

A Gestão do Conhecimento Voltada À Administração Pública: a Cognição Situada no Contexto do Planejamento Estratégico Situacional

Ana Claudia Donner Abreu, Msc
anadonnerabreu@hotmail.com
ASSESC

Angela Regina Heinzen Amin Helou, Msc
angela.amin@uol.com.br
UFSC

Gerson Saiss, Msc
gersonsaiss@hotmail.com
ASSESC

Prof. Neri dos Santos, Dr.Ing
neri@egc.ufsc.br
UFSC

Resumo: Este trabalho visa oferecer uma nova visão de planejamento estratégico denominado situacional que como método considera a percepção da realidade de todos os atores envolvidos no contexto observado. Este método de planejamento estratégico prevê planejar a partir de uma realidade situada nos diferentes atores sociais, e neste sentido ancora-se no conceito de cognição situada a qual é desenvolvida de forma compatível com os postulados da gestão do conhecimento. Os procedimentos metodológicos utilizados foram a pesquisa aplicada, bibliográfica e documental. A partir da aplicação do método de Planejamento Estratégico Situacional espera-se que os resultados aferidos permitam ao gestor público um conhecimento ampliado de cada uma das realidades diferentes que se apresentam. Assim a gestão pública pode tornar-se mais efetiva.

Palavras Chave: adm publica - g. conhecimento - PES - cognição situada -

1 INTRODUÇÃO

A teoria da administração pública envolve uma série de perspectivas de análise que consideram desde os aspectos pragmáticos da gestão até os fins específicos da administração pública. Independente da concepção que se utilize para conceituá-la a gestão da administração pública precisa estar em sintonia com as necessidades atuais da sociedade, buscando propiciar eficiência, eficácia e efetividade na gestão do bem comum.

Entre as ferramentas de gestão que podem viabilizar que a administração pública enfrente esse desafio, está o planejamento estratégico. Mesmo que a palavra estratégia tenha também inúmeras compreensões ou usos, na concepção do planejamento tradicional, estratégia é um plano amplo que garante que os objetivos da organização sejam atingidos.

Há, entretanto, uma crítica de que essa concepção é reducionista no contexto da complexidade que é o planejamento, e, sobretudo no setor público. Contrapondo-se a essa concepção tradicional, surge o planejamento estratégico situacional, que como modelo considera a perspectiva de análise das inúmeras situações específicas que são vivenciadas pelos vários atores sociais que estão interagindo em uma determinada realidade.

No planejamento estratégico situacional desponta como questão central a perspectiva situacional, ou o conhecimento da situação observada pelos inúmeros atores sociais que a compõem.

Por isso a aproximação com o conceito de cognição situada parece pertinente no que concerne ao entendimento de que o conhecimento é sempre algo sempre situado.

Assim, a administração pública pode dispor de mais uma ferramenta de gestão que pode aprofundar o nível de conhecimento da realidade observada a partir dos múltiplos aspectos que envolvem a vida dos atores sociais, que são o objeto e o fim da administração pública.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública pode ser considerada como:

[...] um conjunto de conhecimentos e de estratégias em ação para prover os serviços públicos – bem comum – para o ser humano, considerado em suas múltiplas dimensões e como cidadão partícipe de uma sociedade multicêntrica articulada politicamente (SALM; MENEGASSO, 2009, p. 103).

Para Amato (1971), a administração pública é a parte manifesta de um governo, e representa tanto suas relações com os órgãos legislativo e judiciário, como o conjunto das atividades envolvidas na definição e implementação de políticas públicas.

Para Gaus, White e Dumock (1951), os principais aspectos enfatizados na Administração Pública são:

- a) legais: regras, requisitos e limitações estatutárias e constitucionais;
- b) institucionais: a existência de uma esfera distinta de governo que examina a organização e o funcionamento do Estado; e
- c) relacionais: a administração pública é um meio, um instrumento que vai permitir que os problemas sociais sejam solucionados.

De acordo com Denhardt (2011) no escopo da teoria da administração pública, podem-se identificar algumas orientações. Em primeiro lugar a administração pública foi vista como uma parte do processo governamental e, portanto, tendo afinidade com a ciência política. Nesta visão a teoria da organização é simplesmente uma parte de uma teoria política mais ampla.

Em segundo lugar as organizações públicas foram vistas como se fossem iguais às organizações privadas. Nesta visão, a teoria da organização pública constitui simplesmente parte de uma teoria organizacional mais ampla.

A visão de que a administração pública se distingue por sua relação com o processo de governo foi sustentada por muitos dos primeiros autores do campo e continua a atrair inúmeros seguidores. Nela se reconhece que o aparato burocrático público não é apenas um braço do governo, mas que também exerce um papel significativo no processo governamental e político (DENHARDT, 2011).

Como modelo, a administração pública evoluiu de uma perspectiva patrimonialista para uma perspectiva burocrática baseada nos princípios do modelo ideal de Weber (*apud* RAMOS, 1983), cujas características são: o exercício do poder racional-legal; a centralização das decisões na hierarquia traduzida no princípio da unidade de comando; a estrutura piramidal do poder; as rotinas rígidas e com controle passo a passo dos processos administrativos.

A burocracia, em função das características acima, é a forma mais eficiente e racional de exercício de governo se comparada a outras formas de administração (SCHWARTZMANN, 1987). O fato principal é que a consequência prevista desses atributos é a previsibilidade do comportamento humano e a padronização do desempenho dos participantes, resultados que objetivam a eficiência máxima da organização (RAMOS, 1983).

Entre os contemporâneos e sucessores de Weber, pode-se ver que a literatura pós-weberiana sobre a burocracia está marcada por uma ambigüidade fundamental. De um lado, a maior parte dos autores descreve o desenvolvimento das organizações burocráticas como um fenômeno que corresponde ao advento do mundo contemporâneo e da racionalização, e que por isso é intrinsecamente superior a todas as outras formas possíveis de organização. Por outro lado, muitos autores consideram as organizações burocráticas Leviafãs através dos quais está se preparando a escravidão da raça humana. O comportamento standartizado que se deseja na estrutura burocrática, por sua previsibilidade, supõe o desenvolvimento de uma atitude rígida que desenvolve uma casta, abrindo um fosso entre o funcionário e seu público (CROZIER, 1981).

Para Bresser Pereira (1996) o modelo burocrático foi também adotado pela necessidade de se desenvolver um tipo de administração que estabelecesse além de uma clara separação entre público e privado, outra entre o político e o administrador público. Entretanto, para ainda segundo o autor, o pressuposto da eficiência em que se baseava o modelo burocrático não se revelou real.

Nesse sentido, autores como Pinchot (1994) e Bennis (1995), afirmam que, a despeito dos resultados positivos alcançados pela burocracia na era industrial, o modelo está em declínio. Osborne e Gaebler (1992) corroboram com isso e refere-se a uma mudança na concepção da palavra burocracia que, no passado, tinha um sentido positivo por conotar racionalidade, eficiência e uma forma de estrutura organizacional.

Para os autores a administração pública, imbuída desta visão, foi se transformando, e por meio da montagem de uma gigantesca estrutura de controle que visava à proteção do

interesse público, acabou por criar uma obsessão pela regulamentação do processo, ao invés de focar nos resultados obtidos.

Assim, o modelo de burocracia estatal, moroso e excessivamente centralizado, mais preocupado com regras do que com resultados, com organogramas inchados e gerador de ineficiência e desperdício, precisava ser reinventado (OSBORNE e GAEBLER, 1992).

Desenvolve-se a partir disso a Nova Administração Pública (NAP), cujo fundamento é a utilização de um novo paradigma como modelo para relações políticas e administrativas, com vistas à construção de um novo perfil de estado - mais eficaz e melhor qualificado para a prestação de serviços públicos de qualidade e com menores custos para a sociedade.

Para Paula (2007), o movimento gerencialista e a cultura do gerenciamento que era aplicado, sobretudo no setor privado, foram incorporados ao setor público, dando origem ao surgimento do movimento “reinventando o governo”, expressão utilizada por Osborne e Gaebler (1992) que define, para os autores, o escopo da NAP.

Segundo Hood (1995), os princípios básicos da NAP são: foco no cidadão/cliente; orientação para resultados, incluindo o planejamento estratégico e indicadores de desempenho; ênfase na transparência e no controle social; flexibilização da gestão; e a valorização e desenvolvimento de pessoas.

Para Ketill (2000), a NAP pode ser concebida como uma metodologia de redesenhar o papel do Estado e o seu relacionamento com o cidadão, influenciando diretamente a tomada de decisão estratégica e operacional.

Paula (2007), por sua vez, aponta que a NAP nascida como uma expressão reelaborada pelas perspectivas gerencialistas não conseguiu – apesar de seu discurso participativo – incorporar a dimensão sociopolítica no escopo da gestão. E refere-se a isso como um grande limite para a metodologia.

Entretanto Denhardt (2011) argumenta que é possível se articular uma redefinição do campo da administração pública que inclua: (a) as perspectivas das abordagens anteriores – políticas, genéricas e profissionais; (b) a identificação da administração pública como um processo e (c) a ênfase na natureza política desse processo.

Por isso pretende-se adotar neste trabalho a concepção do autor, para quem a administração pública “está interessada na gestão dos processos de mudança que buscam lograr os valores societários publicamente definidos” (DENHARDT, 2011. P. 30).

Uma das ferramentas que podem possibilitar à administração pública atingir esse objetivo é denominada de planejamento estratégico. E é sobre ela que se vai tratar a seguir.

2.2. PLANEJAMENTO

A palavra planejamento vem do *latim planun* que quer dizer superfície plana, e entrou na língua inglesa no século XVII significando as formas, como mapas ou plantas, que eram desenhadas em superfícies planas (MINTZBERG, 2004).

Planejamento pode ser conceituado como:

[...] um processo de estabelecimento de um conjunto de providências a serem tomadas para a situação em que o futuro tende a ser diferente do passado, e onde a organização possa ter condições e meios de agir sobre as variáveis observadas, de modo que possa ter alguma influência sobre elas (OLIVEIRA, 2004, p. 35).

Para Mintzberg (2004) existem algumas perspectivas diferentes para se referir ao planejamento: (a) pensar no futuro - levar o futuro em consideração; (b) controlar o futuro –

não apenas pensar nele, mas agir sobre ele, sancioná-lo; o planejamento é o projeto de um futuro desejado e das maneiras efetivas de chegar a ele; (c) tomar decisão – determinação consciente de medidas destinadas a atingir os objetivos; (d) procedimento formal para produzir um resultado articulado – ênfase na formalização e sistematização do fenômeno em que se pretende aplicar o planejamento.

O processo de planejar envolve, portanto, um modo de pensar sobre o futuro, desenvolvido a partir da determinação de estados desejados e a avaliação e implementação de ações que permitam que tais estados sejam alcançados.

Já como propósito o planejamento pode ser descrito como o desenvolvimento de processos, técnicas e atitudes administrativas que permitem avaliar as implicações futuras de decisões presentes. O exercício sistemático do planejamento tende a reduzir a incerteza envolvida no processo decisório e aumentar as possibilidades da organização de atingir seus objetivos, desafios e metas (OLIVEIRA, 2008)

Para Mintzberg (2004) as organizações devem planejar (a) para coordenar suas atividades; (b) para assegurar que o futuro seja levado em consideração; (c) para serem racionais na ação organizacional.

Assim, o planejamento pode ser entendido como um processo contínuo que envolve um conjunto complexo de decisões inter-relacionadas que podem ser separadas por seus fins, meios, recursos e abrangência. Para o escopo desse trabalho vai se analisar um tipo específico de planejamento: o estratégico.

2.3 ESTRATÉGIA

O termo “estratégia” vem do grego – *strategos* – que significa um conjunto de manobras ou esquemas utilizados para obter vantagens sobre um inimigo em combate e está relacionado com aspectos militares e com a arte da guerra (LOPES, 1998; OLIVEIRA, 2004). É definido por Wright (apud MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000), como os planos da alta administração para atingir resultados consistentes a partir das missões e objetivos da organização.

Oliveira (1997) ainda define estratégia como uma situação em que:

[...] existe uma identificada, analisada e efetiva interligação entre os fatores externos e internos da organização, visando otimizar o processo de usufruir as oportunidades ou de evitar as ameaças ambientais perante os pontos fortes e fracos da organização (OLIVEIRA, 1997, p. 28).

Nas organizações, as estratégias (a) fixam a sua direção; (b) focalizam o esforço das pessoas para atingi-la e (c) provêem consistência reduzindo a ambiguidade na tomada de decisão (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000).

Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000) investigando sobre como as organizações formulam suas estratégias propõem a existência de dez escolas de pensamento: (a) do design; (b) de planejamento; (c) de posicionamento; (d) empreendedora; (e) cognitiva; (f) de aprendizado; (g) de poder; (h) cultural; (i) ambiental; (j) de configuração. Para os autores, essas escolas podem ser divididas em cinco P's.

No primeiro P, a estratégia é um “plano”, algum tipo de curso de ação conscientemente pretendida, uma diretriz, ou conjunto de diretrizes para lidar com uma situação. Como planos, as estratégias podem ser gerais ou específicas e têm duas características essenciais: são criadas antes das ações às quais vão se aplicar e são desenvolvidas consciente e propositalmente. Neste escopo, Glueck (apud MINTZBERG,

2006, p. 217) define estratégia como “um plano unificado, amplo e integrado, criado para assegurar que os objetivos básicos da empresa sejam atingidos”.

No segundo P a estratégia pode ser entendida como um “pretexto”, uma manobra específica para superar um oponente ou concorrente.

No terceiro P o enfoque passa a ser o comportamento resultante, e a estratégia torna-se um “padrão”, especificamente um padrão em uma corrente de ações, uma consistência no comportamento, pretendido ou não (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000).

No quarto P a estratégia é uma “posição”, especificamente um meio para localizar uma organização no ambiente. A partir dessa definição, estratégia torna-se a força mediadora ou a combinação entre organização e o ambiente; o contexto interno e o contexto externo. Essa definição pode ser compatível com uma das anteriores; pode-se pré-selecionar uma posição e aspirar a ela por meio de um plano ou pretexto, e/ou ela pode ser alcançada, ou encontrada, por meio de um padrão de comportamento (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000).

No quinto P a estratégia é uma “perspectiva” e seu conteúdo consiste não apenas de uma posição escolhida, mas uma maneira fixa de olhar o mundo. Essa definição sugere, acima de tudo, que estratégia é um conceito compartilhado pelos membros de uma organização, por meio de suas intenções e/ou ações. (MINTZBERG *et al.* 2006).

Existem nas inúmeras definições de estratégia, áreas gerais de concordância: (a) a estratégia diz respeito tanto à organização quanto ao ambiente; (b) a essência da estratégia é complexa; (c) a estratégia fixa a direção da organização; (d) a estratégia envolve questões de conteúdo e de processo; (e) a estratégia focaliza o esforço da organização; (f) as estratégias não são puramente deliberadas; (g) as estratégias envolvem vários processos de pensamento; (h) as estratégias provêm consistência à organização. (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000).

Considerando toda essa base conceitual, Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000, p.23) consideram que “as estratégias, e o processo de administração estratégica, podem ser vitais para as organizações tanto por sua ausência quanto por sua presença”

Por volta dos anos 60 a idéia de estratégia foi transposta do âmbito militar para as organizações (CAVALCANTI, 2001). A partir de então o termo estratégia passa a ser utilizado com frequência no campo da administração, onde ganha relevância como disciplina e como um instrumento denominado planejamento estratégico.

2.4 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Para Oliveira (2004) planejamento estratégico é o processo administrativo que proporciona sustentação metodológica para se estabelecer a melhor direção a ser seguida pela organização otimizando sua interação com o ambiente externo. Diz respeito tanto à formulação dos objetivos quanto a seleção dos cursos de ação a serem seguidos pela organização, levando-se em conta condições internas e externas.

Isso reforça a colocação de Mintzberg (2004) de que uma grande suposição da literatura de planejamento estratégico é de que “a formação de estratégia é um processo de planejamento, idealizado ou apoiado por planejadores, para planejar a fim de produzir planos” (MINTZBERG, 2004, p. 41).

Nas organizações, grande parte da administração estratégica tem enfatizado o lado racional e prescritivo do processo, enfocando os aspectos das escolas de design, do planejamento e do posicionamento. Suas premissas são de que as estratégias devem resultar

de um processo controlado e consciente de planejamento formal, decomposto em etapas distintas e delineadas e explicitadas para que possam ser implementadas por uma atenção detalhada a objetivos, orçamentos, programas e planos operacionais de vários tipos (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000).

Matus (1997) ressalta que um enfoque metodológico sobre o planejamento é uma forma de pensar e conceber o planejamento mediante o desenvolvimento de um conjunto de categorias centrais com suas interrelações que sejam capazes de representar as relações de direção e causa de um problema.

Para o autor o planejamento pode se fundamentar em várias teorias e diversos enfoques, segundo a natureza dos problemas e os casos de aplicação e, assim, a posição de onde se planeja as características dos líderes do processo e o conteúdo propositivo que orienta a ação, resultarão em distintos métodos de planejamento.

Mesmo que em princípio, toda metodologia de planejamento refira-se ao cálculo que precede e preside a ação, Matus ressalta que o cálculo situacional sistemático e articulado em diferentes momentos, é mais potente e eficaz que o cálculo puramente técnico definido pelo planejamento estratégico tradicional, definido na perspectiva da estratégia como plano.

Por isso, corroborando com Matus (1997, p. 71) para quem “a pobreza e rigidez do cálculo que precede e preside a ação” nos métodos tradicionais de planejamento são deficientes e precisam ser desmontados epistemologicamente, é que se vai analisar um novo método de planejamento denominado Planejamento Estratégico Situacional (PES).

2.5 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL

Para Fortis (2010) ao se tentar compreender a ruptura epistemológica proposta pela perspectiva situacional desenvolvida por Matus (1980) e concretizada pelo Planejamento Estratégico Situacional (PES), é preciso se atentar para um contexto mais amplo: a substituição do pensamento formulado na modernidade – aposta na capacidade racional do ser humano e no potencial transformador da tecnologia – pelo pensamento pós-moderno, que manifesta dúvidas sobre a objetividade e neutralidade do conhecimento; questiona teorias universalmente válidas; nega a separação entre sujeito e objeto, procurando destacar em todos esses aspectos, sobretudo, a importância da dimensão social da existência.

Matus (1997, p. 72) parte de uma pergunta para iniciar sua proposta: “quem é e onde está situado o ator que planeja?”. Em sua percepção, a resposta a essa pergunta permitirá demonstrar que tipo de planejamento mais se adéqua ao planejamento da ação humana.

Relaciona o autor ainda que no planejamento estratégico tradicional o ator que planeja está fora ou sobre a realidade planejada e nesta realidade não interage com outros atores que também planejam. Assim, como consequência pode-se inferir: (a) o sujeito é diferenciável do objeto; (b) não pode haver mais de uma explicação verdadeira sobre a realidade; (c) explicar é descobrir as leis que regem os objetos; (d) o poder não é um recurso escasso; (e) não existe a incerteza mal definida; (f) os problemas a que se refere o plano são bem estruturados e tem solução conhecida.

Assumindo uma hipótese de base mais ampla o autor propõe que o ator que planeja está dentro da realidade e ali se relaciona com outros atores que também planejam.

Por isso as consequências que se podem inferir nesse caso são: (a) o sujeito não é distinto do objeto; (b) há mais de uma explicação verdadeira para a realidade; (c) os atores sociais geram possibilidades em um sistema social que somente, em parte, segue leis; (d) o

poder é escasso e limita a viabilidade do deve ser; (e) a incerteza mal definida domina o sistema social; (f) o plano refere-se a problemas quase estruturados.

Surge a partir dessa perspectiva um tipo de planejamento estratégico cuja característica essencial é o uso do conceito de situação, e que do ponto de vista prático, propõe planejar a partir das situações. Concretiza-se como Planejamento Estratégico Situacional (PES) e refere-se à ação intencional e reflexiva, onde o produtor da ação espera obter, conscientemente, determinados resultados numa situação de conflito ou cooperação com os outros (MATUS, 1997).

De forma sintética o que Matus (2000) pretende demonstrar é que a perspectiva clássica baseada: (a) no determinismo; (b) na desconsideração das subjetividades; (c) na compartimentalização vertical das ciências; (d) na explicação única da realidade através do diagnóstico; (e) na consideração da sociedade como um objeto sem atores, é incapaz de enfrentar a complexidade da realidade social pós-moderna.

A ruptura que propõe está alicerçada em sua crítica aos modelos tradicionais de planejamento que: (a) separam o sujeito e objeto, objetivando ao planejador um ponto de vista exterior e independente; (b) presumem que a correspondência entre realidade e os fatos pode ser representada por meio de teorias; (c) descrevem a sociedade como um fenômeno redutível a leis que se repetem regularmente; (d) medem o desempenho da ação governamental por critérios de eficácia econômica; (e) enfatizam os diagnósticos e previsões que autorizariam a formulação de prescrições.

Assim, o Planejamento Estratégico Situacional (PES), proposto pelo autor, surge como uma ferramenta com fundamentos técnico – metodológicos adequados para se planejar em sistemas complexos, e está fundamentado no conceito de situação, fazendo uma articulação entre o procedimento normativo e o procedimento estratégico.

Na busca pela eficácia do processo de planejamento estratégico, o método se fundamenta em quatro âmbitos diferenciadores, também chamados dos quatro momentos do PES.

Sucintamente serão descritos cada um desses momentos e os elementos que os compõem (MATUS, 1997):

- Momento explicativo – é a fase da avaliação situacional, que deve ser efetuada a partir da compreensão do processo de interrelação entre os problemas. Na descrição de um problema expressam-se os fatos que revelam sua existência na percepção de inúmeros atores. Esses sintomas são enumerados em um conjunto de descritores do problema que passam a ser chamados de vetor de descrição do problema (VDP) que depois serão associados aos nós críticos do problema - pontos cruciais para a eficácia do processo.
- Momento normativo – apresenta um direcionamento que reúne a situação inicial analisada e a situação à qual se quer chegar – situação objetivo. O vetor de descrição do problema se torna o vetor de resultados (VDR) e irá refletir a proposta do direcionamento dado a cada problema. Neste momento se constroem os cenários – situações em que se imaginam diferentes possibilidades de ação. A síntese das possibilidades é feita por uma árvore de apostas de cada problema que será descrita com o conjunto de orientações para a ação em cada situação descrita. O resultado será o desenho prévio das ações que se concretizarão na montagem de um plano direcional.
- Momento estratégico – o plano direcional será submetido à análise estratégica a partir da identificação das diversas interações entre os atores e das oportunidades e

interações que disso decorrem. A viabilidade do plano direcional passa a ser considerada tanto no aspecto político, quanto econômico, tecnológico e institucional.

- Momento tático operacional – é o momento em que o plano se converte em ação e em que acontece a mediação entre o conhecimento e ação. Será executado por cinco mecanismos distintos: (a) gerencia por operações; (b) orçamento por programas; (c) petição e prestação de contas; (d) planejamento da conjuntura; (e) sala de situações.

Ao sugerir a realização do planejamento a partir desta perspectiva, Matus concebeu uma epistemologia de caráter situacional que tem como elementos centrais: (a) que o planejamento deve ser estudado sob a ótica da teoria do jogo social e não apenas do reducionismo economicista; (b) que o planejador não está dissociado da realidade que pretende transformar evidenciando a inseparabilidade entre sujeito e objeto; (c) a necessidade de relativizar o poder explicativo das teorias científicas, já que os modelos analíticos não podem explicar toda a realidade social; (d) a crítica a idéia de diagnóstico único, de neutralidade do conhecimento e da verdade objetiva; (e) a percepção da natureza eminentemente interativa do jogo social (MATUS, 1984).

O caráter situacional proposto pelo autor parte da noção de “perspectiva do ator” (MATUS, 2005, p.72), que é entendido como portador de interesses, visões e preconceitos não coincidentes, o que torna o planejamento um jogo social aberto, cujo resultado da interação entre os atores não pode ser conhecido a priori.

A situacionalidade se torna, por isso, a essência do planejamento. Portanto, para Matus (1993, p. 19), “planejamento é o cálculo situacional sistemático que relaciona o presente com o futuro e conhecimento com a ação” e a situação é percebida como “a apreciação da realidade que enfrenta um ator a partir de sua visão do problema” (MATUS, 1984, p. 181).

Conhecer a realidade encontrando-se nela é possuir uma explicação situacional, é fazer uma reflexão de dentro, é a forma de conhecer do homem de ação. A situação fala por si mesma. O significado não existe fora da ação.

Ortega e Gasset (*apud* MATUS, 1997, p. 206), contribuindo para a formulação do conceito de situação, diz que “uma idéia é sempre reação de um homem a uma determinada situação de sua vida. Isto é, só possuímos a realidade de uma idéia, o que ela é por inteiro, se a tomarmos como reação concreta a uma situação concreta. Ela é, assim, inseparável desta. Talvez fique ainda mais claro dizer isto: pensar é dialogar com a circunstancia. Queiramos ou não, temos sempre presente e patente nossa circunstancia; por isso nos entendemos. Mas para entender o pensamento do outro, temos que nos fazer presentes em sua circunstancia. Sem isso, seria como se de um diálogo possuíssemos apenas o que diz um dos interlocutores”

A ultima parte do conceito formulado por Ortega e Gasset parece tornar evidente a diferença entre o diagnóstico tradicional e a explicação situacional. “O diagnóstico é um monólogo feito por alguém não situado e fechado em sua própria visão do mundo que o rodeia. Já a apreciação situacional é um diálogo entre um ator e outros atores” (MATUS, 1997, p. 207).

Este é um ponto central para o Planejamento Estratégico Situacional (PES): não há ação a distancia, atua-se apenas no presente. Sendo assim, a explicação de uma realidade não é independente de quem explica, para que explica, de que posição explica e para quem explica. Portanto, se a realidade não é a mesma, não pode ter a mesma explicação por parte dos diferentes atores sociais que ocupam situações diferentes no sistema explicado. Em função disso o Planejamento Estratégico Situacional (PES) presume considerar uma explicação policêntrica da realidade (MATUS, 1997).

Como “a ação somente é concreta numa situação concreta, e aí define-se com distintos significados para os diversos atores sociais” (MATUS, 1997, p. 82), pretende-se analisar o conceito de cognição situada para entender como ele está presente no escopo da ação proposta pelo Planejamento Estratégico Situacional (PES).

2.6 COGNIÇÃO SITUADA

O termo cognição situada surgiu nas pesquisas em educação para explicar porque os estudantes têm dificuldade para reter e generalizar o conhecimento para uma gama de situações aparentemente adequadas. As mesmas pesquisas sugerem que o conhecimento é aprendido e aplicado no contexto e como tal “está situado, sendo em parte produto da atividade, do contexto, e da cultura em que foi desenvolvido e usado” (BROWN, COLLINS e DUGUID, 1989, p. 38).

Elsbach, Barr e Hargadon (2005) definem cognição situada como uma interação temporalmente delimitada entre indivíduos ou grupos, em processo de cognição específico, em um contexto particular e em determinado ponto no tempo. Assim, a cognição situada é um quadro de percepção transitória que surge a partir da interação entre a cognição e o contexto, que por sua vez dirige a atenção, a interpretação e a ação dos indivíduos.

Para Hung, Looi, Seng Koh (2004) a cognição situada pode ser entendida por dois princípios. O primeiro é a natureza indissociável do contexto e da cognição. Em outras palavras, significados são percebidos como inseparáveis de sua interpretação, e o conhecimento está ligado às relações pelos quais se torna um produto. As dimensões implícitas incluem pressupostos epistemológicos e culturais que sustentam um contexto.

O segundo princípio que a cognição situada oferece é sobre a natureza da cognição - isto é, cada pensamento é uma (re) construção, e a memória não é uma memória armazenada, mas sim de processo, que em essência representa a natureza emergente da cognição em ação.

A perspectiva de cognição situada, como defendida por esses autores, considera o sistema - contexto, pessoas, cultura, linguagem, intersubjetividade - como uma coexistência completa onde conjuntamente se definem a construção de significados.

O todo não é composto como entidades separadas, mas é uma confluência de fatores inseparáveis que dependem um do outro para sua própria definição e significado.

Brown, Collins, Duguid (1989) discutem os pressupostos desta teoria sustentando que a cognição do conhecimento tem uma natureza situada porque partes importantes dela são implícitas ao seu contexto de atividade.

A cognição de um conhecimento tem uma natureza situada porque existem partes relevantes para seu entendimento que se encontram no contexto de atividade deste conhecimento. Estas partes, no entanto, são subjacentes à cultura do conhecimento e ao sistema de valores que esta cultura emprega para usar o conhecimento em diferentes situações.

Solomon (2001) afirma que a cognição é sempre situada. Não se pode pensar cognição sem pessoas, contextos e contingências.

Para a autora, a expressão cognição situada – descrita em várias disciplinas - marca uma ruptura com os pressupostos tradicionais em que o conhecimento é considerado individual, em geral abstrato, simbólico, explícito e está localizado no cérebro como mediador entre inputs sensoriais e os outputs da ação. E mesmo não significando que essa visão

tradicional deva ser descartada, é preciso considerar uma outra visão, em que a cognição seja entendida como social, particular, concreta, implícita, não lingüística e distribuída.

Para Solomon existem sete categorias em que o fenômeno da cognição está situado: (1) ambiente; (2) objetivos; (3) distribuição social; (4) localização política; (5) ferramentas; (6) contexto histórico; (7) incorporações individuais. Por isso a autora conclui que inúmeras atividades humanas são situacionalmente determinadas, muito mais do que controladas por representações internas e conceitualizações.

Quando se pensa a cognição no contexto organizacional, os teóricos têm sugerido que indivíduos e grupos usam identificáveis e estáveis esquemas para entender e realizar uma atividade cognitiva. Os esquemas são definidos como estruturas relativamente estáveis de conhecimento para representar os elementos e a relação entre eles, mas que também constituem e estruturam o conhecimento identificando os elementos da situação que estão salientes descrevendo a relação causal entre eles (ELSBACH, BARR e HARGADON, 2005).

Os mesmos autores, entretanto, questionam a primazia dos esquemas em ações cognitivas e referem-se às evidências de que o contexto organizacional influencia o efeito da cognição em ação. E por isso propõem um abordagem que envolva a interação entre os esquemas e o contexto organizacional com o objetivo de criar a cognição situada, isto é, o entendimento e as percepções que são produtos da interação de um esquema prévio e um contexto em particular (ELSBACH, BARR e HARGADON, 2005).

Assim a cognição situada reside na dualidade – a interação recursiva – entre como os atributos de uma situação evocam e modelam um esquema particular e como os esquemas tornam particulares os atributos de uma situação saliente.

Elsbach, Barr e Hargadon (2005) concluem, então, que: (a) a cognição situada nas organizações é transitória ou com resultados temporalmente delimitados e que isso tem implicações nas pesquisas em níveis organizacionais de análise; (b) a cognição importante para explicar atividades em ou por organizações é criada a partir da ação; (c) pode haver padrões identificáveis de interação que dão origem a cognição situada nas organizações. Por isso, ao se prestar atenção nas interações momentâneas, pode-se ter melhor entendimento da situação e recriar as condições que conduzem a uma efetiva e desejada cognição situada tal como criatividade, inovação, processo decisório, aprendizagem e pensamento estratégico.

3 METODOLOGIA

O delineamento dos procedimentos metodológicos que foram utilizados para alcançar os objetivos desta pesquisa foi de natureza descritiva e exploratória; a escolha de procedimentos sistemáticos para a descrição e explicação dos fenômenos será predominantemente qualitativa e quanto aos procedimentos de coleta de dados, bibliográfica.

A abordagem qualitativa se justifica, sobretudo, por ser uma forma adequada de entender a natureza de um fenômeno social. Os estudos que empregam uma metodologia qualitativa podem descrever a complexidade de um determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais, contribuir no processo de mudança de determinado grupo, e possibilitar em maior nível de profundidade, o entendimento das particularidades de seus comportamentos.

Já a pesquisa descritiva busca conhecer as diversas situações e relações que ocorrem na vida social, política, econômica e demais aspectos do comportamento humano (CERVO e BERVIAN, 1996). A pesquisa descritiva pode assumir diversas formas, entre as quais, está o estudo exploratório que se restringe a definir os objetivos da pesquisa e buscar maiores informações sobre os assuntos que vão ser estudados. Tais estudos realizam descrições

precisas da situação e permitem descobrir as relações existentes entre os elementos componentes da mesma.

A técnica de pesquisa utilizada foi à bibliográfica, que permite explicar o problema a partir de referências teóricas publicadas. Ela pode ser realizada independentemente ou como parte da pesquisa descritiva. Em ambos os casos, busca conhecer ou analisar as contribuições culturais ou científicas do passado existentes sobre um determinado assunto, tema ou problema. Constitui parte da pesquisa descritiva quando é feita com intuito de recolher informações e conhecimentos prévios acerca de um problema para o qual se procura resposta (CERVO e BERVIAN, 1996).

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A teoria da administração pública está embasada em diferentes perspectivas teóricas que podem ser assim sintetizadas: (a) como uma parte do processo governamental e, portanto, tendo afinidade com a ciência política. Nesta visão a teoria da organização é simplesmente uma parte de uma teoria política mais ampla; (b) as organizações públicas são vistas como se fossem iguais às organizações privadas. Nesta visão, a teoria da organização pública constitui simplesmente parte de uma teoria organizacional mais ampla.

Como modelo, a administração pública evoluiu de uma perspectiva patrimonialista para uma perspectiva burocrática, baseada nos princípios do modelo ideal de Weber e depois para uma perspectiva mais gerencialista, denominada Nova Administração Pública (NAP), cujo fundamento é a utilização de um novo paradigma como modelo para relações políticas e administrativas, com vistas à construção de um novo perfil de Estado mais eficaz e melhor qualificado para a prestação de serviços públicos de qualidade e com menores custos para a sociedade.

Entretanto, Paula (2007) aponta que a Nova Administração Pública (NAP), nascida como uma expressão reelaborada pelas perspectivas gerencialistas não conseguiu – apesar de seu discurso participativo – incorporar a dimensão sociopolítica no escopo da gestão. E refere-se a isso como um grande limite para a metodologia.

DENHARDT (2011), por sua vez, argumenta que é possível se articular uma redefinição do campo da administração pública que inclua: (a) as perspectivas das abordagens anteriores – políticas, genéricas e profissionais; (b) a identificação da administração pública como um processo e (c) a ênfase na natureza política desse processo. E assim para o escopo deste trabalho se assume a perspectiva de que a administração pública “está interessada na gestão dos processos de mudança que buscam lograr os valores societários publicamente definidos” (DENHARDT, 2011, p. 30).

Buscando concretizar o desafio que se põe a partir da nova perspectiva que é colocada por Denhardt, é preciso que a administração pública repense seus pressupostos e seus instrumentos e ferramentas.

Uma dos instrumentos de que se utiliza a administração pública é o planejamento, que envolve um modo de pensar sobre o futuro, desenvolvido a partir da determinação de estados desejados e a avaliação e implementação de ações que permitam que tais estados sejam alcançados.

Já como propósito o planejamento pode ser descrito como o desenvolvimento de processos, técnicas e atitudes administrativas que permitem avaliar as implicações futuras de decisões presente.

Um tipo específico de planejamento é o estratégico, que proporciona sustentação metodológica para se estabelecer a melhor direção a ser seguida pela organização otimizando sua interação com o ambiente externo. Diz respeito tanto à formulação dos objetivos quanto a seleção dos cursos de ação a serem seguidos pela organização, levando-se em conta condições internas e externas.

Isso reforça a colocação de Mintzberg (2004) de que uma grande suposição da literatura de planejamento estratégico é de que “a formação de estratégia é um processo de planejamento, idealizado ou apoiado por planejadores, para planejar a fim de produzir planos” (p.41). Ao mesmo tempo, o autor chama atenção para o fato de que estratégia não se refere apenas a plano porque existem pelo menos 5 perspectivas que embasam a formulação da estratégia da organização, que são: (a) plano, (b) padrão, (c) pretexto, (d) perspectiva e (e) posição.

A partir desta colocação feita por Mintzberg, encontra-se no Planejamento Estratégico Situacional (PES) proposto por Matus (1997) uma alternativa. A característica essencial do modelo de planejamento proposto é o uso do conceito de situação, e que do ponto de vista prático, propõe planejar a partir das situações. Refere-se à ação intencional e reflexiva, onde o produtor da ação espera obter, conscientemente, determinados resultados numa situação de conflito ou cooperação com os outros (MATUS, 1997).

Para Matus (1997) não há ação à distância, atua-se apenas no presente. Sendo assim, a explicação de uma realidade não é independente de quem explica, para quem explica, de quem explica e para quem explica. Portanto, se a realidade não é a mesma, não pode ter a mesma explicação por parte dos diferentes atores sociais que ocupam situações diferentes no sistema. Em função disso o Planejamento Estratégico Situacional (PES) presume considerar uma explicação policêntrica da realidade.

A partir desta perspectiva de planejamento, podem-se encontrar na fundamentação da cognição situada elementos importantes que a sustentam. Entendendo-se a cognição situada como um quadro de percepção transitória que surge a partir da interação entre a cognição e o contexto, que por sua vez dirige a atenção, a interpretação e a ação dos indivíduos, percebe-se que há um vasto campo na área do conhecimento que envolve a administração pública que pode ser explorado a partir desta nova ótica.

Como o planejamento estratégico situacional prevê a construção do conhecimento a partir da situação, a perspectiva de que o conhecimento encontra-se na situação, pode então lhe sustentar.

Com essa premissa, a administração e gestão pública podem tomar o planejamento estratégico situacional como elemento ferramental principal construído a partir do indivíduo, o qual vai nortear as ações do gestor no sentido de alcançar os objetivos e os valores da sociedade, definidos por ela mesma.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A administração pública tem como objetivo ou finalidade ser responsável pela gestão do bem comum. Por isso deve buscar instrumentos que lhe permitam gerir os processos de mudança que concretizem objetivos publicamente definidos.

Um desses instrumentos, denominado planejamento estratégico vem sendo aplicado na gestão pública eminentemente a partir da perspectiva de estratégia como plano. Como todo enfoque metodológico sobre o planejamento é uma forma de pensar e conceber o planejamento mediante o desenvolvimento de um conjunto de categorias centrais com suas inter-relações que sejam capazes de representar as relações de direção e causa de um

problema, sugere-se que essa perspectiva para o planejamento estratégico na área pública seja substituída.

Como alternativa tem-se o Planejamento Estratégico Situacional (PES) que tem como premissa que a explicação de uma realidade não é independente de quem explica, para quem explica, de que posição explica e para quem explica. Portanto, se a realidade não é a mesma nas várias situações, não pode ter a mesma explicação por parte dos diferentes atores sociais que ocupam situações diferentes no sistema explicado. Em função disso o Planejamento Estratégico Situacional (PES) presume considerar uma explicação policêntrica da realidade.

Assim, parece pertinente que esta visão de planejamento deva ser sustentada pela idéia de que o conhecimento encontra-se indissociado da realidade.

Conclui-se que a perspectiva situacional do planejamento e sua ancoragem no aspecto da gestão do conhecimento, situado na cognição situada dos diferentes atores sociais, permitirá ao administrador público uma ação mais efetiva sobre a realidade.

6 REFERÊNCIAS

- AMATO, P.** Introdução à administração pública. Rio de Janeiro: FGV, 1971.
- BENNIS, W.** A invenção de uma vida. Rio de Janeiro: Campus, 1995.
- BRESSER PEREIRA, L. C.** Crise econômica e reforma do estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: Atlas, 1996.
- BROWN, J. S.; COLLINS, A.; DUGUID, P.** Situated Cognition and the Culture of Learning. Educational Researcher v.18, n.1, jan-fev, 1989, pp. 32-42.
- CAVALCANTI, M.** Gestão estratégica de negócios. São Paulo: Pioneira, 2001.
- CERVO, A. C.; BERVIAN, P.** A Metodologia científica. 4.ed.. São Paulo: Makron, 1996. 203p.
- CROZIER, M.** O fenômeno burocrático. Brasília: UNB, 1981.
- DENHARDT, R.** Teorias da Administração Pública. São Paulo, Cengage Learning, 2011.
- ELSBACH, K. D; BARR, P. S; HARGADON, A. B.** Identifying situated cognition in organizations. Organization Science, v. 16, n. 4, pp. 422-433, July–Aug. 2005.
- FORTIS, M. F. A.** Rumo à pós-modernidade em políticas públicas: a epistemologia situacional de Carlos Matus. RAE electron. [Online]. 2010, vol.9, n.2, pp. 0-0. ISSN 1676-5648. doi: 10.1590/S1676-56482010000200009.
- GAUS; WHITE; DUMOCK.** Fronteiras da administração pública. Rio de Janeiro: RSP, 1951.
- HOOD, C.** The ‘new public management’ in the 1980s: variations on a theme. Accounting, organizations and society 20. (2/3), p. 95-109, 1995.
- HUNG, D.; LOOI, C. K.; KOH, T. S.** Situated cognition and communities of practice: first person “lived Experiences”, Education Technology & Society, 7 (4), 193-200, 2004.
- KETTL, D. F.** The global public management revolution: a report on the transformation of governance. Washington: Brookings, 2000.
- LOPES, R.** A cidade intencional: o planejamento estratégico de cidades. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.
- MATUS, C.** Planificación de situaciones. México: Fondo de Cultura Económica, 1980.
- _____. Política y plan. Caracas: Iveplan (Instituto Venezolano de Planificación), 1984.
- _____. Política, planejamento e governo. Brasília: IPEA, 1993.
- _____. Política, planejamento & governo. 3ª ed. Brasília: IPEA, 1997.
- _____. O líder sem Estado-Maior. Trad. Giselda Barroso G. A Sauveur, São Paulo: FUNDEP, 2000.

_____. Teoria do jogo social. São Paulo: Fundap, 2005

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico. Porto Alegre: Bookman, 2000.

MINTZBERG, H. Ascensão e Queda do Planejamento Estratégico. Porto Alegre: Bookman, 2004.

MINTZBERG, H.; LAMPEL, J.; QUINN, J. B.; GHOSHAL, S. O Processo da estratégia. 4.ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

OLIVEIRA, D. P. R. de. Excelência na administração estratégica: a competitividade para administrar o futuro das empresas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

_____. Planejamento Estratégico: conceitos, metodologia e práticas. 20ª ed. São Paulo: Atlas, 2004.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. Reinventando o governo. Brasília: MH Comunicação, 1992.

PAULA, A. P. P. Por uma Nova Gestão Pública. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007

PINCHOT, E.; PINCHOT, D. O poder das pessoas. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

RAMOS, A. G. Administração e contexto brasileiro. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. Os modelos de administração pública como estratégias complementares para a coprodução do bem público. Revista de Ciências da Administração, v.11, n. 25, p. 97-114, set/dez 2009.

SCWARTZMANN, S. O Estado e a administração pública. Brasília: FUNCEP, 1987.

SOLOMON, M. Social Empiricism. Cambridge, MA: MIT Press, 2001.