



PROPOSTAS: DIAGNÓSTICO SEGURANÇA NAS ESCOLAS E METODOLOGIA DE PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO NO NÍVEL LOCAL

Trabalho desenvolvido em parceria com as gestoras da Secretaria Municipal de Segurança e Prevenção do Município de Belo Horizonte (MG), no âmbito da disciplina Laboratório de Formulação e Avaliação de Políticas Públicas, ministrada no Curso de Gestão Pública no segundo semestre de 2018.

Belo Horizonte
2018



Equipe Técnica

Roberto Cesar da Silva Reis

Livia Silva Macedo

Orientação

Profª Geralda Luiza de Miranda (Departamento de Ciência Política-FAFICH)

Danúbia Zanetti (Programa de Pós Graduação em Ciência Política-FAFICH)

Kelly Santos (Programa de Pós Graduação em Ciência Política-FAFICH)

Belo Horizonte

2018

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	5
2	DIAGNÓSTICO: FATORES DE RISCO E POSSIBILIDADES DA SEGURANÇA PÚBLICA NO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE...	6
2.1	Enfoques teóricos sobre criminalidade/violência.....	6
2.2	Políticas públicas, disponíveis no município, destinadas ao enfrentamento do problema.....	7
2.3	Regulamentação e configuração dos serviços sociais do município.....	8
2.4	Rede da Política de Educação no Ensino Fundamental: configuração e resultados.....	8
2.5	Estratégias bem sucedidas de enfrentamento do problema.....	9
2.6	Tendências nas ocorrências de criminalidade/violência no município.....	10
2.7	Rede de gestão da política de atendimento a crianças e adolescentes em situação de risco: configuração e fluxos.....	10
3	METODOLOGIAS DE PLANEJAMENTO PÚBLICO, UTILIZADAS NA ELABORAÇÃO DE PROJETOS E PROGRAMAS, PARA O “PLANO LOCAL SOBRE REFORMAS DE ENFRENTAMENTO ÀS VIOLÊNCIAS”.....	11
3.1	Planejamento estratégico situacional.....	11
3.2	Quadro e Modelo Lógico.....	12
3.3	Metodologias Participativas.....	14
3.3.1	<i>Metodologia de Planejamento do Desenvolvimento Local e Municipal Sustentável.....</i>	15
3.3.2	<i>Planejamento Situacional no Nível Local.....</i>	16
4	REFERÊNCIAS.....	21

LISTA DE FIGURAS

1-	ESTRUTURA DO QUADRO LÓGICO	13
-----------	-----------------------------------	-----------

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado da Assistência Social
DCRI	Diretoria de Prevenção Social à Criminalidade
GPTE -BH	Gerência de Prevenção à Violência e Criminalidade em Territórios de Belo Horizonte
MEC	Ministério da Educação
ONG	Organização Não-Governamental
PES	Planejamento Estratégico Situacional
QL	Quadro Lógico
SMSP	Secretaria de Segurança e Prevenção
UFMG	Universidade Federal de Belo Horizonte

1 INTRODUÇÃO

Neste relatório, são apresentadas à Secretaria Municipal de Prevenção à Criminalidade, da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte duas propostas de trabalho, a serem desenvolvidas nos próximos semestres, de acordo com o interesse dos gestores e disponibilidade das turmas a serem constituídas nas disciplinas de Imersão do curso de Gestão Pública da UFMG. São elas: diagnóstico da situação de segurança nas escolas e metodologia de planejamento participativo de projetos de intervenção.

No campo da gestão, todo diagnóstico tem como objetivo, em geral, reunir elementos que subsidiem a formulação de projetos de intervenção pública que contribuam para a solução de um problema que afeta um ou mais grupo/segmento social ou instituição. O modelo de diagnóstico aqui proposto tem como objetivo subsidiar os gestores no processo de construção de explicações para problemas relacionados à Segurança Pública, utilizando, como exemplo, a falta de segurança em escolas do Ensino Fundamental, e, assim, delinear possíveis soluções para problemas por eles definidos como alvos de intervenção.

A metodologia de planejamento de intervenções, aqui delineada, por outro lado, tem como objetivo, a partir dos subsídios fornecidos pelo diagnóstico, orientar o processo de construção de projetos de intervenção na área. Esse processo deve, dada natureza dos problemas em foco, o estilo de atuação da própria Secretaria, democrático e participativo, e a configuração da comunidade em que os projetos serão implementados, incorporar a participação de lideranças sociais e governamentais a serem envolvidos na, e dos quais depende a, implementação das ações.

O texto está organizado em duas partes: na primeira, apresentamos as dimensões a serem abordadas no diagnóstico; na segunda, a metodologia de planejamento participativo no nível local.

2. DIAGNÓSTICO: FATORES DE RISCO E POSSIBILIDADES DA SEGURANÇA PÚBLICA NAS ESCOLAS DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE.

Conforme Carlos Matus, o diagnóstico, por ele denominado “explicação situacional”, deve fornecer uma visão multidimensional do problema, suas causas e consequências, atores envolvidos, seus recursos e atitudes relativamente ao problema. Com base nesse entendimento, a proposta de diagnóstico que segue busca possibilitar uma compreensão multidimensional dos fatores de risco, possibilidades e desafios relacionados à Segurança Pública no Município de Belo Horizonte, em geral, e, em particular, na regional Leste, colocando o foco da análise nos segmentos/grupos sociais ou instituições que são afetados pelo problema e serão beneficiados pela intervenção pública, a serem definidos pela própria secretaria.

No que segue, apresentamos um modelo de diagnóstico na área da Segurança Pública, tendo por referência a falta de segurança nas escolas do Ensino Fundamental. Os temas inicialmente considerados importantes, aos quais poderão ser acrescentados outros, são os seguintes: enfoques teóricos sobre criminalidade/segurança; políticas estaduais e federais, com foco na prevenção e enfrentamento da criminalidade/violência, disponíveis no Município de Belo Horizonte; regulamentação e configuração dos serviços sociais disponíveis no município e seus principais resultados; configuração do ator que é afetado pelo problema e será beneficiado pela intervenção pública, por exemplo, a rede educacional de Ensino Fundamental existente no município; estratégias bem sucedidas de enfrentamento do problema nesse tipo de instituição; tendências na ocorrência de crimes/violações no município; configuração e fluxos da rede de gestão da política de atendimento a crianças e adolescentes em situação de risco.

2.1 Enfoques teóricos sobre criminalidade/violência

Considerando que os problemas de segurança pública são variados, é importante elencar no diagnóstico os elementos das teorias mais específicas ao problema a ser enfrentado.

Por exemplo, se o estudo se trata do enfrentamento do uso e tráfico de drogas em escolas de Ensino Fundamental, além de teorias mais gerais sobre criminalidade/violência, devem ser apresentadas na discussão teorias relacionadas à violência nas escolas, adolescentes em conflito com a lei, entre outros que conversem com o problema empírico em questão. As teorias ajudam a dar sentido às experiências empíricas e a explicar problemas, considerando as principais variáveis que os influenciam. No caso de problemas multicausados e multidimensionais, como os relacionados ao crime/violência, ao conhecer as variáveis mais significativas em sua conformação, é possível construir políticas que atuem sobre essas causas e, assim, contribuam para mitigar sua ocorrência.

2.2 Políticas públicas, disponíveis no município, destinadas ao enfrentamento do problema

É importante que seja realizado um levantamento de políticas estaduais e federais disponíveis no município, destinadas ao enfrentamento da criminalidade/violência, pois é comum que essas políticas, em que são destinados recursos e orientação aos municípios, sejam desconhecidas ou desconsideradas pela gestão municipal. Como exemplo, ao mapear as políticas relacionadas ao uso e tráfico de drogas em escolas de Ensino Fundamental, é possível encontrar programas para adolescentes e jovens para trabalho, cultura, educação, prevenção ao crime, entre outras políticas relacionadas ao tema, que podem ser favoráveis ao enfrentamento do problema. É necessário também mapear quais as intervenções do próprio município já foram realizadas ou estão em curso no enfrentamento do problema. Assim, ao fazer a descrição das ações já empreendidas pelos diferentes níveis de governo, conhecer os atores nelas envolvidos, seus objetivos e resultados atingidos, tem-se uma visão mais ampla do contexto, o que contribui para evitar sobreposição de ações, desperdício de recursos, e possibilita a articulação de esforços, promovendo sinergias na solução do problema.

2.3 Regulamentação e configuração dos serviços sociais do município

Nesse tópico do diagnóstico, é necessário que se apresente a regulamentação das políticas sociais (em nível federal, estadual e municipal) e das ações de instituições sociais que atendem o município, considerando que os serviços e benefícios por elas disponibilizados contribuem substantivamente para a solução de qualquer problema social que, por natureza, são multidimensionais e multi causados. Políticas sociais, como Saúde, Educação, Esporte e Lazer, Assistência Social etc. são, portanto, fatores de proteção, são recursos públicos que contribuem significativamente para a prevenção e combate das manifestações de criminalidade/violência. Os aspectos a serem analisados abrangem, entre outros, as normas gerais da política, às atribuições de cada ente federativo, os atores e instituições envolvidos no planejamento e execução da política, suas funções e relações.

2.4 Rede da Política de Educação no Ensino Fundamental: configuração e resultados

O diagnóstico deve conter com mais aprofundamento, a configuração e resultados as instituições que enfrentam o problema e que serão beneficiadas pela intervenção pública. No caso tomado como exemplo, em que o problema de segurança se apresenta em escolas do Ensino Fundamental, busca-se conhecer a rede de ensino do município, identificando suas instituições e analisando do perfil de alunos e professores, os resultados produzidos por essa rede nas diferentes avaliações do Ministério da Educação (MEC), entre outros dados que ofereçam informações sobre o perfil dos atores, sua dinâmica e os resultados produzidos. Esse mapeamento ajuda a compreender, por exemplo, como se relaciona a instituição de ensino com o problema do uso e tráfico de drogas. Isto é, o problema das drogas se manifesta na escola, mas não da mesma forma como se manifesta em outros espaços. Se o problema fosse o uso e tráfico de drogas em uma rua específica ou em um bairro, deveria ser realizado um estudo aprofundado sobre

essa área, para entender como o uso e o tráfico se manifestam naquele local e como pode ser enfrentado. Desse modo, analisar a rede de Ensino Fundamental, ainda considerando o exemplo do uso de drogas nas escolas, contribui para a compreensão de como a instituição de ensino se relaciona com outros atores, como, por exemplo: Polícia Militar, CRAS, CREAS, Conselho Tutelar, Guarda Municipal, instituições, movimentos e lideranças sociais. Se o uso fosse em alguma rua, poderíamos buscar entender como a rede, envolvendo a comunidade, os equipamentos públicos – assistenciais, saúde, educação, segurança, transporte – e também urbanos – iluminação, saneamento – se relacionam com esse espaço. Qualquer que seja, o fato é que conhecer a configuração/perfil do ator que sofre o problema, compreendemos melhor as manifestações do problema e tem-se melhores condições de criar estratégias mais efetivas para sua solução.

2.5 Estratégias bem sucedidas de enfrentamento do problema

Considerando que os problemas não se manifestam apenas no nível local, ainda mais quando relacionados à segurança pública, que é um problema estrutural brasileiro, há grande chances de se encontrar experiências bem sucedidas em seu enfrentamento, em diversas localidades do País. É comum, em eventos sobre prevenção à criminalidade, ouvir relatos sobre ações culturais, educativas, desenvolvidas, na grande maioria dos casos, em rede, que apresentaram contribuições relevantes. Conhecer essas estratégias pode trazer subsídios relevantes na elaboração de novos projetos de intervenção.

2.6 Tendências nas ocorrências de criminalidade/violência no município

Por meio da análise de dados, que podem ser encontrados nas pesquisas realizadas pelo governo do estado e instituições de pesquisa, reconhecemos os territórios com maior índice de criminalidade, suas manifestações e tendências. O primeiro passo é analisar os dados sobre o número de ocorrências, quais os tipos de ocorrências, organizar esses

números ao longo do tempo, observando se há aumento ou diminuição dos casos. Isso é, buscar dados que mostram como o crime/violência, a partir dos registros encontrados, se comporta no território da cidade.

2.7 Rede de gestão da política de atendimento a crianças e adolescentes em situação de risco: configurações e fluxos

Considerando que o público-alvo das escolas de Ensino Fundamental são crianças e adolescentes e as exigências constitucionais e legais de que a gestão das políticas de atendimento a esse segmento sejam feitas em rede, isto é, seja transversal, intersetorial e interinstitucional, é preciso mapear a configuração da rede a ser envolvido, o fluxo formal a ser constituído entre as instituições/órgãos e o fluxo real. Esse mapeamento da rede de bens e serviços destinados a esse segmento, governamental e não governamental, contribui para oferecer ao diagnóstico maior profundidade, pois, a partir do reconhecimento de recursos tanto governamentais, considerando a rede de atendimento municipal, estadual e federal, quanto não governamentais, isto é, oriundos de organizações sociais (ONGs, instituições privadas etc.), destinados à assistência social, saúde, educação, lazer, infraestrutura, que evidencie os atores envolvidos, a interlocução esperada (preconizada na legislação) e a interlocução real existente entre eles, contribuem para uma boa explicação situacional e, portanto, para a construção de estratégias de enfrentamento ao problema.

3. METODOLOGIAS DE PLANEJAMENTO PÚBLICO, UTILIZADAS NA ELABORAÇÃO DE PROJETOS E PROGRAMAS, PARA O “PLANO LOCAL SOBRE REFORMAS DE ENFRENTAMENTO ÀS VIOLÊNCIAS”.

Este item tem por interesse contribuir, através da proposição de metodologias de planejamento público, de uso na elaboração de projetos e programas, na formulação do desenho do projeto “Plano Local sobre Formas de Enfrentamento às Violências (construção junto às comunidades - Regional Leste, setor L4)” elaborado pela Gerência de Prevenção à Violência e Criminalidade em Territórios de Belo Horizonte (GPTEB-H), vinculada à Diretoria de Prevenção Social à Criminalidade (DCRI) e à Secretaria de Segurança e Prevenção (SMSP). Dessa maneira, propõe-se o conhecimento e utilização das metodologias de Planejamento Estratégico Situacional, Quadro Lógico e Modelo lógico, e Metodologias Participativas.

3.1 Planejamento Estratégico Situacional

A primeira metodologia que pode orientar o planejamento público é denominada Planejamento Estratégico Situacional (PES) e foi desenvolvida por Carlos Matus (2006). Fornece estratégias mais adequadas ao planejamento governamental, mas seus pressupostos teóricos e analíticos e as técnicas recomendadas inspiraram o desenho de inúmeras outras metodologias de planejamento atualmente utilizadas em organizações públicas e privadas.

Seu pressuposto fundamental baseia-se na ideia de que o plano é o produto momentâneo de um processo em que um ator, para alcançar seus objetivos, escolhe uma diversidade de ações a praticar. Entretanto, esse processo não é determinado por um cálculo de leis científicas e nem por um diagnóstico preciso da realidade.

Enquanto a planificação tradicional baseia-se no determinismo e economicismo tecnocrático, afirma Matus, o PES tem por fundamento a teoria de um jogo

semicontrolado a serviço da prática racional da ação humana. Em síntese, o jogo semicontrolado possui quatro grandes problemas que devem ser conhecidos e superados, nas diversas etapas do planejamento, o qual, para Matus, termina apenas na etapa de execução. São eles: 1) saber explicar a realidade do jogo; 2) delinear propostas de ação sobre fortes incertezas; 3) pensar em estratégias para se lidar com as circunstâncias e com os demais jogadores, calculando-se o quê deve ser feito e o momento oportuno; e, 4) saber recalcular as estratégias e, se necessário, complementar o plano inicial com improvisações.

Para cada uma dessas etapas, Matus recomenda uma estratégia específica. Para explicar a realidade, a estratégia por ele recomendada é a explicação situacional, uma explicação que abrange as diferentes visões do problema a ser enfrentado, que são resultantes das diferentes posições, recursos, interesses etc. relativos aos atores envolvidos. Para lidar com a incerteza, inerente ao processo de planejamento público, Matus recomenda estratégias política (o plano dual) e estratégias técnicas (por exemplo, técnicas de cenários e de absorção de incertezas, plano de contingência, análises de vulnerabilidade). A recomendação de Matus para a terceira etapa do PES é a análise estratégica, que combina a dimensão política e a econômica, levando em conta os atores, sejam aliados, sejam opositores, suas motivações, recursos e interesses, bem como a sequência das jogadas. Essa análise estratégica é um importante subsídio para a montagem do que o autor denomina ‘plano modular’, que prevê atitudes e operações do governante frente a diferentes atores, a serem combinados no momento de execução do plano, a quarta etapa do PES. Para esta, que é o momento em que prevalecem as urgências, as carências e o imprevisto, a estratégia recomendada é a capacidade de adaptação do governante e gestores à realidade, sem perder de vista a direção, os objetivos previamente definidos.

3.2 Quadro e Modelo Lógicos

Diferentemente do PES, destinado ao planejamento governamental, o Quadro Lógico (QL), nos termos definidos por Peter Pfeiffer (2006), e o Modelo Lógico, nos termos definidos por Martha Cassiolato e Simone Guerresi (2010), são metodologias destinadas

ao planejamento de programas, projetos e serviços, isto é, ao planejamento de políticas públicas específicas. O primeiro, o QL, é mais adequado a políticas novas; o segundo, ao processo de reestruturação de políticas que estão em curso. Em comum, ambas metodologias permitem definir, planejar, todas as dimensões da política, estabelecer consensos entre todos os atores envolvidos em torno de conceitos, variáveis, objetivos e estratégias. Utilizam como recursos operacionais perguntas diretivas, tais como: por que o projeto deve ser realizado, qual é o seu propósito, quais as mudanças almejadas, como serão produzidas melhorias, quais as condições externas que podem influenciar o alcance dos resultados e efeitos, e como o alcance das melhorias será verificado.

A estrutura do QL reproduz a apresentação organizada do conteúdo, a partir de uma relação causal entre os níveis: atividades e resultados, resultados e objetivo do projeto, e objetivo do projeto e objetivo superior, como apresentado na Figura 1.

Figura 1: Estrutura do Quadro Lógico

	Lógica da intervenção	Indicadores objetivamente comprováveis	Fontes de comprovação	Suposições importantes
Objetivo superior				
Objetivo do projeto				
Resultados				
Atividades principais				

Fonte: PFEIFFER, 2006, p. 148.

Na metodologia do QL, devem ser estabelecidos nexos horizontal e vertical. O nexos vertical tem natureza causal: atividades devem ser necessárias e suficientes para produzir resultados, estes devem ser necessários e suficientes para produzir os objetivos do projeto (no máximo dois objetivos), os quais, por fim, devem contribuir para a produção do objetivo superior, que equivale à missão da instituição responsável. Os nexos horizontais são de congruência: para os objetivos (superior e do projeto), resultados e atividades, devem ser definidos indicadores (válidos, atualizados, confiáveis) e as fontes dos dados que serão produzidos. Devem ainda ser mapeadas

suposições, isto é, afirmativas sobre eventos, fatos ou condições dependentes de fatores fora da governabilidade dos gestores que devem ocorrer para que o objetivo do projeto, os resultados e atividades previstos sejam realizados.

Como antecipado, o Modelo Lógico é uma metodologia desenhada para (re)formular intervenções em curso e organizar avaliação. O ML propõe articular as ações elementares de um programa aos resultados esperados, expondo as ideias e hipóteses que justificam a intervenção. A construção do Modelo Lógico abarca três componentes, que são: 1) explicação do problema e referências básicas do programa - objetivos, público-alvo e beneficiários; 2) estruturação do programa para alcance de resultados - resultado final e impactos; e, 3) identificação de fatores relevantes de contexto. O componente inicial reúne aspectos metodológicos do QL (a árvore de problemas), do PES (descritores do problema na situação inicial e identificação de causas críticas) e sugere, por meio do Modelo Lógico, explicitação de critérios de priorização de beneficiários. O segundo elemento, aponta que as ações de um programa devem estar orientadas para mudar causas críticas do problema, aquelas sobre as quais se deve intervir pelo seu maior efeito para a mudança esperada e obtenção de resultados. O último elemento determina a identificação dos fatores relevantes de contexto que podem favorecer ou comprometer o desenvolvimento das ações, assim como a apreciação contínua, visto que, contextos são suscetíveis a constantes mudanças, podendo criar-se oportunidades ou barreiras ao programa.

Observando estas metodologias podemos dizer que o Quadro lógico foi desenvolvido como um instrumento de planejamento de projetos e é orientado por objetivos, metas, indicadores e meios de verificação, enquanto que o Modelo Lógico é uma ferramenta de avaliação de programas com foco em resultados, isto é, uma maneira sistemática e visual de compreender as relações entre os recursos disponíveis, ações programadas e mudanças que se pretende alcançar.

3.3 Metodologias Participativas de Planejamento Local

A escala territorial e populacional reduzidas de alguns projetos públicos; por exemplo, a do Plano Local de Combate às Violências, traz como característica a proximidade dos

problemas e do cidadão. Tais características recomendam que o planejamento tenha amplos mecanismos de participação da população e dos atores institucionais envolvidos, implicando a sociedade com as decisões e com as iniciativas e prioridades, viabilizando, portanto, a mobilização das energias da sociedade. Para tal, apresentaremos dois modelos metodológicos que integrem a participação dos cidadãos no planejamento local: (a) a Metodologia de Planejamento do Desenvolvimento Local e Municipal Sustentável; (b) Planejamento Situacional no Nível Local

3.3.1 Metodologia de Planejamento do Desenvolvimento Local e Municipal Sustentável

O primeiro modelo foi retirado do trabalho “Metodologia de Planejamento do Desenvolvimento Local e Municipal Sustentável”, elaborada por Sérgio Buarque (2005), e concentra-se na fase de elaboração do plano. Nessa fase, deve-se seguir uma sequência lógica de atividades, que obedecem a uma ordem de tratamento e produção de informações e conhecimentos que estruturam as escolhas dos participantes. No que segue, são descritos sete passos para esta elaboração:

1. Conhecimento da realidade - Para esse primeiro passo, deve-se realizar uma completa delimitação do objeto, identificando: seus limites físico-geográficos, institucionais, as suas relações estruturais das variáveis determinantes, seu contexto socioeconômico, ambiental e político-institucional. Após, deve-se realizar um diagnóstico detalhado que responda a questões referentes ao objeto e seu contexto, do ponto de vista técnico e da sociedade local. Finalmente, deve-se realizar um prognóstico buscando antecipar possíveis desdobramentos futuros da realidade e seu contexto.
2. Definição dos objetivos e metas globais - Considerando a realidade atual e as perspectivas futuras, os atores sociais devem definir, nesta etapa, os objetivos que pretendem perseguir com o plano de desenvolvimento, expressando o desenho da situação futura desejada e possível de ser alcançada. Nesse passo, são elaboradas as metas, que representam a quantificação dos objetivos, explicitando os resultados quantificáveis que se pretende gerar com a estratégia ou plano em determinados prazos.
3. Formulação das opções estratégicas - A estratégia é um conjunto selecionado de ações convergentes e articuladas capazes de transformar a realidade na direção desejada. Deve ser expressa por grandes eixos prioritários de desenvolvimento e escolhas centrais que caracterizam o desenvolvimento, estruturando os grandes blocos de intervenção que

refletem o tratamento agregado da realidade. Essas ações devem ser definidas com base numa combinação do trabalho técnico com a discussão com a sociedade, em torno das linhas gerais de intervenção.

4. Elaboração dos programas prioritários - Nesse passo, é necessário desagregar as opções estratégicas em um conjunto detalhado e desagregado de programas, políticas e projetos específicos por setores ou dimensões da realidade. Essa atividade pode ser subdividida em quatro sub atividades, sendo elas: o tratamento técnico das dimensões e setores, o confronto técnico das ações por dimensões com as opções estratégicas, a consulta à sociedade e o confronto da visão técnica com as aspirações sociais.

5. Definição dos instrumentos - Nesse passo, devem ser definidos e viabilizados instrumentos com que se pode e deve contar para a efetiva execução do plano. Podemos dividir esse passo em três etapas, sendo, a primeira, a realização de uma análise dos meios requeridos, sejam eles financeiros, organizacionais, legais e de recursos humanos. A segunda etapa é a análise dos recursos disponíveis e que podem ser alavancados ou atraídos e, por último, a análise da viabilidade financeira do plano, com uma apresentação das fontes de recursos financeiros disponíveis ou que podem ser explorados ou acessados, comparando com as necessidades globais de recursos e investimentos.

6. Formulação de um modelo de gestão - Nesse passo, desenvolvem-se o sistema institucional e a arquitetura organizacional adequada e necessária para implementar a estratégia e plano de desenvolvimento local, mobilizando e articulando os atores e agentes, com seus diversos instrumentos, e assegurando a participação da sociedade no processo. O sistema deve estruturar e distribuir as responsabilidades dos agentes e atores pela execução das diversas tarefas e atividades, expressas, de forma sintética, em uma matriz institucional, de modo a implicar os atores sociais na responsabilidade e reforço do controle social sobre o processo.

7. Discussão política e formulação do plano - As atividades anteriores devem gerar elementos para compor uma primeira versão do plano, que deve ser submetida a uma discussão estruturada com a sociedade, para o último teste de aderência política aos desejos dos atores.

3.3.2 Planejamento Situacional no Nível Local

Uma segunda metodologia apropriada para o planejamento participativo de projetos destinados a localidades específicas; por exemplo, o Plano Local de Enfrentamento às Violências, é a denominada Planejamento Situacional no Nível Local, sintetizada por Elizabeth Artmann (2000), constituída, segundo a autora, por três “momentos”. Nessa metodologia, o conceito de “momento” é formulado para superar a idéia de “etapas”, implicando uma visão dinâmica do processo de planejamento, que se caracteriza pela permanente interação de suas fases ou momentos e pela constante retomada dos mesmos. Na verdade, os momentos propostos por Artmann correspondem às três primeiras das quatro etapas em que Matus divide o processo de elaboração do PES, apresentado anteriormente

O primeiro, segundo Artmann, é o momento da seleção e análise dos problemas considerados relevantes para os atores sociais e nos quais se pretende intervir. Deve ser elaborada uma primeira listagem de problemas que, depois de agrupados por afinidade podem ser classificados quanto à relevância para uma seleção definitiva. Selecionados os problemas, passa-se à descrição dos mesmos através de indicadores ou descritores que devem ser suficientes para expressar o problema sem confundir-lo com outros ou com suas próprias causas e consequências, podendo ser quantitativos ou qualitativos.

O segundo momento destacado por Artmann é normativo, no qual deve-se desenhar o plano de intervenção, ou seja, definir a situação objetivo ou situação futura desejada e as operações/ações concretas que visam resultados, tomando como referência os nós críticos selecionados. Para que a situação a ser atingida seja desenhada, transformam-se os descritores do problema em novos indicadores, os indicadores de resultado desejados. Cada descritor deverá ser transformado num resultado esperado, como decorrência das prováveis intervenções no problema.

No terceiro momento, o estratégico, é realizada a análise de viabilidade do plano nas suas várias dimensões: política, econômica, cognitiva, organizativa. A análise de viabilidade parte de dois níveis. O primeiro refere-se à análise da motivação dos atores frente às operações do plano, o que significa registrar o interesse que os atores têm em relação àquelas e o valor que lhes atribuem. O segundo refere-se à análise do grau de controle dos recursos necessários à implementação das operações e ações por parte do conjunto de atores que os apoiam e do bloco que os rejeita. As operações de consenso podem mais facilmente ser viabilizadas. Em relação às operações de conflito, a

definição de sua viabilidade fica em suspenso e vai depender da análise da relação de forças, ou seja, da força política de quem as apoia versus a força de quem se coloca contrário à sua realização e das estratégias desenvolvidas.

No último momento, o tático-operacional, são desenvolvidas ações que visam operacionalizar a implementação do plano de maneira a produzir impactos sobre a situação problema. Para tal objetivo, deve se fazer uma definição clara de responsabilidades, de mecanismos e dispositivos de prestação regular e sistemática de contas, da competência comunicativa e da flexibilidade frente às mudanças entre os atores envolvidos.

Um bom exemplo de metodologia participativa aplicada pode ser consultado no trabalho “Planejamento participativo realizado na área de abrangência do Programa Saúde da Família”, de Gabriel Aguiar (2005). Neste trabalho, foram feitos: (a) um levantamento de causas e consequências de um macro problema, denominado “desorganização da comunidade”, para a confecção de uma “árvore explicativa”, (b) definida a situação objetivo, e, por fim (c) elaborado o plano de ação. A participação social foi fomentada por meio de divulgação da proposta na comunidade e da mobilização de atores sociais envolvidos. Como resultados, o trabalho possibilitou a capacitação da população no sentido de resolver seus problemas e, dessa forma, interferir diretamente nos determinantes do processo saúde-doença.

4 REFERÊNCIAS

ARTMANN, Elizabeth. O Planejamento estratégico situacional no nível local: um instrumento a favor da visão multisetorial. *In: Oficina Social nº 3: Desenvolvimento Social*. Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ, 2000.

AGUIAR, Gabriel N. et al. Planejamento participativo realizado na área de abrangência do Programa Saúde da Família. **Revista APS**, vol. 9 nº 1, p. 45-49, 2006.

BUARQUE, Sérgio C. **Metodologia de Planejamento do Desenvolvimento local e Municipal sustentável**: Material para orientação Técnica e treinamento de multiplicadores e técnicos em planejamento local e municipal (Projeto de Cooperação Técnica INCRA/IICA). Brasília, 2005 (Datilog.). Disponível em: <<https://georgenunes.files.wordpress.com/2015/04/metodologia-de-planejamento-do-desenvolvimento-local-e-municipal-sustentavel.pdf>>. Acesso em novembro 2018.

IPEA. CASSIOLATO, Martha; GUERESI, Simoni. **Como Elaborar Modelo Lógico**: Roteiro para Formular Programas e Organizar Avaliação. Nota técnica IPEA, nº 6, 2010.

MATUS, Carlos. **O plano Como Apostar**. *In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Orgs.). Planejamento e Orçamento Governamental. Coletânea*. Brasília, Enap, v. 2, 2006.

PFEIFFER, Peter. **O Quadro Lógico**: um Método para Planejar e Gerenciar Mudanças. *In: GIACOMONI, James e PAGNUSSAT, José Luiz. Planejamento e Orçamento Governamental. Coletânea*. Brasília, Enap, v. 1, 2006.