pela viabilidade de utilização do cenário como instrumento auxiliar à formulação de políticas públicas.

Alguns cuidados, porém, se impõem. O primeiro deles diz respeito à necessidade de garantir a heterogeneidade do grupo de discussão, o que reduz o risco de viés e aumenta a potencialidade e riqueza de múltiplas e mais abrangentes percepções.

Para o atendimento do objetivo político, deve-se incorporar a visão do usuário e dos profissionais envolvidos no processo.

Pelo exposto, conclui-se que não são poucos os problemas para a montagem de um modelo de construção de cenários para a Administração Pública. Dentre eles, destacam-se:

a) a precariedade dos processos científicos e metodológicos de mensuração de dados, principalmente de natureza qualitativa;

b) a limitação dos referenciais teóricos convencionais em relação à capacidade explicativa das dimensões macrosociais;

c) a dificuldade para estabelecer relações entre indicadores, especialmente dos impactos das ações governamentais.

Essas dificuldades, no entanto, não podem ser justificativa, como querem alguns, para o abandono das tentativas.

A melhoria da gestão pública é um dos principais desafios democráticos de nosso tempo, principalmente nos países com escassez de recursos, como o Brasil.

Uma das características intrínsecas do capitalismo contemporâneo é que ele expandiu e tornou mais abrangente o controle do Estado e da grande empresa oligopolista, crescentemente internacionalizada, sobre os processos econômicos e as relações sociais. No Brasil, a expansão das atividades estatais se fez acompanhar por um verdadeiro processo de "privatização" do Estado, através da apropriação por grupos privados da "Res Pública" (Martins, 1986).

A herança formalista e corporativista foi reforçada amplamente no período autoritário por estratégias de comando unitário e de controle central.

Desta forma, a luta para construção de uma ordem que garanta os direitos básicos do cidadão passa necessariamente pelo estabelecimento e alargamento do controle coletivo sobre as decisões fundamentais da sociedade, concentrados, hoje, na esfera estatal e da iniciativa privada.

A questão básica, portanto, reside no maior controle coletivo sobre decisões estratégicas para a sociedade.

Uma das características diferenciadoras mais importantes entre "empresa pública" e "empresa privada" é, justamente, o controle público, entendido como algo mais abrangente que controle governamental. Controle público implica a responsabilidade da ação governamental perante o poder Legislativo, Judiciário (tribunais), grupos de consumidores, organizações sindicais e outras organizações de trabalhadores, movimentos sociais e outros tipos de agências não-governamentais.

Em virtude da tradição histórica brasileira de autoritarismo e elitismo político, fundamentada em características semelhantes das relações entre indivíduo e grupos sociais, a tendência passada foi pouca participação e um alto grau de consenso, reproduzindo o caráter hierárquico das relações sociais.

As elites, com alta capacidade de expandirem o sistema, mantinham fechadas as possibilidades de participação dos setores populares e cooptavam os grupos emergentes.

Os movimentos sociais da década de 70 são vistos como resultantes do esforço de se criarem novos canais de expressão num contexto de repressão e bloqueio até mesmo dos escassos instrumentos de participação tradicional (Pompermayer et al. 1987). Eles poderão contribuir para a indispensável criação e consolidação de mecanismos que garantam a participação da sociedade na formulação de políticas públicas e nas decisões do governo e o acompanhamento e controle dos resultados da administração pública.

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 ÁVILA, Henrique de A., SANTOS, Márcio P. de S. A utilização de cenários na formulação e análise de políticas para o setor público. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 4, p. 17-33, out./dez. 1988.
- 2 BERNSTEIN, R. **The restructuring of social and political theory**. Pennsylvania, University of Pennsylvania, 1976.
- 3 BOSCHI, Renato. **Movimentos sociais e institucionalização de uma ordem**. Nova Friburgo: ANPOCS, 1984.
- 4 BROMLEY, Ray, BUSTELO, Eduardo S. (Org.). **Política x técnica no planejamento: perspectivas críticas**. São Paulo: Brasiliense, Brasília: UNICEF, 1982.
- 5 BUSTELO, Eduardo S. Planejamento e política social: a dialética do possível. In: BROMLEY, Ray, BUSTELO, Eduardo S. (Org.). **Política X técnica no planejamento: perspectivas críticas**. São Paulo: Brasiliense, Brasília: UNICEF, 1982. p. 132-152.
- 6 CAMPOS, Ana Maria. Contribuição para o resgate da relevância do conhecimento para a administração. In: SEMINÁRIO NOVAS CONCEPÇÕES EM ADMINISTRAÇÃO EM DESAFIOS DO SUB, Rio de Janeiro, 1990. S.1.: s. n., [199-].
- 7 CASTELLS, Manuel F. **Cidade, democracia e socialismo**: Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980.
- 8 CROZIER, Michel (Ed.). **The crisis of democracy**. New York: University Press, 1975.
- 9 GODET, Michel. Introduction to la prospective: seven key and one scenario method. **Futures; The Journal of Forecasting and Planning**, Sussex v. 18, n. 2, p. 156-157, Apr. 1986.
- 10 HIRSCHMAN, Alberto. **De consumidor a cidadão**. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- 11 JACOBI, Pedro R. Movimentos sociais: teoria e prática em questão. In: SCHERER, Warren, KRISCHKE, Paulo J. (Org.). **Uma revolução no cotidiano? Os novos movimentos sociais na América Latina**. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- 12 KLIKSBURG, Bernardo. A gerência na década de 90. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, p. 59-85, jan./mar. 1989.
- 13 MARTINS, Carlos E. Governabilidade e controles. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, p. 5-20, jan./mar. 1989.
- 14 MARTINS, Luciano. **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós 64**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

- 15 OFFE, Claus. **Contradictions of the welfare state.** 1985.
- 16 PEDONE, Luis. **Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.** Brasília: FUNECEP, 1986.
- 17 POMPERMAYER, Malori J. et al. **Movimentos sociais em Minas Gerais: emergência e perspectivas.** Belo Horizonte: UFMG, 1987.
- 18 RAMOS, Alberto Guerreiro. **A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1981.
- 19 THIOLENT, Michel. **Crítica metodológica, investigação social e enquete operária.** São Paulo: Polis, 1980.