
Uma reflexão teórica sobre a seleção de problemas públicos municipais para a gestão governamental

Saimelyn Aileen Forteza Rojas*

Hugo Maximiliano Pons Duarte**

RESUMO - O conceito de planejamento econômico tem renascido na agenda internacional e nas práticas visando a efetividade da gestão governamental inseridas na elaboração de políticas de desenvolvimento. No entanto, a incerteza parece dominar o panorama latino-americano, chamado a revisar o papel do Estado, melhorar a qualidade das políticas públicas e aumentar a efetividade do planejamento municipal. Observa-se que as experiências de planejamento municipal, examinadas na América Latina, são orientadas a diagnosticar os problemas presentes no município, os quais são traduzidos na forma de problemas. Neste sentido, este artigo objetiva avaliar a importância da identificação, análise e estruturação de problemas no marco do planejamento municipal, examinando algumas das técnicas e enfoques mais relevantes: Dunn, Leugn e S-CAD.

Palavras-chave: Planejamento. Planejamento municipal. Política pública. Análise de problemas.

1 INTRODUÇÃO

O conceito de planejamento tem renascido na agenda internacional e nos processos de elaboração de políticas de desenvolvimento. O discurso internacional defende mudanças nos campos político, social e econômico, além de demandas por maior equidade, modelos econômicos mais justos, aprofundamentos na democracia, mais transparência nos órgãos públicos e maior efetividade na gestão do desenvolvimento.

Esta necessidade surge porque as mudanças na sociedade atual não são acompanhadas por mudanças equivalentes nas instituições. A globalização, a profunda transformação tecnológica, o avanço científico, a pressão sobre o meio ambiente, as mudanças naturais na população e nas estruturas familiares, são só algumas das dimensões da vida social que apresentam tal descompasso institucional. Em consequência, as demandas continuam sem serem satisfeitas ou, pelo menos, canalizadas por caminhos de menor incerteza na agenda internacional dos governos. A incerteza que parece dominar o panorama latino-americano demanda uma revisão do papel do Estado, melhorar a qualidade das políticas públicas e aumentar a efetividade da gestão

*Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Camagüey. É professora auxiliar da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade de Holguín, Cuba, doutoranda em Ciências Econômicas e bolsista da CAPES na Universidade Federal do Paraná.

** Doutor em Ciências Econômicas. É professor titular da Universidade de Habana, pesquisador titular da Academia de Ciências de Cuba e vice-presidente da Associação Nacional de Economistas de Cuba.

do desenvolvimento.

O planejamento enquanto processo sóciopolítico parece reinstalar-se na visão e na prática da gestão pública, pois cada vez é maior a quantidade dos que exigem a revalorização do exercício do planejamento em nível global e territorial. No discurso internacional, a academia estabelece que o planejamento econômico, enquanto processo, se orienta basicamente para a solução de problemas, existindo várias propostas aplicáveis ao setor empresarial, não sendo assim no âmbito municipal.

Neste sentido, este artigo tem como objetivo analisar a importância da identificação, análise e estruturação de problemas no marco do planejamento municipal, para isso examinando algumas técnicas e enfoques, sendo as de Dunn, Leugn e o S-CAD algumas das mais relevantes.

2 O PLANEJAMENTO TERRITORIAL PARA O DESENVOLVIMENTO

Os problemas econômicos relacionados com o território¹, assim como seu funcionamento e desenvolvimento, constituíram o centro de atenção de alguns teóricos desde o século XIX e começo do século XX. Prova disso foram as tentativas de formular uma teoria da localização² e da produção, com o objetivo de determinar as condições que permitem assegurar o maior benefício econômico para uma empresa.

Logo o problema foi ampliado: não era apenas a localização ótima de uma empresa, mas o conjunto de relações que gravitavam em torno de um monopólio, o que levou a uma redefinição das teorias de análise do desenvolvimento regional. Surge assim a teoria espacial, tendo como um dos seus mais importantes representantes Walter Isard³. Entretanto, o tratamento que estas teorias dão à problemática do planejamento territorial é considerado por alguns pesquisadores como limitado.

Na mesma medida em que apareceram no tempo propostas para conceituar o planejamento enquanto processo, ocorreu o mesmo com o termo planejamento territorial. No

1 Sistema complexo, que funciona sob um emaranhado de relações econômicas, sociais e culturais, não como um simples suporte físico onde se desenvolve a atividade humana. A nova concepção do território que acompanha todas estas teorias é a de um espaço, que mesmo não perfeitamente delineado sob a ótica físico-espacial, abriga um conjunto de relações econômicas, políticas, sociais, históricas e naturais que lhe conferem coerência e caráter tangível, capaz de influenciar e ser tratado como um ator a mais no desenvolvimento. Entram nesta concepção as províncias e os municípios.

2 Johann Von Thünen enunciou a teoria sobre a localização de regiões agrárias, sobre sua obra pode consultar-se *Der isolierte staat in beziehung auf land-wirtschaft und nationalökonomie*, Hamburgo, 1826.

3 Representante da escola norte-americana de investigações regionais. No seu livro *Métodos de análise regional*, Filadélfia, 1960, expõe técnicas de análise regional, as quais, independentemente das suas limitações, constituíram uma importante contribuição neste campo.

Plano de Ordenamento Territorial de alguns municípios da República de Guatemala, define-se o planejamento territorial como um processo de tipo consensual e participativo, em sociedades democráticas, que serve para direcionar a tomada de decisões por parte dos órgãos do setor público. Similar a esta concepção é a que assume o Conselho de Municípios da República de El Salvador, ao afirmar que trata-se de um processo efetivamente organizado, de grande amplitude para obter um objetivo determinado, através do qual os governos, com a participação⁴ dos cidadãos, dos atores locais e com a assistência institucional, se reúnem para definir os mecanismos e a forma de elevar os níveis de desenvolvimento local⁵.

Constata-se como critério predominante na literatura especializada sobre o tema que, mesmo admitindo-se que existam diferenças que marcam o processo de planejamento econômico de acordo com as relações de propriedade, existe uma ênfase na participação dos cidadãos na sua concepção e controle, outorgando um caráter inovador ao processo geral dadas as vantagens qualitativas superiores que assume. Neste sentido, as experiências de planejamento municipal na América Latina, de acordo com os autores, no fundamental, orientam-se a diagnosticar o município, buscando identificar a situação presente nele, traduzida na forma de problemas, demandas sociais e possíveis soluções propostas pela população para à sua solução.

Alguns autores consideram que o diagnóstico municipal deve desempenhar um papel ativo como instrumento ou guia para a ação na tomada de decisões (LIRA, 2006). Toda decisão impacta positiva ou negativamente no balanço da gestão governamental, existindo três razões para que a avaliação conclua pela deficiência desta (MEDINA, 2010):

1. Caminha na direção errada em virtude de uma má seleção de projetos de governo, ou porque não são realizadas correções de rumo a tempo.
2. Um deficiente processamento do projeto eleito, que não leva em consideração os aspectos políticos e técnicos, acarretando custos políticos ou econômicos excessivos a cada decisão.
3. A gerência de problemas e operações é deficiente e, em consequência disto, é baixa

4 Do latim *participatio* (-*ônis*) expressa uma relação unívoca de integração-recepção que contribui para entender seu duplo caráter, ao gerar ações e enriquecimento dos sujeitos participantes. Significa fazer parte de alguma coisa e com alguém; ter parte em, ou fazer parte de algum fenômeno ou processo. Ver Fernandez (1996).

5 É pertinente esclarecer que o planejamento ocorre em contextos determinados e assume a forma de interesses socioeconômicos determinados, dadas as relações de propriedade sob as quais ocorre. Assim, não pode existir igualdade entre o planejamento no socialismo e o planejamento no capitalismo de maneira independente ao nível ou estrutura em questão (PONS; USET, 2007), o que é válido, também, para a concepção de planejamento territorial.

a capacidade de executar o que foi decidido.

Isto posto, nos últimos anos observa-se que muitos pesquisadores (DUNN, 2007; BURBANO, 2009) atribuem importância crucial, na fase de diagnóstico, aos processos de identificação e gerência de problemas municipais. Diferentes propostas metodológicas focadas nestes processos baseiam-se no uso da estatística multivariada e na econometria, visando caracterizar o nível de desenvolvimento atingido pelos municípios e o emprego de técnicas⁶ não convencionais para estudos de fenômenos relacionados ao desenvolvimento social, que permitam, em última instância, identificar problemas na fase de diagnóstico.

Em relação a este último aspecto, a definição das fases ou etapas do processo de planejamento territorial resulta ser uma extrapolação do processo em nível empresarial e institucional (DIOS, 2010), fazendo com que muitos autores tentem realizar propostas no sentido de delimitar e adaptar essas metodologias ao campo municipal. Alguns pesquisadores (Dios, 2004; Méndez, 2010; Sánchez, 2010) identificam, de modo geral, as seguintes etapas ou fases do processo: formulação da missão; diagnóstico da estratégia; política; planos operacionais; controle e apoio.

Assim sendo, desde a concepção do sistema, este processo abrange outros, com suas funções específicas e, independentemente do nome que leva a fase, este possui uma sequência lógica que deve permitir conhecer a realidade do município com vistas à projeção do seu futuro, traduzindo-se: na investigação e identificação dos fatores responsáveis pelo desenvolvimento; no aproveitamento do potencial de desenvolvimento endógeno dos territórios; em propiciar o aumento da participação e da ação coordenada; no desenho de estratégias de organização, de aprendizado coletivo e de desenvolvimento (DIOS, 2010).

Neste sentido, o Planejamento Estratégico Situacional (PES), na sua formulação e execução, permite o resultado ou produto de que precisam os governos para verter o processo de planejamento no município. Luis Burbano (2009) no seu livro *A seleção de problemas públicos*, radiografa de modo simplificado este processo e conclui que é perfeitamente aplicável ao município. Burbano (2009) define que é precisamente a primeira fase, a que se dedica à identificação e explicação de problemas no município, e por opção dos autores deste artigo, a que assume extraordinária importância, constituindo a base informativa do resto do processo. Esta opinião

⁶ Os índices e as técnicas estatísticas não constituem instrumentos rígidos de análise nem podem, na prática, pretender representar a totalidade da realidade social do objeto do diagnóstico - neste caso o município -, já que as bases de dados utilizadas são as disponibilizadas pelos sistemas nacionais de estatísticas. A maior parte destas informações é elaborada a base de estimativas e, constata-se, existem diferenças entre os valores dos órgãos informantes e dos órgãos receptores.

se articula com o ciclo da política pública, mesmo que sob uma imagem própria ligada a problemas específicos.

Em paralelo, no discurso internacional a academia propõe que o planejamento enquanto processo⁷, na essência, orienta-se para a solução de problemas. Porém, isto tem um grau de complexidade que dificulta o processo em si, dado que existem problemas de diferentes tipos, os quais podem ser classificados em: bem estruturados e mal-estruturados (MITROFF, 1983).

Assim, alguns autores propõem que a seleção de problemas no âmbito municipal marca o ápice da qualidade dos resultados de um governo e, em última instância, determina seu nível de aceitabilidade, dado que a arte de governar é a arte de selecionar problemas de maneira sistemática para construir, desde o início do governo no município, um balanço global de gestão positivo (MEDINA, 2009). Portanto, os métodos de seleção de problemas constituem ferramentas essenciais de governo e instrumentos para determinar uma agenda pública sólida.

Neste sentido, o PES utiliza dois métodos:

- a. A análise de macroproblemas e;
- b. O protocolo de seleção de problemas.

No entanto, tem que ser considerado que o município enquanto território é definido como um sistema complexo, determinado pelo sistema de relações que o habitam e, por metodologia, a primeira etapa do processo mostrada por Burbano é a que maiores deficiência e complexidade apresenta no seu exercício, dadas as inúmeras variáveis propostas por diversos pesquisadores para a seleção de problemas que, além disto, frequentemente, apresentam-se dispersas e não desenhadas em condições de serem aplicadas nos territórios. Sem contar as dificuldades inerentes à definição do que seja um problema de âmbito municipal.

A seguir, os autores tentarão abordar alguns dos enfoques fundamentais para a seleção de problemas públicos no marco do município, com o objetivo de expor algumas variantes que, mesmo sem serem as únicas, possam facilitar à sua compreensão visando sua aplicabilidade ao campo municipal.

⁷ Na realidade, o planejamento econômico, enquanto processo, ajusta-se à solução de problemas, enquanto uma das suas funções fundamentais é a de conseguir um equilíbrio adequado entre as necessidades e os recursos para à sua satisfação, a partir de uma visão ortodoxa. Neste contexto, é vista como um processo de administração, em que o plano desempenha o papel de instrumento de direção. Estabelece-se assim, a partir da ótica dos autores, uma diferença entre planejamento como processo e o plano como direção. Este último atinge maior valor como instrumento de direção na medida em que incrementa a participação dos atores sociais na sua realização e aprovação.

3 ALGUNS ENFOQUES PARA A SELEÇÃO DE PROBLEMAS PÚBLICOS NO MUNICÍPIO

A política pública é uma resposta a problemas que são detectados, definindo ações e medidas para sua solução. Porém, caso estejam mal-estruturados, os problemas poderão gerar políticas equivocadas. Esta possibilidade demanda a aplicação de enfoques e técnicas para identificar, estruturar e classificar problemas públicos. A seguir, faz-se uma breve referência a alguns dos enfoques mais utilizados.

3.1 O ENFOQUE DUNN

Existem métodos e técnicas que permitem um certo grau de certeza na identificação de problemas e que facilitam a busca de soluções. Entre eles é significativa a análise de William Dunn, a qual oferece métodos e técnicas de utilidade para cobrir desde a definição do problema até sua especificação. A chave é que esta estratégia de pesquisa se baseia na redefinição heurística do problema, ou seja, uma tentativa constante de reformular o problema em termos aproveitáveis.

Quatro dos métodos apresentados por Dunn são particularmente úteis:

1. Análise de classificação
2. Análise de supostos
3. Análise hierárquica
4. Análise sinérgica

Uma breve discussão de cada um, no sentido de serem utilizados no processo de planejamento territorial, é apresentada a seguir.

3.1.1 As características e usos da análise de classificação

A análise de classificação encontra seu uso na política pública enquanto medida de esclarecimento de conceitos. Isto é, ajuda a determinar quando os termos utilizados na estruturação de problemas são exaustivos (cobrindo todos os casos possíveis), consistentes e relevantes para o problema em questão. Por exemplo, em política de desenvolvimento territorial, nos ajuda a distinguir a definição de “polo de desenvolvimento” de outros relacionados, tais como “polo de crescimento”, “setorial”, “infraestrutura”, “corredor” e “crescimento endógeno”. Ao

mesmo tempo, permite distinguir o fenômeno. Por exemplo, se o desemprego é visto como um problema no presente, a análise de classificação pode ser usada para distinguir entre os tipos de desemprego “cíclico”, “estacionário” e “crônico”. Algo similar acontece com a disparidade entre diferentes zonas de um país, por exemplo, entre a região oriental e a ocidental. Pode-se assegurar que os sistemas de classificação que utilizamos para ajudar a estruturar um problema de política pública são pertinentes a uma situação problemática e logicamente consistente seguindo certas regras (ver Dunn, 1994, p. 66-167).

3.1.2 As características e usos da análise de supostos

A análise de supostos (DUNN, 1994, p. 178) é uma técnica particularmente útil no contexto do enfoque S-CAD de análise de política⁸. Basicamente, oferece um método para determinar quando a pressuposição de conflitos sobre um problema tem sido identificada, designada, descontada ou sintetizada. A principal utilidade da análise de supostos em termos de estruturação de problema é enquanto meio de contrabalançar:

- A perspectiva dos atores-chave;
- A falha da aproximação sistemática alternativa aos problemas de política;
- O sentido convencional do nível governamental na estrutura;
- A tendência a valorar enfoques de solução de problemas mediante características superficiais (por exemplo, consistência lógica) mais do que com base em supostos.

Observe-se que esta análise é particularmente útil em situações de elevados conflitos, por exemplo, onde Dunn (1994, p. 178) expõe que “os analistas políticos, elaboradores e outros responsáveis não podem concordar em como formular o problema”. A análise de supostos faz parte de um invólucro de procedimentos específicos utilizados em fases sucessivas (ver Dunn, 1994, p. 179).

3.1.3 As características e usos da análise hierárquica

No seu fulcro, a análise hierárquica esta relacionada a um problema de causalidade na observação de situações problemáticas. Esta forma de análise tem sido construída como uma hierarquia de três causas:

8 Da forma como tem sido formalizado por Leung, em seu S-CAD (em inglês), o enfoque de subjetividade-consistência, idoneidade e dependência.

1. Possível (remota, mas pode ajudar a contar para a “frustração da expectativa”);
2. Provável (parecida, mas o vínculo não pode ser provado);
3. Acionável (existe uma relação causal conhecida, tal com entre a esperança de vida ao nascer enquanto fator que contribui à qualidade de vida).

Precisamente dada sua relação com a causalidade, a análise hierárquica é menos exata em termos de precisão que outras técnicas descritas anteriormente. Porém, é provavelmente correto quando se argumenta que “é útil ter um marco conceitual que indique as muitas causas que podem estar operando numa situação.” (DUNN, 1994, p. 170).

3.1.4 As características e usos da análise sinérgica na estruturação de problemas

A análise sinérgica ajuda a compreender os problemas mal-estruturados. Como Dunn (1994, p. 173) assinala, a sinergia se baseia no suposto de que o “cuidado de relações idênticas ou similares entre os problemas incrementará amplamente a capacidade de solução de problemas dos analistas.” De acordo com Patton e Sawicki (1993, p. 193-240), o processo sinérgico “envolve ambos, fazendo o estranho familiar e fazendo o familiar estranho.”

Especificamente, este tipo de analogia é direta, deste modo o analista busca relações similares entre dois ou mais problemas ou situações. O ponto-chave está em que os analistas podem usar experiências passadas na lide de outros problemas para informar seu comportamento em situações presentes. É também possível que as analogias possam ser encontradas na experiência de outros, como nas comparações provinciais/estaduais, que pudessem ser denominadas analogias espaciais.

Das outras três analogias existentes, pessoal, simbólica e fantasia, as analogias pessoais são talvez mais extensas. Certamente, desenvolver uma empatia para problemas experimentados por outros políticos pode não ajudar, mas contribui com valores esclarecedores, sendo fundamental para a definição do problema.

Algumas implicações, a partir da ótica de Dunn, merecem ser citadas para possibilitar o avanço dos analistas na estruturação de problemas de políticas, tais como:

- Os valores ou preferências e, mais especificamente, as preferências dos depositários em qualquer situação de decisão política, devem ocupar o centro da análise. Como Patton e Sawicki (1993, p. 149) apontam “os problemas podem ser verificados, de-

finidos [redefinidos] e detalhados somente com relação aos valores dos grupos ou indivíduos envolvidos. O analista deve entender os valores e assinalar a definição do problema e sua origem.”.

- O processo de definição do problema ou de estruturação do problema é de natureza heurística.
- Por requerer certo marco conceitual, a definição do problema permite, e até impulsiona, aos analistas e formuladores de política a incorporação dos seus valores ou preferências numa equação de, pelo menos, primeiro grau. Diz Parsons (1995, p. 88) que “definindo um problema, os analistas e os políticos pulam dentro do problema. A análise é participação no problema, não é simplesmente observação do problema.”.

Os analistas Hogwood e Gunn (1984, p. 268) sugerem que a análise pode prover um contrabalanço mediante o avanço dos supostos sobre os fatos e valores gerados nas definições de um problema e das propostas de soluções e, analisando criticamente os muitos pressupostos implícitos com técnicas particulares, a respeito do critério para políticas desejáveis e dos processos mediante os quais as decisões são realizadas. Na base destas formulações de Dunn, Pal e Potter, é possível sugerir uma prática passo a passo para gerar liderança na definição de problemas públicos no marco do município:

- a. Ter certeza de que o problema tenha sido corretamente estabelecido.
- b. Ter certeza que o problema foi estabelecido tornando o objetivo explícito, acessível, mensurável e atingível.
- c. Examinar as limitações das diversas formulações de um problema de maneira crítica.
- d. Combinar o campo político.

Para desta forma poder:

- Identificar a política afetada pelo problema, incluindo (PROSS, 1995, p. 265) “agrupamento de agências de governo, grupos de pressão, imprensa popular e in-

divíduos, incluindo acadêmicos, os quais, por várias razões, possuem interesses em campos particulares da política e tentam influir nela”.

- Identificar os atores-chave e determinar as barreiras fixadas para a definição e redefinição de problemas.
- Identificar os objetivos normativos (*i.e.*, valores e preferências sublinhadas) e os objetivos políticos (valores de atores particulares) em jogo.

A adoção destes passos pode ajudar a resolver as preocupações de Dunn e Leung sobre os valores de múltiplos depositários que em qualquer política devem ser levados em consideração. Além disto, é necessário trabalhar para desenvolver uma aproximação que possa melhorar nossa competência na definição de problema, geralmente considerada como o passo mais importante e difícil da análise política. A razão de que seja tão importante é que a solução política deriva do problema definido.

Em resumo, parece que:

- Os problemas públicos são mal definidos.
- Achar as soluções para estes problemas deve ser, necessariamente, um processo heurístico, aprendendo com os erros e com os êxitos.
- Uma grande parte do trabalho envolvido na análise é a definição do problema.

O enfoque de Dunn constitui uma ajuda para tornar nosso trabalho analítico mais sistemático. Para tirar o melhor disto, é necessário primeiro prestar atenção na definição de um marco conceitual coerente que permita orientar e localizar-se no trabalho.

3.2 O ENFOQUE S-CAD (S-CID EM ESPANHOL)⁹ NA ANÁLISE POLÍTICA: UM MARCO CONCEITUAL

No enfoque de Leung (1985, p. 109), há uma deliberada intenção de acomodar tanto a necessidade de ser sistêmico quanto a realidade de que “diferentes atores possuem diferentes informações, expectativas, valores e opções”. O enfoque é articulado em termos de três exames:

⁹ É mantida a sigla em inglês ao longo do tema para respeitar a nomenclatura original do autor.

1. Consistência
2. Idoneidade
3. Dependência

Consistência: brevemente, centraliza-se o exame no sentido de assegurar que valores, objetivos, estratégias e resultados estejam vinculados logicamente. Leung (1985, p. 68) sugere, por exemplo, que um dos problemas mais comuns na análise de política é o erro de comparação entre os objetivos e as estratégias. O resultado pode ser um “programa buscando uma política” ou políticas com objetivos contraditórios. Por exemplo, a política de desenvolvimento regional no Canadá, da maneira como tem sido aplicada na Nova Escócia e em outros lugares, foi durante anos implementada com o objetivo de “incrementar oportunidades de emprego e renda”. Todavia, de acordo com os economistas, estas são metas contraditórias - é possível maximizar renda e emprego enquanto temas políticos, mas não ao mesmo tempo.

Idoneidade: este exame, no conceito econômico, destaca a questão da idoneidade dos objetivos e das estratégias, incluindo os instrumentos e os recursos, na implementação de um dos objetivos. Leung (1985, p. 81) concebe amplamente os recursos como: materiais, humanos (habilidades, treinamentos e *expertise*), políticos (boas intenções, força política e favores políticos), informação e tempo. A idoneidade é um exame sequencial feito em duas partes, segundo o enfoque de Leung: necessidade e suficiência. Usando a relação de objetivos e valores como ilustração, Leung (1985, p. 82) argumenta que “o exame de necessidade estabelece a relevância e necessidade de um objetivo. O exame de suficiência verifica se o objetivo satisfaz um valor particular do conjunto de valores”.

Dependência: este exame envolve considerações políticas e práticas. Com respeito à dependência política, Leung (1985, p. 97) argumenta que “assegurando a legitimidade de uma política, deseja-se gerar apoio e neutralizar a oposição. Necessita-se identificar os aliados e os adversários, de maneira que se possa fortalecer vínculos, quebrando a oposição e realizando negociações”. As considerações práticas derivam de dois aspectos da implementação de políticas, por exemplo (LEUNG, 1985, p. 103):

1. Assegurar a cooperação e colaboração da população e das organizações que participam do processo.
2. A geração de respostas desejadas pela população e pelas organizações no processo

de implementação.

Um elemento chave do teste de Leung é que cada ator adota o caráter de peça nas tarefas analíticas. Como um todo, o enfoque de Leung oferece um marco para que a análise possa ser utilizada por todos os atores num cenário de decisão política. Isso injeta forte dose de sentido comum dentro do processo que, assim, pode mostrar-se tecnicamente elevado e permite aos envolvidos, incluindo a população, reconciliar os diferentes tipos de conhecimento político.

Isto não significa que este enfoque esteja desprovido de debilidades. Por exemplo, Leung dedica pouca consideração ao “interesse público” oposto à soma dos interesses individuais no manejo de preferências e valores. Mais ainda, é comumente difícil, em termos de tempo e recursos, identificar todos os atores-chave, deixando a sós todos os atores que possuem um papel em qualquer cenário político. Finalmente, este autor parece superar dificuldades geradas de problemas “mal-estruturados” e a dificuldade de administrar uma situação em que existem muitos valores e muitos objetivos, que é, frequentemente, o caso no processo de elaboração de políticas públicas e estratégias territoriais.

No entanto, o enfoque S-CAD estabelece um marco para a análise que nos permite uma melhor compreensão dos diferentes fatores que trabalham em uma situação de análise política, incluindo os valores, e isto nos leva sistematicamente em direção à adoção de ações políticas. Para fazer melhor uso do enfoque, é necessário desenvolver técnicas para cada passo e procedimentos consistentes com suas aplicações.

A aplicação destes enfoques para a análise territorial pode contribuir à tomada de decisões neste nível, assim como para a definição de prioridades visando o conhecimento do espaço que será objeto do planejamento. Portanto, caso seja produzido um conhecimento relevante, é necessário adicionar rigor em todas as etapas do processo sistêmico de análise política.

A análise, então, surge como um processo de pensamento lógico para a solução de uma situação de conflito ou problema. No entanto, também devemos ponderar a tensão que existe e existirá no setor público entre a necessidade de atuar racionalmente ou sistemicamente e a realidade em que uma parte majoritária da política não é racional. O desafio, em matéria de análise política e pública, é o desenvolvimento de um marco conceitual coerente para a análise, que permita sistematicidade e sensibilidade em relação aos valores próprios da natureza do trabalho analítico.

4 CONCLUSÕES

A modo de conclusão, é possível estabelecer que:

- Independentemente da extensão territorial do município selecionado para o exercício do planejamento, levando em consideração as tendências atuais no plano internacional relativo ao processo de planejamento municipal, é relevante que os planejadores conheçam, dominem e apliquem os instrumentos e técnicas para a análise de problemas.
- Resulta imprescindível a referência à identificação e classificação do problema partindo do pressuposto de que a política pública é, entre outras coisas, uma resposta aos problemas que são identificados.
- O processo de identificação, estruturação e classificação de problemas oferece a possibilidade de assegurar as ações e medidas à sua solução.
- Um princípio fundamental é que um problema mal-estruturado gerará uma política equivocada visando sua solução. Portanto, a análise e a estruturação de problemas, em última instância, permitirão sustentar, a partir de uma ótica mais explícita e científica, os fundamentos em termos dos problemas a serem incluídos na agenda do governo para o período do mandato, o que, por sua vez, se traduz num conhecimento tácito da realidade no âmbito do desenvolvimento local do município em questão.

REFERÊNCIAS

- ARMIJO, M. Planificación estratégica gubernamental, sistemas de seguimiento y evaluación del desempeño. In: ILPES/CEPAL (Ed.). **Apoyo a la gestión presupuestaria en Guatemala**. Guatemala, 2009.
- BARDACH, E. **A practical guide for policy analysis**. Londres: Chatam House Publishers: Seven Bridge Press, 2000.
- BAUMGARTNER, F.; JONES, B. **Agendas and instability in american politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- BID. **Guía metodológica básica para la planificación participativa del desarrollo local basada en los objetivos del milenio**. San Salvador, 2007.
- BURBANO, L. **La selección de problemas públicos**. Venezuela: Fundación Altadir, 2009.
- CORPORACIÓN DE MUNICIPALIDADES DE LA REPÚBLICA DEL SALVADOR. **Planificación del desarrollo** - Programa de capacitación a la gestión pública local para candidatos a alcaldes y consejos municipales electos en programa PROMUDE/GTS. El Salvador: Asesoramiento en el Fomento Municipal y la Descentralización, 2009.
- COSTA FILHO, A. Inflexiones recientes en el análisis prospectivo. In: ILPES. **Prospectiva: construcción social de futuro**. Cali: Universidad del Valle, 1997.
- DIOS, A. de. **Planificación estratégica territorial, gestión del desarrollo local**. Holguín,

2010.

DUNN, W. **Public policy analysis: an introduction**. 2 ed. Nova York: Prentice Hall, 1994.

FERNANDÉZ, O. Cuba, participación popular y sociedad. In: EDICIONES CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE AMÉRICA (Ed.). **Cuba, los restos del futuro**. La Habana, 1996.

GONZÁLEZ, A. **Planificación global de la economía nacional**. La Habana: Ministerio de Economía y Planificación, 2004.

HOGWOOD, B.; LEWIS, G. **Policy analysis for the real world**. Oxford: Oxford University Press, 1984.

ISARD, W. **Métodos de análisis regional**. Cambridge: MIT Press, 1960.

JIMÉNEZ, F.; PONS, H.; GONZÁLEZ, E. **Gestión pública**: algunas definiciones, conceptos y aplicaciones. La Habana: Centro de Estudios de Economía y Planificación, 2003.

KINDONG, J. **Agendas, alternatives and public policies**. 2 ed. New York: Harper Collins, 1995.

LEUNG, H. **Towards a subjective approach to policy planning and evaluation**: common-sense structured. Winnipeg: Ronald P. Frye, 1985.

LIRA, L. Revalorización de la planificación del desarrollo. **Cuadernos del ILPES**, Santiago de Chile, n. 59, 2006.

MACRAE, D.; WHITTINGTON, D. **Expert advice for policy choice**. Washington: Georgetown University Press, 1997.

MARTINEZ, L. Planificación del desarrollo. In: CEPAL. **Curso de planificación del desarrollo y protección social**. Guatemala, 2010.

MEDINA, J. Las funciones básicas de la planificación. In: ILPES. **Curso planificación y gestión estratégica de las políticas públicas**. Santa Cruz de la Sierra, 2009.

MENDEZ, E. **Seminario sobre planificación territorial**. Provincias Orientales: CEEP-MEP, 2010.

MENY, I.; THOENIG, J. **Las políticas públicas**. Barcelona: Ariel, 1992.

MIRTROFF, I. **El lado subjetivo de la ciencia**: una investigación filosófica en la psicología de los científicos de la luna de Apolo. California: Intersystems Publishers, 1984.

PAL, L. **Beyond policy analysis**: public issue management in turbulent times. Toronto: ITP Nelson, 1997.

PATTON, C.; SAWICKI, D. **Basic Methods of policy analysis and planning**. Toronto: Prentice Hall, 1993.

PLAN de ordenamiento territorial municipal, en gestión, planificación, ordenamiento y desarrollo territorial. Disponible en: <<http://planificacionestrategicamunicipal.blogspot.com/2008/01/plan-de-ordenamiento-territorial.html>>.

PONS, H. *et al.* **La planificación como aspecto esencial del proceso de dirección**. La Habana: Planificación, Pueblo y Educación, 2007.

ROBERT, A. **El control de gestión**: marco, entorno y proceso. Barcelona: Harvard Business School, 1998.

RUFIÁN, D. El régimen jurídico de la planificación en América Latina. **Cuadernos del ILPES**, Santiago de Chile, n. 37, 1996.

SANCHEZ, N. **Planificación estratégica municipal**: el caso de Urbano Noris. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) - Centro de Estudios sobre la Economía Cubana, Universidad de La Habana, La Habana, 2010.

SORIANO, M. Introducción a la planificación del desarrollo. In: ONU. **III Curso básico de capacitación en planificación y gerencia**. FAO, 2007.

VIGOA, C. Herramientas básicas para el planificador. La Habana: Centro de Estudios de Economía y Planificación, 2006.

VON THÜNEN, J. **Der isolierte staat in beziehung auf land-wirtschaft und nationalökonomie**. Hamburgo: G. Fischer, 1826.

