

2ª Edição

Política, Planejamento & Governo

Carlos Matus

Tomo I

ipea 143

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO



Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

O IPEA é uma fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, cujas finalidades são: auxiliar o Ministro do Planejamento e Orçamento na elaboração e no acompanhamento da política econômica; prover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscais, anuais, externas e de desenvolvimento setorial.

Presidente

Fernando Rezende

DIRETORIA

Claudio Monteiro Considera

Gustavo Maia Gomes

Luís Fernando Tironi

Luiz Antonio de Souza Cordeiro

Para informações sobre aquisição das publicações do IPEA:

SERVIÇO EDITORIAL

Brasília, DF

SBS, Q. 1, Bl. J,

Ed. BNDES — 10^o andar

Cep: 70076-900

(061) 325 5314

Rio de Janeiro, RJ

Av. Presidente Antonio Carlos,

51 — 14^o andar

Cep: 20020-010

(021) 220 5533

COORDENAÇÃO DO SERVIÇO EDITORIAL

Liliana Simões Pinheiro

Coordenadora

Política, Planejamento & Governo

Tomo I

1ª edição
1993

Política, Planejamento & Governo

Carlos Matus

Tomo I

ipea 143

Brasília, 1996

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada — IPEA

Matus, Carlos

Política, planejamento & governo. 2. ed. — Brasília: IPEA, 1996.

2.v — (Série IPEA, 143)

1. Planejamento — Teoria. 2. Planejamento Estratégico.
I. Título. II. Série

CDD 338.9

A produção editorial deste volume contou com o apoio financeiro do Projeto BRA 92/029 (PNUD — Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) e do Programa de Gerenciamento do Setor Público — GESEP/BIRD.

Índice

PREFÁCIO À EDIÇÃO BRASILEIRA

TOMO I

PARTE I

TEORIA SOCIAL E TEORIA DO PLANEJAMENTO

1.	O Planejamento como um Problema entre os Homens	9
2.	Necessitamos Planejar?	17
3.	Os Recursos de Cálculo do Planejamento e o Governo de Situações	29
4.	Como não se Pode Planejar	35
5.	Eu Planejo, Tu Planejas	49
6.	Os Atores Sociais Planejam em Qualquer Situação, mas com Métodos Distintos	55
7.	O Triângulo de Governo	59
8.	O Tempo no Planejamento	63
9.	Epistemologia do Planejamento	71
10.	Teoria da Ação e Teoria do Planejamento	81
11.	O Processo de Produção Social	99
12.	A Incerteza Domina o Processo Social	135
13.	O Cálculo Social Interativo	145

14. Problemas Bem-Estruturados e Quase-Estruturados	181
15. O Conceito de Estratégia	191

PARTE II

OS FUNDAMENTOS DO PLANEJAMENTO SITUACIONAL

1. Em que Casos é Pertinente o Planejamento Situacional?	199
2. O Conceito de Situação	203
3. Precisão e Medição de Situações	223
4. Os Atores Sociais e a Mudança Situacional	227
5. A Mudança Situacional	235
6. Situação-Objetivo	243
7. Programa Direcional e Cenários de Planejamento	247
8. A Estrutura Modular do Plano: problemas e operações	255
9. O Vocabulário Mínimo do Planejamento Situacional com palavras	285

FORMO II

PARTE III

OS QUATRO MOMENTOS DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO SITUACIONAL

1. O Conceito de Momento	297
2. O Momento Explicativo	303
3. O Momento Normativo	335
4. O Momento Estratégico	403
5. O Momento Tático-Operacional	481

PARTE IV

CONCLUSÕES E GLOSSÁRIOS DE CONCEITOS

1. Conclusões Finais	557
2. Glossário de Conceitos	569
3. Bibliografia	587

Prefácio à Edição Brasileira

O Brasil foi um dos primeiros países do continente a se interessar pelo Planejamento Estratégico Situacional. O estilo brasileiro, com seu modo sintético de se referir a este método, criou a sigla PES, como hoje é amplamente conhecido este método de planejamento estratégico governamental. Num plano muito abstrato, tem como origem a obra "Planificación de Situaciones" (Fondo de Cultura Económica, México, 1978) e desenvolve-se de forma mais concreta em "Política, Planificación y Gobierno", cuja tradução aqui se apresenta.

Por diversas vias, o conteúdo deste livro já foi divulgado em língua portuguesa, ou numa combinação de línguas que os brasileiros designam como "portunhol". No início, meus esforços foram na maior parte envidados no Brasil, apesar de não dominar o idioma. O CENDEC, órgão integrado ao IPEA, empenhou-se na renovação do planejamento tradicional a partir do final de 1988 e, deste ano até 1992, ministrei dez cursos para o IPEA/CENDEC, três cursos para a Sudene, um para o Dieese, dois para o governo de Pernambuco, um para o BNDES, um para a Fundação Nacional de Saúde, três cursos para partidos políticos, dois para a Receita Federal e um curso para a Fundap de São Paulo. Foram, no total, vinte e quatro cursos em pouco mais de quatro anos; um grande esforço de difusão.

Em 1984 a Venezuela havia dado início a esse processo de renovação com a experiência do VII Plan de la Nación. No entanto, a semente ali caiu em solo não preparado; os frutos só vieram vários anos mais tarde com a experiência de modernização do Conzuplan no estado de Zulia.

Este livro, agora editado em português, foi escrito em 1987 com o título "Política, Planificación y Gobierno", pouco antes de se iniciar a difusão do PES no Brasil. Reflete o estágio de desenvolvimento teórico do Planejamento Estratégico Situacional nesta época em que ainda não tinha passado por uma reavaliação prática consistente. Entre 1987 e 1993, a Fundación Altadir, que presido, viveu uma riquíssima e variada experiência de assessoria que, certamente, veio fortalecer a proposta teórica. No entanto, não quis revisar o conteúdo desta obra por dois motivos.

O primeiro está no fato de que as experiências práticas desenvolvidas na Venezuela (nos Departamentos de Risaralda e Huila do estado de Zulia), na Colômbia (em Cartagena de Indias e em Valledupar), na Vice-Presidência do Equador (Conade) e em dois ou três partidos políticos latino-americanos reafirmaram a potência da teoria tal como originalmente concebida. O mesmo ocorre com o MAPP, forma muito simplificada do PES, de ampla aplicação nas organizações sindicais do Brasil e em diversos municípios da Colômbia e do Equador. Os fundamentos teóricos do PES, baseados a teoria das situações e no pensamento estratégico próprio do cálculo interativo não requerem, por enquanto, uma revisão.

O segundo motivo está em que as inovações teóricas e os métodos resultantes da experiência prática serão apresentados em duas obras a serem publicadas em breve: a segunda edição, completamente renovada, de "Adeus, Senhor Presidente", e um novo livro com o título "El líder sin Estado Mayor". Com efeito, a prática gerou inovações teóricas e métodos em áreas importantes do PES, tais como: o processamento de problemas, a análise de viabilidade política, a análise situacional, o monitoramento de problemas, a modernização dos sistemas de agenda dos dirigentes, a organização de gabinetes de trabalho de altos dirigentes, a análise de confiabilidade de um plano, a montagem de sistemas de petição e prestação de contas por desempenho, a articulação prática entre plano e orçamento, a superação do conceito rígido e parcial de bancos de projetos de investimento pelo conceito de arquivo de operações, a implantação de unidades de processamento técnico-político (UPT) próximas e com contato imediato com o governante, a teoria das macroorganizações, as estratégias de modernização institucional, e a montagem de sistemas de direção estratégica.

O PES está vencendo a inércia; tem crescido a aplicação do método na América Latina. Há atualmente órgãos governamentais, partidos políticos e governantes que começam a aplicar a análise situacional. Embora de forma rudimentar, há planos nacionais que aplicam o enfoque proposto neste livro. O avanço tem sido vertiginoso nos últimos três anos, dado que atende a uma necessidade efetiva na área governamental. É um método de planejamento estratégico governamental claramente distinto do planejamento tradicional e do planejamento estratégico empresarial. Ele é concebido como uma ferramenta ao serviço do dirigente político moderno, no governo ou na oposição, por isso permitirá resgatar o valor prático do planejamento, bem como superar a improvisação, a politicagem e o tecnocratismo, uma vez que permite abordar os problemas técnico-políticos reais que o governante deve enfrentar.

Espero que esta edição em português renove o interesse dos brasileiros em elevar a qualidade de seus sistemas de direção e que contribua para o avanço do pensamento estratégico, deixando para trás o barbarismo político e o barbarismo tecnocrático, extremamente simplistas e indesejáveis.

*Carlos Matus
Caracas, outubro de 1993*

TOMO I

POLÍTICA, PLANEJAMENTO E GOVERNO

PARTE I

TEORIA SOCIAL E TEORIA DO PLANEJAMENTO

1

O Planejamento como um Problema entre os Homens

Qualquer cidadão de um país pode-se perguntar, com razão, qual o seu papel na conformação do futuro. Estamos caminhando para onde queremos? Fazemos o suficiente para alcançá-lo? O problema consiste em saber se somos arrastados pela força da correnteza do rio dos acontecimentos em direção a um fim desconhecido ou se sabemos onde chegar e estamos conduzindo, ou contribuindo para conduzir o movimento das coisas nesta direção.

Somos arrastados ou conduzimos? Nós hoje vivemos o que antes era o futuro e todos os problemas que agora se colocam diante de nós puderam ser evitados ou resolvidos. Pudemos conduzir e fomos conduzidos para onde não queríamos. Eu governo meu destino? Meu país governa seu destino?

Estas interrogações se dirigem ao planejamento e em especial ao conceito de plano. Porque o planejamento não é outra coisa que tentar submeter à nossa vontade o curso encadeado dos acontecimentos cotidianos, os quais determinam uma direção e uma velocidade à mudança que inevitavelmente experimenta um país em decorrência de nossas ações. Mas não só de nossas ações. Os outros também tentam conduzir e, às vezes, com mais êxito que nós.

A analogia com a correnteza do rio ajuda-nos a entender que a realidade social — o objeto do plano — está sempre em movimento e não espera por nós. Esse movimento contém uma força e uma dinâmica que

se impôs sobre outras para imprimir-lhe uma direção. O mundo, meu país, a realidade, esta região e o seu próprio município não estão paralizados à espera que alguém planeje seu destino e atue em conseqüência.

Nosso destino vai-se construindo dia a dia, incessantemente, mesmo que não saibamos ao certo para onde ele nos conduz. Assim é que, quem quiser enfrentar o desafio de criar um futuro com sua vontade, poder e recursos deverá, em certo sentido, navegar contra a corrente, porque deverá vencer uma força que contradiz suas intenções — salvo se planejar para acelerar e acentuar as tendências já arraigadas no sistema social, uma vez que se pode também planejar a favor da corrente; mas este não é o caso mais comum nem o principal para justificar o planejamento.

Dessa forma, o planejamento apresenta dificuldades semelhantes às enfrentadas para se agarrar com as mãos um peixe na água, em condições de má visibilidade. Trata-se de algo muito complexo, não somente pelo número de variáveis que condicionam o êxito de nosso propósito, mas também porque tais variáveis são difíceis de imaginar, enumerar e analisar.

O peixe dificulta minha tarefa de uma forma “inteligente”, ou criativa, alterando sua velocidade, direção e profundidade de maneira inesperada. E mais: às vezes parece que o peixe “adivinha” meus movimentos para capturá-lo e efetua oportunamente as manobras para impedir meu êxito.

É um processo não redutível a uma teoria bem estruturada e que requer muita experiência, perseverança e capacidade de aprendizagem na prática, além de forças e recursos para alterar o curso dos acontecimentos na direção desejada. Essa dificuldade para atuar sobre a realidade, vencendo um movimento e uma resistência, é a que melhor justifica a analogia com a correnteza do rio. O objeto do plano não é um alvo fixo, inerte e sem inteligência, para o qual aponta o planejador.

No entanto, essa afirmação não é absoluta. Depende de qual é o objeto planejado. Geralmente, quando se fala de planejamento, referimo-nos ao processo de desenvolvimento econômico-social. Mas o planejamento, como corpo de teoria geral, pode aplicar-se a qualquer atividade humana em que é necessário um esforço para alcançar um objeti-

vo. Nos casos de objetivos e de sistemas que podem ser imobilizados ou movidos à nossa vontade e nos quais inexistem outros atores que interferiram criativamente sobre nossos objetivos, pode ser válida a idéia de um alvo fixo. Porém, se o planejamento refere-se a um processo social, o movimento é a lei de sua plena existência e o exemplo do rio é essencialmente válido.

Não obstante, sob outra ponto de vista, o exemplo da correnteza do rio é mau porque não sugere o problema exato. A correnteza do rio é um processo natural, independente de nossa vontade. O homem não produz tal correnteza, está fora dela; interage com ela, pode alterá-la de fora, mas a sua existência, persistência e criação não dependem do homem. Não se trata de uma força social, mas da natureza que o homem pode dominar ou destruir, sem nunca ser ela mesma.

Tudo seria mais fácil se o problema de criar ou decidir sobre o nosso futuro dependesse do domínio crescente do homem sobre a natureza. Neste caso, todo o problema seria redutível à sua dimensão tecnológica.

O planejamento social não é, portanto, um mero jogo contra a natureza.

Na sociedade, a força do rio encontra o seu equivalente nas tendências situacionais, no curso seguido pela mudança social independente de nossa vontade. Mas é independente da vontade de todos os homens? Não. E aqui está o problema real, porque todos os homens em sociedade produzem e são responsáveis pelo curso dos acontecimentos. Todos nós constituímos a força da correnteza que move o mundo.

No entanto, cada um de nós, como indivíduos componentes do todo, sentimo-nos em maior ou menor grau arrastados pelos fatos. Somos vítimas de um movimento de curso cego onde a racionalidade humana societária perde-se no mar infinito das vontades e forças individuais de ação que produzem os fatos do dia a dia. Que paradoxo! Tudo o que ocorre na sociedade, aceite-se a redundância, é social, porque é produzido pelos homens; mas esses mesmos homens não se reconhecem necessariamente nos resultados de sua produção. Todos somos responsáveis por mover ou arrastar a realidade para onde queremos; mas ao mesmo tempo somos inconscientemente arrastados nessa direção que

não desejamos. Todos conduzimos o processo de mudança situacional, mas sem capacidade de impor o rumo. Somos condutores conduzidos.

Quantos casos patéticos registra a história de líderes todo-poderosos, inegáveis condutores de processos sociais, que sucumbiram diante da força da correnteza anônima dos fatos? Recorde-se o caso de Robespierre, sonhador da liberdade em suas intenções, implacável ditador pela força dos fatos, todo-poderoso e dono da vida e da morte de muitos homens; no entanto, as forças para as quais ele mesmo contribuiu no sentido de liberar levaram-no à morte pelos métodos que foram os seus. Até onde Robespierre era levado pela correnteza dos fatos e até onde conduzia a Revolução Francesa? O que encarna essa correnteza tão poderosa dos fatos que pode mais que os condutores mais duros da história? Parece que o indivíduo, com suas características próprias, no interior de um agregado social, funde-se numa entidade distinta, às vezes monstruosa, às vezes heróica, às vezes também passiva e medíocre. Até onde governam os governantes?

O agregado social, as forças sociais têm vida própria, objetivos próprios e capacidade própria. Cada indivíduo reconhece a sua produção individual de fatos políticos, bélicos, econômicos, sociais e culturais, mas todos juntos, como agregado de produtores sociais, não nos reconhecemos como responsáveis dos resultados do sistema; e não nos sentimos conduzindo ou comandando o curso que segue nosso país na terceira pessoa. Dizemos que ele caminha sem rumo e ocultamos que não lhe damos rumo. A correnteza dos fatos é anônima, não tem autor responsável; o "deixar fazer" (*laissez-faire*), não há ninguém que escreva seu destino. Alguém conduz, mas não somos nós como indivíduos, somos nós mesmos como forças sociais ativas ou passivas, orgânicas ou inorgânicas.

Aqui diluímos o peso de nossos atos no peso da multidão que produz muitos outros. O oponente somos nós. É nossa incapacidade para conduzir coletivamente.

Nobel inventa a dinamite mas não é responsável pelas guerras. Einstein assenta os fundamentos teóricos da teoria atômica mas não é responsável por Hiroshima ou Nagasaki. Um empresário aumenta os preços mas não assume a responsabilidade pela inflação. No entanto, nenhum destes fatos poderia ocorrer sem nossa participação.

O que significa então submeter o desenvolvimento dos acontecimentos à vontade humana? O que significa governar?

Quando dizemos que planejar é tentar submeter o curso dos acontecimentos à vontade humana, não deixar “que nos levem” e tratarmos de ser condutores de nosso próprio futuro, estamos nos referindo a um processo social, no qual o *homem indivíduo* realiza um ato de reflexão superior e reconhece que só a consciência e a força do *homem coletivo* pode encarnar tal vontade humana e enfrentar a correnteza dos fatos para desviar seu curso em direção a objetivos racionalmente decididos.

Mas o *homem coletivo* não é independente do *homem indivíduo* e não tem objetivos ou intenções homogêneas. Necessariamente o *homem coletivo*, como ator do plano, deve responder e estimular a consciência social de cada *homem indivíduo*, agora agrupado com muitos outros homens com interesses ou visões mais ou menos comuns, conformando uma força social que decide lutar por conduzir e não deixar-se conduzir, que opta por resistir à correnteza dos fatos e tenta submeter o movimento da realidade à sua vontade social para alcançar o futuro que ele mesmo desenhou.

Dessa forma o *homem coletivo*, como agente de mudança e através do plano, converte-se no contrapeso do vazio de direção do processo social que todos produzimos como individualidades atomizadas. O *homem coletivo* é condutor do processo social. Por isso o planejamento surge como um problema entre os homens: primeiramente o *homem indivíduo*, que procura alcançar objetivos particulares, e o *homem coletivo*, que busca uma ordem e uma direção societária: em segundo lugar entre as distintas forças sociais, nas quais se encarna o *homem coletivo*, que lutam por objetivos opostos.

Esse problema entre os homens é conflitante, porque cada força social representa versões e inserções sociais distintas lutando, conseqüentemente, por diferentes desenhos de futuro. Tais desenhos guiam as ações cotidianas que produzem a realidade. Se os objetivos dos homens sobre o futuro são conflitantes, o planejamento não se faz num mar de rosas comandado pelo cálculo técnico-científico.

Conseqüentemente, o planejamento deve admitir que o meio no qual se desenvolve é um meio resistente, que se opõe à nossa vontade, e que tal oposição não provém da natureza, mas de outros homens com

diferentes visões, objetivos, recursos e poder, que também possuem um cálculo sobre o futuro e têm iguais ou maiores possibilidades que nós de conduzir o processo social por um caminho que diverge do nosso. O planejamento poderia ser um problema técnico caso se referisse à relação do homem com as coisas, mas essas coisas sempre ocultam outros homens.

O planejamento é assim um problema entre os homens, entre governantes com “g minúsculo”.

Podemos dizer “sim” ou “não” a nosso destino, mas tal afirmação ou negação não supõe uma luta ou conflito com objetos, com coisas ou com a natureza, como problema principal. Não é certo que podemos decidir sobre nosso futuro pensando exclusivamente na relação:

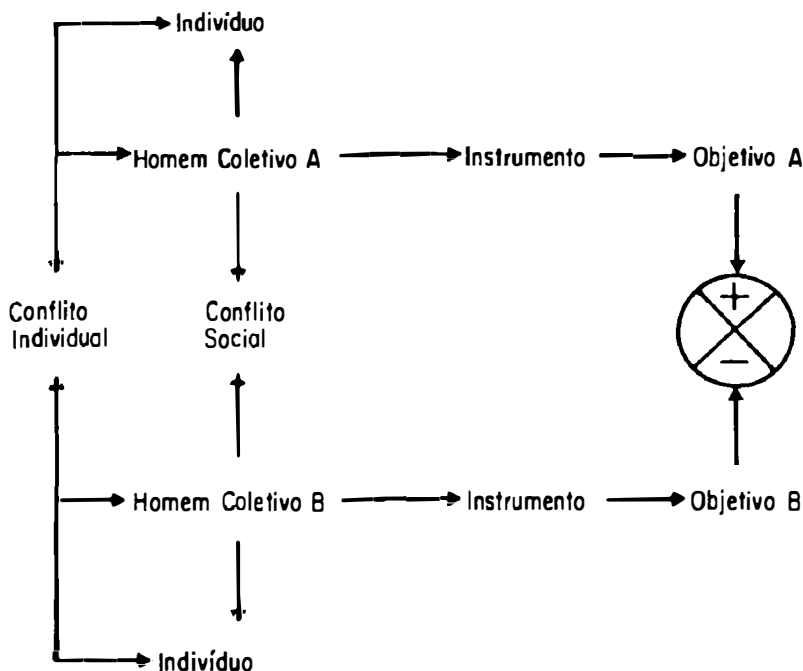
Homem → Instrumento → Objetivo

Como se todas as dificuldades fossem redutíveis a uma resistência farta, visto que por trás da validade do objetivo estão novamente os homens com seus valores, ideologias e razões humanas e, por trás da eficácia do instrumento ou do meio, estão também os homens com suas predisposições, criações, reações e comportamentos sociais.

No fundo, a relação que nos deve preocupar no âmbito do planejamento é aquela indicada no esquema que se segue: pode-se constatar ali que as forças sociais (o *homem coletivo*) enfrentam-se por objetivos conflitantes, enquanto cada indivíduo mantém um conflito no processo de identificar-se ou diferenciar-se das forças sociais que se lhe apresentam como opções. Mais ainda, na relação do homem com as coisas surge sempre a relação entre os homens como um processo de cooperação e conflito.

Teremos consciência, assim, de que o objeto do planejamento está sempre em movimento e esse movimento não é distinto de nós como produtores sociais.

Se planejar é sinônimo de conduzir conscientemente, não existirá então alternativa ao planejamento. Ou planejamos ou somos escravos da circunstância. Negar o planejamento é negar a possibilidade de escolher o futuro, é aceitá-lo seja ele qual for.



Se o homem, um governo ou uma instituição renuncia a conduzir e deixa-se conduzir, desiste de dominar e é arrastado pelos fatos, abdica então da principal liberdade humana, que é tentar decidir por nós e para nós onde queremos chegar e como lutar para alcançar nossos objetivos. O planejamento é assim uma ferramenta das lutas permanentes que o homem trava desde o início da humanidade para conquistar graus crescentes de liberdade. Quando o homem não conhecia o fogo, não dispunha da liberdade de escolher entre o frio e o calor; quando o descobre, pode optar. Em termos de planejamento situacional poderíamos dizer que é capaz de converter uma variante em uma opção. Pode optar por não passar frio. Antes que o homem ganhasse essa liberdade ele não podia converter essa disjuntiva numa opção; estava determinado por uma variante.

Usamos o termo variante quando o planejador encontra-se ante uma alternativa na qual não tem poder de decidir e a realidade decide por ele. Se todas as disjuntivas que enfrentamos fossem variantes, a realidade seria completamente ingovernável para nós. Assim, o processo de

liberdade do homem é o processo de conversão de variantes em opções, tornando a realidade mais governável para os desígnios de sua razão. Certamente, apresenta-se aqui um problema de ética e legitimidade no processo de governo, que não pode ser resolvido pela renúncia a conduzir, mas sim pela democracia na construção do futuro.

Assim é que o planejamento não é um método descartável; é um modo de viver do homem em direção à liberdade. A alternativa ao plano é a improvisação ou a resignação, é a renúncia a conquistar mais liberdade.

O planejamento é uma necessidade do homem e da sociedade. Cada homem é um governante de seus atos e aí constrói e defende sua liberdade. Porém, cada homem decide também, por ação ou omissão, consciente ou inconscientemente, para que o governo do sistema em que vive lute por ganhar liberdade de opções ou se entregue às circunstâncias. Não sabemos se podemos conduzir o mundo para onde queremos, mas não podemos renunciar a tentá-lo. É esta tentativa que pode ser beneficiada pelo planejamento.

Mas, com que se parece esse planejamento que reconheceremos na prática? Como é que algo tão importante para nós passou a ser um método secundário, rígido, supérfluo e limitadamente aplicado à economia? Onde está a explicação de seu descrédito? Em nós ou no tipo de planejamento que criamos? Por que o político ignora e despreza o planejamento, quando este deveria ser sua ferramenta preferida de governo?

Ainda que pareça estranho, devemos começar por renovar os argumentos que sustentem o planejamento.

2

Necessitamos Planejar?

Uma forma de responder a esta pergunta consiste em interrogarmos: Por que existe planejamento? O que o justifica e o faz necessário? Qual é o custo de desprezá-lo? Onde se situa o limite entre a mera reflexão prévia à ação e o planejamento propriamente dito? Os homens improvisam; fazem geralmente um cálculo que precede e preside a ação. Mas esse cálculo, sem outro requisito, pode ser chamado de planejamento? O que faz normalmente o político antes de agir? Planeja à sua maneira? Se planejar consiste em refletir antes de fazer, por que o político dá tão pouco valor ao planejamento? É necessário o planejamento? O planejamento é uma ferramenta eficaz de governo? Que peso tem o planejamento no desempenho do governo?

O primeiro problema consiste em delimitar o âmbito do planejamento e o papel da improvisação.

Na realidade, os governantes dedicam-se muitas horas a refletir antes de tomar decisões. Como é essa reflexão? Em que se diferencia ela do planejamento formal? Em que consiste a formalidade do planejamento? Que tipo de reflexão não constitui planejamento?

Aprofundemos esta última pergunta.

Admitamos, em princípio, que o planejamento refere-se ao cálculo que precede e preside a ação. A existência desse cálculo é suficiente para fundamentar decisões?

Aqui surge um primeiro requisito para que a reflexão identifique-se com o planejamento: deve relacionar-se com a ação, deve constituir uma mediação entre o conhecimento que se obtém com a pesquisa e a ação que vamos empreender agora.

Mas de que depende a qualidade e eficácia dessa reflexão que media entre nós e a ação? Ante esta pergunta surge um segundo requisito que se refere à profundidade, alcance e sistematicidade da reflexão.

Observemos o Quadro seguinte. Ali colocamos verticalmente as diferentes instâncias de tempo, e horizontalmente, distintos graus de sistematicidade e amplitude do cálculo que precede e preside a ação.

Em primeiro lugar, é possível um cálculo intuitivo e assistemático com um horizonte de tempo que termina hoje; é um cálculo reflexivo porém imediatista, assistemático e limitado em suas perspectivas. É o cálculo da casa "ATO".

Em segundo lugar, é possível um cálculo puramente intuitivo que articula o curto e o longo prazos; tal cálculo está representado pela primeira coluna do Quadro e vai deste ATO até AT15. Nesse caso podemos falar do cálculo intuitivo que precede e preside a ação.

Em terceiro lugar, se tomarmos a linha horizontal superior que vai desde ATO até ETO, veremos que há ali diferentes graus de sistematicidade e amplitude das perspectivas de análise. Essa linha começa com a intuição imediatista e termina com o cálculo situacional, imediatista mas formal.

Por último, tomando-se a última coluna que começa com ETO e termina com ET15, veremos aí a articulação do cálculo situacional de futuro. Esse cálculo situacional articulado e sistemático é precisamente o que chamaremos de planejamento, sem "sobrenome".

O político, com exceção do estadista, move-se geralmente na zona do imediatismo situacional.

O planejador tecnocrata, pelo contrário, tende a situar-se na zona do futurismo tecnocrático, que o Gráfico identifica como D, começando em DT1 e terminando em DT15.

O condutor estratégico-situacional ocupa a coluna "E", desde ETO até ET15, articulando o cálculo situacional em distintos horizontes de tempo. Esta é a apreciação situacional do estrategista. Assim é que o político comum, o planejador tecnocrata e o governante estrategista se

situam em diferentes espaços de cálculo e seu diálogo não é fácil. É desta forma que o governante comum se afasta do planejamento e os planejadores da realidade.

CÁLCULO \ TEMPO	(A) Cálculo intuitivo assistemático	(B) Cálculo técnico assistemático	(C) Cálculo técnico-político assistemático	(D) Cálculo técnico sistemático	(E) Cálculo técnico-político sistemático
To / Hoje	At0	Imediatismo			ET0
Tm / Amanhã		O político comum			ETm
	Intuição				Planejamento
T1 1ano					ET1
T5 5 anos					ET5
T15 15 anos	AT15				ET15
	O estadista intuitivo	O planejador tecnocrata			O condutor estrategista

A alternativa entre planejamento e improvisação aparece agora com opções intermediárias: o cálculo assistemático, o cálculo imediatista, o cálculo técnico, etc.

Chamaremos planejamento o cálculo situacional sistemático que relaciona o presente com o futuro e o conhecimento com a ação. A reflexão imediatista, tecnocrática e parcial não é planejamento, e tampouco é planejamento a reflexão que se isola da ação e torna-se uma mera pesquisa sobre o futuro.

Até aqui definimos o conteúdo da palavra planejamento, mas ainda não respondemos à pergunta: por que o cálculo situacional sistemático e articulado em distintos prazos é mais potente ou eficaz que o cálculo situacional imediatista ou o cálculo puramente técnico?

Tentaremos responder começando por distinguir seis argumentos puros, isolados artificialmente uns dos outros.

Primeiro Argumento: *É necessária uma mediação entre o futuro e o presente.*

O homem atua produzindo atos e ações que o afetarão mais tarde, sob a forma de efeitos. Essas conseqüências também incidem sobre os outros homens que coexistem com ele na situação, os quais, por sua vez, são igualmente produtores de atos e ações. O efeito de todos esses fatos não se esgota no presente: prolonga-se no tempo e às vezes incide principalmente amanhã sobre nós. O amanhã construído por todos nós incidirá sobre mim ou sobre o outro como possibilidades que se abrem ou como problemas que se defrontam. Esse amanhã afeta-me hoje, porque é hoje que posso fazer algo para estar em condições de aproveitar oportunidades de amanhã ou evitar problemas futuros. Portanto, o primeiro argumento pela necessidade do planejamento reside em que o meu critério para decidir o que devo fazer hoje consiste em saber se esta ação de hoje será eficaz para mim amanhã.

Este argumento destaca a necessidade de prever as possibilidades do amanhã para desenhar antecipadamente o que devo fazer hoje.

Não devo esperar que o amanhã ocorra, porque nesse caso atuarei sempre tardiamente ante problemas já criados ou oportunidades que não mais posso aproveitar. A dificuldade reside em que o homem vê o futuro com a mesma perspectiva estática que existe na distância física para um observador imóvel. Não é fácil ter consciência disso. Constantemente aproximamo-nos daquilo que vemos à distância, mas as diferenças de consciência sobre essa aproximação geram distintas "taxas psicológicas de desconto sobre o futuro", afetando fortemente nossas decisões de hoje entre as opções consideradas. Assim como a lua aparece-nos pequena, também nos aparecem pequenos os problemas e as oportunidades do futuro e, conseqüentemente, com pouco peso em relação às nossas preocupações presentes.

O homem poupa preocupações, fazendo um desconto psicológico sobre os problemas futuros.

Quando um presidente da República entrega a faixa presidencial ao vencedor do partido de oposição já não lhe é possível refazer seu governo. O tempo social é irreversível. Inversamente, se no início do seu governo ele simula as conseqüências de suas ações e omissões através de

planos alternativos, pode naquele momento escolher e retilicar imaginariamente, em função da aprendizagem obtida nos ensaios exploratórios. A exploração do futuro ajuda-nos a decidir hoje com maior eficácia.

Por exemplo, um chefe nacional do Corpo de Bombeiros precisa decidir hoje quanto investirá em quartéis, equipamentos contra incêndio, carros-pipa e treinamento, mas essa decisão deve levar em conta o provável crescimento futuro das cidades e sua expansão vertical e horizontal, os materiais de construção utilizados, as medidas de prevenção de incêndios vigentes e projetadas, etc. Com base nessa exploração do futuro ele toma hoje uma decisão que será mais ou menos acertada segundo o êxito de suas projeções futuras.

Entretanto, as restrições e problemas do presente consomem muito tempo e recursos. Por que não adiar de amanhã para depois de amanhã, uma vez que já temos tantos problemas hoje? Tanto mais que poderei corrigir depois de amanhã as concessões que devo fazer hoje, em nome do realismo da conjuntura. O homem não costuma trazer o futuro ao presente, por isso resiste à formalidade do planejamento. Pensa ele que explorar o futuro para além do curto prazo é construir castelos no ar; quem pode assegurar que os problemas potenciais serão reais e atuais? O futuro é incerto e tal incerteza pode favorecer-me, solucionando os problemas sem que eu intervenha. Por que não deixar os problemas complexos para mais tarde, esperando que eles se resolvam sozinhos ou que deixem de ser problemas, convertendo-se em dados sociais?

Segundo Argumento: É necessário prever quando a predição é impossível.

Aquilo que ocorrerá amanhã não é em geral predizível, porque o futuro não só depende de muitas variáveis, que embora conhecidas alteram-se, como também dos homens que criam essas variáveis, com possibilidades que ultrapassam sua própria imaginação e intenções. Assim, o futuro que nos afetará amanhã e incide na eficácia de nossas decisões de hoje depende, às vezes em grande parte, de variáveis desconhecidas e inimagináveis, que não podemos enumerar.

Isso, certamente, não ocorre em todos os casos. Podemos fazer uma boa predição sobre a população que existirá amanhã. Mas não podemos fazer o mesmo em relação às ações dessa população.

No entanto, trata-se em princípio de uma incógnita que podemos demarcar probalisticamente dentro de um espaço de possibilidades. Se nesse espaço podem ocorrer várias situações alternativas distintas, devo realizar um ato de previsão, que implica desenhar vários planos para enfrentá-las.

Portanto, o segundo argumento sobre a necessidade do planejamento baseia-se na exigência de prever possibilidades para prever ações e, conseqüentemente, sermos oportunos e eficazes na ação.

O chefe de Bombeiros já citado como exemplo não pode ter certeza sobre a adoção de suas propostas preventivas de incêndios. Elas podem ser executadas ou adiadas. Ele não pode planejar adivinhando ou oreditendo aquilo que ocorrerá. Tal atitude constituiria uma aposta cega contra o futuro não incluído em suas previsões.

Ele é obrigado a desenhar um plano A para a eventualidade otimista e um plano B para a eventualidade de suas propostas não serem aprovadas a tempo.

Mas A e B constituem todo o universo de possibilidades? O que ocorrerá se as medidas forem adotadas e só parcialmente cumpridas? O que ocorrerá se as normas de expansão das cidades não forem respeitadas? Com que critérios escolher os cenários e quais são os fundamentos dos cenários selecionados?

Terceiro Argumento: Reação veloz e planejada ante as surpresas.

O que ocorrerá amanhã pode estar fora do espaço de possibilidades que hoje posso imaginar ou considerar como aquilo que sensatamente pode ocorrer. Assim, o amanhã pode surpreender-me sem planos. Neste caso, trata-se de prever como atuar amanhã, imediatamente após ser surpreendido, já que meu cálculo preditivo e previsivo hoje não pode evitar completamente as surpresas.

O terceiro argumento pode ser então enunciado como a necessidade de estar preparado para reagir de forma veloz e eficaz ante a surpresa.

Assim, a organização de bombeiros não planeja sua atividade operacional baseando-se na predição de incêndios, mas com base na idéia de estar preparada para atuar quando eles ocorrem, e dispor de capacidade para atuar com eficácia adequada, conforme sua magnitude e frequência.

Quarto Argumento: *É necessária uma mediação entre passado e futuro.*

Se falho em enfrentar as surpresas com velocidade e eficácia, devo ser capaz de aprender com meus erros e pagar somente o custo necessário deles. Conseqüentemente, devo prever formas de aprender oportunamente com o passado recente, e colocar esse conhecimento a serviço dos outros argumentos desse discurso. O quarto argumento baseia-se, então, na necessidade da aprendizagem na prática como mediação entre passado e futuro.

Se o chefe de bombeiros cometeu um erro na sua estimativa de número, frequência e distribuição dos incêndios, sua capacidade para reagir ante as surpresas ficou seguramente aquém ou além das necessidades. Ele deve dotar-se de um sistema para detectar oportunamente o erro, corrigi-lo a tempo e aprender com isso para melhorar seus cálculos seguintes.

Quinto Argumento: *É necessário mediação entre conhecimento e ação.*

Ainda que não existissem os problemas colocados nos argumentos anteriores, existiria a necessidade de refletir antes de atuar, de apontar para o alvo antes de disparar, caso queiramos fazer o melhor possível. Por essa via surge o plano como um cálculo que precede e preside a ação. Tal cálculo não é óbvio como instância de conhecimento da realidade e de desenho de ação destinada a mudá-la. Não só existem alternativas técnicas e econômicas, que devem ser exploradas na sua eficácia, e não só essas eficácias são discutíveis, segundo a opinião dos especialistas, como também existem as distintas visões dos diversos atores sociais que coexistem na situação e interferem num problema determinado.

O conhecer do homem de ação é distinto do conhecer do cientista; o primeiro conhece de forma comprometida, para atuar em função de um compromisso; para ele não é óbvio o conhecimento da realidade, com seus problemas, nem suas soluções, porque para ele a perspectiva técnico-científica é apenas uma de suas perspectivas de análise. Tampouco pode ele admitir que existe uma explicação e uma solução válida para todos os atores sociais. Ele compreende que não pode operar sobre a percepção dos outros homens e entende que cada um se vê no seu próprio espelho da realidade.

O quinto argumento sugere, então, que entre a ação e o conhecimento da realidade requer-se o planejamento, ainda que como mera análise do presente e para o presente.

Para o chefe de bombeiros citado, a localização dos quartéis e a seleção dos equipamentos é um problema que tem muitos ângulos e perspectivas.

O critério técnico e prático o aconselhará, certamente, algumas localizações e equipamentos.

Os pesquisadores que estudam a combustão dos materiais e os meios para impedi-las propõem outras soluções futuristas que alteram o espaço de definição do problema. Esses pesquisadores têm uma percepção do tempo e da política distinta dos técnicos e da organização de bombeiros.

As associações de moradores têm seus próprios pontos de vista, assim como as empresas de seguros, que pressionam pela alocação de recursos financeiros.

Por sua vez, os produtores nacionais de equipamentos defendem-se contra os produtos mais baratos e mais sofisticados produzidos no exterior.

Os bombeiros estão organizados em sindicatos e têm suas próprias experiências e pontos de vista.

Por seu turno, o cargo de chefe de bombeiros é político, e seu ocupante necessita não apenas apagar ou evitar incêndios mas também manter-se no cargo, para alcançar os objetivos da organização que dirige.

Finalmente, uma associação ecológica defende uma concepção completamente distinta de cidades e de vida urbana e rural, o que altera todo o Quadro do problema, desde essa outra perspectiva de organiza-

ção social dos homens. O risco de incêndio, diz a associação, depende das regras de organização espacial das cidades e do desenho urbano.

Nem todas as opiniões têm o mesmo peso. Algumas consistem em argumentos técnicos, individuais ou de equipes, que o chefe de bombeiros pode desprezar porque por trás delas não existe força ou peso político próprio que o obrigue a considerá-las na decisão. Por outro lado há opiniões, por vezes menos fundamentadas tecnicamente, que refletem posições de atores sociais, sejam estas personalidades, organizações sociais ou partidos políticos. São atores sociais porque têm capacidade de produzir fatos políticos e constituem centros de acumulação e desacumulação de poder.

Alguns dos atores mencionados crêem que o problema pode e deve ser solucionado tecnicamente, enquanto outros crêem que não há solução para os problemas, mas somente mudanças em sua natureza.

EXPLICAÇÕES, PROPOSTAS, ATITUDES	ATOR 1	ATOR 2	ATOR 3	...	ATOR 4
1. Atitude técnico convencional	* 			...	
2. Atitude técnica transformadora			* 		
3. Atitude sócio-política convencional		* 			
4. Atitude sócio-política transformadora					* 

Nessa análise surgem distintas opiniões sobre as medidas adequadas e os métodos para desenhá-las: soluções ótimas *versus* soluções boas, variáveis técnicas *versus* variáveis políticas, confiança nos métodos ana-

líticos versus simulação de processos humanos criativos, variáveis quantitativas versus variáveis qualitativas, diagnósticos versus explicações situacionais, casuismo de fenômenos versus grandes agregados de variáveis, altas taxas psicológicas de desconto sobre o futuro versus taxas baixas, etc.

Assim, o chefe de bombeiros dispõe de uma matriz de explicações e proposições como a apresentada adiante. Nessa matriz, a posição de cada ator é distinta porque cada um se situa de maneira distinta frente ao problema. Além disso, a posição de cada ator tem algo de cada uma das quatro atitudes assinaladas, mas está dominada por alguma ou algumas delas. Cada posição tem boas razões e pode se fundamentar, do ponto de vista particular de cada protagonista.

Antes de tomar uma decisão, o chefe de bombeiros do exemplo levará em conta todas essas explicações e proposições, dando-lhes um peso segundo sua intuição e as circunstâncias. A decisão puramente técnica é mais racional que a política?

Ao refletir sobre as explicações e proposições situacionais dos distintos atores, o chefe de bombeiros dar-se-á conta de que seu modelo da realidade opera dentro do espaço de sua perspectiva de análise. Verá que também ele adere a uma atitude frente ao problema.

Se for inteligente, ele perguntará se o seu modelo é uma representação mais correta da realidade que o dos outros atores. Compreenderá também que com seu modelo não pode provar nada além do que está implícito em suas premissas. Portanto, se não pode provar que suas premissas são superiores às dos outros, seu modelo não será melhor que o dos outros. Cada ator seleciona as variáveis que lhe parecem relevantes na sua versão da realidade.

Até que ponto suas projeções sobre o futuro são a consequência das políticas que já decidiu, e até que ponto são úteis para explorar políticas alternativas? Com que critério decidirá diante da diversidade de posições?

Essas perguntas dizem-nos que a reflexão que precede e preside a ação não é óbvia e requer métodos especiais.

Enfim, todo esse complexo cálculo técnico, político e social deve preceder e presidir a ação; não sendo assim, o planejamento seria supérfluo.

O governo refere-se à ação prática, e se ela pretende ser eficaz, o processo de governo e o processo de planejamento devem coincidir, no presente, como um cálculo que precede e preside a ação.

Sexto Argumento: É necessário coerência global ante as ações parciais dos atores sociais.

São muitos os atores que produzem fatos políticos, sociais, econômicos, bélicos, etc. Cada ator produz tais fatos em função de suas visões e propósitos particulares, e nada garante a coerência do resultado social global. Isso ocorre tanto no interior de um ator composto de subatores como na coexistência conflitante entre atores diversos.

A coerência de ação global não se alcança espontaneamente, ela requer uma racionalidade central.

O sexto argumento pode então ser assim enunciado: é necessário uma ação central que busque a coerência global frente às ações parciais dos atores sociais, se é que queremos conduzir o sistema social a objetivos decididos democraticamente pelos homens.

Se recorrermos novamente ao exemplo do corpo de bombeiros, veremos que alguém deverá tentar por ordem no crescimento das cidades, que a decisão sobre onde e quantos quartéis de bombeiros serão instalados não pode ficar sujeita à livre vontade de cada organização de moradores, assim como a decisão sobre quem deve dirigir a operação para apagar um incêndio, pois caso contrário cada unidade de bombeiros atenderia (ou não) aos locais sinistrados segundo seu próprio juízo ou conveniência.

Os seis argumentos aqui enunciados conformam, na prática social, uma rede inter-relacionada de fundamentos que reforça o caso teórico do planejamento societário como ferramenta de condução ou governo dos distintos atores sociais.

Na palavra governo usamos deliberadamente o g minúsculo, a fim de destacar desde o início que o planejamento e o governo de processos são uma capacidade potencial de todas as forças sociais de todos os homens, a partir de qualquer situação, favorável ou adversa. O planejamento, na perspectiva do governo do Estado, é apenas um caso particular, justificadamente destacado por sua importância, mas injustificadamen-

mente apresentado como o monopolizador do governo e do planejamento.

Um sistema social compreende uma rede de governo circunscrita a âmbitos específicos. As direções dos partidos políticos, dos sindicatos, das universidades, das forças sociais, das associações de empresários, etc. governam em espaços determinados do sistema social, e não dependem necessariamente do governo do Estado, ainda que este seja o ator mais poderoso. O mesmo podemos dizer do âmbito do planejamento econômico: é um caso particular e limitado da teoria geral do planejamento e de sua prática social.

3

Os Recursos de Cálculo do Planejamento e o Governo de Situações

Não devemos confundir o planejamento com a predição. A predição é um recurso de cálculo utilizado pelos governantes e planejadores, mas não o único. O planejamento situacional é semelhante a uma guerra de trincheiras contra a incerteza futura gerada pelos sistemas complexos.

Imaginemos um sistema de quatro trincheiras, com os seguintes nomes:

- Primeira trincheira: *capacidade de predição;*
- Segunda trincheira: *capacidade de previsão;*
- Terceira trincheira: *capacidade de reação veloz ante a surpresa;*
- Quarta trincheira: *capacidade de aprendizagem com os erros.*

A capacidade de predição é a primeira trincheira, a primeira frente de combate contra a incerteza, mas é a mais vulnerável das quatro. Supõe a capacidade de acertar numa só tentativa e numa só aposta sobre o futuro. Os planos-livros tradicionais, sem cenários, operam exclusivamente nessa trincheira. Naturalmente, nos sistemas que seguem leis, a capacidade de predição é alta, mas nos sistemas criativos ela é muito limitada.

Conseqüentemente, devemos supor que a primeira trincheira será constantemente vencida pela incerteza real sobre o futuro. A defesa do planejamento passa então à segunda trincheira.

A capacidade de previsão é também uma aposta sobre o futuro, mas muito menos arriscada. Baseia-se num se condicional, que explora uma faixa de possibilidades. Se ocorrer tal coisa meu plano é A (teto otimista), mas se ocorrer essa outra coisa (piso pessimista) meu plano é B. Já não se trata de uma aposta cega sobre o futuro, mas aberta a várias possibilidades – aquelas situadas entre o teto e o piso de predição.

Dessa forma, reaparece o cálculo de predição como um instrumento do cálculo de previsão. A predição indica que nada de relevante para meu plano ocorrerá fora da faixa compreendida entre o teto e o piso. A segunda trincheira é algo mais forte e resistente que a anterior, porque está concebida para dar conta de todas as possibilidades compreendidas dentro da faixa de previsão. Sua vulnerabilidade está em que seia-se numa predição, e conseqüentemente pode ser atropelada pela falta da incerteza.

Se tal ocorrer, passa a operar a terceira trincheira: a capacidade de reação veloz ante a surpresa.

Esta é mais forte que as duas primeiras, mas só opera bem e em tempo oportuno estando em terceiro lugar, ou seja, em companhia da predição e da previsão. Não se trata de trincheiras alternativas, em que o planejador deve optar pela mais segura, mas de recursos complementares de cálculo. O propósito da terceira trincheira consiste em por em dia nossos cálculos quando a surpresa nos afasta da realidade, e em atuar velozmente com base nessa retificação.

Essas surpresas ocorrerão com certa freqüência devido à debilidade da predição e previsão nos sistemas criativos. Mas a reação veloz ante a surpresa não é algo que se consegue espontaneamente: o sistema diretivo ou operacional deve estar preparado para reagir velozmente.

Recorde-se o exemplo do quartel de bombeiros. Ali nada ocorre por casualidade, e tudo está planejado para responder aos sinais de atenção e alarme.

Mas a terceira trincheira também pode ser vencida, e deveremos então pagar o custo do erro. De quantos erros? De um, do primeiro ou

de uma cadeia de erros? Aqui entra em operação a quarta trincheira: a capacidade de aprendizagem com os erros.

A quarta trincheira não é completamente segura. Podemos falhar ao detectar as causas de nossos erros e repeti-los, o que elevará seu custo social. Mas é um recurso de cálculo que fortalece os outros três e aprofunda a discussão sobre a complexidade da dinâmica social.

Essa aprendizagem com os erros tampouco é espontânea; deve ser planejada e verificada constantemente.

A potência da sistemática de aprendizagem com os erros depende da potência de nossos métodos de cálculo. Se eles são sistemáticos e explícitos, seu confronto com as situações ocorridas ajudará a identificação e localização dos erros e acertos, bem como de suas causas. Podemos acertar ou errar por casualidade, e isso consistirá numa aprendizagem. Mas podemos também descobrir acertos e falhas em nossas informações, em nossos modelos, em nossas teorias e em nossos cálculos. Destes, temos a obrigação de aprender para melhorar os cálculos futuros. Assim, o planejamento supõe também organizar o sistema de aprendizagem sobre o passado recente, ao testar nossos métodos para tratar com o futuro.

Esses quatro recursos de cálculo dão mais solidez e simplicidade ao planejamento. Seu uso dosado está certamente relacionado com a velha discussão sobre prevenção e cura.

O planejamento pode tentar atacar os problemas antes que se materializem, ou simplesmente dedicar-se a solucionar problemas quando já evidentes para todos, pela sua magnitude e conseqüências. A idéia preventiva de atacar os indícios de um problema, e não os próprios problemas, já foi enunciada por Maquiavel em *O Príncipe*, quando diz:

Ocorre com isto aquilo que dizem os médicos sobre a úsica, que no princípio é fácil curar e difícil de conhecer, mas com o passar do tempo, não tendo sido ela nem detectada nem tratada, é fácil de conhecer e difícil de curar. Assim ocorre com as coisas do Estado, porque conhecendo à distância (o que só ocorre com os prudentes) os males que surgem, podem eles ser rapidamente curados; mas quando, por não se ter dado conta, nada se fez, eles crescem até que todos se dêem conta, não tendo eles mais cura. (pp. 33-34, Ed. Aguilar)

O planejamento reativo, ou seja, aquele que só ataca os problemas já evidentes, é um planejamento defensivo e ineficaz. A prática do planejamento preventivo requer que um sistema oportuno de informação sinalize os indícios dos problemas, mostre quando certas variáveis críticas fogem ao controle ou passam a uma faixa fora da normalidade, entrando numa zona de perigo que anuncia problemas.

Um bom sistema de indicadores de conjuntura deve proporcionar sinais de alarmes, luzes vermelhas que anunciam razoável probabilidade de surgimento de problemas. Mas isso é ainda insuficiente, porque o planejamento preventivo exige uma mentalidade do planejador ou dirigente que o capacite a tratar um indício com a mesma atenção que um problema já desenvolvido e evidente.

O principal problema do planejamento preventivo é fazer com que o dirigente ou planejador assuma o incômodo de levar a sério um desses sinais, mesmo que seus opositores procurem destacá-lo e exagerá-lo perante a opinião pública. Essa atitude frente aos problemas potenciais está relacionada com a questão do tempo no planejamento, e mais concretamente com o conceito de taxa psicológica de desconto do tempo.

O planejamento e a ação são inseparáveis. O plano é o cálculo que precede e preside a ação. Se não a preceder, o plano é inútil porque chega tarde. E se chega a tempo mas não a preside, o plano é supérfluo. Por sua vez, a ação sem cálculo que a preceda e presida é mera improvisação.

O governo eficaz exige um encontro do cálculo com a ação.

Esse encontro assume as características de interação constante e bidirecional, porque a ação, com seus efeitos, condiciona o cálculo seguinte e este precede e preside uma nova decisão para ação.

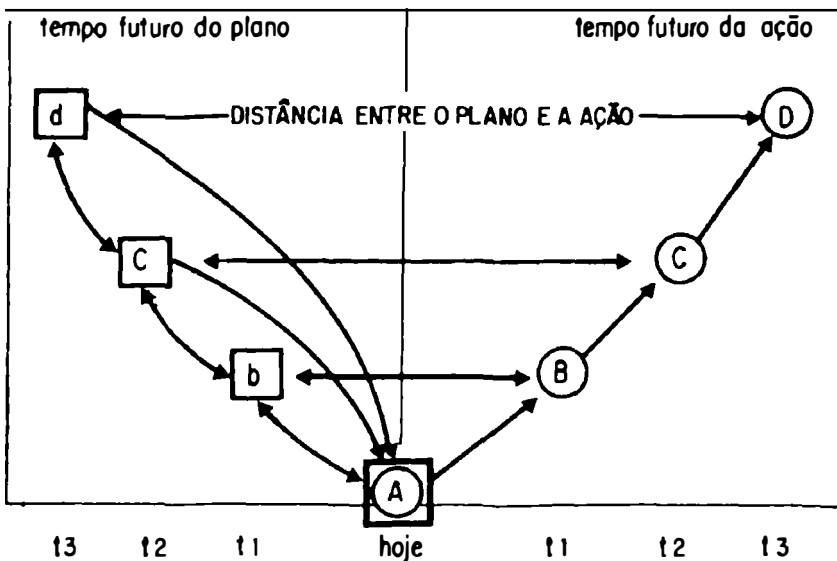
O momento da ação é decisivo tanto para o processo de governo quanto para o planejamento. No presente eles se unem e se confundem. Tal encontro é que nos permite fazer uma teoria comum do governo e do planejamento.

O presente é o único espaço de ação; por isso, ela condiciona ambos os processos, pois é nela que se produz sua unidade. Assim, o planejamento existe para o presente, para apoiar as decisões de hoje.

No entanto, como se argumentará mais adiante, a decisão eficaz no presente obriga a explorar o futuro e a antecipar a criação do futuro que desejamos.

O Gráfico a seguir representa a idéia da convergência no presente do processo de governo e de planejamento.

GRÁFICO 1



O planejamento na conjuntura (A) identifica-se com o mesmo processo de governo mediante o qual as ações são decididas e produzidas. O cálculo que precede e preside a ação é uma instância tanto do processo de governo como do processo de planejamento. As ações de hoje formam parte de uma cadeia que se dirige ao futuro (essa cadeia apresenta-se no Gráfico como A – B – C – D). No entanto, o que fazemos hoje pode garantir viabilidade e eficácia às ações futuras, ou provocar sua impossibilidade e ineficácia.

Isso nos obriga a simular o futuro através de planos. Assim surgem os planos anuais (b), os planos para o período de governo (c) e os planos de muito longo prazo (d). O papel de todos estes planos é apoiar o planejamento na conjuntura. Se estiverem desligados da ação concreta, al-

gum outro cálculo os substituirá na função de preceder e presidir o que fazemos ou deixamos de fazer hoje.

O processo de governo não é, então, outra coisa senão o cálculo do plano convertido em ação capaz de conduzir os fatos nas situações que se seguem. Mas na ação do governo vai-se construindo o presente, e este presente é a situação inicial de cada dia do plano. Como a situação inicial altera-se devido à ação própria, à ação de outros, às tendências internalizadas no sistema ou devido a sua interação com outros sistemas do cenário internacional, torna-se imprescindível entender que os planos estão permanentemente sendo refeitos e o processo de governo, com suas ações e omissões, cria incessantemente novas condições para seu cumprimento e reformulação.

Mas o processo de governo não é único nem monopólico. Ele sempre se refere a um âmbito que colide com outros, onde não se tem o poder absoluto de tomar decisões. Conseqüentemente, a teoria do planejamento não pode esquecer-se dos outros atores que governam e planejam, e do conflito que aí surge.

O processo de governo nasce como uma concorrência entre os diversos atores sociais, por produzir as ações que estimam necessárias para alcançar seus objetivos. Existem tantos governos quantas forças sociais que lutam pelo controle dos centros de poder. No entanto, existe apenas um Governo com G maiúsculo – aquele exercido pelo Estado.

O processo de planejamento real, unido indissolivelmente ao processo de governo, consiste num cálculo incessante e permanente que precede e preside as ações dos atores em conflito.

Mas se o essencial do governo é a ação e o essencial do planejamento é o cálculo que a precede e preside, então planeja quem governa (porque o governante faz o cálculo de última instância) e governa quem planeja (porque governar é conduzir com uma direcionalidade que supera o imediatismo de mera conjuntura).

A primeira afirmação contém uma crítica ao planejamento tecnocrático e aos planejadores tradicionais. A segunda revela os vícios do governo e do político imediatista que, vítima e obcecado pelo cotidiano, é arrastado pelas circunstâncias.

4

Como não se Pode Planejar

Esta anedota normativa e humorística ocorreu realmente, pelo menos segundo a versão de um jornalista desportivo brasileiro.

Em 1958, durante o campeonato mundial de futebol na Suécia, o técnico Feola desenvolve uma sessão de trabalho teórico com a equipe do Brasil. Em algumas horas deverão enfrentar a Inglaterra, um sério oponente às aspirações da equipe de Pelé, Vavá e Garrincha. O técnico Feola planeja a partida com a seriedade exigida pelas circunstâncias. É uma longa sessão em que o técnico explica aos jogadores, com toda precisão, o que devem *fazer* para confundir os ingleses. Assim, desenvolve no Quadro os primeiros quinze minutos de jogo, depois os quinze minutos seguintes e assim até o término, com vitória do Brasil. A idéia é brilhante, mas há algo que não convence os jogadores. Após um silêncio prolongado, Garrincha diz: “Posso falar, Professor Feola?”. “Pode”, responde o técnico. Garrincha então pergunta: “O senhor já acertou tudo isto com o ingleses?”

Capacidade de governo é em parte capacidade de planejamento. Mas o que é capacidade de planejamento? Como *acerta* o planejador o comportamento das variáveis controladas pelo outro?

Os textos tradicionais de planejamento afirmam que o planejador é um técnico a serviço de uma força social, e a função de planejar consiste em dominar a técnica de fazer planos – técnica simples em seus princípios básicos, mas complexa na aplicação. Essa afirmação é correta,

mesmo estando no interior de uma concepção estrita e impotente de planejamento, como aquela mencionada no início deste parágrafo.

Em geral, as técnicas de planejamento abordam o problema por instâncias. Supõe-se que o processo começa com o diagnóstico da realidade sobre a qual deverá intervir. O planejador diagnostica, como se fosse um médico da sociedade, e procura identificar e entender os males de que ela sofre. A palavra diagnóstico, que provém do grego *diagignoskein*, significa *distinguir, conhecer*.

Na medicina tradicional tal processo de distinguir o que se passa com um enfermo supõe determinar a natureza de uma doença mediante o exame de seus signos aparentes. Há portanto uma relação entre a constatação de signos diversos e os diferentes tipos de doença do homem. Supõe-se que, em relação aos problemas de nossas sociedades, o planejador pode distinguir diferentes signos aparentes de problemas sociais ou fatos sociais problemáticos. A distribuição desigual da renda, o desemprego, a marginalidade social, a inflação, a estagnação econômica, a concentração espacial, etc. são fatos ou conjuntos de fatos que constituem signos aparentes de problemas distintos ou comuns. A palavra aparente não significa, neste caso, inexistente ou falso, mas a forma pela qual um problema aparece, ou se manifesta, como signo ou fenômeno situacional.

Em medicina há uma relação doença – signo aparente, e supõe-se que na realidade social existe algo parecido com a relação problema social – signo aparente. Porém, na medicina já estão mais ou menos definidos os estados de saúde que se classificam como doenças, enquanto no sistema econômico-social o que é bom e normal para alguns é mau e signo de deficiência para outros. De maneira que, no chamado diagnóstico, há uma solução particular de problemas e uma explicação para eles, que pode não ser consensual. Este aspecto conflitante do diagnóstico é omitido no planejamento tradicional. O diagnóstico econômico aparece como uma aplicação rigorosa da ciência econômica – neutro, distante e objetivo. Tal diagnóstico permite fixar prioridades para a solução dos problemas.

Ao definir o diagnóstico, o planejador pode decidir o ano-base do plano, ou seja, a última referência no tempo passado que se manterá fixa enquanto se formula o plano.

Depois de conhecer a realidade e distinguir seus problemas e as causas que os explicam, o planejador define objetivos. Tais objetivos são relativos ao diagnóstico expresso no ano-base do plano. Essa definição de objetivos tem um caráter normativo e se desenvolve estritamente no nível do *deve ser*.

O que quer dizer, aqui, *normativo*?

Que a definição dos objetivos é uma consequência necessária do diagnóstico, já que os objetivos do plano são como o negativo da realidade problemática constatada. Se no diagnóstico verificamos que há inflação, isto pode traduzir-se numa norma-objetivo em que a inflação *não deve ser superior* a uma determinada taxa de crescimento dos preços.

Da mesma forma, a distribuição de renda *deve ser* mais igualitária, o desemprego *deve ser* reduzido, a marginalidade social *deve ser* superada, a concentração espacial *deve ser* combatida, etc.

O normativo refere-se, portanto, a uma norma que *deve ser* cumprida e que foi fixada por diferenciação entre o necessário e a realidade, dentro do razoavelmente possível. Uma vez conhecida a área de possibilidade, o normativo move-se segundo a lógica do necessário, questão esta que tem, sem dúvida, um aspecto técnico, bem como complexidades metodológicas. Os objetivos, como propostas gerais, devem traduzir-se em metas, com precisão quantitativa e qualitativa. A meta permite precisar o alcance do objetivo. Por exemplo, diminuir o desemprego é um objetivo, enquanto diminuir o desemprego para 5% da força de trabalho é uma meta.

A definição dos objetivos constitui o que se chama de *imagem-objetivo*, conceito usado aqui no sentido que lhe é dado em *Estratégia e Plano* (C. Matus, Siglo XXI, 1970), pois já é hoje uma categoria do planejamento tradicional.

No entanto, esse conceito tem um significado distinto no planejamento situacional, equivalente à utopia concreta fora do horizonte de tempo do plano. A imagem-objetivo deve cumprir certos requisitos no planejamento normativo; com efeito, a imagem-objetivo deve ser eficaz, coerente e possível.

Será eficaz se responder não apenas a problemas presentes, mas também àqueles que existirão no tempo futuro no qual se situa a imagem-objetivo. Por exemplo, se hoje o desemprego é de 100.000 pesso-

as e fazemos um plano para dar-lhes emprego em 5 anos, ao fixarmos uma meta de 100.000 novos empregos estaremos chegando tarde, uma vez que o desemprego, 5 anos após, poderá ser de 130.000 pessoas.

Será coerente se o cumprimento de um objetivo não impossibilitar a consecução de outro. A esse respeito diz-se que há objetivos complementares e objetivos competitivos. Ocorre o primeiro caso quando o cumprimento de um exige o do outro; por exemplo, elevar o nível de consumo popular (objetivo 1) exige melhorar a distribuição de renda (objetivo 2). E são competitivos se o sucesso de um implica sacrifício do outro: elevar a produtividade da mão-de-obra (objetivo 1) pode sacrificar o nível de emprego (objetivo 2).

Finalmente, uma imagem-objetivo é possível se respeita as restrições econômicas existentes e está dentro do espaço de aceitação política da força social que decide sobre o plano.

Por exemplo, a construção de 150.000 habitações por ano pode ser necessária, mas os escassos recursos disponíveis pelas classes populares para comprá-las e a falta de decisão do Governo para construí-las tornam inviável o objetivo.

Assim, o planejador (técnico) fixa os objetivos após consulta e aprovação da força social que tem o poder de planejar, que por sua vez presta apoio ao planejador técnico. Os objetivos necessários implicam meios necessários para alcançá-los, o que nos leva ao problema seguinte.

O planejador tem que selecionar instrumentos ou meios de ação capazes de atacar os problemas identificados no diagnóstico, e fazê-lo com a intensidade necessária. Esses meios devem ser suficientes, necessários, potentes e eficazes, além de coerentes entre si.

Suficientes eles são quando, no conjunto, bastam para alcançar o objetivo, salvo imprevistos.

São necessários quando cada um deles contribui para alcançar o objetivo com um balanço positivo de seus efeitos (de outra forma, criaria mais problemas do que soluções).

São potentes se possuem capacidade de atacar o problema de forma tal que bastaria apenas a graduação de seu uso para obter êxito. Por exemplo, se a questão é percorrer 10 Km em 10 minutos, a caminhada não parece ser um meio potente em relação ao objetivo.

São eficazes se fazem o melhor uso dos recursos disponíveis.

E são coerentes, por último, se a ação interventora da mão direita não for desfeita pela ação da mão esquerda, anulando ou contrariando seus efeitos positivos.

Os meios selecionados referem-se sempre à alocação ou uso de recursos, ou à precisão de regras de funcionamento do sistema. Todos os tipos de meios são selecionados estritamente conforme a lógica do necessário. A forma do raciocínio dedutivo é a seguinte: se o objetivo A é necessário, a necessidade do instrumento ou meio provém da necessidade do objetivo. *O deve ser dos objetivos desloca-se para o deve ser dos meios. Deve-se realizar uma reforma tributária, deve-se modernizar o aparelho de Estado, deve-se investir 30% do PIB etc.* Por essa via, a lógica do necessário desloca-se dos objetivos globais para as metas específicas, para os meios globais e daí para os meios concretos.

A essa altura do processo, o planejador precisa verificar a consistência do plano. Aqui é importante distinguir entre a consistência direcional e a factibilidade do plano.

A prova de consistência direcional consiste em responder à mais transcendente das perguntas.

Se podemos cumprir as normas estabelecidas, alcançaremos os objetivos?

Para responder a esta pergunta requer-se um bom modelo ou teoria explicativa da realidade objeto do plano, a fim de conhecer com antecedência e aproximação suficientes o processo causal de mudança gerada pelos meios de intervenção selecionados, e assim constatar se o movimento resultante aproxima-se ou não da imagem-objetivo. Naturalmente, este raciocínio supõe ausência de incerteza sobre o futuro.

Com várias aproximações sucessivas de cálculo, supõe-se poder encontrar a aplicação necessária dos meios para que os resultados de modelo coincidam com a imagem-objetivo proposta.

A prova da consistência formal refere-se aos próprios meios e supõe que a primeira tenha sido satisfatória. Essa segunda prova refere-se à *factibilidade* do plano e deve responder a perguntas como as seguintes:

Asseguramos o financiamento dos gastos exigidos pelo plano?

Está garantido o equilíbrio do balanço de pagamentos com o exterior?

A disponibilidade de bens e serviços (produção nacional mais importações) coincide, em cada fase do plano, com os usos requeridos (consumo, investimentos, importações, etc)?

Respeitaram-se as restrições econômicas e políticas estabelecidas no marco de viabilidade para o plano?

Todas essas provas formais referem-se a requisitos globais, setoriais, regionais ou institucionais que os meios devem cumprir.

O que se disse supõe fixar o horizonte de tempo do plano e o horizonte de tempo das grandes orientações de longo prazo que o fundamentam. Uma primeira idéia de ambos os horizontes deve estar presente desde os primeiros passos da formulação do plano, mas só o seu desenvolvimento até uma certa etapa poderá fundamentar o tempo de maneira mais pertinente, sobretudo no caso de mais longo prazo. No entanto, o horizonte de tempo do plano está, em muitos casos, fixado por i, e então é importante que coincida com um período de governo em que a força social responsável pelo seu desenho seja também responsável pela sua execução. Em alguns países, porém, o plano abrange mais de um período de governo.

Como técnico o planejador deve, durante todo o processo, argumentar e dialogar com o político, a fim de verificar se o plano desenhado corresponde às expectativas e se o político compromete-se com sua materialização. Esse diálogo e argumentação são bidirecionais e permanentes. Somente assim o político valoriza, compreende e compartilha do plano em seus aspectos mais técnicos, e, conseqüentemente, adota-o como guia de ação política. Através desse diálogo supõe-se solucionado o problema de articulação da dimensão política e técnica do plano, abordando este os problemas que realmente interessam em nível político.

Naturalmente, o planejador deve revisar o plano cada vez que a situação o aconselha, a fim de que ele considere sempre uma situação real de partida, para que os objetivos continuem correspondendo aos problemas urgentes e para que os meios selecionados continuem sendo os mais idôneos.

Para que essa revisão permanente possa fazer-se na realidade, o planejamento deve organizar-se de modo que os planos sejam formulados com a qualidade e oportunidade necessárias, e suas distintas partes e

etapas devem estar sincronizadas. É preciso estabelecer fluxos de informação, controle, análise, revisão do plano, articulações entre programas e execução, etc. Tudo isso requer uma máquina capaz de administrar o processo de planejamento, devendo ela ser desenhada e constantemente aperfeiçoada.

O Quadro a seguir é uma representação elementar e esquemática do planejamento tradicional, que na prática possui variantes positivas e negativas, simples e complexas.

DIVISÃO DE TAREFAS NO PLANEJAMENTO TRADICIONAL						
momentos e meios sujeitos	momentos			meios		
	deve ser	pode ser	fazer	políticos	econômicos	organizacionais
governante	fixa critérios	define o viável	supervisiona o saber	sim	sim	sim
planejador técnico	desenha	não	faz o acompanha- mento	não	sim	não
Administrador	não	não	executa e controla	não	sim	sim

Na descrição que fizemos, o planejamento confunde-se com um processo técnico de apoio à tomada de decisões, com uma praxiologia parcial, com uma ciência da ação ou com uma tecnologia de intervenção social, onde está previamente resolvido o problema de poder político. O outro não existe. E aqui está a grande debilidade do planejamento tradicional ou planejamento normativo. Planejar exclusivamente o *deve ser* é muitas vezes incorreto. É indispensável planejar também o *pode ser* e o *fazer*.

Não é prático pensar que a divisão de tarefas entre o político e o técnico ou o condutor e seu estado-maior está em que o primeiro dedica-se ao *pode ser* e o segundo ao *deve ser*. Nem o político nem o técni-

co podem limitar-se a um desses níveis parciais do plano. Tampouco o *deve-pode-ser* e o *fazer* são divisíveis em funções isoladas, porque isso isolaria artificialmente o processo prático de gerência e administração do processo de cálculo que precede e preside a ação.

Por exemplo, quando um engenheiro faz o projeto de uma ponte ele aplica uma técnica comprovada, baseada numa ciência física. E o ato de construir a ponte é, com efeito, um processo técnico, já que não há outros atores ou engenheiros interessados em dificultar, impedir ou substituir tal construção. Nesse caso, após diagnosticar o problema (a dificuldade de comunicação física) e estabelecendo o objetivo por uma decisão entre alternativas técnicas, basta proceder à articulação direta do desenho normativo do que se deve fazer (uma ponte com determinadas características) e dos meios necessários, com o processo de sua construção. É possível, assim, uma *conexão direta entre o desenho e a execução*.

Mas no sistema social não há objetivos sujeitos a tal controle. Ele cria suas próprias leis e está integrado por homens, que têm suas próprias apreciações sobre o que está mal e está bem, sobre o que é uma sociedade ideal e sobre a conveniência de intervir (ou não) sobre o sistema para alterar-lhe o curso direcional e a velocidade de mudança, sobre a reforma e substituição de suas leis básicas. O fato de algo ser necessário a alguém não significa que possa executar-se sem obstáculos, nem que possa realizar-se por um organismo que não esteja comprometido com tal plano.

Entre o desenho normativo e a ação está a análise estratégica, o cálculo de viabilidade, a apreciação da eficácia política e a oportunidade de executar o desenhado em relação ao interesse, força e vontade do ator que está capacitado para executar a ação. Quem faz este cálculo?

Qual a validade, então, de o planejador ser um técnico? Por que partir da premissa de que um só ator planeja, sem que outros integrantes do sistema se oponham, resistam e formulem também seus próprios planos? Por que limitar o diagnóstico a uma só explicação objetiva, quando é notório que os diversos componentes da sociedade têm diferentes opiniões sobre seu estado, sobre as causas de tal estado e sobre o futuro desejável? Existe, como consequência, uma só explicação causal da gestação dos signos que manifestam as enfermidades do sistema soci-

al? Se a resposta é negativa, então: quem diagnostica? Pode-se ignorar a existência de oponentes ao plano e da capacidade de planejamento dos oponentes? Onde está quem explica, dentro ou fora do sistema? Uma mesma explicação é eficaz para diferentes objetivos? Recordemos a pergunta da estória inicial deste item: com quem *acerta* tudo isso o planejador normativo?

Uma resposta a esta pergunta é encontrada na própria prática. Os jogadores (atores sociais), independentemente do que planeja o técnico (planejador), articulam no campo (realidade) o *pode ser* com o *deve ser*, seja no momento decisivo (a ação concreta) seja no treino (uma simulação) com uma equipe similar ao oponente real.

Se nos detivermos agora no desenho do *deve ser*, na norma ou imagem-objetivo, surgem igualmente várias perguntas. Como se pode falar de objetivos do plano sem distinguir os planos e objetivos nacionais? Quais deles são objetivos conflitantes particulares dos atores sociais? Quem desenha os objetivos? Que legitimidade tem esse desenho? A quem interessam esses objetivos? Todos os objetivos são consensuais? Todos os objetivos têm fundamento técnico? O plano deve limitar-se ao consenso? Se a resposta é negativa, como deverá ser o planejamento para alcançar objetivos conflitantes? Os objetivos são uma consequência do diagnóstico ou o diagnóstico também se faz em função de um pré-desenho dos objetivos? Em outras palavras, se o diagnóstico não é independente dos objetivos e, portanto, não é neutro, pode ele ser único?



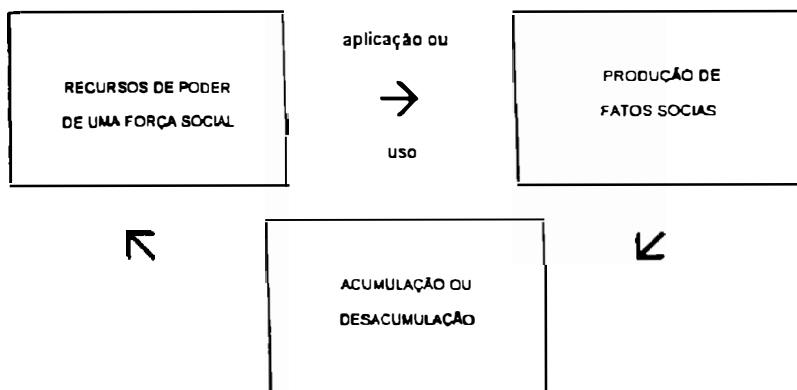
Como se vê, o próprio enunciado dessas perguntas coloca o problema com uma amplitude inusitada para uma simples técnica de tomada de decisões.

Mas as dificuldades são ainda maiores. Se examinarmos o problema da seleção de meios, veremos que é pressuposto inicial que se trata de meios econômicos, que os recursos econômicos são escassos e que tal

seleção é um problema de eficácia econômica. Mas a possibilidade de execução do plano está condicionada apenas pela limitação de recursos econômicos? O que será dos fundamentos do planejamento se os recursos de poder são também limitados? É possível, então, um planejamento econômico sem um planejamento político que o compreenda? Basta o diálogo entre o planejador-técnico e o governante-político para articular ambas as dimensões e delimitar o campo do politicamente possível? O dirigente pode simplesmente decidir o que é politicamente viável?

Suponhamos, por um momento, e sem demonstração prévia, que o planejamento econômico é inseparável do planejamento político, e que os recursos de poder das diferentes forças sociais que planejam são escassos, assim como os recursos econômicos.

Se aceitamos tal hipótese surgem vários problemas. É possível considerar o planejador como um técnico, se agora o planejamento compreende objetivos econômicos e políticos, meios econômicos e políticos? Qual é o problema central do planejamento, o cálculo do desenho técnico ou o processo conflitante de decisões políticas como cálculo integrante e totalizante que precede e preside a ação?



Como tratar o problema da administração eficiente de recursos e poder inicialmente disponíveis? Se os recursos de poder são escassos, será necessário calcular no plano o quanto é necessário para produzir um ato de intervenção social, e também como se alteram os recursos de poder possuídos por cada força após ter produzido o ato de intervenção, e

conhecer suas conseqüências. Mantêm-se, diminuem ou aumentam? O uso de poder faz acumular ou desacumular poder, como se mostra no esquema anterior.

Se esse raciocínio é correto, surge o conceito de eficácia política do processo de produção, através da comparação entre recursos de poder necessários à produção e recursos de poder nela produzidos. Como se relacionam eficiência e eficácia econômica com eficiência e eficácia política?

São imensas e decisivas para a teoria do planejamento as conseqüências de se aceitar que existem oponentes ao plano, que todos os atores planejam de uma ou outra forma, que o econômico é inseparável do político, que o planejamento não pode ser confundido com seu processo técnico de cálculo etc. Algumas conseqüências são as seguintes:

- (a) não é possível raciocinar em termos de certeza, porque o acaso e a incerteza aparecerão e crescerão devido à existência de oponentes com planos, criações e reações imprevisíveis;
- (b) os meios para se alcançar os objetivos não podem ser calculados simplesmente como incógnitas de um sistema de equações com um número finito e enumerável de variáveis relevantes, e isso impede que os problemas de planejamento social sejam tratados como problemas bem-estruturados;
- (c) não é possível sustentar que o planejamento esgota-se no plano do *deve ser* e no desenho da norma, nem tampouco tratar o plano do *pode ser* ou do *viável* como um diálogo entre o técnico e o político; é necessário um planejamento político que dê conta do processo dinâmico de construção ou perda de viabilidade das normas e também do conflito entre eficácia política e eficácia técnica; o dirigente não pode decidir sobre o que é viável, porque a viabilidade é um processo dinâmico, criativo e pleno de incerteza. Mas no interior do planejamento político um ator pode tentar conferir viabilidade aos aspectos conflitantes do plano. Se a viabilidade política depende do conteúdo e eficácia do plano econômico, como o político poderá saber de antemão aquilo que será politicamente viável no domínio econômico?

- (d) se o planejamento abrange o planejamento político e se a conjuntura política é mutável, o plano não pode estar expresso num plano-livro, que perde rapidamente validade, nem o planejamento pode afastar-se do acompanhamento constante da conjuntura política, econômica e social;
- (e) se o planejamento na conjuntura é essencial à vigência real do processo, este deve compreender complementarmente o curto prazo, o médio prazo e a visão de longo prazo, assim como um sistema de avaliação para impedir que as restrições ou facilidades oferecidas pela conjuntura desviem do curso que conduz à situação-objetivo vigente; igualmente, será necessário um sistema de avaliação entre a situação-objetivo e a utopia concreta mais longínqua, a fim de verificar se entre elas mantém-se uma relação de coerência;
- (f) as categorias econômicas e a teoria econômica continuam importantes, mas muito limitadas para apoiar uma concepção mais ampla de planejamento. À pergunta – o que planejamos? – já não podemos responder, de forma concreta porém inadequada e restrita, dizendo que é o crescimento do PIB, o consumo, as exportações, a substituição de importações, etc. Tampouco podemos responder, de forma ampla porém vaga, dizendo que são as mudanças no estilo da vida, o meio ambiente, o tipo de democracia e as relações políticas de poder. Aparece assim a necessidade de recorrer a uma teoria da produção social mais ampla, onde cada ato produzido exige recursos de poder, recursos econômicos, recursos naturais e valores aplicados, assim como conhecimentos. Admitida essa amplitude do processo de produção, será necessário também considerar as consequências de cada ato sobre as relações de poder, as relações econômicas, as relações ecológicas, as relações ideológico-culturais e as relações cognitivas, como processos de apropriação entre os homens com múltiplas interações entre si.

O bom dirigente e o bom planejador liberam-se, na prática, da rigidez do planejamento normativo. Fazem, de fato, um cálculo estraté-

gico. Essa liberação, porém, é particular, individual e geralmente deficiente, porque é feita à margem de um método de condução. Em outros aspectos, a prática do planejamento normativo é mais pobre que a teoria. Temos assim um caso curioso. A prática do planejamento tradicional é um conjunto que se intersecciona com sua teoria. As partes não interseccionadas correspondem uma a seu enriquecimento na prática, outra a uma deformação viciosa.

Vemos que, a partir da crítica à relação linear *diagnóstico* → *fins* → *meios*, surge o mundo do governo e planejamento dos processos sociais, com sua enorme complexidade.

Assim, surge um conceito de plano mais rico e mais amplo, no qual a dimensão normativa do *deve ser* precisa articular-se com o plano estratégico do *pode ser* e o plano operacional na conjuntura da vontade de fazer. Tudo isso obriga-nos a perguntar quais poderiam ser os elementos básicos dessa concepção renovada de planejamento.

O primeiro passo consiste em reconhecer a existência de oponentes. Uma teoria rica do planejamento considera pelo menos dois atores: eu e o outro.

5

Eu Planejo, Tu Planejas

Há um diálogo entre a prática e a teoria cujo tema é o verbo planejar. A professora Dona Prática pede à senhorita Teoria Normativa: “Conjuguem o verbo planejar”. A senhorita Normativa responde: “Eu planejo...”. “Continue, está tudo bem” – diz Dona Prática. “Já terminei, professora”, responde senhorita Normativa. Dona Prática, perplexa, olha para suas alunas. A senhorita Situacional está ansiosa por falar, e sem que ninguém o peça recita: “Eu planejo, tu planejas, ele planeja” etc.

Quantos atores planejam? Existe o outro no planejamento tradicional?

a. O Modelo Normativo de Planejamento

O planejamento precisa apoiar-se em alguma teoria de produção de ações humanas. Os métodos de planejamento referem-se a ações humanas que tentam produzir efeitos num dado sistema de governabilidade. Segundo a riqueza ou simplicidade com que descrevemos o sistema, surge o problema de sua governabilidade aparente ou fictícia. Com efeito, um modelo explicativo simples do sistema social pode fazer-nos crer numa alta governabilidade do sistema.

O modelo aparentemente mais governável é aquele onde um só ator planeja e governa o sistema. Poderíamos descrever esse modelo com as seguintes características:

- i. um ator planeja e dirige, os demais são simples agentes econômicos;
- ii. as ações que os agentes econômicos produzem são previsíveis e enumeráveis, porque correspondem a uma teoria do comportamento conhecido e conhecida;
- iii. o sistema gera incerteza, mas ela refere-se exclusivamente à probabilidade de ocorrência e aos efeitos das ações previsíveis – não existe o não-enumerável e o inimaginável;
- iv. o ator que planeja e dirige não controla algumas variáveis, mas as variáveis não-controladas não têm condução inteligente e criativa, porque não se referem a outros atores que fazem planos.

Em tal caso, o sistema é aparentemente de alta governabilidade e opera segundo os seguintes pressupostos:

- i. toda ação é produto de um comportamento, exceto a própria ação criativa que produz planos;
- ii. as variáveis fora de controle não têm autor inteligente e criativo que persegue outros objetivos; elas constituem simplesmente movimentos que não sabemos explicar;
- iii. a incerteza é uma incerteza bem-definida; as possibilidades são enumeráveis e é possível atribuir-lhes probabilidades;
- iv. a teoria requerida por esse tipo de planejamento é uma teoria do comportamento social que se apóia nas relações sistêmicas de causa e efeito, admitindo-se que o efeito é predizível e constitui um comportamento.

O planejamento econômico normativo segue aproximadamente esse tipo de raciocínio hipersimplificado. Podem-se distinguir as seguintes variáveis nesse modelo:

- i. *eu*, como o ator-sujeito que governa, planeja e monopoliza a criatividade na ação;
- ii. o *sistema* como o objeto planejado, compreendendo agentes econômicos que têm comportamentos sociais.

Esse modelo normativo de planejamento caracteriza-se por um reducionismo ilegítimo de todas as ações e comportamentos. Por outro lado, a eliminação artificial do *outro* revela que, como pressuposto escondido, o planejamento econômico normativo assume a existência do *eu* com poder absoluto.

b. Um Modelo Estratégico de Planejamento

Pensemos agora num sistema cujo grau de governabilidade depende essencialmente do *meu peso (eu)* frente ao peso do *outro*, para produzir as ações necessárias ao cumprimento de meus objetivos.

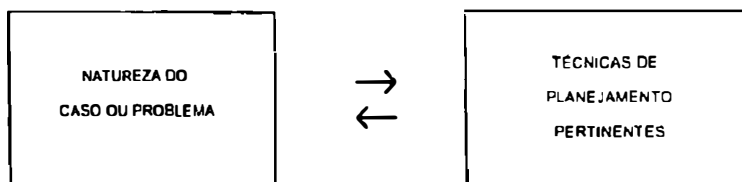
Nesse caso, existem vários sujeitos que planejam com objetivos conflitantes. As limitações para governar o sistema não provêm de uma escassez ou falta de controle de variáveis e recursos, como uma deficiência absoluta; elas derivam, ao menos parcialmente, do fato de os recursos que *eu* não tenho ou não controlo serem possuídos ou controlados pelo *outro*. Se *eu* não ganho, *outro* ganha; se perco adesão popular, *outro* a terá em maior grau; o que para mim é ingovernável, de acordo com minhas capacidades e objetivos, pode, para o *outro*, ser governável, de acordo com suas capacidades e objetivos.

Nesse modelo de conflito, ou de poder compartilhado, apenas algumas ações correspondem a comportamentos; as outras ações, as principais, são ações estratégicas fundamentadas num juízo estratégico. A teoria do comportamento social é, portanto, completamente insuficiente para fundamentar a teoria do planejamento pertinente a tal caso.

c. As Técnicas de Planejamento

Quando se descobre que o planejamento pode fundamentar-se em várias teorias e diversos enfoques, segundo a natureza dos problemas e casos de aplicação, toma-se consciência do planejamento como método,

como teoria e como tecnologia. Antes dessa consciência o projeto de governo (conteúdo propositivo) e a capacidade de governo (técnicas de planejamento) parecem-nos a mesma coisa, e as misturamos rotineiramente em nossas discussões. A valorização das técnicas de planejamento e governo como um espaço próprio de reflexão teórica somente se verifica quando assumimos em toda sua complexidade a relação:



Por essa razão é fácil compreender que, para as pessoas que conhecem apenas um modo de planejamento (o planejamento econômico normativo), suas técnicas não constituem problema teórico, na explicação das deficiências práticas do planejamento na América Latina. Crêem simplesmente que o problema consiste em dotar-se de boas políticas de desenvolvimento, boas políticas econômicas e bons economistas. Aqui desaparece o triângulo de governo, ficando ele reduzido a uma de suas partes: o projeto de governo. A governabilidade do sistema e a capacidade de governo ficam esquecidas.

O mundo dos homens é do tamanho do seu vocabulário, dos conceitos que conhece. Se para mim não existe o conceito de oponente, na minha realidade haverá somente agentes econômicos. Se tampouco manejo o conceito de ação estratégica, na realidade, para mim, somente existirá a ação-comportamento que assimilei da teoria econômica. Por essa via nego inadvertidamente uma parte da realidade. Se eu compreendo o mundo através do vocabulário que já conheço, não existe forma de enriquecer minha visão do mundo sem ampliar meu vocabulário.

O filósofo da linguagem John Searle (*Speech Acts*, 1969, Cambridge University Press) coloca o problema desta forma:

O erro é supor que a aplicação da linguagem ao mundo consiste em colar etiquetas nos objetos que, por assim dizê-lo, identificam-se a si mesmos. Conforme minha perspectiva, o mundo divide-se conforme o dividimos, e nossa forma principal de dividir as coisas é

a linguagem. Nosso conceito da realidade depende de nossas categorias lingüísticas. (Diálogo com John Searle, p. 194, In B. Magee *Os Homens Por Trás das Idéias*, FCE, México).

Se a minha teoria para conhecer e atuar no planejamento é limitada, dificilmente poderei descobrir que minhas propostas concretas de ação e governo só poderão ser por mim imaginadas nesse espaço limitado. Assim, qualquer deficiência da minha ação planejada para mudar o mundo não pode ser atribuída por mim às teorias e métodos que reduzem e simplificam artificialmente o tamanho deste mundo, mas a um manejo incorreto de tais teorias ou à sua aplicação inadequada. Por essa via posso ignorar o problema mais abstrato das ferramentas para conhecer e das técnicas para governar, e focalizar toda minha atenção estritamente no problema mais concreto e aparentemente mais prático do projeto de governo.

O congelamento da minha forma de conhecer corre paralelamente à estagnação dos conceitos que manejo. Se durante 25 anos não pude renovar minha teoria de planejamento, isso deve-se ao fato de não ter podido ampliar o vocabulário da teoria social através da qual me aproximo do mundo.

Se fixo minha capacidade de conhecer o mundo, congelo meu vocabulário; se congelo meu vocabulário, fixo minha capacidade de conhecer o mundo. Se tal ocorre, voltarei repetidamente com as mesmas perguntas sobre o mundo em que existo e deixarei de interrogar-me sobre a potência de meu vocabulário. Ainda mais, quando alguém usar *palavras novas* num discurso teórico, minha segurança intelectual me levará a considerá-las sinônimos das que já conheço e usarei esse perturbador de inventar palavras novas para dar novos nomes a velhos conceitos.

Assim, em vez de responder a seu discurso teórico alternativo, dir-lhe-ei que ele não tem direito de obrigar-me a usar seu vocabulário. A forma mais simples de congelar o vocabulário científico consiste em declarar como sinônimos os novos conceitos.

Atores Sociais Planejam em Qualquer Situação, mas com Métodos Distintos

Uma consequência necessária da inevitabilidade do planejamento para os condutores é que ele deve e pode realizar-se em qualquer situação. Naturalmente, a posição de onde se planeja, as características do ator que lidera o processo e o conteúdo propositivo que orienta a sua ação resultarão em distintos métodos de planejamento.

Tal posição é coerente com nossa consideração das variáveis *eu* e o *outro*. Como o *outro* também planeja podemos sustentar o princípio geral de que todos os atores sociais planejam, ainda que com diferentes graus de formalidade e sistematicidade.

O requisito *sistematicidade* refere-se à existência de corpos ideológicos, teóricos e metodológicos que apóiam o cálculo que precede e preside a ação. Eles imprimem coerência e racionalidade particulares à ação; conseqüentemente, a sistematicidade diferencia o planejamento da improvisação.

O requisito *formalidade*, por seu lado, permite distinguir diferentes métodos de planejamento segundo o grau em que estão regulamentados por procedimentos práticos normatizados.

Dessa forma, podemos distinguir entre: (a) o *improvisador errático*, que atua conforme as circunstâncias e segundo um cálculo imedia-

tista que estabelece coerência entre ideologia, teoria e métodos que apóiam seu cálculo, (b) o *planejador informal*, que faz um cálculo estratégico sistemático, mas ao qual não é exigido (nem está ele próprio inclinado) reproduzir tal cálculo num método de planejamento formalizado, e (c) o *planejador formal*, que articula em distintos momentos o cálculo estratégico e o planejamento formalizado.

Em que circunstâncias os dois extremos são eficazes? Para responder a esta pergunta examinamos as características da relação ator — situação pertinentes aos dois esquemas. Se observarmos a prática social vemos que o mero cálculo estratégico resulta numa boa ferramenta de condução, quando se verificam as seguintes características:

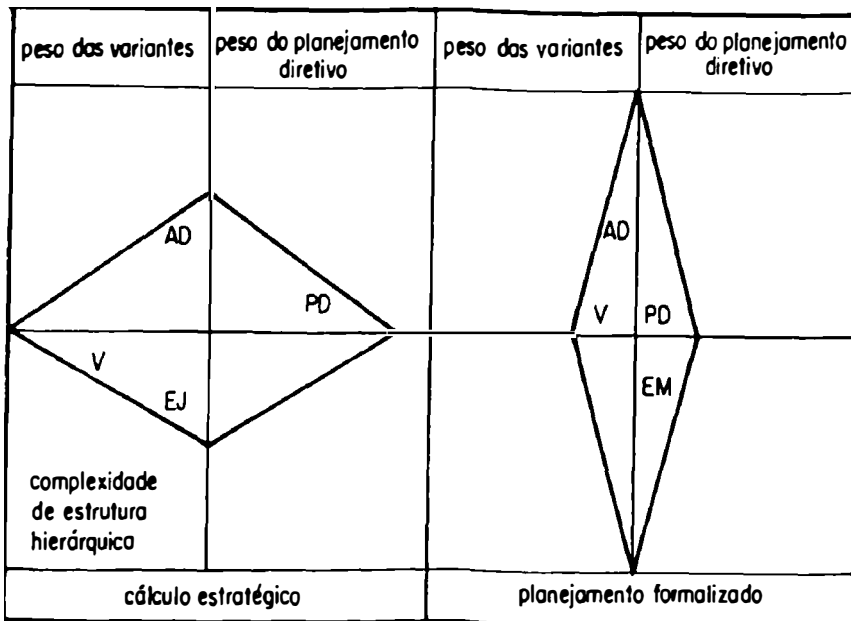
- i. caso do cálculo estratégico
 - (a) arco direcional de planejamento (AD) é relativamente curto;
 - (b) peso das variantes (V) é muito forte;
 - (c) ator comanda uma estrutura hierárquica (EH) de organização e propósitos simples;
 - (d) planejamento diretivo (PD) é mais dominante e complexo que o planejamento operacional;
 - (e) planejamento para o interior da estrutura hierárquica é pouco significativo em relação ao planejamento conflitante com outras estruturas.

Por seu lado, o planejamento formalizado será imprescindível caso exista a seguinte relação ator — situação:

- ii. caso do planejamento formalizado
 - (a) arco direcional de planejamento é relativamente longo;
 - (b) peso das variantes é equilibrado ante o peso das opções;
 - (c) ator comanda uma estrutura hierárquica de organização e propósitos complexos;
 - (d) planejamento diretivo é a cabeça de um planejamento operacional complexo;
 - (e) planejamento para o interior da estrutura hierárquica é muito significativo em relação ao planejamento conflitante com outras estruturas.

Os atores sociais fazem experiências de ambos os tipos. Os partidos de oposição praticam fundamentalmente o cálculo estratégico, enquanto que os atores, no governo de instituições complexas, são obrigados a desenvolver algumas formas de planejamento formalizado. Mas nos partidos políticos que ascendem alternadamente ao Governo do Estado costuma dominar a prática do cálculo estratégico, porque sua experiência político-partidária tende a prevalecer sobre a experiência de governo – ou seja, a cultura de fazer política partidária tende a dominar a de fazer governo.

Dessa maneira, o cálculo estratégico e o planejamento formalizado não são, ou não deveriam ser, excludentes, mas sim duas vias complementares para abordar os problemas de governo segundo as circunstâncias. No entanto, os atores sociais geram uma certa inércia cultural e suas práticas de cálculo estratégico na oposição fazem com que ignorem a necessidade do planejamento formal de governo.



O Triângulo de Governo

Governar ou conduzir é algo muito complexo, que não pode ser reduzido inteiramente a uma teoria. É uma arte, mas não é pura arte. Para governar requer-se cada vez mais um certo domínio teórico sobre os sistemas sociais.

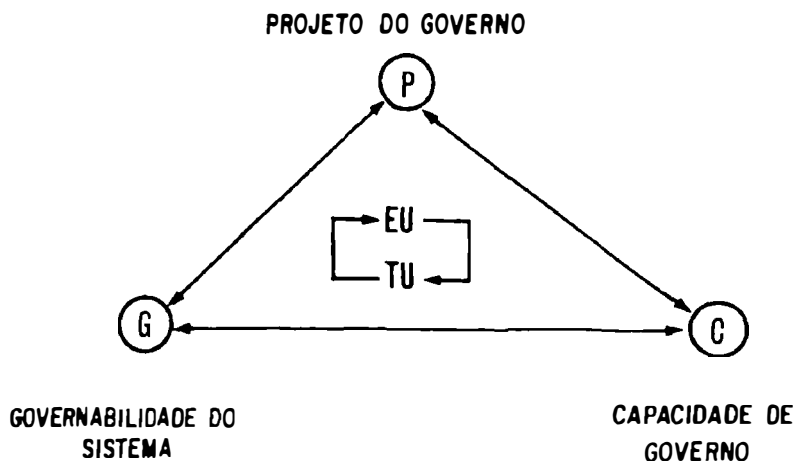
O condutor dirige um processo para alcançar objetivos que escolhe e altera segundo as circunstâncias (seu projeto), superando os obstáculos de maneira não-passiva, mas ativamente resistente (governabilidade do sistema). E, para vencer essa resistência com sua força limitada, o condutor deve demonstrar capacidade de governo.

Governar, então, exige a constante articulação de três variáveis:

- (a) projeto de governo;
- (b) capacidade de governo;
- (c) governabilidade do sistema.

Essas três variáveis constituem um sistema triangular em que cada uma depende das outras.

O *projeto de governo* (P) refere-se ao conteúdo propositivo dos projetos de ação que um ator propõe-se realizar para alcançar seus objetivos. A discussão sobre o projeto de governo versa sobre as reformas políticas, o estilo de desenvolvimento, a política econômica, etc., que parecem pertinentes ao caso e ao grau de governabilidade do sistema.



Logicamente o conteúdo propositivo é produto não apenas das circunstâncias e interesses do ator que governa, mas também de sua capacidade de governo, incluindo-se aí sua capacidade de aprofundar a explicação da realidade e propor respostas e antecipações de forma imaginativa e eficaz.

A *governabilidade do sistema* (G) é uma relação entre as variáveis que o ator controla e não controla no processo de governo – variáveis essas ponderadas pelo seu valor ou peso para a ação do ator. Quanto mais variáveis decisivas ele controla, maior é a sua liberdade de ação e maior é para ele a governabilidade do sistema.

A governabilidade de um sistema é relativa a um ator determinado, às demandas ou exigências colocadas pelo projeto de governo a este ator e à sua capacidade de governo. A primeira relativização indica que um sistema não é igualmente governável ou ingovernável para os diferentes atores sociais, pois eles controlam diferentes proporções de variáveis do sistema. A segunda relativização indica que a governabilidade do sistema

depende do conteúdo propositivo do projeto de governo; por exemplo, é mais governável para objetivos modestos e menos governável para objetivos ambiciosos. A terceira relativização indica-nos que a governabilidade do sistema é maior se o ator em questão tem alta capacidade de governo, e é menor se tem baixa capacidade de governo.

A *capacidade de governo* (C) é uma capacidade de condução ou direção e refere-se ao acervo de técnicas, métodos, destrezas, habilidades e experiências de um ator e sua equipe de governo, para conduzir o processo social a objetivos declarados, dados a governabilidade do sistema e o conteúdo propositivo do projeto de governo. O domínio de técnicas potentes de planejamento é das variáveis mais importantes na determinação da capacidade de uma equipe de governo. Quando falamos de teorias, técnicas e métodos de planejamento referimo-nos, portanto, a alterar ou melhorar a capacidade de governo. A capacidade de governo expressa-se na capacidade de direção, de gerência e de administração e controle.

No triângulo de governo diferenciam-se variáveis que são, por um lado, distintas e, por outro, variáveis que se entrelaçam e condicionam-se mutuamente para compreender a complexidade do processo de governo com unidade comum às três variáveis.

A diferenciação leva a reconhecer sistemas de naturezas distintas: o sistema propositivo de ações (projeto de governo), o sistema social (governabilidade do sistema) e o sistema de direção e planejamento (capacidade de governo).

A interação e o condicionamento mútuo indicam, por sua vez, algo comum aos três sistemas: a ação humana. O projeto de governo é um conjunto de propostas de ação; a governabilidade do sistema refere-se à possibilidade de ação e ao controle de seus efeitos; a capacidade de governo pode ser definida como capacidade de gerar e controlar ações.

Nesta obra interessa-nos especialmente a capacidade de governo, como meio para definir projetos eficazes de governar e aumentar a governabilidade do sistema. As técnicas de governo, entre elas o planejamento, devem ser examinadas a fundo, para descobrir suas falhas e potencialidades. Essa capacidade de governo depende do capital intelectual acumulado pelas equipes dirigentes, capital que cresceu muito mais lentamente que a complexidade do sistema social que tentamos governar.

A governabilidade do sistema depende de vários fatores; entre eles destaca-se o capital político dos dirigentes, ou seja, seu poder ou peso político. Por sua vez, o projeto de governo expressa a conjunção do capital político e do capital intelectual aplicados no desenho de uma proposta de ação.

O capital intelectual, por seu turno, é capital teórico, capital instrumental e capital experiência. Esses três aspectos do capital intelectual são recursos que caracterizam a capacidade de liderança dos dirigentes, ou seja, a capacidade de serem reconhecidos como condutores; caracterizam também sua capacidade de condução, isto é, a destreza para conceber e executar estratégias e táticas eficazes para resolver os problemas e aproveitar as oportunidades. Mas o valor da experiência depende do capital teórico.

8

O Tempo no Planejamento

O processo de mudança situacional transcorre em certa seqüência; algumas mudanças dão-se antes ou depois que outras e distinguem-se por sua duração. A mudança situacional existe no tempo; apesar de sua continuidade encadeada não permitir precisar o começo ou o fim de um problema ou oportunidade, as mudanças passam por momentos que não se repetem e que marcam características diferenciadas, tornando-as mais ou menos visíveis para os atores sociais.

O tempo transcorre independentemente de nossas sensações; ele existe mesmo que não o percebamos, mas chega a nós como um aspecto de toda a apreciação situacional. Tem, portanto, uma forma objetiva e subjetiva. Por exemplo, o tempo futuro é objetivamente ilimitado, mas para um ator social concreto a duração limitada de certos processos pode constituir uma oportunidade em relação a seus propósitos de ação. Tal oportunidade é esgotável; há somente um lapso de tempo no qual pode ser aproveitada, o que nos permite descobrir o tempo como recurso escasso. Esta escassez do tempo não é absoluta, uma vez que o tempo futuro é ilimitado. A escassez de tempo é relativa a um ator, a seu propósito e à situação em que deve atuar para alcançá-lo. A causa da escassez do tempo reside no seu movimento irreversível; flui do passado ao presente e deste ao futuro, independentemente de nossa vontade.

O tempo consumido é tempo que não se repete e, nessa mesma medida, é tempo escasso.

O tempo não é irreversível para todos os processos. Há casos em que a *idade* não conta e é possível ir ao futuro e voltar ao passado sem datar esses movimentos. Regressa-se a um estado anterior e este é uma réplica exata do estado posterior.

Por exemplo, a física dos *quantum* está baseada numa descrição que é simétrica com respeito ao passado e ao futuro; na química, entretanto, os processos são irreversíveis.

Nos processos irreversíveis, como os processos sociais e biológicos, a evolução não é invariante em relação à inversão do tempo ($t \rightarrow -t$). (Veja-se Prigogine, Ilya: *Time, Irreversibility and Randomness*, 1981, pp. 73-81; *The Evolutionary Vision*, Edit. Jantsch, Westview Press).

Naturalmente, em todos os processos humanos onde o homem é o eixo, como observador ou como ator, a situação de cada ator determina a irreversibilidade de todos os processos, uma vez que o tempo transcorre para ele criando a assimetria entre futuro e passado. Cada circunstância é como uma *idade* do processo social; não pode regressar a uma situação anterior.

O tempo é, assim, um recurso escasso e ilimitado. Em realidade ele é o mais escasso dos recursos escassos. O que é uma contradição aparente: na realidade, o tempo é escasso porque é esgotável em relação ao propósito de um ator, e é esgotável porque é irreversível.

A eficácia da ação tem uma condição de tempo que a materializa situacionalmente. Esta condição de tempo é a oportunidade. Não há eficácia sem oportunidade da ação. E a oportunidade é esgotável e irreversível: ou se aproveita ou se perde. O desperdício de tempo é, assim, o desperdício com menor possibilidade de reparos. Devemos nos recordar deste princípio quando tratarmos do problema da agenda dos condutores e do uso do tempo dos governantes.

O conceito de oportunidade significa, pelo menos, duas coisas: (1) que as condições são tão propícias quanto passageiras e é necessário aproveitá-las enquanto duram; (2) que as condições propícias são, em parte, criadas pelos atores sociais, com cadeias de eventos construtores de viabilidade. Neste último sentido, oportunidade significa inserir no

lugar adequado da cadeia temporal de eventos aquele evento para o qual se quer construir viabilidade. Ambos os processos de gestação de oportunidades conjugam-se na prática social somando-se ou compensando-se parcial ou totalmente.

No entanto, os casos em que os atores aproveitam as oportunidades constituem exceção. O conceito de oportunidade está quase associado à idéia de *deixá-la passar*. Geralmente os governos desperdiçam os primeiros seis meses de administração, deixam passar as oportunidades para reativar a economia, deixam crescer o adversário quando este está quase vencido, desperdiçam a oportunidade para negociar quando é possível fazê-lo, deixam acumular as condições que geram problemas potenciais até se converterem em problemas reais, desperdiçam o tempo de campanha eleitoral para preparar o programa de governo, etc.

Assim, a história política e econômica é a história do desencontro entre oportunidade e ações, com exceção das estratégias bem-sucedidas que se caracterizam, justamente, por aquele encontro. Certamente a oportunidade não é o único requisito; há também a persistência e a direcionalidade das ações. A primeira é necessária para abrir caminhos no processo social, e a segunda para que a semente das ações encontre terreno propício para se desenvolver em reações e iniciativas que reforcem o movimento inicial.

Por que desperdiçamos o recurso mais escasso?

A explicação deste fato refere-se, em parte, a uma característica do recurso escasso (tempo): não se valoriza quando está disponível. Geralmente pensamos que “temos muito tempo pela frente” e que ele transcorre num ritmo constante. Não percebemos com facilidade que o consumo do tempo tem mudanças bruscas de aceleração, que nos surpreendem e invalidam nossos cálculos. O mesmo vale para a oportunidade: ela só se configura como tal, com nitidez para todos, quando deixou de sê-lo. Assim, falamos geralmente da oportunidade como algo passado.

O aproveitamento das oportunidades tem quatro grandes limitações: (1) a capacidade limitada de predição sobre o encontro de tendências que cria a oportunidade; (2) a capacidade de reação veloz para captar a oportunidade já criada e atuar em conseqüência; (3) o caráter

subjetivo e controverso da oportunidade, que limita seu reconhecimento porque nunca se manifesta com plena certeza e isenta de riscos; (4) a imprevisão nos domina de tal forma que, quando a oportunidade faz sua aparição fugaz, estamos desprovidos de acumulações e capacidades para aproveitá-la.

Diz-se comumente que há tempo para agir e tempo para esperar. Esta distinção não é homogênea em todos os domínios da realidade e para todos os problemas. Enquanto para certos problemas surge o momento da ação frente a uma oportunidade, para outros vigora o momento de espera até que se desenvolvam os acontecimentos que criarão outras oportunidades. Somente as ações intermediárias e rotineiras são constantes e incessantes. As ações decisivas e terminais, pelo contrário, são rupturas no tempo e constituem acontecimentos onde concentramos esforços para aproveitar as oportunidades.

A esse respeito convém destacar que o valor do tempo é distinto para os diferentes atores sociais. A duração do tempo entre duas situações pode parecer mais breve ou mais longa. Algo parecido ocorre com relação ao tempo futuro. Geralmente vemos os problemas futuros como problemas menores que os problemas atuais. Mas tal redução não é igual para todos. O tempo do camponês não é o mesmo tempo do homem urbano. O tempo do político é distinto do tempo do técnico e do administrador. O tempo tampouco é igual para um mesmo ator em diferentes situações ou com diferentes propósitos. O tempo do presidente da República vale menos no primeiro mês de governo do que no último. O tempo para ganhar uma campanha eleitoral não é igualmente escasso como o tempo para transformar a economia de um país. Para entender essa diferença é útil o conceito de *taxa psicológica de desconto do tempo*.

O homem vive o presente, suas oportunidades e problemas, no horizonte de uma seqüência vaga, imprecisa e parcial em direção ao futuro. Nesse futuro nebuloso ele também vislumbra oportunidades e problemas, mas o valor que lhes atribui em relação ao presente depende de sua taxa psicológica de desconto do tempo, que é uma acumulação intelectual que se adquire na prática particular de produção social. O físico que pesquisa as fontes alternativas de energia para quando se esgotar o petróleo internaliza uma taxa de desconto do tempo mais alta que

seu colega que explora as conseqüências e possibilidades do esfriamento da terra quando, num futuro remoto, faltar energia solar. Naturalmente, a taxa de desconto do tempo de ambos os físicos tem um valor negativo em relação à taxa de desconto do tempo de um planejador que opera com um horizonte de 5 anos. Por sua vez, o político que *vive* arrastado pela força da conjuntura no dia-a-dia tem uma taxa de desconto do tempo muito alta em relação à do planejador citado.

Os homens valorizam os problemas e oportunidades futuras segundo sua taxa particular de desconto do tempo. Num extremo estão os sonhadores, que não valorizam o presente e vivem somente em relação ao futuro.

O valor do tempo é também diferente para os diversos recursos de cálculo utilizados pelo planejamento. Recordemos esses recursos na ordem de instâncias de aplicação: (1) capacidade de predição; (2) capacidade de previsão; (3) capacidade de reação veloz ante a surpresa; (4) capacidade de aprendizagem com o passado recente. Nas duas primeiras trincheiras de cálculo (predição e previsão) o tempo vale menos que nas duas últimas, nas quais devemos apreciar situações a grande velocidade.

O professor Harold Linstone define o conceito de taxa psicológica de desconto do tempo da seguinte maneira:

Os indivíduos aplicam uma taxa psicológica de desconto à sua percepção dos problemas e oportunidades futuras; esta taxa é totalmente distinta da taxa de desconto sobre o dólar que o economista faz baseado no custo do capital. A taxa psicológica de desconto significa, com efeito, que o indivíduo olha para o futuro como se estivesse usando o lado equivocado do telescópio. (Linstone and Simond, 1977, pp. 5-6). Os objetos distantes aparecem menores do que realmente são. Igualmente, os problemas do futuro longínquo preocupam-nos menos que os problemas igualmente sérios de curto prazo. A taxa mais alta de desconto ocorre quando nossa primeira preocupação é a sobrevivência pessoal imediata (...) Multiple Perspectives for Decision Making, North Holland, p. 21).

Podemos facilmente deduzir que a taxa mais baixa de desconto psicológico pode ser uma taxa negativa. Por exemplo, o físico que está concentrado na solução do problema da energia num horizonte de tempo de milhões de anos.

A importância desse desconto psicológico fica clara na seguinte citação de Linstone:

A importância de tal desconto no contexto da tomada de decisões dificilmente pode ser exagerada: as decisões mudam drasticamente à medida que variam as taxas de desconto. Considere a escolha entre grandes investimentos nacionais em duas formas alternativas de energia: carvão e energia solar em grande escala. A proposta de um programa de 20 anos de mineração de carvão requer um investimento anual relativamente constante, enquanto o programa solar mostra um custo mais baixo durante todo o período de 20 anos; se a taxa de desconto for modesta, a alternativa do carvão será preferida em termos de custo. A razão é simples: o desconto reduz os maiores custos do carvão no futuro distante, mas dificilmente limita os altíssimos custos da energia solar no futuro imediato. Assim, a preferência de quem toma decisões depende fortemente da taxa de desconto que assume. (lb., p. 23).

Uma taxa negativa de desconto implica que o futuro é mais importante que o presente. Uma taxa de desconto zero equilibra o valor do presente e do futuro. Uma alta taxa de desconto positiva indica que o presente tem muito mais valor que o futuro.

À reflexão anterior devemos acrescentar uma complexidade adicional: a valorização do tempo não é constante; pelo contrário, muda com a mudança de ritmo do tempo. A velocidade em que ocorrem os acontecimentos é variável e, em certos extremos, produzem-se alterações bruscas de velocidade.

A percepção do tempo, para nós, sofre mudanças de ritmo, tal como ocorre com as batidas do coração. Em períodos de calma situacional o tempo corre lentamente, enquanto nos períodos de tensão situacional o tempo se acelera. Assim, ocorrem mudanças no ritmo do tempo, e essas mudanças de ritmo constituem um recurso estratégico. Um oponente, mediante a produção veloz de uma cadeia de ações, pode tentar obrigar-nos a decidir sob tensão e levar-nos a uma situação de descontrole do tempo. Essas mudanças de ritmo são extremamente importantes para a eficácia de uma estratégia, pois nessas ocasiões cometem-se os grandes erros e os grandes acertos que fecham ou abrem possibilidades futuras.

Os métodos de planejamento para situações de calma e controle de tempo não podem ser os mesmos que aqueles adequados para tratar situações de aceleração do tempo sob tensão situacional. Um princípio básico de estratégia é não perder nunca o controle do tempo. Para isso, os métodos de planejamento situacional devem ser reforçados com sistemas de informação muito mais velozes e caros, e com equipes de análise especialmente preparadas para ajudar a tomar decisões em situações *quentes*. Esses reforços visam recuperar o controle do tempo, *estriar* o ambiente de tomada de decisões e passar à iniciativa. O conceito de *sala de situações* é um dos recursos para retomar o planejamento em condições de ritmo acelerado de tempo.

A perda de controle do tempo é uma manifestação de deterioração transitória ou definitiva da governabilidade do sistema para um ator específico. Se a deterioração é definitiva e profunda, somente a substituição do ator e de seu projeto de governo poderão recuperar a governabilidade do sistema sob outros parâmetros.

Planejar com controle do tempo é essencial para a eficácia de governo. O planejamento é justamente uma ferramenta para jogar com a reversibilidade simulada do tempo. Esse jogo expressa-se num processo de pré-alimentação, se a simulação da mudança situacional tenta explorar o futuro. Ela se expressa numa retroalimentação caso reconstrua o passado para fazer a aprendizagem com os acertos e os erros.

Esse jogo de pré-alimentação e retroalimentação realiza-se enquanto o tempo continua sua marcha inexorável. Assim, o planejamento é consumidor de tempo.

Mas trata-se, em realidade, de um investimento no conhecimento que apóia a ação. Assim, a rotina não-intencional, que é desperdício de tempo, é substituída no planejamento pela reflexão que media o conhecimento e a ação. Adquire-se conhecimento jogando com o tempo simulado; a ação materializa-se no tempo real.

Epistemologia do Planejamento

A principal deficiência na capacidade de governo tem origem, geralmente, na pobreza e rigidez do cálculo que precede e preside a ação do governante, ou seja, de seus métodos de planejamento. Por isso é imprescindível desmontá-los epistemologicamente.

A eficácia da ação tem uma condição de tempo que a materializa situacionalmente. Esta condição de tempo é a oportunidade. Não há eficácia sem oportunidade da ação. E a oportunidade é esgotável e irreversível: ou se aproveita ou se perde. O desperdício de tempo é, assim, o desperdício com menor possibilidade de reparos. Devemos nos recordar deste princípio quando tratarmos do problema da agenda dos condutores e do uso do tempo dos governantes.

Um ponto importante neste exame consiste em precisar o ponto de vista que se assume. Uma via possível consistiria em reexaminar a teoria e a prática do planejamento, e partir de uma certa definição da profissão de planejador como um intelectual da economia e das ciências sociais que tenta aplicá-las na realidade a serviço de uma direção política. Outra alternativa bem distinta seria assumir o ponto de vista do condutor, do governante ou do homem de ação que necessita de um método para ajudá-lo a fazer o cálculo que precede e preside a ação.

O planejamento situacional assume a crítica ao planejamento tradicional colocando-se na perspectiva do homem de ação que, em última

instância, deve resolver os problemas mais complexos e, em função deles, julgar a potência e utilidade prática de diversos enfoques de planejamento. Conseqüentemente, falamos do planejamento como ferramenta de condução ou governo do processo social em todas as suas dimensões.

Nesse caso, como em outros, a chave consiste em formular a pergunta correta.

Quem é e onde está situado o ator que planeja?

Tal pergunta não é inocente. Em sua resposta encontraremos as causas mais profundas da impotência do planejamento econômico normativo, como expressão parcial do planejamento da ação humana.

Uma revolução na teoria do planejamento está em curso, devido ao questionamento de uma hipótese básica sobre a qual repousa todo o edifício teórico do planejamento tradicional. Esta hipótese é a seguinte:

O ator que planeja está fora ou sobre a realidade planejada, e nesta realidade ele não coexiste com outros atores que também planejam.

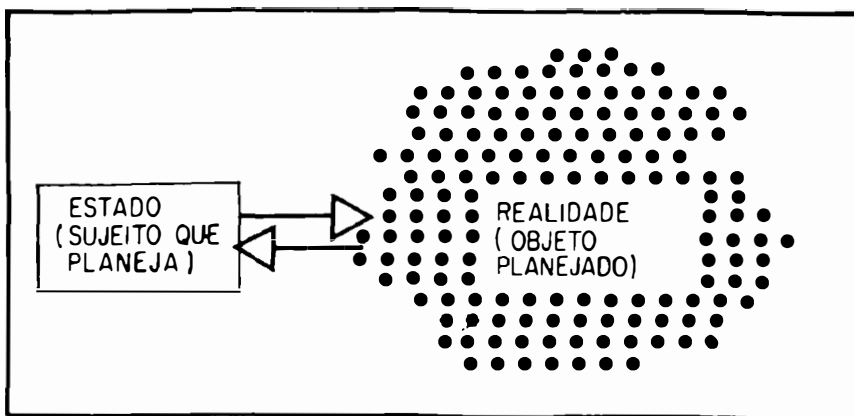
Os planejadores normativos, naturalmente, não aceitam o fato de que sua teoria repousa sobre essa hipótese básica. Mas ela está implícita, escondida ou é deduzida de suas conseqüências teóricas, que constituem características marcantes do planejamento econômico tradicional. A partir desta hipótese todo o planejamento normativo deduz-se com uma lógica impecável e consistente. Ao contrário, se não aceitamos tal hipótese, a teoria do planejamento normativo é inconsistente.

Em síntese, a explicação última das características mais destacadas do planejamento normativo somente é compreensível a partir dessa hipótese. O planejamento tradicional está diante de um dilema que não compreende: ou aceita a mencionada hipótese e tem um teoria consistente – mas irreal em seus supostos – ou rechaça tal hipótese, por irreal, tornando sua teoria inconsistente.

Mas como o planejador tradicional não se caracteriza pela qualidade de sua teoria, ele ainda não descobriu o dilema que poderia atormentá-lo.

Se nos apoiamos na citada hipótese, podemos agora deduzir como conseqüência todos os postulados do planejamento normativo, que a seguir indicamos sinteticamente:

CASO NORMATIVO:

*Postulado 1**O Sujeito É Diferenciável do Objeto*

O planejamento supõe um sujeito que planeja um objeto. O sujeito é o estado e o objeto é a realidade econômica e social. O sujeito e o objeto planejado são independentes e o primeiro pode controlar o segundo. O objeto planejado é altamente governável se o sujeito, que planeja, conseguir conhecê-lo.

*Postulado 2**Não Pode Haver Mais de Uma Explicação Verdadeira*

O sujeito que planeja deve, previamente, diagnosticar a realidade para conhecê-la. Esse diagnóstico orienta-se na busca da verdade objetiva e, conseqüentemente, deve ser único. A um só ator que planeja corresponde um só diagnóstico, um só conceito de tempo e uma verdade única e absoluta. A explicação da realidade responde à busca de uma verdade científica.

*Postulado 3**Explicar É Descobrir as Leis que Regem os Objetos*

O objeto planejado segue leis e é incapaz de criar movimentos imprevisíveis para o sujeito que planeja.

Para compreender a realidade e adquirir capacidade de previsão de sua evolução futura, é necessário descobrir suas leis de funcionamento. Assim a governabilidade do sistema poderá ser total, salvo algum imprevisto da natureza. Se a realidade é um objeto social que segue leis, seu funcionamento é redutível a comportamentos sociais, ou seja, à relação do homem com as coisas, expressas como uma associação estável entre condutas resultantes e as variáveis associadas e condicionantes de tais condutas rotineiras. Conseqüentemente, toda a realidade social é explicável através do desenho de modelos analíticos baseados em relações sistêmicas de causa e efeito, ou relações de comportamento.

Previsão e predição são a mesma coisa. A potência do método verifica-se por sua capacidade de predição, baseando-se esta no conhecimento das leis que regem o objeto.

Toda ação é uma ação-comportamento, exceto a ação criativa do sujeito único que planeja.

O objeto planejado não contém atores sociais capazes de produzir ações estratégicas, mas agentes econômicos sujeitos a comportamentos previsíveis. Eu planejo, tu não planejas.

*Postulado 4**O Poder Não É um Recurso Escasso*

O único ator que planeja é o Estado e ele não convive com outros atores com capacidades equivalentes; esse ator tem todo o poder e, conseqüentemente, somente os recursos econômicos são escassos. Não existem oponentes; o planejamento pode referir-se apenas ao econômico-social, seu critério de eficácia pode ser apenas econômico e seu cálculo restringir-se a um cálculo econômico.

Como decorrência, o planejamento pode identificar-se com o cálculo normativo de desenho de um *deve ser*, que diverge do *tende a ser* revelado pelo diagnóstico. O cálculo estratégico sobra porque somente

o Estado planeja a fim de alterar os comportamentos dos agentes econômicos.

O contexto do plano é a harmonia, o concerto promovido centralmente pelo Estado.

Postulado 5

Não Existe a Incerteza Maldefinida

Se o planejamento refere-se ao desenho de um *deve ser* no contexto predizível de leis estáveis, pode ele então referir-se a uma normativa econômico-social certa ou estática, de onde foi afastada a incerteza maldefinida e os eventos probabilísticos não-enumeráveis, unimagináveis; o político pode considerar-se como um marco restritivo externo ao plano econômico-social; não podem existir os “problemas quase-estruturados”.

Postulado 6

Os Problemas a que se Refere o Plano São Bem-Estruturados e Têm Solução Conhecida

O plano refere-se a um conjunto de objetivos próprios e tem, no papel, um final fechado, porque a situação final é conhecida, assim como os meios para alcançá-la. Dada a certeza dos efeitos causais, tudo se reduz a cumprir o plano para alcançar os objetivos. A racionalidade técnica deve impor-se para encontrar uma solução ótima para problemas bem-estruturados e de solução conhecida. A representação da realidade pode ser um sistema de equações, que tem solução matemática.

Todos esses postulados dominam a teoria que orienta a prática do planejamento na América Latina; com exceção dos meios acadêmicos, esses postulados têm sido pouco questionados.

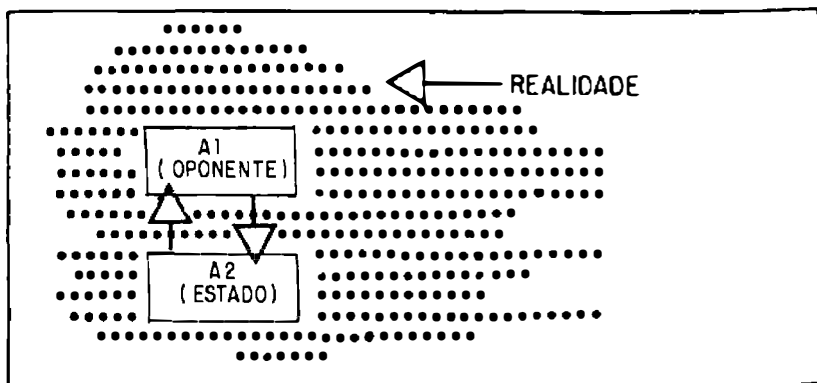
Mais ainda, a ineficácia do planejamento tradicional não foi explicada através de uma crítica à hipótese básica da qual derivam os seis postulados mencionados; foi atribuída às circunstâncias políticas, à qualidade dos planejadores, às deficiências das estatísticas, ao poder insuficiente dos órgãos centrais de planejamento, à inexperiência dos economistas, à sua formação deficiente, ao desinteresse dos políticos, etc.

Essas explicações podem estar certas, mas não revelam o fundo do problema.

A tese que aqui expressamos afirma, ao contrário, que as causas dos magros resultados do planejamento tradicional na América Latina está na referida hipótese de base do planejamento normativo que, por um lado, conduz a um conceito *restrito de planejamento e de planejador* e, por outro lado, a uma prática economicista e tecnocrática, que se isola do planejamento político e do processo do governo como sistemática de cálculo que precede e preside a ação.

Se negamos a hipótese de que o ator que planeja está *sobre* ou *fora* da realidade, e que esta é um objeto planejável que não contém outros sujeitos criativos que também planejam, então toda a teoria do planejamento normativo vem abaixo e abrem-se as portas para reformular teoricamente o planejamento e o papel do planejador.

CASO ESTRATÉGICO:



Assumamos portanto uma hipótese de base mais realista. Suponhamos que o ator que planeja está *dentro* da realidade e ali coexiste com *outros atores* que também planejam.

As consequências desta nova hipótese, referidas aos mesmos postulados do caso anterior, são as seguintes:

*Postulado 1**O Sujeito Não É Distinto do Objeto*

O sujeito que planeja está compreendido no objeto planejado. Por seu lado, o objeto planejado compreende outros sujeitos que também planejam. Conseqüentemente, é impossível distinguir taxativamente entre sujeito planejador e objeto planejado; ambos se confundem e não são independentes. Portanto, um ator que planeja não tem assegurada, de antemão, sua capacidade de controlar a realidade planejada, porque isso dependerá da ação do outro. Existem necessariamente graus diversos de governabilidade do sistema para os distintos atores sociais.

*Postulado 2**Há Mais de Uma Explicação Verdadeira*

Como são vários os atores que coexistem na realidade com capacidades de planejamento diferenciadas, haverá várias explicações da realidade e todas estarão condicionadas pela inserção particular de cada ator nesta realidade, isto é, pela sua situação. Conseqüentemente, já não é possível o diagnóstico único e a verdade objetiva. Somente é possível uma explicação situacional, onde cada sujeito explica a realidade a partir da posição particular que ocupa no sistema (objeto) planejado. O tempo é relativo à situação dos atores e existem múltiplas racionalidades, critérios de eficácia e taxas de desconto psicológico sobre o futuro.

*Postulado 3**Os Atores Sociais Geram Possibilidades Num Sistema Social Criativo que Somente em Parte Segue Leis*

Para compreender a realidade e adquirir capacidade de previsão de sua evolução futura, já não é suficiente nem possível reduzir toda a ação humana a comportamentos.

Ao reconhecer que um ator que planeja não somente relaciona-se com as coisas, mas tem oponentes diante de si, surge a necessidade de considerar a existência de ações irredutíveis a comportamentos; requeremos agora o cálculo interativo, ou o juízo estratégico próprio da interação entre atores sociais.

As relações iniciativa – resposta entrelaçam-se com as relações causa – efeito. A predição é, em geral, muito limitada e deve ser substituída pela previsão. A teoria do comportamento predizível é assim um caso particular da teoria da ação.

Assim, como o plano do Estado não responde a um comportamento predizível, mas a um juízo estratégico criativo, tampouco é possível entender as ações e planos dos oponentes sem reconhecer-lhes iguais capacidades de juízo.

Como consequência, a realidade social não pode ser totalmente explicada por modelos analíticos baseados em relações de comportamento. Aqui aparece a simulação humana como uma necessidade para compreender e projetar a interação entre ações estratégicas e ações de comportamento.

Não existe o ator único e onipotente que manipula o *sistema-objeto* até alcançar seus objetivos. Não existem agentes econômicos que têm somente comportamentos decifráveis. Pelo contrário, vários atores sociais enfrentam-se, com objetivos conflitantes, e todos eles têm criatividade para surpreenderem-se mutuamente com seus planos.

Postulado 4

O Poder É Escasso e Limita a Viabilidade do Deve Ser

Se o ator que planeja comparte a realidade com outros atores que também planejam, o planejamento deve então, necessariamente, vencer ou evitar a resistência dos outros a seu próprio plano.

O planejamento não deve, portanto, ser confundido com o desenho normativo do *deve ser*; ele precisa abarcar o *pode ser* e a *vontade de fazer*.

Por esse motivo o planejamento deve, inevitavelmente, sistematizar o cálculo político e centrar sua atenção na conjuntura. O contexto do plano é uma passagem contínua entre conflito, concerto e consenso. O objeto não somente resiste a ser planejado; ele também tem planos próprios. O planejamento econômico é apenas um âmbito do planejamento sócio-político. As forças sociais e os atores sociais são o centro do plano, e não os agentes econômicos.

O cumprimento do plano de um ator exige, muitas vezes, o não-cumprimento dos planos de seus oponentes. A eficácia política é tão importante quanto a eficácia econômica.

Postulado 5

A Incerteza Mal definida Domina o Sistema Social

Como o planejamento de um ator realiza-se num ambiente ativamente resistente e em conflito com outros atores criativos, o normativo é apenas um momento do estratégico e do tático-operacional; portanto, tudo está afetado pela incerteza maldefinida de forma que não podemos, muitas vezes, enumerar todas as possibilidades dos planos e suas operações, nem atribuir-lhes probabilidades. Somos obrigados a enfrentar *problemas quase-estruturados*.

Os problemas políticos já não podem ser considerados um marco ou dado restritivo do econômico; esses problemas devem ser reconhecidos por meio de variáveis políticas endógenas à sistemática do plano, para que as eficácias política e econômica possam ser consideradas em suas relações dinâmicas.

Postulado 6

O Plano Refere-se a Problemas Quase-Estruturados

Qualquer força social luta por objetivos próprios e tem capacidade de fazer um cálculo que precede e preside a ação. Por essa razão existem vários planos em concorrência ou conflito e o final está aberto a diferentes resultados. Aqui, o problema de cumprir o plano não se limita a manipular variáveis econômicas, mas derrotar o plano de outros ou cooptar os componentes para seu próprio plano. As soluções ótimas devem dar lugar a soluções satisfatórias que reconhecem a continuidade dos problemas sociais no tempo. O governante de situações lida com problemas sociais no tempo, e com problemas quase-estruturados, de solução aberta à criação e ao conflito. A realidade planejada não tem data de início e término e os problemas que ela gera são relativos à situação dos atores que nela coexistem.

Os casos extremos aqui apresentados não se encontram em estado puro na prática do planejamento, mas é evidente que o primeiro está

mais próximo da nossa frustrada experiência metodológica e mais distante da realidade social, enquanto o segundo coloca com mais realismo o processo de governo, mas está alheio à nossa experiência de planejamento formal.

Nesse desajuste entre teoria e realidade podemos encontrar respostas às limitações e problemas práticos do planejamento tradicional. Se essa tese é correta, devemos explorar o caminho de aplicação do planejamento situacional em nossos países.

Tal enfoque é um tipo de planejamento estratégico que tem aspectos comuns e diferenciados em relação a este último. Sua característica essencial é o uso do conceito de situação; sob o ponto de vista prático, propõe planejar situações.

10

Teoria da Ação e Teoria do Planejamento

a. A Teoria da Ação

O planejador tradicional admite que a ação é produto de um comportamento, e por isso pensa que a teoria do comportamento social explica toda a teoria da ação e é a base da teoria do planejamento. Esta é uma deformação economicista, oriunda da forma especial e artificial como se construiu boa parte da teoria econômica.

Em geral, o ramo *positivo* da teoria econômica é uma teoria do comportamento econômico. Seu raciocínio baseia-se no pressuposto de que o sistema econômico segue leis. Não existem processos criativos e, portanto, para conhecer a realidade tal como é (e não como deveria ser), é necessário *descobrir* as leis que a regem.

O planejamento situacional, pelo contrário, refere-se mais amplamente a um tipo especial de ação humana. Trata-se da ação intencional e reflexiva, mediante a qual o produtor da ação espera conscientemente lograr determinados resultados numa situação de cooperação ou conflito com outros. Em alguns casos especiais, tal ação intencional e reflexiva pode coincidir com um comportamento, mas este não cobre o universo de todas as ações possíveis na interação humana.

A ação é uma categoria situacional. Não tem um significado absoluto ou igual para todos os atores, nem pode ser precisada no vazio si-

tuacional. A ação tem somente uma interpretação situacional e seu significado é ambíguo sem a explicação do contexto situacional e da intenção do ator. Por essas razões, as ações das pessoas ou dos atores sociais ultrapassam os limites do que eles mesmos dizem que fazem. Em outras palavras, a ação é suscetível de várias interpretações situacionais pelos distintos atores sociais que se relacionam com ela.

É bem conhecida a anedota do diálogo de Bernard Shaw com uma vizinha. Quando Shaw, com uma ferramenta, consertava algo no jardim da sua casa, a vizinha, que saía às compras, disse-lhe em tom de pergunta afirmativa: "Trabalhando, Sr. Shaw?", e ele responde: "Não, vizinha, estou descansando".

Ao voltar das compras, a vizinha observa que Shaw está em sua cadeira fumando seu cachimbo, com o olhar perdido no horizonte. Então, como quem pode agora fazer uma observação de consenso, a vizinha lhe diz: "Descansando Sr. Shaw?". E ele responde, distraído: "Não, senhora, trabalhando".

Este exemplo mostra como uma ação é suscetível de interpretações opostas. Para Shaw, refletir é trabalhar, consertar o jardim é descansar; para sua vizinha o significado é o oposto. Mas o próprio Shaw poderia dar respostas distintas a distintas pessoas sobre sua própria interpretação do que está fazendo. Suponhamos por um momento que é o médico de Shaw quem passa em frente de seu jardim e faz a mesma pergunta. Neste caso, Shaw lembra-se que seu médico aconselhou-o a trabalhar fisicamente, e então responde: "Sim, doutor".

O significado da ação não é único e depende da auto-referência dos atores nela implicados e do contexto situacional que a precede e a segue. Não é válida a mesma resposta para a vizinha e para o médico de Shaw. Ambos se situam na conversação de forma diversa, e uma mesma ação tem para eles significados distintos. Por exemplo, a ação de proibir a construção de edifícios numa zona urbana determinada é solução de um problema para alguns e criação de um problema para outros.

Assim, eis uma primeira conclusão: *a ação somente é concreta numa situação concreta, e aí define-se com distintos significados para os diversos atores sociais.*

O segundo problema que nos interessa analisar, em relação à teoria do planejamento, refere-se ao número de atores envolvidos na ação,

seus papéis, suas intenções e os processos de intercâmbio que ocorrem entre eles, para compreender que tipos de ações os homens produzem.

Sobre esse tema são muito interessantes os trabalhos de e sobre Jürgen Habermas. (Habermas, *Critical Debates*, editado por J.B. Thompson e D. Held, MIT Press, 1982; *The Critical Theory of Jürgen Habermas*, de Thomas Mc Carthy, MIT Press, 1978).

No esquema adiante, a ação intencional e reflexiva bifurca-se em dois grandes tipos:

- (1) ação social interativa;
- (2) ação social não-interativa.

Tal distinção é essencial para compreender as diferenças entre os planejamentos normativo e situacional.

A ação social interativa produz o cálculo interativo entre *eu* e *tu* na situação, enquanto a ação social não-interativa estabelece uma relação unidirecional entre *eu* e o *sistema*. Esta última relação é praticamente equivalente a *eu* e as *coisas*.

A ação interativa estabelece um intercâmbio de movimentos e significados entre dois ou mais sujeitos-atores. O ator A1 produz a ação X1, enquanto o ator A2 produz Y1; ambos os atores avaliam a situação e decidem sobre a produção seguinte, considerando as possíveis ações e reações do oponente.

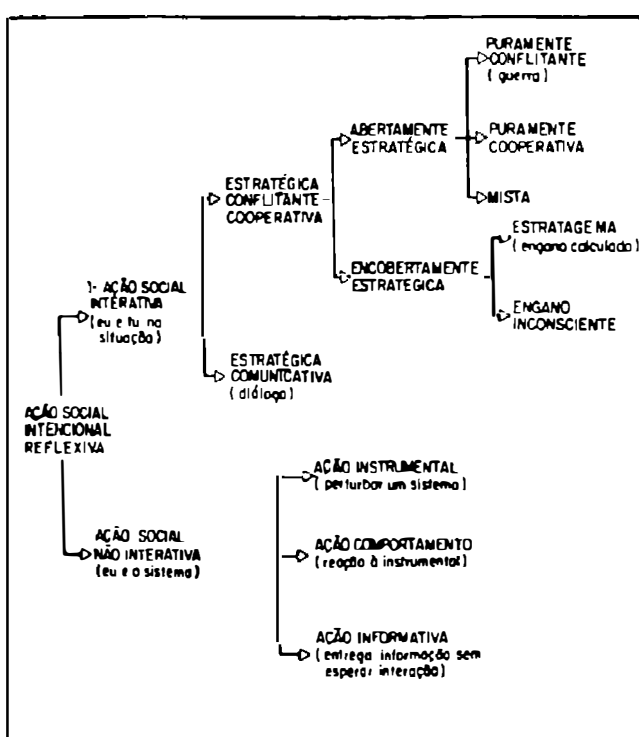
Já a ação não-interativa tem sempre um sujeito que instrumentaliza uma ação sobre um objeto, esperando que este reaja conforme o comportamento esperado. O objeto não interatua com o sujeito, mas apenas produz efeitos previsíveis. Claro está que, se o *objeto* contém outros *sujeitos*, estes aparecem como se fossem coisas.

A ação social interativa pode ser estratégica conflitiva ou estratégica cooperativa (aqui há intercâmbio de ações), mas também pode ser estratégica comunicativa (aqui há intercâmbio de atos de fala num diálogo entre atores). Qualquer dessas ações estratégicas pode, por sua vez, ser abertamente estratégica ou encobertamente estratégica.

A ação abertamente estratégica pode ser puramente conflitante (como na guerra), puramente cooperativa ou mista. Por sua vez, a ação encobertamente estratégica pode constituir um estratagema (engano calculado) ou um engano inconsciente.

A ação não-interativa pode, por sua vez, ser classificada segundo as formas de relação *eu – o sistema*. Em primeiro lugar está a ação instrumental, que é uma ação intencional e reflexiva sobre um objeto para que ele reaja com um comportamento esperado. Em segundo lugar está a ação-comportamento, que é sempre uma reação estável e previsível do objeto perturbado ante a ação instrumental perturbante. Por último há a ação informativa, em que o elemento perturbante é a informação.

TAXONOMIA DA AÇÃO SOCIAL INTENCIONAL E REFLEXIVA

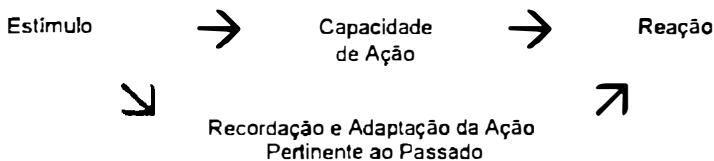


Nessa classificação esquemática das ações verifica-se que o planeja-mento econômico tradicional admite a existência de um sistema onde inexistia a ação humana interativa, mas simplesmente a ação instrumen-tal (monopolizada pelo estado, agente único do planeja-mento) e a ação-comportamento, reservada aos agentes econômicos, que integram o sis-tema planejado como se fossem objetos que seguem leis.

b. Teoria do Comportamento *Versus* Teoria da Ação Estratégica

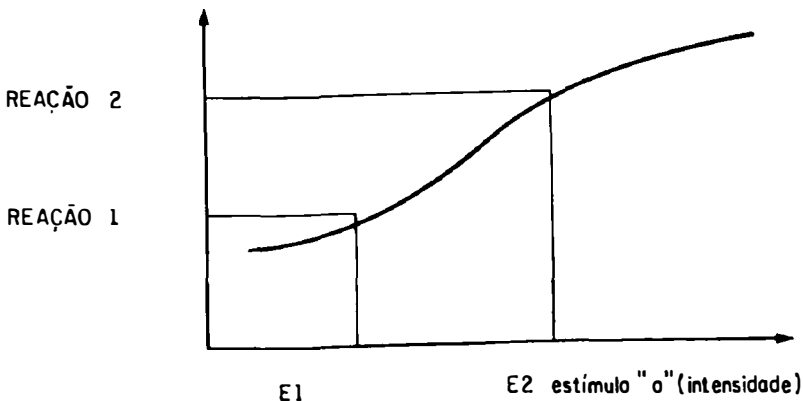
Nas concepções tradicionais de planejamento admite-se que os organismos e os atores sociais *comportam-se* de forma previsível. Trata-se de atores reativos, cuja conduta é predizível porque reproduz as experiências passadas sobre a conduta presente e futura. O futuro, para esses atores, não é criação mas reprodução do passado. Dessa maneira a conduta, ou o comportamento, é um conceito oposto ao do plano, já que este último é justamente criação do futuro.

O comportamento supõe a relação:



Por esta via, o futuro é um prolongamento não-criativo do passado que supostamente permite ao planejador fundar seu cálculo numa certa capacidade de predição sobre o futuro.

Assim, ante a variação de intensidade do estímulo e supondo constantes as capacidades, é possível conhecer com antecipação a reação esperada. Da mesma maneira, supondo constante o estímulo e alterando as capacidades, é também possível a predição da ação resultante. Esta é a estrutura mais geral das chamadas *funções do comportamento*.



Por exemplo, na chamada *função consumo* dos economistas (que estabelece uma relação entre *ele* e as coisas que consome), os estímulos estão representados pela elasticidade-preço dos produtos consumíveis e pela propensão a consumir, enquanto que as capacidades expressam-se na renda disponível para os gastos. Dessa forma, eu posso manipular os estímulos ou as capacidades, para fazer com que *ele* comporte-se de uma determinada maneira.

Essa teoria do comportamento corresponde a um caso muito particular e apresenta graves limitações quando se pretende utilizá-la para explicar a ação dos indivíduos, das forças sociais e das organizações, e especialmente quando se trata da interação entre vários atores em sistemas cooperativos e conflitantes.

Em primeiro lugar, o conceito de estímulo é impreciso e externo: está num vazio situacional e vem de fora do modelo explicativo, razão pela qual não é possível tirar qualquer conclusão sobre sua persistência, mudança de natureza e sensibilidade do ator ante sua presença em diferentes situações. Admite-se que a reação ante um estímulo é sempre a mesma, independentemente da situação em que ocorre o processo.

Em segundo lugar não é precisa a forma como a reação *retroimpacta* sobre o estímulo, para explicar seu reforço, atenuação ou mudança de natureza.

E, em terceiro lugar, entre o estímulo e a reação há sempre a mediação de uma *rotina de conduta*, que não deixa espaço para o juízo estratégico e criativo sobre a necessidade, possibilidade, oportunidade, persistência e impacto esperado da ação.

A teoria da ação estratégica tenta superar as limitações assinaladas, e para tal:

- i. define o estímulo como um juízo de necessidade que surge da comparação entre o *é* e o *deve ser* de um ator numa situação concreta;
- ii. define a norma sobre a ação necessária, baseando-se no juízo da necessidade que, primeiramente, aparece como uma insatisfação imprecisa e somente mais tarde concretiza-se num problema, em espaço situacional determinado, que deve ser enfrentado pela ação selecionada; o juízo de necessidades

implica a passagem da não-resolução primária ante o novo à resolução conseqüente, por intermédio da reflexão e da deliberação situacional;

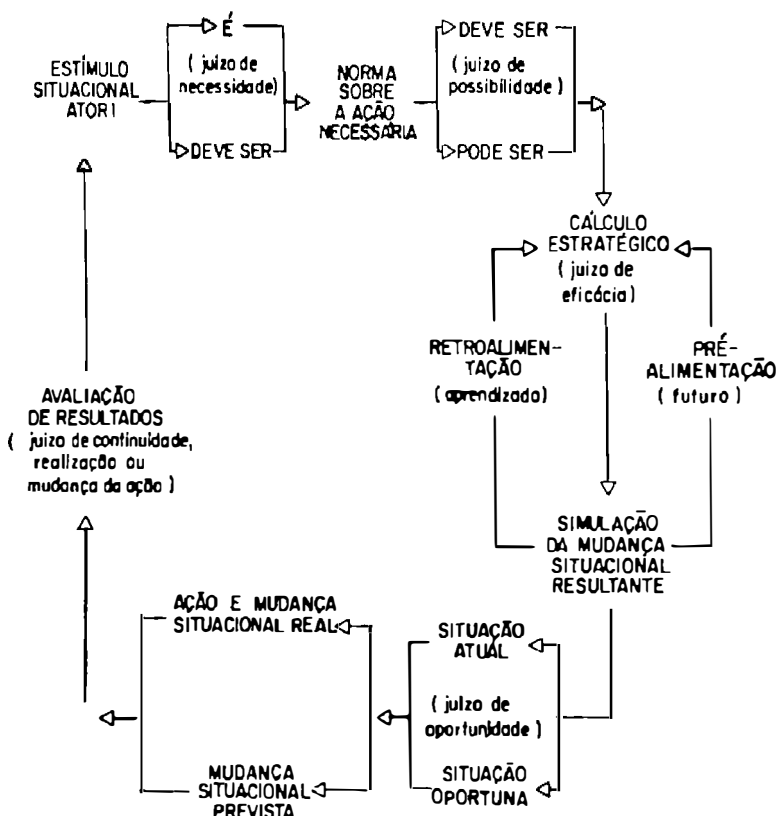
- iii. explicita o juízo de possibilidade da ação a partir da articulação entre o *deve ser* e o *pode ser*, por meio de um cálculo estratégico complexo;
- iv. estabelece, com base no anterior, o cálculo da ação estratégica como juízo de eficácia, apoiado num processo de pré-alimentação sobre o futuro simulado e de retroalimentação sobre o passado recente; o processo de pré-alimentação baseia-se numa simulação dos resultados possíveis de alcançar devido à mudança situacional provocada pela ação; o processo de retroalimentação é uma instância de aprendizagem do passado;
- v. estabelece o juízo de oportunidade, prévio à ação e que culmina na ação, com base na comparação da situação atual ou presente com a situação oportuna para decidir e atuar no momento preciso;
- vi. estabelece o juízo de continuidade, paralização ou mudança da ação, baseando-se na comparação entre a mudança situacional real obtida pela ação produzida e a mudança situacional prevista e necessária para satisfazer o estímulo; o juízo de continuidade exige informação oportuna sobre os efeitos alcançados.

A ação estratégica inicia-se com um estímulo persistente que gera uma situação de insatisfação e não-solução, na qual ainda não é possível precisar um problema. Essa situação confusa é um quase-problema que pré-orienta as possibilidades de ação. Esta pré-orientação é geralmente cega para outras possibilidades. Com êxito apenas parcial, tal cegueira é enfrentada pelo ator, estimulado através da tomada de consciência situacional e da transformação do quase-problema em problema, num espaço definido.

Entre o quase-problema e a conformação do problema há um processo de deliberação (em equipe) ou de reflexão situacional (individual). A análise situacional, que define com precisão o problema num espaço determinado, gera os limites das possíveis soluções (intercâmbio de

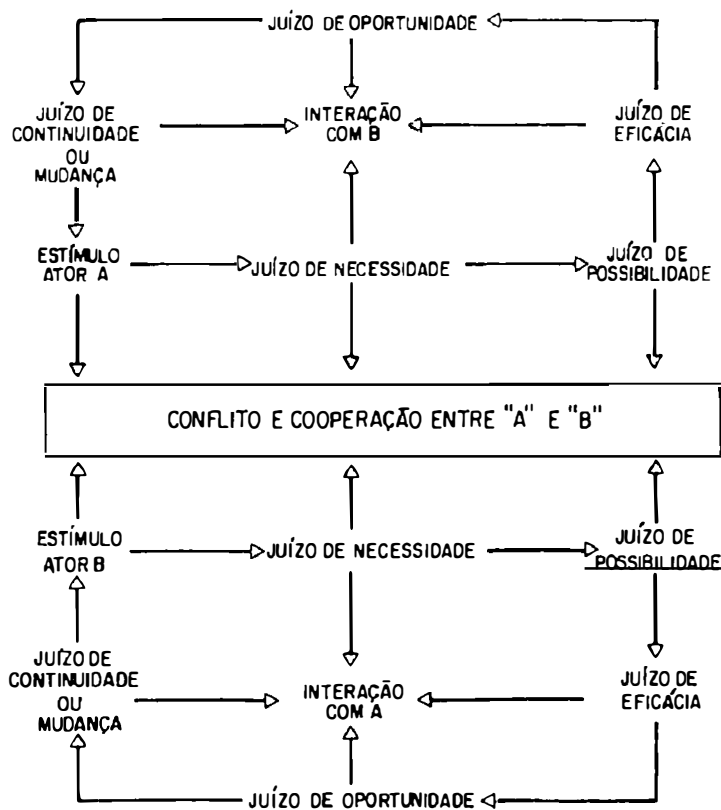
problemas e dissolução de problemas em diferentes planos situacionais); como consequência, tal análise estabelece a negação provisória ou definitiva de outros espaços e possibilidades de enfrentamento. A análise situacional constitui, assim, um processo de criação e omissão de possibilidades para a ação; o estrategista escolhe limitadamente entre alternativas de necessidade, possibilidade e oportunidade. O importante a destacar nessa análise é que as possibilidades imagináveis de enfrentamento de um problema estão previamente contidas na definição do espaço do problema e de seu vetor de definição (VDP). Ambas as variáveis referem-se, inevitavelmente, a um ator e a uma situação.

A AÇÃO ESTRATÉGICA



Se complicarmos o esquema gráfico com a interação entre dois atores que recebem diversos estímulos ante uma mudança situacional comum afetando a ambos, poderemos construir um novo esquema, representando o cálculo interativo. Neste novo esquema podemos constatar que qualquer juízo do ator A refere-se necessariamente ao ator B, e qualquer juízo do ator B refere-se inevitavelmente ao ator A. Conseqüentemente, a ação mais eficaz do ator B depende da ação de A que a precede ou a segue.

O CÁLCULO INTERATIVO



Assim, o juízo de necessidade do ator A refere-se ao ator B em alguma função explicativa da geração, existência e tendências do problema que o afeta e que pode ser um benefício ou uma oportunidade para o

outro. O juízo de possibilidade refere-se ao ator B como oponente ou possível cooperante. O juízo de eficácia supõe algum grau de êxito para ultrapassar os obstáculos colocados pelo ator B em função de seus próprios estímulos e capacidades. O juízo de oportunidade relaciona-se à existência de uma situação propícia onde B desempenha um papel. Se ambos são oponentes, possivelmente aquilo que é propício para A será desfavorável para B. Por último, o juízo de continuidade, paralização ou mudança de ação supõe uma avaliação da situação vivida pelo ator B, já que, pelo menos em parte, os estímulos para o ator A provêm da ação do ator B.

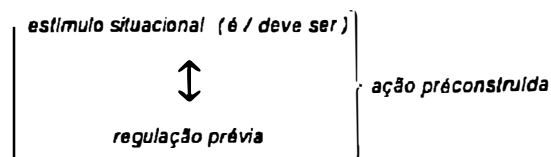
Desta forma vemos que o *outro* limita nossas liberdades e é fonte de estímulos para *minha* ação.

2. Ação Estratégica, Ação Regulada e Reação

A ação estratégica não constitui a regra geral. Pelo contrário, ela é produto de um esforço especial e incomum, necessário e somente possível em situações particulares. Além disso, a ação estratégica não constitui a única forma possível de planejamento. Devemos considerar também a ação regulada e a reação.

A maneira como a mudança situacional desenvolve-se, imbricando esses três tipos de ações com as *tendências*, o *acaso* e as *mudanças no cenário* internacional é algo complexo, conflitante e criativo. Em síntese, as ações estratégicas, sendo ações criativas dominantes, criam espaços de determinação e condicionamento para a existência das ações reguladas e das reações. Mas, por definição, as ações reguladas referem-se a processos repetitivos, enquanto que as reações são próprias das alterações no ritmo do tempo, oriundas da mudança situacional, e respondem geralmente a surpresas que se desenvolvem em alta velocidade.

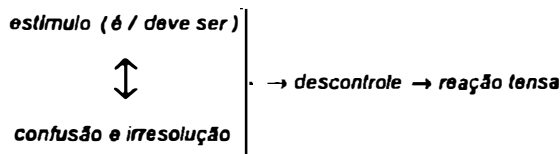
A ação regulada segue a seguinte trajetória:



Neste caso a insatisfação conduz, de forma imediata e precisa, ao reconhecimento de um problema repetitivo e geralmente bem-estruturado. O reconhecimento imediato do problema poupa a deliberação e o desenho da ação necessários para enfrentá-lo, pois a ação foi pré-construída na forma de regulação. Esta regulação pré-construída pode ser uma regulação formal (como uma norma institucional de manutenção ou reparação de equipamentos, por exemplo), ou pode ser um padrão de conduta, estruturado nos atores sociais como uma resposta semiconhecida a um problema semiconhecido. No primeiro caso podemos falar de uma decisão regulada, e no segundo de um comportamento decisório.

A reação, por sua vez, é um tipo de solução na qual a deliberação é impossível e inviável devido à velocidade da mudança situacional gerada pelo estímulo. Essa mudança veloz, típica das conjunturas tensas em que os atores perdem o controle do tempo, gera confusão e irresolução. Mas como a confusão não ocorre no abstrato, mas numa situação concreta em relação a atores concretos nela situados, a irresolução é situacional, ou seja, contém para este ator, nesta situação, um espaço pré-configurado de possibilidades.

A trajetória típica da reação é a seguinte:



Como veremos mais adiante, é inevitável, às vezes, o descontrola e a reação tensa, mas nas zonas cinzentas entre a ação regulada e a reação é possível, com alguns métodos especiais, *esfriar* a situação.

d. Processos Criativos e Criação de Possibilidades

Qual é realmente a diferença entre os processos criativos e os repetitivos? Ou melhor, o que causa essa diferença?

Esta discussão é muito importante para explorar o fundo do problema da distinção entre comportamentos e criação humana.

Distingamos primeiramente comportamento e criação humana particular, referente a um indivíduo, uma empresa, a direção de um partido político, etc. e o comportamento e criação humana agregada, referente a grandes aglomerados de indivíduos, empresas, forças, etc.

Na análise de um sistema social complexo lidamos com a criação humana particular de um ou vários indivíduos, atores sociais, grupos de pressão, grupos econômicos, etc. e com a ação-resposta, também criativa, de atores particulares. Ambos os tipos de ações refletem-se nos comportamentos de grandes grupos humanos agregados.

Por exemplo, a direção do partido político A apresenta um projeto de lei (criação humana particular) ao Congresso Nacional. O partido político B reage recusando tal projeto e apresenta outro (criação reativa humana particular). Como a população considera irrelevante esse debate, tendo em conta os grandes problemas nacionais, ambos os partidos perdem adesão popular nas pesquisas de opinião pública (resposta reativa de grandes grupos humanos agregados).

Mas o que faz com que algumas ações sejam criativas e outras respondam a comportamentos estáveis?

Distingamos nos indivíduos e nas organizações humanas particulares três tipos de variáveis que explicam a natureza de suas ações:

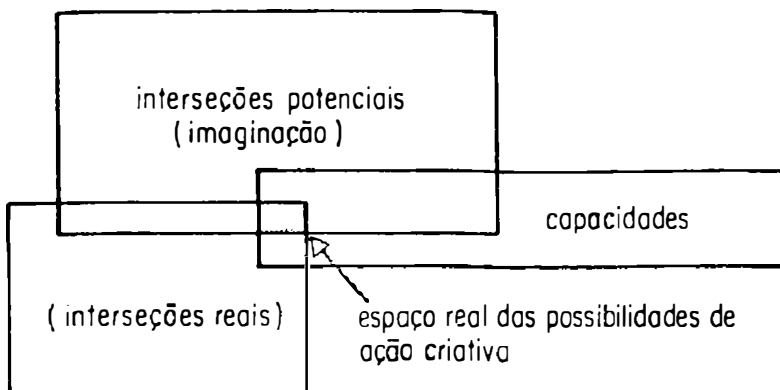
- i. intenções potenciais de ação, cujo limite é a imaginação;
- ii. capacidades de ação, cujo limite é a disponibilidade de recursos escassos para produzir ações;
- iii. necessidades de ação (intenções reais), cujo limite é a necessidade atual ou situacional.

Essas três variáveis constituem espaços de variedades das ações imagináveis, produzíveis e necessárias, delimitadas por fronteiras difusas que se interceptam.

Quanto mais estreita é a interseção comum aos três espaços mencionados, menor é a variedade da ação possível e, conseqüentemente, ante um estímulo, a resposta do ator social tende a ser repetitiva.

Desta forma, um comportamento particular é uma resposta (a uma perturbação) que tende a ser repetitiva porque o espaço das capacidades de ação, que potenciam a criação, é muito estreito.

Caso de Interseção Mínima



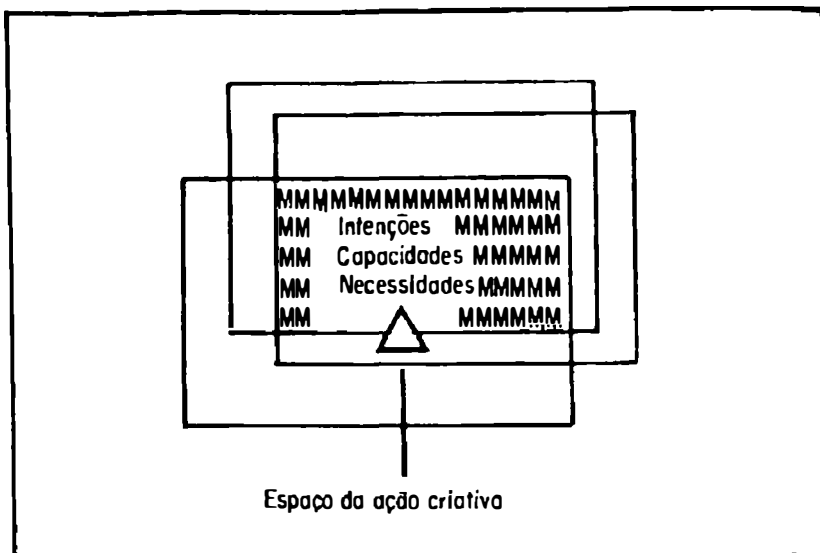
Assim, as relações causais no sistema social são, no fundo, relações iniciativa – resposta que se desenvolvem em espaços mínimos formados pela interseção dos espaços de intencões, capacidades e necessidades.

Por outro lado, se a interseção é muito ampla, o espaço da criatividade prática é também muito grande e gera a variedade de respostas criativas e imprevisíveis, referentes ao cálculo interativo.

Além disso, nos sistemas humanos criativos esses espaços não são independentes uns dos outros. A imaginação leva a desenvolver capacidades de produção e cria necessidades. As necessidades estimulam a imaginação e levam à criação de novas capacidades. O desenvolvimento das capacidades de produção geram novas necessidades, que estimulam a imaginação.

Assim, podemos afirmar que a criatividade dos atores sociais depende de necessidades, e nesta relação domina a imaginação, porque se trata de um sistema de grande interseção entre os espaços de intencões, capacidades e necessidades. Em outras palavras, a imaginação humana tem o respaldo das capacidades e necessidades de ação.

CASO DE INTERSEÇÃO AMPLA



O comportamento, por sua vez, é um sistema dominado pela capacidade de produção, seu recurso mais escasso; isto determina uma interseção fraca entre os espaços de intenções, capacidades e necessidades, ou seja, comportamento (imaginação, necessidades, capacidade de ação).

A reduzida interseção entre os três espaços pode ter várias razões, entre elas a divergência de aptidões que dissocia as necessidades da imaginação e das capacidades; no entanto, interessa-nos destacar a importância do caso em que a estreiteza do espaço das capacidades determina a escassa interseção com os outros espaços, travando a imaginação e a satisfação das necessidades humanas. Neste caso, a dominância da escassez das capacidades de produção (poder, recursos econômicos, organização, conhecimentos, etc.) conduz a uma única alternativa: o comportamento previsível. Assim, o comportamento previsível é um caso particular das relações iniciativa – resposta.

Do que precede também se deduz um princípio de ação estratégica. Se um ator A1 quer tornar previsível a estratégia de seu oponente A2, a via mais efetiva para alcançar este objetivo é reduzir o espaço de capacidade de produção do oponente.

e. O Estudo do Outro no Cálculo Iterativo

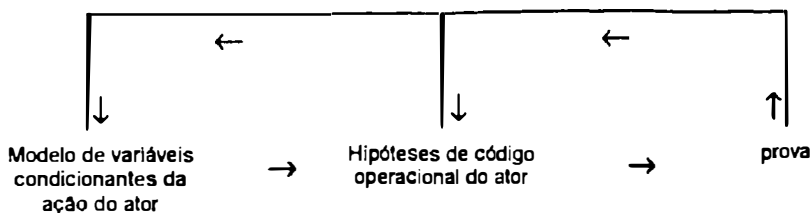
O estudo do outro pode ser a análise de um aliado ou de um oponente. Em ambos os casos interessa-nos examinar suas intenções, capacidades e necessidades, bem como o padrão psicológico que está por trás delas. Não podemos chegar a conhecer sua conduta porque, no que concerne às ações que nos interessam, o *outro* é um oponente ou cooperante criativo.

O estudo do outro é sempre uma análise para a qual é difícil conceber um método único que se ajuste às características tão díspares dos diversos atores sociais. Mesmo que se trate de personalidades ou simples indivíduos, não é fácil agrupar numa classificação geral todos os traços pertinentes de um líder, relevantes para haver uma certa capacidade de previsão de seus planos.

Por exemplo, o estudo da Rand Corporation sobre Fidel Castro (Gonzalez e Ronfeldt, R 3420, 133 pp., junho 1986) declara, bem no princípio os métodos particulares que os autores usarão para abordar o estudo de um homem tão complexo. Verifica-se no mesmo estudo que o trabalho de Nathan Leites (*A Study of Bolshevism*, Free Press, 1963), ao explorar os *códigos operacionais* de Lênin e outros líderes soviéticos, segue caminhos diferentes.

Ainda mais complexa é a análise de uma força social com seus matizes, tendências, projetos, incoerências, necessidades e capacidades. Neste último caso surge novamente o estudo da equipe de liderança, com suas características individuais e de conjunto; além disso, emerge a complexidade de interação entre os líderes e as estruturas organizativas com suas próprias particularidades.

Nossa proposta de análise do *outro* consiste em analisar a relação:



Modelo das variáveis condicionantes da ação do Ator → Hipótese de código operacional do Ator → Prova

O modelo das variáveis condicionantes da ação é uma articulação de estruturas e elementos que, pela ponderação particular ao caso analisado, conformam sua personalidade e suas relações com o meio na dinâmica da ação. Talvez o agrupamento dessas variáveis nos quatro tipos indicados a seguir ajude a ordenar a concepção do modelo histórico sobre o outro:

- (a) padrão psicológico;
- (b) intenções;
- (c) capacidades;
- (d) necessidades.

No padrão psicológico são consideradas suas predisposições, estabilidade emocional, visão de seu papel no mundo, ego, estilo de aproximação às situações, relações com os outros, valorização dos estímulos, etc.

Na análise de suas intenções devem ser abordadas sua ideologia, seu espaço direcional, seus projetos utópicos, seus hábitos cotidianos, seus planos concretos, sua valorização dos problemas e das oportunidades, suas tendências e reações em diversas situações, seus valores mais profundos, sua imaginação para conceber situações distintas, etc. Em síntese, seu vetor de motivações.

No estudo de suas capacidades deve-se necessariamente explorar sua inteligência, sua criatividade e audácia, sua formação teórica em diferentes domínios da realidade, sua capacidade estratégica e tática, seu peso político, intelectual, econômico e religioso, seu carisma, suas capacidades organizativas, seus estilos de trabalho e condução, seu ambiente de apoio imediato (equipes, apoio externo, etc.), suas relações com as organizações de base, suas destrezas práticas adquiridas, seu controle das variáveis decisivas, etc. Em síntese, o vetor de recursos do ator analisado.

No estudo de suas necessidades aparecerão seus vícios, virtudes e vulnerabilidades, as urgências situacionais individuais, as urgências situacionais institucionais, seu julgamento acerca da necessidade e possi-

bilidade de seus planos etc. Aqui é importante relacionar aquilo que supostamente o ator estudado pede ao mundo com o que ele crê que o mundo lhe pede no seu papel de líder. Em síntese, seu vetor de necessidades.

Com este modelo histórico do ator estudado, inter-relacionando os quatro grupos de variáveis, é necessário chegar a uma síntese interpretativa do ator que seja útil para simular possibilidades de iniciativa e resposta em distintos cenários. Para tal, pode-se construir uma hipótese sobre o código operacional do ator. Este código operacional é um conjunto de proposições iniciadas por um *se*, condicional, estabelecendo relações específicas entre as situações hipotéticas e as conseqüentes iniciativas e respostas previsíveis do ator estudado. Naturalmente, o código deve ser submetido à prova da experiência histórica e deve ser experimentado através de explorações do futuro, verificáveis posteriormente na prática.

O código operacional não estabelece um padrão de comportamento, inexistente em atores criativos, mas um padrão de reflexão estratégico que pode ter certa constância.

11

O Processo de Produção Social

A natureza não está organizada da mesma maneira que as universidades. Esta é uma afirmação penetrante do Professor Russel Ackoff (Toward An Idealized University, Management Science, dez. 1970).

Esta frase pode significar muitas coisas ao mesmo tempo, mas para nós é uma incitação a compreender a realidade tal como ela é, indivisível, sem os compartimentos estanques criados pelas ciências. A realidade tem problemas, a Universidade tem departamentos e o planejamento tem setores. Quem se preocupa com a teoria indivisível do conhecimento da totalidade situacional para facilitar sua mediação com a ação?

Na realidade não existe o departamento de economia diferenciado do de sociologia, ciência política, história, etc. Tampouco os processos sociais estão claramente demarcados dos naturais. O mundo não reconhece os setores como a saúde, a educação, o transporte, etc. Este é o drama do homem de ação. Por um lado, ele deve apoiar-se nas ciências departamentalizadas desenvolvidas nas universidades, e por outro num planejamento dividido em setores. As ciências e o planejamento não lhe oferecem outra alternativa. No entanto, ele deve atuar numa realidade que não reconhece os departamentos criados pelas universidades nem os setores criados pelo planejamento econômico.

Esta divisão de tarefas não deixaria uma área demasiado grande para a intuição e a experiência do homem de ação? A única maneira de fazer ciência é departamentalizar a realidade? A única maneira de pensar a ação é setorizar a realidade?

Diante dessas interrogações surge a conveniência do conceito de situação. A categoria situação rompe os compartimentos que as ciências sociais construíram a fim de explicar a realidade. A situação é uma apreciação do conjunto feita pelo ator em relação às ações que projeta produzir, visando preservar ou alterar a realidade em que vive.

Como veremos mais adiante, a explicação situacional, como alternativa ao diagnóstico tradicional, é uma análise da realidade dirigida para ação. Não é a explicação do pesquisador ou acadêmico que olha a realidade como objeto de sua curiosidade intelectual. É a apreciação do ator que não pode estudar a realidade parcelando-a com a frieza do cientista ou com o distanciamento do historiador. Quem explica uma situação é quem nela está, lutando por alcançar objetivos que alterem a situação explicada. Para ser eficaz, essa explicação deve aceder à nossa mente como uma totalidade relevante para a ação.

Mas não existe uma ciência da produção social, somente existem ciências sociais que repartiram entre si os domínios da realidade.

Apesar das ciências compartimentalizadas e diante do imperativo da ação, o homem necessita uma apreciação de conjunto da realidade em que está imerso. É aí que, de dentro, inundado e às vezes ofuscado pela realidade que vive, o homem luta por modificar ou preservar a própria realidade, que para ele é sua realidade, porque ocupa um lugar nela. Essa é sua situação. É seu ponto de partida que o estimula para a mudança ou a conservação; é também seu ponto de chegada, caso a veja como resultado das lutas anteriores.

Assim, não é estranho que o conceito de situação seja utilizado constantemente pelo homem prático envolvido na ação. Mas salvo raras exceções, os intelectuais das ciências sociais tendem a ignorar este conceito básico. O homem de ação e o cientista *situam-se* no mundo de maneira distinta. O primeiro insere-se no processo de produção social como ator que luta por preservar ou alterar o mundo, necessitando para isso acumular capacidades que lhe permitam alcançar seu objetivo.

O segundo, por sua vez, explica o mundo pelo mero desejo de satisfazer sua sede de conhecimentos e não está diretamente interessado na ação; é um espectador inteligente e curioso sobre a realidade em que vive, cuja motivação é acumular conhecimentos que não pretende utilizar diretamente para preservar ou alterar o mundo. Os grandes atores, estrategistas e estadistas reúnem, numa mesma pessoa, uma dose suficiente de ambos.

O mundo da ação não está desligado do mundo das ciências; ele simplesmente o segue com atraso. O homem prático de hoje, por exemplo, está ainda contagiado pelo conceito de diagnóstico que as ciências naturais desenvolveram há um século. O desejo de imitação transplantou, com atraso, essa categoria de análise para o campo das ciências sociais. Estas, por sua vez, só agora acolhem o conceito de situação, já desenvolvido pela física na teoria da relatividade de Einstein e pela biologia na análise auto-referencial.

Assim, a prática distancia-se bastante das teorias mais potentes. Por essa razão a palavra prático é ambígua e tem pelo menos dois significados: o que se refere ao homem guiado pelo interesse da ação, cujo oposto não é nem pode ser o teórico, e o que se refere ao homem que não se interessa em criar e aprofundar numa explicação própria do mundo; simplesmente *faz coisas que alteram as coisas* sem a capacidade de prever essas mudanças. Ainda assim, este último não pode deixar de ter uma explicação para os seus atos. Não há ação sem teoria, mesmo que essa "teoria" seja pobre. Por isso, a teoria do homem prático é muitas vezes influenciada pelo pensamento que foi dominante há cinquenta anos atrás, ou então é uma criação implícita, muito fraca e parcial, que lhe parece oposta ao conceito de teoria. Não há, portanto, oposição entre teoria e prática, mas entre teorias fracas postas em prática e teorias mais potentes que ainda não assimilamos.

Em todo caso o homem pensa com os métodos e sobre os temas condizentes com a situação em que está imerso. Por conseguinte, não existe uma só forma de conhecer o mundo.

A situação apresenta-se como unidade da realidade. Isto ocorre quando tentamos conhecê-la de forma a utilizar esse conhecimento para dar racionalidade global à ação com que já estamos comprometidos ou à ação que começa a fazer parte de nosso interesse, de nossa vontade.

De outra forma, o homem não poderia fundamentar sua escolha entre várias alternativas de produção de ações e atos; esses, com suas conseqüências, cruzam os distintos âmbitos da realidade, âmbitos artificialmente compartimentados pelas ciências sociais. Por essa razão, onde o homem de ação vê, talvez superficialmente, um sistema global, os cientistas vêem âmbitos parciais de reflexão mais profunda. Este é o drama: os cientistas também não estão preparados para apoiar o homem de ação.

Quando o homem de ação define o espaço ou âmbito de sua luta, ele desarticula o espaço ou domínio das ciências. As ciências sociais não foram feitas para os políticos, governantes e combatentes. Foram elaboradas para conhecer o mundo, não para governá-lo.

O Quadro adiante procura mostrar como as ciências distinguem domínios de conhecimento usando um critério muito diferente do homem prático ao definir seu âmbito de ação. As ciências setorizam a realidade, enquanto o homem de ação problematiza realidade em função de sua prática.

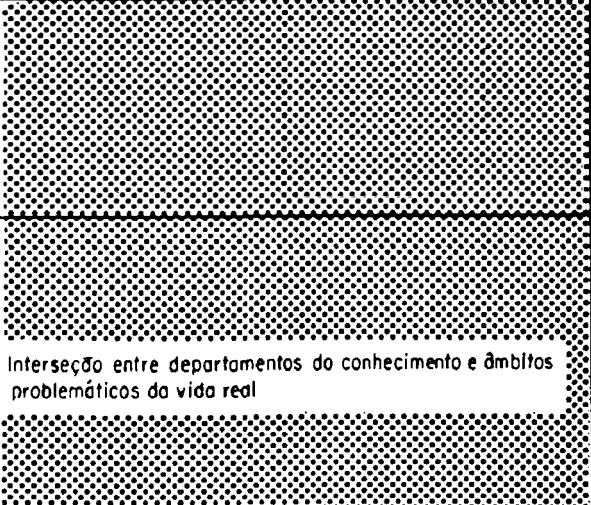
Assim, as ciências têm um conceito de unidade distinto do conceito de unidade da realidade empregado pelo homem de ação.

Quando um ator social produz um fato qualificado como econômico, ele vem inevitavelmente acompanhado de conseqüências políticas, sociais, culturais, institucionais e ecológicas. Essas conseqüências podem contrariar-nos ou favorecer-nos. Mas, para avaliar e tentar governar também as conseqüências de nossas ações, não podemos recorrer simplesmente ao tipo de solução fragmentada oferecida pelas ciências; elas dividiram o terreno da realidade que necessitamos compreender como unidade relevante para ação. Esta última, por sua vez, constitui outro tipo de fragmento.

A economia abordará o problema segundo certos supostos de constância política. As ciências políticas farão o mesmo com relação a um pressuposto de constância do econômico. Em outras palavras, as ciências sociais nos dizem: analise a situação econômica supondo que todo o resto da situação não conta; em seguida analise a situação política supondo que todo o resto da situação não conta; continue analisando por partes. Afinal, obter uma explicação situacional que lhe sirva de guia para a ação não é um problema meu, é seu.

A eficácia global da ação não é um problema das ciências sociais, mas uma simples (?) tarefa prática para o homem de ação. Nessa divisão de trabalho as ciências sociais ficam com a tarefa mais fácil, deixando para o governante de situações o cálculo mais complexo. E, em geral, sem ferramentas teóricas para elaborá-lo. Como pode um ator social fazer uma apreciação de conjunto e situacional se as ciências sociais dividiram a realidade segundo suas conveniências teóricas setoriais e ignoraram a unidade essencial da situação em que vivemos?

DEPARTAMENTOS E CORTES DA REALIDADE PARA CONHECER E ATUAR

HOMEM DE AÇÃO (âmbitos problemáticos) AS CIÊNCIAS (DEPARTAMENTOS)	ÂMBITOS DO GOVERNO DE SITUAÇÕES					
	AÇÃO POLÍTICA GLOBAL	AÇÃO EMPRESARIAL	AÇÃO SINDICAL	AÇÃO POLÍTICA PARTIDÁRIA	AÇÃO BÉLICA	ETC
CIÊNCIAS NATURAIS Biologia Física Químico etc.						
CIÊNCIAS SOCIAIS Economia Politologia Sociologia História Organização etc.						

Recordemos que a situação não se refere à totalidade de tudo, mas à totalidade relevante para a ação de um ator. Por conseguinte, a unidade situacional é unidade apenas na auto-referência do ator, já que para

um observador externo ela constituirá uma outra maneira de dividir o mundo.

A categoria de situação é, por isso, uma necessidade. É a ponte entre as *ciências positivas* setoriais e as *ciências situacionais* problematizadas, de que necessitamos. Por ora, o conceito de situação desempenha o papel de uma pré-ciência, que se apóia na intuição totalizadora do homem de ação. Essa intuição totalizadora é ainda mais eficaz que as ciências setoriais quando se trata de precisar situações, porque ela não exclui, mas articula com a contribuição científica.

As ciências e técnicas setoriais estão em permanente mudança e assinalam constantemente os vazios que ficam entre elas. Mas não se trata de meros vazios independentes do conteúdo de seu desenvolvimento. Pelo contrário, a fim de criar e preservar sua identidade, tais ciências desenvolveram-se sob a condição necessária de ignorar áreas de interconexão entre elas. Caso contrário, não se teriam compartimentalizado, mas teriam se desenvolvido como uma única ciência social. Estes vazios de interconexão em algum momento terão de ser preenchidos e afastarão todo o edifício das ciências sociais.

Nesta tarefa o conceito de situação, apoiado no de produção social, deverá ocupar um lugar de destaque. A categoria de situação emerge assim como o diagnóstico do homem de ação e constitui sua alternativa para o planejamento prático. Por seu lado, a produção social denuncia o âmbito restritivo da produção de bens e serviços econômicos e propõe-se a abarcar tudo o que o homem cria a partir de suas capacidades políticas, ideológicas, cognitivas, econômicas e organizativas como um processo de produção social que altera, por sua vez, tais capacidades.

Entretanto, o homem prático cobre o vazio das ciências parciais com sua experiência condensada numa intuição de totalidade. Trata-se, então, de uma totalidade intuitiva, fundamentada nas ciências parciais e, apenas em parte, por elas constituída. Isto porque o homem prático, com sua arte e sua experiência, faz uma apreciação do conjunto ainda não sistematizado, nem sistematizável, em teoria. Dessa forma, o uso do conceito de situação na explicação da realidade baseia-se tanto nas ciências parciais como na intuição totalizadora produzida pelo ator social, no momento e para o momento em que enfrenta a alternativa da ação como um caso particular.

a. Uma Aproximação da Teoria de Produção Social

Salvo a natureza intocada, tudo o que existe foi produzido pelo homem em sociedade. Explicar a existência atual ou potencial dos produtos do homem exige uma teoria da produção social, na qual a produção de bens e serviços econômicos é apenas um caso particular.

Com efeito, os valores, ideologias, teorias, ciências, instituições, partidos políticos, poder político, imagens políticas, linguagem, etc. constituem produtos que o homem cria a partir de uma diversidade de recursos escassos de natureza distinta. Por conseguinte, não há nenhum significado rigoroso em dizer que tudo que é escasso pertence ao domínio da economia, para depois definir a economia como a ciência que se refere ao uso de recursos escassos para alcançar objetivos múltiplos. O homem enfrenta um vetor de recursos escassos, e somente um dos elementos deste vetor refere-se a recursos econômicos.

A situação não pode ser explicada apenas a partir da economia, muito menos se a teoria econômica tem sérias debilidades epistemológicas, que se manifestam na sua própria definição.

Sobre este problema vale a pena recordar o ensaio notável de Isaiah Berlin sobre *O Ouriço e o Raposo*. Atribui-se ao poeta grego Arquíloco (-700 a -645) uma fábula que diz: “O raposo sabe muitas coisas, mas o ouriço sabe uma grande coisa”.

A partir desta frase enigmática Berlin realiza um estudo incisivo sobre um problema que está no centro da nossa discussão. A questão é se o ouriço, com sua defesa única e coerente (totalizante), é superior à astúcia do raposo, com sua variedade de recursos parciais e contraditórios.

O ouriço baseia-se na unidade e coerência para enfrentar qualquer situação e representa, para nós, o homem que busca a teoria social global. Ela representaria o teórico da produção social.

O raposo, por seu lado, não tem pretensões tão universais; prefere uma variedade desarticulada de recursos e astúcias para abordar cada coisa em seu âmbito, espaço e momento. Ele faz o papel do homem que prefere dispor de uma ferramenta para cada propósito parcial, sem se importar com a coerência e contradições entre elas nem com os vazios originados do fato de que as partes não esgotam o universo do proble-

ma. Assim, o raposo é um representante astuto das ciências sociais departamentalizadas.

Berlin diz:

Os estudiosos divergiram quanto à interpretação destas palavras obscuras que talvez não signifiquem nada mais além do que o raposo, com sua astúcia, é derrotado pela defesa única do ouriço. Mas pode-se também dar um sentido figurado às palavras, segundo o qual elas estabeleceriam uma das diferenças mais profundas que dividem os escritores e pensadores e, possivelmente, os seres humanos em geral. É a diferença, por um lado, entre aqueles que relacionam tudo a uma visão central, a um sistema mais ou menos coerente ou expresso segundo o que compreendem, pensam e sentem, um só princípio organizador que dá significado a tudo que são e dizem; e, por outro lado, aqueles que procuram muitos fins, frequentemente não-relacionados e contraditórios, se acaso conectados de fato.

(...) Esses últimos levam vidas, efetuam ações e sustentam idéias que são centrífugas, não centrípetas; seus pensamentos são dispersos, difusos, passam de um nível a outro e captam a essência de uma grande variedade de experiências e objetos pelo que eles são em si mesmos, sem tentar, consciente ou inconscientemente, integrá-los ou excluí-los de alguma visão interna unitária, invariável, onipresente, às vezes contraditória e incompleta, às vezes fanática. O primeiro tipo de personalidade intelectual e artística é o dos ouriços, o segundo o dos raposos. (Pensadores Russos, O Ouriço e o Raposo, pp. 69-173, FCE, México, 1979)

Berlin admite que Shakespeare, Heródoto, Aristóteles, Montaigne, Erasmo, Molière, Goethe, Pushkin, Balzac e Joyce eram raposos, enquanto Platão, Lucrécio, Pascal, Hegel, Dostoiévski, Nietzsche, Ibsen e Proust foram tipicamente ouriços.

Mas encontra-se em Tolstoi uma personalidade que não se deixa classificar facilmente em ouriço ou raposo. E é na personalidade de Tolstoi e no sentido da história que Berlin centra toda a sua análise.

O desenvolvimento das ciências sociais até o momento está infestado de raposos e os tempos não estão para movimentos tímidos, de forma que vale a pena tentar o caminho mais árido e lento do ouriço.

O futuro das ciências sociais dirá, num momento apropriado de seu pendular dialético, se é oportuno e eficaz anuançar as qualidades do raposo, que certamente as tem com a unidade e coerência do ouriço. O produto seria uma espécie híbrida que poderíamos chamar *raporiço*. Esse homem raposo poderia ser o elo com o governante do futuro. Seria o protótipo de um novo homem prático, renovado pela compreensão de uma ciência integradora, mas pronto para a ação baseada na intuição sobre a totalidade do momento, caso essa ciência não lhe ofereça respostas eficazes.

Esse novo homem prático, menos imediatista, mais profundo e com um raio de observação mais amplo, é hoje dramaticamente necessário na América Latina, nessa região enferma onde os homens práticos tradicionais arrastam-se como répteis.

Se observarmos detidamente o desenvolvimento das ciências, vemos que os ouriços são os grandes questionadores e produtores de paradigmas interrogadores, enquanto os raposos empregam sua astúcia no desenvolvimento do novo caminho aberto, como se fosse um terreno particular desconectado de outros. As ciências necessitam de ambos, assim como a melhor qualidade na prática de um governo de situações reclama por uma nova geração de *raporiços*.

O conceito de situação supõe, entre outras coisas, a *vertebração* do econômico e do político. Exige, se não a existência, pelo menos a possibilidade de uma teoria integradora da totalidade social. A teoria econômica cortou suas relações com a teoria política e social e traçou fronteiras que isolam, mas não enriquecem nem dão precisão a seu conteúdo.

É possível que a chave do problema seja a superação do conceito restrito de produção econômica, avançando para a noção de produção social.

Esse conceito mais amplo unificaria os processos de produção econômica, política, ideológico-cultural, cognitiva, etc., mediante análise de seus processos criativos e leis comuns, assim como das inter-relações entre os processos particulares abordados fragmentariamente pelas ciências sociais.

Mas antes de tentar uma aproximação a desse problema, temos de precisar em que consiste nossa demanda teórica. Em que sentido, e com

que alcance, requeremos uma ciência da produção social? Sem querer definir com rigidez, muito menos neste caso em que se tentam os primeiros passos, cremos que a demanda por uma ciência da totalidade social poderia ser definida a partir de três aspirações:

- (a) que seja um corpo teórico que revele os processos unificadores e comuns de uma teoria da produção social, sem prejuízo da teorização sobre a diversidade e variedade particular das distintas dimensões desse processo (o econômico, o político, o ideológico-cultural, etc.);
- (b) que a partir desse processo unificador voltem-se a fundar ou reconstituam-se as diversas ciências sociais departamentalizadas que hoje conhecemos (economia, ciências, políticas, sociologia, antropologia, análise histórica, etc.), reconhecendo a existência de atores sociais que estão dentro do sistema, em distintas situações;
- (c) que a nova ciência da totalidade social reabsorva para si, como seus capítulos, as teorias refundidas dos diversos corpos teóricos que hoje cobrem fragmentariamente a totalidade social em todas as suas interações (o econômico-político, o político-cultural, político-econômico, etc.).

Não tenhamos ilusões. Não teremos tal teoria, mas quantas alterações importantes na visão prática do mundo poderíamos ter, caso a tentássemos permanentemente?

O problema consiste então, por um lado, em tentar o caminho da construção de uma teoria da produção social e, por outro, em trabalhar com seu produto inacabado. Como todas as coisas importantes, tal proposta pode parecer uma tarefa velha, ou uma ambição pretensiosa, destinada ao fracasso. Mas o desenvolvimento das ciências supõe justamente tanto retomar caminhos aparentemente percorridos quanto empreender obras audaciosas, de alta probabilidade de fracasso, que ultrapassam nossas capacidades.

Nesse campo é improvável que não haja alguma contribuição individual decisiva, ou que um fracasso particular não traga alguma contribuição. O que interessa por ora é apontar o dedo para a direção correta e mantê-lo assim até chamar a atenção.

Nessa tentativa é importante a distinção entre a teoria da produção social propriamente dita – marcada pela busca de leis objetivas e processos criativos, não complicada pela mediação subjetiva da explicação do homem – e o problema teórico que esse mesmo processo apresenta nas diversas auto-referências explicativas dos atores que o protagonizam em diferentes situações.

Ambos os problemas são parte da explicação da realidade, pois esta refere-se não apenas ao que observamos egocentricamente, omitindo a explicação dos outros, mas também à realidade constituída pelas diversas explicações. No entanto, para distinguir os processos objetivos de suas explicações humanas, necessariamente subjetivas, e por razões de ordem expositiva, deixaremos para depois o segundo problema.

A produção social, como indicado no Quadro mais adiante, pode ser vista como um circuito em que toda a produção realizada por um ator social supõe, inevitavelmente e entre vários outros, o uso de recursos econômicos e de poder, a aplicação de valores e de conhecimentos. Por sua vez, toda produção social reverte ao ator-produtor como acumulação social (ou desacumulação) de novos recursos econômicos, de poder, reafirmação, questionamento ou surgimento de novos valores e acumulação de novos conhecimentos.

Uma produção econômica pode reverter ao produtor como acumulação de capital, capacidade ampliada para empreender uma nova produção econômica.

A produção de um fato político pode, por seu lado, reverter ao partido político que o gera acumulação de mais poder, uma capacidade ampliada para produzir novos fatos políticos, fora do alcance desse mesmo partido no momento inicial.

Qualquer produção econômica ou política, como, por exemplo, aprovar uma lei de controle de impostos no Congresso Nacional, supõe aplicação de valores consistente com o conteúdo e significado do fato produzido. Se é eficaz, o processo de produção consolida e reafirma os valores aplicados; se não o é, questiona tais valores e abre caminho para outros, novos ou reformados. A mesma produção anterior supõe uma aplicação de conhecimentos, e a eficácia ou ineficácia dos fatos produzidos aperfeiçoará, questionará ou desenvolverá novos conhecimentos.

Assim, existe na realidade um primeiro processo unificador: ninguém pode produzir um fato social sem afetar as diversas dimensões mencionadas anteriormente, e os produtores sociais passam por instâncias comuns de acumulação e desacumulação social.

Mas como podemos captar esse processo de produção social em sua enorme complexidade?

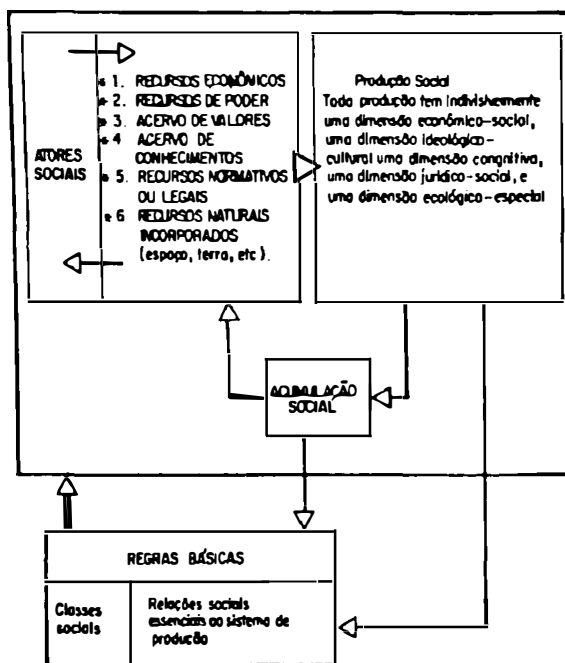
Que relações existem entre essas distintas dimensões do processo de produção social?

Quais são as regras ou relações essenciais sob as quais se realiza todo o processo de produção social?

Como se articulam o que ambigualmente chamamos de matéria e idéia, na prática da produção? O que move o processo de produção social?

Essas perguntas apontam para um segundo processo unificador: um mesmo jogo de regras básicas determina o espaço de variedade possível dos processos de acumulação e desacumulação social.

O PROCESSO DE PRODUÇÃO SOCIAL



Para explicar esses processos unificadores poderíamos seguir o caminho abstrato de postular um modelo teórico explicativo geral, capaz de reconstruir o processo de produção social. Preferiremos, no entanto, seguir o caminho prático-indutivo e mostrar o caráter conflitante do processo de produção social. Ficará evidente, depois, a forma de generalizar o modelo.

b. A Produção Social como um Jogo

O processo de produção social é semelhante a um jogo, mas um jogo muito especial e complexo. O jogo nos apresenta uma realidade diferente da do sistema. O jogo é criativo e conflitante, tem regras e certas jogadas têm consequências predizíveis, mas é muito difícil ou impossível prever as próprias jogadas, pois elas correspondem às estratégias dos jogadores.

Já o conceito de sistema refere-se a uma realidade que opera com certa regularidade e que pode sofrer interferência de fora por alguém que tenta controlá-lo. No jogo, pelo contrário, tudo deve ser feito de dentro.

No jogo social, a produção econômica de bens e serviços é apenas uma parte do processo de produção social, e os recursos econômicos não são os únicos recursos escassos que limitam tal processo de produção.

Necessitamos, assim, uma teoria mais ampla do processo de produção, mas precisamos aprofundar-nos nessa teoria para dar conta dos papéis desempenhados pelo *eu* e pelo *outro*, enquanto jogadores com objetivos em parte excludentes.

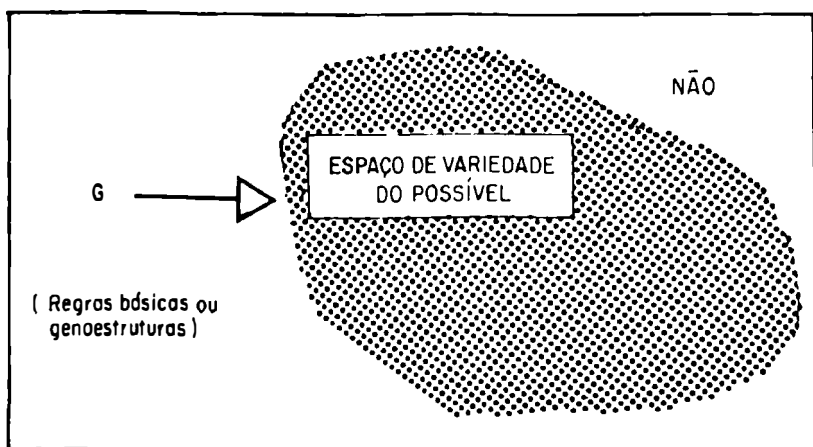
Para entender o caráter conflitante do processo de produção social, a analogia com o jogo é útil. O jogo tem regras equivalentes às do sistema social. No desenvolvimento do jogo a realidade muda a cada momento, e cada nova realidade é uma modificação da anterior. Os recursos pertencentes aos jogadores aumentam, diminuem ou mudam de qualidade em função de seus acertos. Ao competirem pela vitória, os jogadores desempenham papéis semelhantes aos dos atores sociais. Aqueles aproveitam seus recursos disponíveis para produzir jogadas que são equivalentes às ações econômicas e políticas.

Os movimentos ou jogadas são o meio utilizado pelos jogadores para alterar suas acumulações, da mesma maneira que os atores sociais alteram a situação através da ação humana. Por fim, os jogadores são motivados por valores de acumulação, lucro, prestígio, etc. conflitantes, e sem os quais o jogo não teria dinâmica interativa. O mesmo ocorre no sistema social com as ideologias e valores dos atores sociais.

O jogo Monopólio, por exemplo, tem características interessantes para compreender a análise situacional e o processo de produção social.

Esse jogo tem regras fundamentais, prévias à sua prática, que constituem as *geno-estruturas*. Essas regras básicas, ou *geno-estruturas* do jogo, proíbem e permitem, assim como inibem e estimulam as ações possíveis por parte dos jogadores. Tais regras definem um espaço de variedade do possível, um espaço de potencialidades para a ação e seus resultados socialmente acumuláveis. A realidade, numa dada situação, está sempre dentro desse espaço.

Esta é uma relação de determinação *geno-estrutural*, no sentido de que as regras básicas do sistema definem as acumulações e fluxos de produção possíveis. Tudo o que está dentro do espaço demarcado é uma realidade potencialmente possível. Tudo o que está fora dessa demarcação é impossível, enquanto vigorarem as regras básicas.



As geno-estruturas dão ao jogo uma identidade, a qual o faz diferenciável de qualquer outro jogo. Nelas define-se quem são os jogadores, seu número e suas capacidades de produção, ou seja, os movimentos ou jogadas possíveis.

Os jogadores em parte são e em parte têm capacidades acumuladas de direção e produção; são feno-estruturas ou acumulações humanas que, por sua vez, possuem ou relacionam-se com outras feno-estruturas. O que é comum a todas as feno-estruturas é que constituem capacidade de produção de fatos políticos, econômicos, organizativos, cognitivos, comunicacionais, etc. de bens e serviços econômicos e de valores. Isto é, são capazes de gerar fluxos de produção.

As jogadas ou movimentos dos jogadores são, em cada momento do jogo, a produção do sistema. Assim, o jogo tem regras fundamentais, acumulações e fluxos de produção.

Os fluxos de produção (ou jogadas) permitem aos jogadores acumular ou desacumular ativos econômicos, alterando-se as feno-estruturas econômicas pertencentes aos jogadores. Por conseguinte, os fluxos de produção ou jogadas se feno-estruturam como acumulações econômicas, como relações de poder ou de força e como relações de destreza entre os jogadores.

Durante o jogo alguns jogadores perdem e outros ganham; com isto a situação do jogo não somente se altera após cada jogada ou ato de produção de jogadores, mas tal alteração é distinta para cada um deles. Na situação inicial: todos os jogadores têm uma mesma situação econômica, mas, como feno-estruturas humanas, possuem diferentes habilidades para o jogo.

Ao longo de várias jogadas as situações dos participantes é muito variada. Evidentemente, o conceito de diagnóstico não pode expressar essa verdade óbvia: uma mesma realidade do jogo apresenta em cada momento situações diferentes para os diversos jogadores. Se alguém solicitar uma informação sobre o jogo o informante deverá, a rigor, explicar a situação de cada um dos participantes.

As capacidades de produção dos jogadores não são uma característica biológica ou um dado fixo; elas são adquiridas na prática do jogo. Essa aquisição de capacidades é um processo de feno-estruturação que se assenta na identidade dos jogadores, ou nas suas posses.

Durante o jogo, assim como no sistema social, esse processo *passa* por várias dimensões.

Por exemplo, os jogadores *feno-estrutam* habilidades práticas, conhecimentos sobre os outros jogadores, destrezas para obter o máximo de possibilidades das regras do jogo, sagacidade para identificar problemas potenciais, capacidade para desenvolver critérios de eficácia nas decisões de cada jogada, etc. Reforçam também certos valores, como as ânsias de acumulação e lucro. Esse tipo de *feno-estruturacão* transforma os jogadores, enquanto seres lúdicos e seres sociais.

Isto demonstra que os jogadores, além de estruturas biológicas, são *feno-estruturas* sociais, produto de acumulação de conhecimentos, idéias, destrezas, valores, experiências, intuições, etc. Mas as *feno-estruturas* humanas, por sua vez, enquanto habilidades e capacidades acumuladas nos jogadores, *potenciam-se* ou *ponderam-se* segundo as *acumulações* que eles mesmos *feno-estrutam* como *posses*, no âmbito econômico e político.

Os jogadores são possuidores de outras *feno-estruturas*, que também são *capacidades de produção*. Isto é, há *feno-estruturas* que *possuem* outras *feno-estruturas*.

No Monopólio, as habilidades de um jogador sem dinheiro ou capital são limitadas em relação a um jogador com as mesmas habilidades mas sem ativos líquidos suficientes e patrimônio significativo. Essas capacidades *feno-estruturais* diferenciadas dos jogadores condicionam a variedade de jogadas possíveis.

De fato, em cada situação *forma-se* para cada jogador um espaço de produção possível. Os movimentos que constituem a produção real dos jogadores só podem ser realizados dentro deste espaço.

As regras do jogo social são regras de última instância no espaço de sua prática. Esse espaço demarca a variedade possível de todos os desenvolvimentos concebíveis. O limite de todos esses desenvolvimentos é dado pelas regras do jogo. Mas dentro desse espaço podemos conceber subespaços de problemas, com suas próprias regras. Assim, no espaço geral das grandes determinações sociais, as *geno-estruturas* são valores essenciais, as regulamentações sobre a distribuição do poder e a liberdade, as regulamentações sobre o acesso ao conhecimento e à informação, as predisposições culturais, etc., pois constituem regras de última

instância. Além delas não há mais regulamentações. Essas regras e valores essenciais são nossa última barreira explicativa. Daí partem todas nossas práticas de acumulação e produção, mas, se queremos estudar um problema específico, podemos, e por vezes devemos fazê-lo num espaço restrito, que limita o alcance de nossa análise ou o alcance de nossas capacidades de ação sobre o referido problema. Tudo o que ocorre neste espaço restrito é determinado pelas regras, acumulações e fluxos pertinentes, no espaço geral.

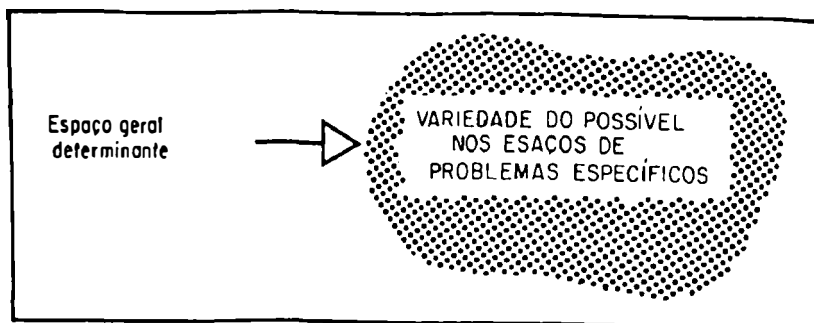
Por exemplo, se queremos compreender por que nossa capital está constantemente congestionada por um trânsito urbano denso e lento de veículos, devemos selecionar um espaço restrito para estudar o problema e traçar fronteiras com relação a outros problemas, como a ocupação regional do espaço, o transporte de carga, a descentralização administrativa, etc.

Por outro lado, não seria eficiente estudar um problema singular sem parcelar o espaço social, pois isto refletiria necessariamente uma certa incapacidade de compreender a particularidade do problema. O que o bom senso nos leva a fazer? Tomar o espaço geral como pano de fundo que determina nossa análise particular e, em interação com as variáveis relevantes desse espaço geral, estudar o problema particular em seu próprio espaço.

No espaço particular ou singular do problema de congestionamento de trânsito há certas regras, que são regras básicas ou geno-estruturas nesse espaço. Por exemplo, as regras formais do trânsito, as regulamentações não-escritas sobre o movimento de veículos e pedestres, os hábitos dos condutores, seus valores a respeito dos veículos e pedestres, etc.

Naturalmente, essas regras e valores sobre o trânsito urbano não são apenas hierarquicamente inferiores às geno-estruturas do sistema, mas também são por elas determinadas. Isto significa que as regulamentações sobre o trânsito só podem existir dentro do espaço de variedade do possível estabelecido pelas geno-estruturas do sistema.

Assim, no processo de produção social também existe uma determinação hierárquico-espacial. O que ocorre no espaço geral determina a variedade do possível nos espaços particulares e singulares.



Voltando à analogia com o Monopólio, podemos agora precisar melhor o circuito de funcionamento do jogo. Quanto mais habilidade e ativos econômicos possui um jogador, maior é sua capacidade de comprar novos bens e decidir com eficácia o momento de vender ou comprar. De acordo com essa capacidade criam-se problemas e oportunidades, sendo possível solucionar os primeiros e aproveitar as segundas conforme as acumulações obtidas por cada jogador em cada espaço particular ou singular.

Assim, quanto mais ricas ou amplas as feno-estruturas de um jogador, maior é a variedade de sua produção possível. Nesse sentido, podemos dizer que um jogador é uma feno-estrutura, já que o identificamos não como um ser biológico, mas como um ser social caracterizado por diversas capacidades ou acumulações. O jogador é uma feno-estrutura que possui e relaciona-se com outras feno-estruturas.

No jogo, cada jogada é uma acumulação de conhecimentos e habilidades do jogador, e cada lucro econômico acumula-se aumentando seus ativos. Assim alteram-se gradualmente as relações de poder no jogo, até o extremo em que uns têm possibilidades certas de ganhar e outros

possibilidades certas de perder. Em tal situação os primeiros ampliam significativamente o espaço de variedade de seus movimentos possíveis, e os segundos o reduzem diante da alternativa de derrota.

Na paixão do jogo e envolvidos na ação, os jogadores esquecem que tudo o que pode nele ocorrer criativamente – isto é, a variedade de suas possibilidades – está determinado pelas geno-estruturas. As combinações imagináveis de todas as ocorrências possíveis de eventos estão dentro do espaço de variedade permitido pelas regras do jogo. Todos os cenários possíveis de desenvolvimento do jogo Monopólio, com qualquer tipo de jogador, formam um conjunto cujas fronteiras são delimitadas pelas regras do jogo chamado Monopólio. Não é permitido, nem seria possível ou eficaz, fazer uma jogada de xadrez, jogo que tem outras geno-estruturas. Existem também regras não-escritas que são essenciais para o jogo; elas referem-se aos valores dos jogadores. Os valores de acumulação individual, vitória, etc. são tão essenciais para o jogo quanto as regras escritas.

A analogia desse jogo com o sistema de produção social seria mais perfeita se as geno-estruturas ou regras do jogo fossem menos rígidas e estruturadas, de modo a permitir jogadas muito exigentes em recursos, capazes de mudar as regras. Neste caso, o objetivo dos jogadores não seria ganhar o jogo de qualquer maneira, mas ganhá-lo em condições excepcionais que permitissem consolidar as regras vigentes ou alterá-las, a tal ponto que se conformasse um outro jogo, no qual o vencedor estabelecesse as regras.

Assim, poderíamos conceber uma sucessão criativa de jogos, distintos e previamente desconhecidos, que se encadeassem no tempo a partir de um jogo inicial. Essa cadeia de jogos não teria um final fechado; estaria sempre aberta às capacidades criativas dos jogadores. Cada novo jogo da cadeia teria distintas geno-estruturas, e a mudança de um jogo para outro dependeria do peso ou poder econômico-político acumulado durante um jogo pelos jogadores interessados na sua transformação em um outro jogo, supostamente mais favorável.

Naturalmente esse é um processo de aprendizagem e tentativa, de modo que os jogadores podem ficar insatisfeitos com as possibilidades oferecidas pelo novo jogo ou achar que o atual é suficientemente bom. Mais adiante voltaremos a este problema, quando abordarmos a teoria

da mudança situacional como um processo de intercâmbio de problemas, em alternativa à idéia de solução de problemas.

Na realidade, a mudança geno-estrutural que denominamos *transformação* produz uma alteração significativa nas possibilidades de intercâmbio de problemas de maior valor por problemas de menor valor. Nenhum processo de transformação social jamais solucionará todos os problemas, já que o sistema social é contínuo e conflitante. Quando enfrentamos certos problemas, geramos outros. O importante é que esse balanço seja favorável, ou seja, que geremos problemas de menor valor ao enfrentar problemas de maior valor. Logicamente, o valor de um problema é um conceito situacional.

Outra diferença entre um jogo como o Monopólio e o sistema social diz respeito aos objetivos.

No jogo, os objetivos são conflitantes mas não são diferentes. Todos procuram ganhar e acumular dinheiro ou ativos. Um só objetivo domina o jogo.

Já no sistema social, os jogadores ou atores sociais têm objetivos não apenas conflitantes mas também diferentes. Eles referem-se a diferentes âmbitos da realidade social.

Os homens criam as regras geno-estruturais, mesmo que numa situação concreta não sejam eles seus autores. Com efeito, cada homem assume sua prática social a partir de regras geno-estruturais prévias; isto nos dificulta compreender que podemos assumir a tarefa de desenhar o sistema social em que queremos viver. A paixão pelo jogo e sua força leva-nos ao cotidiano da sobrevivência e a atuar dentro do espaço previamente definido pelas regras geno-estruturais do sistema vigente. Ao jogar estamos cegos para as possibilidades de outros jogos, porque o jogo em que vivemos absorve todas as nossas energias. É certo, porém, que mais importante do que produzir uma jogada que me dá uma vantagem adicional no jogo atual é imaginar e produzir uma jogada que me leva a outro jogo de maiores possibilidades.

As geno-estruturas (acumulações) e a produção (fluxos) existem ou se produzem constantemente dentro do espaço de produção do jogo social, enquanto as geno-estruturas são as regras que determinam este espaço. Estas geno-estruturas são muito estáveis e suas alterações marcam as grandes mudanças da história.

Elas são estáveis porque os atores sociais mais fortes as sustentam e defendem. Naturalmente, os defensores das regras geno-estruturais do sistema social estão mais ou menos satisfeitos com elas. Por seu lado, os que querem mudar de jogo, alterando-lhe as regras, identificam as causas de seus problemas e insatisfações com a vigência daquelas.

Tal distinção permite entender dois tipos de conflitos sociais: os que surgem da concorrência entre jogadores, para alcançar objetivos excludentes dentro do jogo, e aqueles cuja finalidade é mudar de jogo.

Podemos compreender agora que a realidade em que vivemos é muito mais complexa que a superfície de contacto que ela tem conosco. Essa superfície são os fatos, os eventos, as jogadas, as ações e os elementos que fluem como produção. Esse é o plano dos fluxos de produção social que são, por um lado, nossas ações cotidianas e, por outro, os resultados oferecidos pelo jogo social. Um homem busca emprego (ação) porque o sistema produz desemprego (resultado), e o desemprego mede-se pelos homens que buscam emprego (ação), de forma que certos fluxos terminais de produção social servem para precisar os resultados do sistema em que vivemos.

Todos os fluxos de produção provêm das capacidades acumuladas no sistema. Essas capacidades são as feno-estruturas, acumulações sociais que geram ou condicionam os fluxos de produção social, muito distintas das meras estruturas de fatos, eventos e ações. Uma fábrica produz bens, um partido político produz eventos, um pesquisador produz conhecimentos, etc. São exemplos de capacidades de produção, isto é, de feno-estruturas.

Inversamente, os bens, eventos, conhecimentos, etc. produzem as feno-estruturas, isto é, uma parte dos fluxos de produção não se consome na prática social e acumula-se como feno-estrutura. Certos fatos, eventos, ações e bens feno-estruturam-se e passam a constituir novas capacidade de produção.

Entre os fluxos de produção (como insumos) e as feno-estruturas (como produto) há uma mudança de qualidade. Os fatos, bens e serviços que entram na criação de uma fábrica não têm a capacidade de produção da fábrica. Os eventos que fazem nascer e crescer um partido político tampouco têm capacidade de produzir os eventos que caracterizam uma organização política.

Há feno-estruturas que se identificam conosco porque somos feno-estruturas; mas também há feno-estruturas que possuímos, há feno-estruturas às quais pertencemos e há feno-estruturas com as quais nos relacionamos.

Todas elas constituem capacidade acumuladas em diferentes planos da realidade. Os valores, as ideologias, as ciências, as técnicas, as fábricas, a infra-estrutura física, os sistemas, as instituições, o capital, os partidos políticos, os conhecimentos, as personalidades, etc. são feno-estruturas. Os fluxos de produção não podem superar as capacidades das feno-estruturas.

Os atores sociais e as relações de força entre eles são a chave para entender as feno-estruturas. Com efeito, as relações de força entre os atores permitem compreender as proporções em que os diversos atores sociais apropriam-se das outras feno-estruturas (ativos econômicos, conhecimentos, organizações, sistemas, etc.).

Além disso, há uma relação de retrocondicionamento essencial entre as feno-estruturas e as geno-estruturas: as geno-estruturas vigentes estão dentro do espaço de variedade das regras permitidas pelas relações de força.

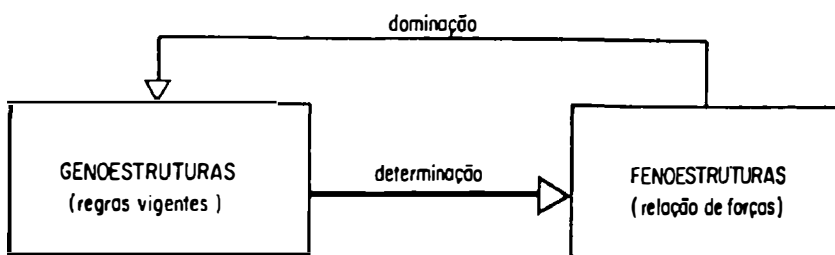
Assim, existe um sistema de reforço mútuo entre as regras básicas do sistema e as relações de forças. As regras básicas definem o espaço de variedade das relações de forças, enquanto que as relações de forças condicionam o espaço de variedade das regras básicas possíveis.

Por sua parte, as feno-estruturas existem somente no espaço permitido pelas geno-estruturas. Dessa forma as regras fundamentais do sistema, ou geno-estruturas, determinam o espaço de variedade de todas as feno-estruturas possíveis.

Se nos perguntarmos agora pela origem das geno-estruturas, veremos que são um produto social, um produto dos atores sociais. Em outras palavras, os atores sociais produzem fatos que se geno-estruturam. Os homens fazem as reformas e as grandes mudanças geno-situacionais que conhecemos como revoluções. Mas eles as fazem de acordo com as relações de forças prevalecentes em cada situação.

Tudo isto tem uma importância vital na explicação situacional e no planejamento. Às vezes nos propomos objetivos que implicam fluxos de produção social situados fora do espaço de variedade das geno-estrutu-

ras vigentes; às vezes, queremos resolver no plano dos fluxos de produção problemas cujas causas essenciais estão no plano das feno-estruturas; às vezes tentamos fortalecer nossas feno-estruturas para além dos limites permitidos pelas geno-estruturas; e às vezes queremos produzir mudanças geno-estruturais que estão fora do alcance de nossas capacidades feno-estruturais, ou de nossas forças.



Esses exemplos não sugerem a existência de impossibilidades, ainda que elas efetivamente existam. Sugerem, pelo contrário, a necessidade de elaborar estratégias e táticas que levem em conta as possibilidades e limitações que se dão nos três planos mencionados. ■

Os atores sociais podem produzir mudanças nos fluxos de produção que alteram as feno-estruturas, e estas últimas podem abrir o caminho para a produção de fatos que alterem as geno-estruturas. A estratégia consiste em percorrer uma cadeia de eventos, que começa pela produção de fatos situados dentro do espaço de nossas capacidades atuais e que têm como efeito sua ampliação.

Nessa argumentação, fica evidente que evitamos a palavra estrutura. Com efeito, tal conceito é ambíguo. Serve para muitas coisas. Serve para designar as *estruturas* de produção que estão no plano dos fluxos; serve para referir-se à *estrutura* do capital nacional, que está no

plano das feno-estruturas; e serve também para etiquetar as regras básicas do sistema, como a estrutura da propriedade dos meios de produção, que pertence às geno-estruturas.

Os problemas não podem ser bem analisados se não se fizer distinção entre fluxos de produção, feno-estruturas e geno-estruturas. Tampouco poderão ser resolvidos os problemas se suas causas forem identificadas em planos equivocados, uma vez que não foi considerada sua existência. Uma coisa é atuar conscientemente apenas no plano dos fluxos de produção, por não termos força para alterar as feno-estruturas; outra coisa é fazê-lo por incompreensão do problema.

Por último, não é possível resolver os problemas monopolizando e centralizando sua análise. Devemos elevar massivamente a capacidade da população de analisar seus próprios problemas. Isso facilita a assimilação das medidas adequadas para enfrentá-los, ainda que signifique sacrifícios. A população não rejeita os sacrifícios que ela mesma qualifica como necessários e justos.

Não somos obrigados a saber tudo. Na realidade existem muitas coisas que não conhecemos nem podemos conhecer.

No entanto, devemos tomar decisões sobre muitas coisas e, conseqüentemente, somos obrigados a saber perguntar. Um problema pode ser rapidamente compreendido se fizermos as perguntas corretas.

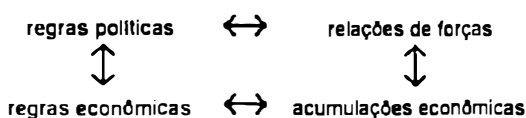
Mas para saber perguntar devemos, novamente, distinguir o plano das manifestações factuais (fluxos de produção), o plano das feno-estruturas e o plano das geno-estruturas.

Esta breve introdução ao processo de produção social permite-nos também compreender as fortes inter-relações entre o político e o econômico.

Nas geno-estruturas as regras políticas básicas determinam e são determinadas pelas regras econômicas (referentes ao processo de acumulação de capital e à produção de bens e serviços); por sua vez, as regras econômicas determinam o tipo de acumulações econômicas possíveis, as acumulações econômicas condicionam as relações de forças e estas condicionam as regras políticas possíveis.

Pode-se verificar aqui, com clareza, que o critério de eficácia econômica não pode ser utilizado independentemente do de eficácia política. Certas regras econômicas podem ser eficazes para o processo de

acumulação de capital e de produção de bens e serviços, mas este processo pode concentrar o capital de tal forma que condicione fortemente as relações de forças possíveis e, por esta via, condicionar as regras políticas para consolidar a concentração do poder.



Nesta discussão, fica patente o problema geral do conflito de eficácias quando o processo de produção social reconhece vários recursos escassos. Mas revela também o processo conflitante de intercâmbio de problemas, a ser analisado mais adiante.

Com efeito, as regras básicas podem estar dominadas pelas idéias de igualdade de oportunidade e igualdade de resultados (distribuição de renda). Se as regras derem maior ênfase à igualdade de resultados, podem ser conflitantes com as motivações para a produção econômica e o avanço inovador; se queremos motivar a produção econômica e o avanço inovador, acrescentamos as desigualdades de resultados, ficando assim incompatíveis as motivações para a produção econômica com a satisfação da maioria por resultados sociais.

Esse conflito pode ser especialmente agudo nos estágios mais baixos de desenvolvimento, quando as camadas menos favorecidas pela distribuição econômica chegam ao extremo da miséria. Assim, o processo de produção social distribui rendas, bens e serviços econômicos, poder, liberdade, conhecimentos e enfermidades de forma mais ou menos desigual; mas as distribui, inevitavelmente.

Em síntese, devemos distinguir as seguintes relações, ao analisar a realidade:

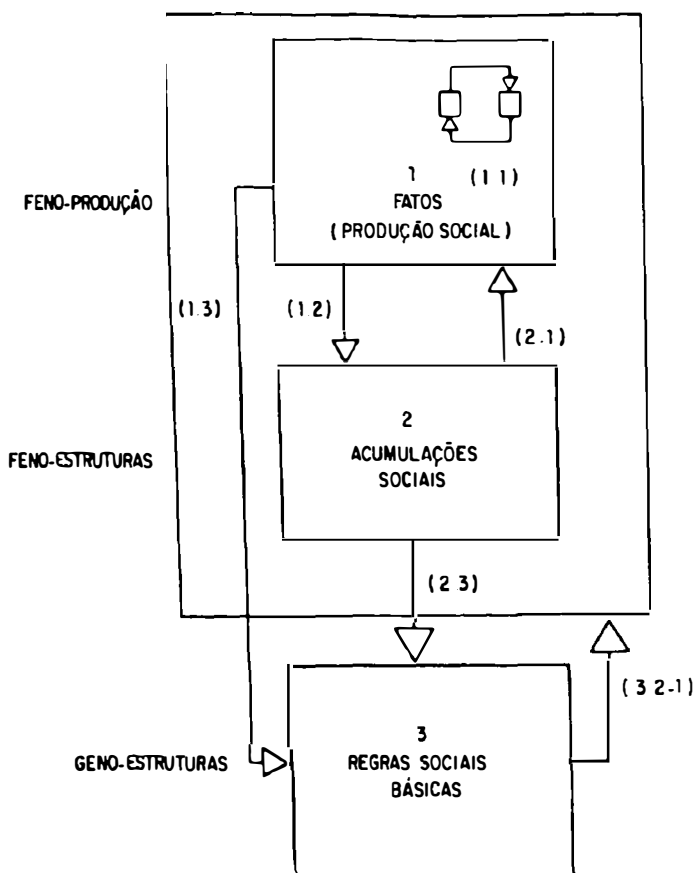
(a) *Relações no interior da situação.*

Há várias e importantes relações entre os três planos:

- as relações 1.1, que chamaremos "fenômênicas", são expressões distintas da interação entre diferentes fatos sociais, políticos, econômicos, etc. Por exemplo, a relação expressa na chamada lei da demanda é uma relação feno-

mênica: se o preço sobe e outros fatores permanecem constantes, a quantidade demandada diminui. A relação que liga uma greve prolongada numa fábrica têxtil à paralização de uma empresa de confecções e vestuário é também uma relação fenomênica.

RELAÇÕES FUNDAMENTAIS NA EXPLICAÇÃO DA REALIDADE



- as relações 1.2, que chamaremos de "feno-estruturação", expressam o processo pelo qual alguns fatos se acumulam como capacidade de produção social. Por exemplo, a produção investida se feno-estrutura como um capital

nacional maior e mais variado, ampliando a subsequente capacidade de produção de bens e serviços. Na dimensão política ocorre algo parecido. O partido político A, ao produzir determinados fatos na feno-produção e devido à sua eficácia na solução de determinados problemas, consegue acumular mais peso e poder. Em outras palavras, os fatos produzidos se feno-estruturam num partido político como maior variedade e capacidade de produção subsequente de fatos políticos, econômicos, sociais, etc.

- as *relações 2.1*, que chamaremos de “condicionamento”, são feno-estruturas que definem o espaço de possibilidades de produção social. Por exemplo, se o poder de um partido político é x, há uma variedade de fatos que ele não pode produzir. Na dimensão econômica, poderíamos dizer que o capital físico acumulado numa indústria têxtil define o espaço de possibilidades da produção têxtil.
“O condicionamento” refere-se, portanto, à capacidade de produção de uma feno-estrutura social.
- as *relações 2.3*, que chamaremos de “dominação”, mediante as quais as feno-estruturas vigentes definem o espaço de variedade possível às regras geno-estruturais na situação.
- as *relações 1.3*, que chamaremos de “geno-estruturação”, referem-se ao processo pelo qual determinados fatos conformam ou alteram as regras geno-estruturais. Por exemplo, quando o governo da Venezuela nacionalizou o petróleo, produziu-se um conjunto de fatos na feno-produção que alterou as regras do sistema de propriedade das riquezas básicas do país.
- as *relações 3.2.1*, que chamaremos de “determinação”, são aquelas através das quais as regras geno-estruturais determinam a variedade possível dos fenômenos políticos, econômicos e sociais. Conforme as regras básicas existentes e suas particularidades, certos fatos e relações

feno-estruturais não poderão ocorrer. Por exemplo, se nas geno-estruturas predominam regras que privilegiam a propriedade privada concentrada em grandes empresas de poucos proprietários, tenderão a predominar determinadas relações de forças nas feno-estruturas e se manifestará uma distribuição desigual de renda na feno-produção. O importante nessas relações de determinação geno-estrutural é que elas possibilitam certos resultados e impedem o alcance de outros. Assim, se desejamos melhorar significativamente a distribuição de renda, mas mantemos inalteradas as geno-estruturas, não será possível alcançar o nosso objetivo. Alcançar o objetivo supõe romper a determinação geno-estrutural, mudar as regras básicas do sistema ou alterar as condições reais em que elas operam e produzem determinados resultados. Note-se que o espaço de variedade dos resultados possíveis é um efeito combinado das regras geno-estruturais e da realidade concreta em que elas operam. As regras, por si só, não determinam nada.

(b) *Relações entre a situação nacional e o cenário internacional*

Aqui devemos destacar três relações importantes:

- as relações de intercâmbio *feno-produtivo*, que se referem a fluxos de fatos que circulam entre a situação nacional e o cenário internacional. No plano econômico, trata-se de importações e exportações de bens e serviços e de condicionamentos sistemáticos entre a feno-produção nacional e internacional; no plano político, de influências mútuas entre fatos políticos nacionais e internacionais; e no plano ideológico-cultural, refere-se ao intercâmbio de idéias e valores;
- as relações de *articulação feno-estrutural*, através das quais se conformam associações de forças entre organizações nacionais e internacionais no plano político, econômico ou ideológico-cultural;

- as relações de *inserção geno-estrutural*, pelas quais as forças e classes dominantes na situação nacional colocam-se num determinado sistema mundial de produção social e participam, mesmo que com contradições, de seus valores essenciais, seus objetivos e modos de produção, tendo como projeto central a reprodução do sistema a que pertencem.

As relações de inserção geno-estrutural determinam o espaço de variedade das possibilidades de intercâmbio feno-produtivo e da articulação feno-estrutural.

Feitos esses esclarecimentos sobre o conceito de situação e suas relações internas com o cenário internacional, podemos agora entender o planejamento da mudança situacional como uma concorrência e luta entre as diferentes forças sociais, para alterar ou preservar as relações de feno-produção, feno-estruturação e geno-estruturação, no interior da situação nacional e em suas relações com o cenário internacional, com suas conseqüências sobre a variedade do possível no fenômeno.

c. Espaços e Planos Situacionais

Uma situação refere-se sempre a um ator social. Mas um ator social é algo complexo. A direção nacional de um partido político não é o mesmo ator que a direção deste partido num município. Ambas operam em espaços distintos e com capacidades distintas. Se analisamos um problema fazendo a distinção entre regras básicas, acumulações e fluxos de produção, admitimos implicitamente que, mesmo passando de um plano situacional a outro, é sempre um mesmo ator social que explica. Mas tais atores mudam, já que a realidade está integrada por distintos espaços hierárquicos, nos quais os problemas se desenvolvem e as regras básicas, as acumulações e os fluxos de produção ganham diferentes especificidades.

O espaço de análise e ação de um ator social sobre um problema é particular a este ator: nesse espaço, ele se diferencia de qualquer outro ator. No espaço da situação global movem-se forças diferentes daquelas situadas no espaço de um problema particular de um ministério ou de

um estado; da mesma forma, são também diferentes os atores no âmbito de um município, de uma comissão de moradores ou de um grupo familiar. Em cada espaço a explicação dos problemas é diferente e as capacidades de ação são diferentes, bem como os atores que explicam e atuam.

No jogo do Monopólio, um espaço concreto é o espaço singular da realização de um jogo (ES); poderíamos também conceber o espaço particular (EP) de um conjunto de jogos sujeito às regras do Monopólio, ou o espaço geral (EG) dos desenhistas do jogo, no qual o problema consiste em conceber ou modificar o jogo.

No Quadro mais adiante pode ser vista a relação entre planos e espaços situacionais.

A relação entre os espaços situacionais é de tipo hierárquico num sistema recursivo, onde EG compreende EP e EP compreende ES. (Ver *Esquema Tentativo para Análise das Implicações Conceituais e Metodológicas de APS e SPT/2000*, OPS, Washington, vários autores, 987).

Através de um exemplo pode-se precisar melhor esta importante distinção entre planos e espaços situacionais. Suponhamos que no espaço ES uma equipe técnica especializada em problemas de trânsito urbano e um grupo de cidadãos representantes da comissão de moradores estudam o problema A do congestionamento do trânsito em Caracas. Num espaço maior EP, uma equipe de especialistas em trânsito e comunicações estuda o problema B do transporte, comunicações e localizações urbanas no país. Evidentemente existem fortes relações entre os dois espaços, mas nem o problema e nem os atores são os mesmos.

É possível analisar o problema A apenas no espaço ES? Nossa resposta é não, porque os *nós explicativos* mais relevantes do problema podem estar no espaço EP.

No espaço do conjunto dos problemas do país, o espaço geral EG, podem-se descobrir processos que determinam e condicionam os espaços EP e ES.

Os espaços situacionais permitem circunscrever um problema no âmbito de nossas capacidades de ação, e ao mesmo tempo permitem compreender as limitações das explicações e operações que podemos

realizar neste espaço, especialmente se o problema que nos interessa é fundamentalmente gerado num espaço hierárquico maior.

ESPAÇOS E PLANOS SITUACIONAIS

PLANOS ESPAÇOS	GENOESTRUTURAS	FENOESTRUTURAS	FLUXOS
EG	ESPAÇO DE AÇÃO DOS DESENHADORES DO JOGO ESPAÇO DO CONJUNTO DE "n" JOGOS ESPAÇO DE UM JOGO SINGULAR		
EP			
ES			

As relações entre os espaços situacionais no interior de uma situação nacional são similares às relações entre a situação nacional e o cenário internacional.

A forma como um ator divide a realidade em espaços situacionais depende inteiramente da eficácia de seus objetivos de análise e da ação.

d. O Processo de Produção Social como Intercâmbio de Problemas

O motivo que guia a ação dos homens é a solução de problemas individuais, grupais ou societários. Mas o sistema social opera como um jogo vivo, criativo, incerto e conflitante: sempre responde a qualquer iniciativa para alterar seu funcionamento e reprodução. As respostas podem ser dos outros, das tendências situacionais que recuperam ou

perdem forças e direcionalidade, da interação com outros sistemas e inclusive do acaso.

Mas sempre haverá respostas e contra-iniciativas. Por conseguinte, este sistema não admite a solução absoluta de problemas, pois para enfrentá-los é necessário que algum ator acione a relação:

perturbação → respostas → novos problemas

O conceito de solução é mais próprio a sistemas fechados, síncronos e com datas precisas de início e término. Neste caso, as características que qualificamos como problemas podem desaparecer sem que sejam substituídas por outras características que possam ser problemas para mim ou para os outros.

Visando solucionar problemas, as intervenções dos atores sociais alteram os espaços de variedade do possível, fazendo surgir novos problemas ou alterando o peso dos já conhecidos. A mudança situacional é, assim, um processo de intercâmbio de problemas. As ações produzidas pelos atores sociais provocam uma incessante dinâmica de alteração do universo de problemas conhecidos e de sua escala de valorização e peso para os diversos atores sociais. Dessa forma, para um ator social concreto, uma dada situação é preferível a outra se seu universo de problemas, ponderado pelos seus valores, for menor. O progresso social é justamente isso: o avanço da humanidade (não das forças sociais dominantes) para um universo de problemas de menor valor para a maioria.

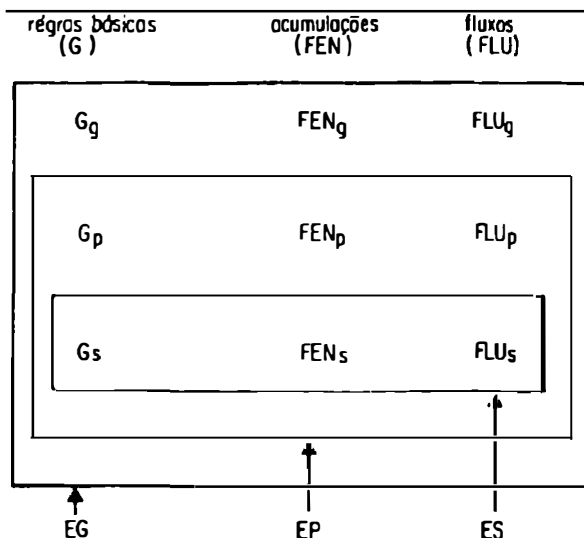
Em cada momento e para cada problema, o intercâmbio é favorável para um ator se atenuar ou erradicar um problema de alto valor e, conseqüentemente, fizer emergir ou ganhar maior importância um problema de menor valor. Como o valor de um problema é relativo à posição de cada ator no processo de produção social, o processo de intercâmbio tende a ser altamente conflitante.

O intercâmbio de problemas tem distintas possibilidades e conseqüências, conforme os planos e espaços situacionais em que os atores procuram enfrentá-los.

Por exemplo, suponhamos o problema da desnutrição infantil. Ele pode ser enfrentado por uma comissão de moradores no bairro Las Vegas (espaço singular), onde as regras básicas do problema neste es-

paço são em parte as regras de distribuição interna das cotas alimentares.

POSSIBILIDADES DE ENFRENTAMENTO DE UM PROBLEMA DE DESNUTRIÇÃO INFANTIL



Nesse caso, o problema seria enfrentado na casa G_s do Quadro.

Mas o problema também pode ser enfrentado criando-se maior capacidade de armazenamento e um sistema de funcionamento local para complementar a alocação nacional de recursos, tendo em vista ampliar o número de cotas alimentares, e assim o problema é enfrentado no plano das acumulações FENs, ainda no espaço singular.

Por último, alguém pode descobrir que 10% das cotas alimentares não chegam a seus destinatários, e propor um controle dos fluxos de distribuição das cotas. Ataca-se o problema no planos dos fluxos (FLUs), mas exigindo um novo sistema de controle no plano das acumulações (FENs). Essas alternativas não são excludentes, são simplesmente opções políticas que podem ser combinadas segundo as circunstâncias.

Evidentemente, as ações nos distintos planos situacionais não têm a mesma potência. Eliminar os desvios (10%) é importante mas não altera a capacidade do sistema, como seria o caso de uma ação no plano das

acumulações. Se por sua vez alteram-se as regras do jogo para introduzir o financiamento local, todo o espaço de variedade do possível no plano das acumulações e dos fluxos será alterado, pois abrem-se novas possibilidades.

Suponhamos, por outro lado, que a comissão de moradores solicite ao Governo do Estado e ao Ministério da Saúde que altere a regra de alocação de recursos para o programa de desnutrição infantil por zonas, pois sob as regras atuais o distrito recebe menos recursos por crianças desnutrida que a média do estado. Se as autoridades decidem pela mudança o problema sobe para o espaço EP, e é abordado no plano das geno-estruturas neste espaço, ou seja, mediante a alteração das regras de alocação de recursos para as cotas alimentares nos diferentes distritos.

No entanto, as posições do ministro da Saúde e do governador vão mais além, pois argumentam que a desnutrição infantil é uma manifestação de um problema mais amplo: a extrema pobreza nessas zonas. O desemprego, a pouca cultura do país, a má qualidade da água, a forma como preparam os alimentos, etc. reforçam a desnutrição infantil.

Dessa maneira a alimentação complementar tem um efeito muito parcial; parte das cotas perde-se por mal uso, as diarréias intensificam a desnutrição, etc.

Com base nessa análise, as autoridades estaduais decidem enfrentar o problema da pobreza extrema na medida de suas capacidades (dentro dos limites do espaço de sua ação). Propõem, por conseguinte, criar novas regras de organização social para incentivar as famílias de bairros marginais a se organizarem em cooperativas de produção de bens e serviços, entre os quais a comercialização de alimentos básicos.

Com essa mudança nas regras (Gp), querem que as organizações ganhem peso político, que se criem novas fontes de emprego e que se torne mais barata a distribuição de alimentos.

Essa mudança nas geno-estruturas particulares do problema abre um novo espaço de variedade para as acumulações e os fluxos. Por exemplo, com parte do projeto mencionado o governador pode decidir construir mercados populares nas zonas marginais, administrados pelos próprios moradores (FENp), e estabelecer um controle rigoroso de preços de alimentos para crianças (FLUp), assim como proibir atividades monopolizadoras e intermediários (Gp).

Naturalmente, tanto o problema de desnutrição quanto o da pobreza extrema podem ser enfrentados simultaneamente tanto no espaço EP quanto no espaço ES. Esta é uma questão, novamente, de opções e condições políticas.

Suponhamos, ademais, que no Conselho de Ministros o presidente da República também discuta a gravidade do problema da desnutrição infantil e da pobreza extrema. No debate surge a conclusão de que a pobreza extrema é uma consequência inevitável da má distribuição de renda, que é um problema ainda mais amplo (de espaço maior). O problema é agora colocado no espaço EG, das grandes determinações gerais do sistema.

O presidente pergunta: o que está falhando em nosso sistema social que produz, de forma crescente, tais desigualdades?

Um ministro diz que o sistema oferece igualdade de oportunidades. outro diz que isso é letra morta, pois há um peso histórico acumulado de desigualdades impedindo que as oportunidades sejam realmente iguais para todos. Os pobres não têm as mesmas oportunidades que os ricos.

Um terceiro ministro intervém dizendo que o problema não consiste na igualdade de oportunidades, pois quando um país tem um peso histórico de desigualdades é necessário verificar a eficácia em termos de igualdade de resultados. Acrescenta que o problema não é como uma disputa esportiva, na qual todos os corredores partem de um mesmo lugar e devem fazer o mesmo percurso. Devido às desigualdades acumuladas, os pobres partem muito mais atrás e devem fazer um percurso muito mais longo.

Ante essas opiniões surge um debate muito controverso e muito revelador do intercâmbio de problemas. O ministro da Economia, por exemplo, considera que o uso do critério de igualdade de resultados trava a dinâmica da economia e desestimula os empresários a correr riscos.

No espaço EG as coisas são mais complexas e conflitantes. Cada proposta de ação gera um problema. Cada problema sugere proposta de ação. O perigo é o imobilismo.

O ministro do Trabalho propõe que se estabeleça um sistema de participação dos trabalhadores na propriedade e gestão das empresas,

que se criem empresas de trabalhadores e que se regule a propriedade dos monopólios, ou seja, vai em cheio à casa Gg de nosso Quadro, aquela que apresenta as maiores dificuldades políticas.

outro ministro sugere desenvolver as zonas de criação de novas capacidades de produção econômica, ou seja, propõe atuar na casa FENg.

Alguém sugere subsídios para os desempregados e uma remuneração mínima familiar para mudar os fluxos de renda das famílias mais pobres, o que significa atuar na casa FLUg.

Mas todas estas idéias ficam pendentes, porque é evidente a dificuldade política e a falta de consenso no interior da correlação de forças que sustenta o governo.

Neste exemplo constatamos de que maneiras um problema:

- (a) pode ser abordado em diferentes planos situacionais, e é sempre mais difícil enfrentá-lo no plano das regras básicas, ou da geno-estrutura;
- (b) pode ser abordado em diferentes espaços situacionais, e é sempre mais difícil abordá-lo no espaço geral de todo o sistema;
- (c) começa a ser tratado num espaço restrito para em seguida "desenvolver-se" no espaço de outro problema mais amplo.

Essa maneira, o processo de intercâmbio de problemas altera as características do sistema em seus diferentes espaços de ação e planos situacionais. O enfrentamento do problema no plano das geno-estruturas gerais do sistema pode criar problemas novos no espaço geral ou nos espaços particulares e singulares, no plano das acumulações e dos fluxos.

Por seu lado, o enfrentamento de um problema restrito num espaço singular e no plano dos fluxos pode demonstrar uma constante ineficácia e repercutir nas relações de força deste espaço ou de espaços de maior hierarquia.

O sistema social é como um couro seco: quando se pisa numa ponta, levanta-se a outra. Um ator enfrenta um problema num certo plano e num certo espaço, e isto levanta outro problema em outro espaço. Isso não quer dizer que um problema está circunscrito a um plano ou a um espaço. Pelo contrário, um problema qualquer tem expressão em todos os planos situacionais e em todos os espaços de ação.

12

A Incerteza Domina o Processo de Produção Social

O planejamento sempre opera sob condições de incerteza. O que se altera é o grau e natureza da incerteza, e a forma dominante ou dominada pela qual se articula com processos em que a previsão singular é possível. A incerteza surge porque o ator que planeja e seus oponentes exercem um cálculo interativo, que redefine permanentemente o universo de eventos possíveis que eles podem e querem produzir; porque a natureza sobre a qual eles atuam pode passar por estados imprevisíveis que perturbam o sistema social; e porque o próprio sistema social, regido parcialmente por leis de implicância causal, admite somente uma causalidade sistêmica complexa, plural e variada na qual só raramente é possível estabelecer relações biunívocas de causa – efeito com algum grau de certeza.

Por último, a incerteza pode introduzir-se na situação planejada por meio das perturbações que o cenário externo exerce sobre ela. Por conseguinte, o planejador não pode ignorar a incerteza, deve conviver e aprender a lidar com ela.

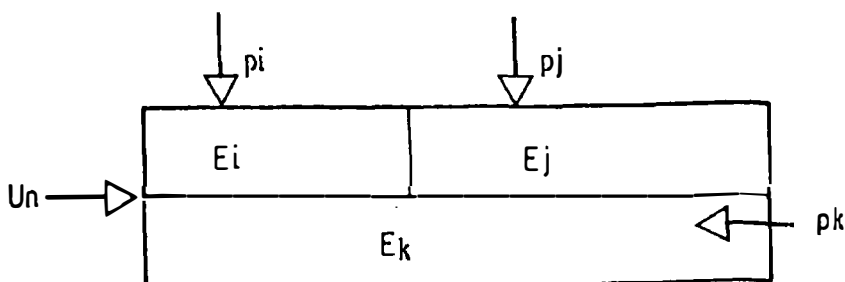
Em nível mais abstrato, a incerteza provém das características do universo de eventos possíveis e do grau de conhecimento do planejador sobre as probabilidades de ocorrência de cada evento. O Quadro a seguir sintetiza a tipologia de casos possíveis.

Probabilidades Universe de eventos	CONHECIDA	DESCONHECIDA
BEM DEFINIDO	A A incerteza definida	B A incerteza quantitativa
MAL DEFINIDO	C A incerteza qualitativa	D A incerteza total

Caso A: Situação de incerteza definida

A incerteza definida tem as seguintes características:

- o universo das possibilidades (U_n) está bem definido pelo analista ou planejador;
- todo evento possível está bem definido;
- são conhecidas as probabilidades (p) de ocorrência de cada um dos eventos integrantes do universo.



Neste caso:

$$U_n = E_i \cup E_j \cup E_k,$$

onde E_i , E_j e E_k são todos os eventos possíveis, e cumpre-se a seguinte relação entre as possibilidades de ocorrência dos eventos:

$$p_i + p_j + p_k = 1$$

Esta caracterização refere-se ao caso mais elaborado pela matemática (o mais normal na teoria das probabilidades), mas é justamente o caso mais raro na prática do planejamento de processos sociais.

Quando existe uma situação de incerteza definida, o planejador dispõe de critérios rigorosos para selecionar as variantes do plano e assumir com conhecimento de causa o risco de um mau cálculo. O ideal de todo o planejador é poder transformar todos os outros casos de incerteza neste, mas isto nem sempre é possível, mesmo que a um custo extraordinário.

Este caso pode ser bem representado pelo seguinte exemplo: uma pessoa deseja saber como deve vestir-se amanhã, tendo em vista a possibilidade de chuva. Para isso ela distingue duas possibilidades:

E_1 = chove, com 30% de probabilidade;

E_2 = não chove, com 70% de probabilidade.

Neste caso o universo U_n de possibilidades está bem definido, os eventos estão claramente caracterizados e a probabilidade de cada evento é conhecida. A soma das duas probabilidades é um.

As situações de incerteza definida geram problemas bem-estruturados com risco, o que será explicado mais adiante.

Caso B: Incerteza quantitativa

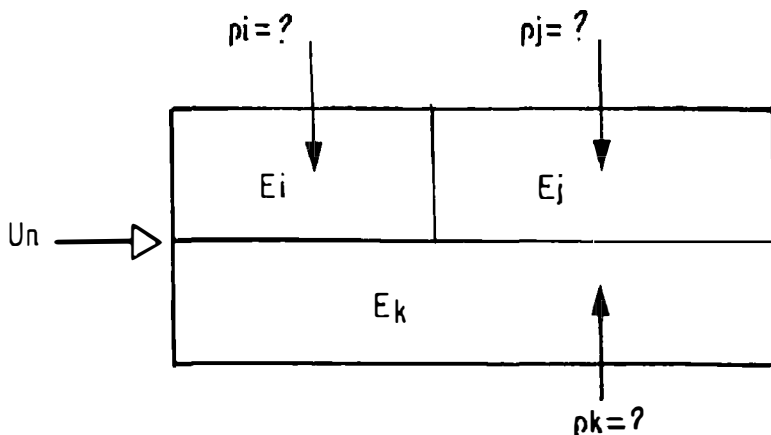
A incerteza quantitativa tem as seguintes características:

- (a) o universo das possibilidades está bem definido;
- (b) todo evento possível está bem definido;
- (c) não se conhecem as probabilidades de ocorrência dos eventos.

Aqui,

$$U_n = E_i \cup E_j \cup E_k, \text{ mas}$$

$$P_i(?) + P_j(?) + P_k(?) = 1$$



O exemplo anterior será válido para este caso se considerarmos que não conhecemos as probabilidades dos eventos. No entanto, podem ocorrer situações intermediárias quando algumas probabilidades são conhecidas e outras não. Por exemplo, pode-se conhecer P_k e deduzir-se a probabilidade do complemento ($1 - P_k$) sem que se conheça o valor de cada probabilidade P_i e P_j .

Se há uma situação de incerteza quantitativa o planejador pode trabalhar com *variantes*, embora não tenha critérios rigorosos para selecioná-las, salvo se o número de variantes for igual ao número de eventos possíveis no universo.

Prosseguindo no mesmo exemplo, sabemos que pode chover ou pode não chover, mas como não dispomos de nenhum critério de valoração de cada possibilidade, somos obrigados a elaborar ambas as variantes com o mesmo grau de precisão.

Mas se o universo e os eventos possíveis forem bem conhecidos este caso pode, em geral, transformar-se no primeiro, desde que se esteja disposto a pagar o custo da pesquisa e que isto seja eficaz, em termos de segurança obtida.

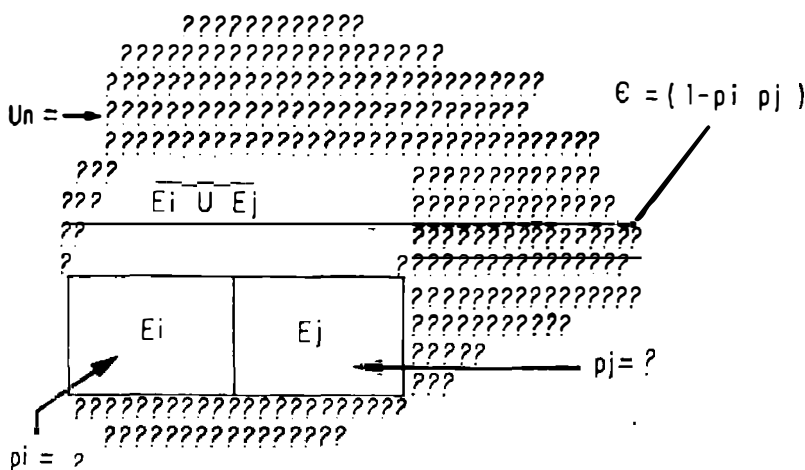
As situações de incerteza quantitativa geram problemas bem-estruturados *com incerteza*.

Caso C: Incerteza qualitativa

A incerteza qualitativa tem as seguintes características:

- (a) o universo de possibilidades está mal definido;
- (b) nem todos os eventos possíveis estão bem definidos;
- (c) só se pode atribuir probabilidades a alguns eventos se o universo de possibilidades for substituído por um universo prático.

No Gráfico a seguir, o conjunto conhecido é (E_i, E_j) . Neste caso, o complemento do subconjunto conhecido só é definível de forma negativa: a não-ocorrência de E_i e E_j , que simbolicamente escrevemos $E_i \cup E_j$.



Este caso pode ser representado pelo seguinte exemplo: uma pessoa deseja saber como vestir-se em função do clima que fará amanhã. Para isso ela considera as seguintes possibilidades: E_1 = chove, E_2 = faz sol e E_3 = nublado, existindo outras possibilidades não bem delimitadas.

(nevar, amanhecer com sol e passar a chover, amanhecer com chuva e depois vir o sol, etc.). A pessoa que analisa o problema não sabe a probabilidade de cada um dos eventos listados e tampouco pode fazer uma listagem exaustiva dos eventos possíveis.

A incerteza qualitativa é um caso muito comum na realidade do planejamento social, e a possibilidade de fazer um cálculo em situações como esta depende da definição do conceito de universo prático.

Aqui vale o exemplo do dado irregular. Admitamos que após um número razoável de lançamentos apareceram apenas os números 5, 9, 11 e 12. Os outros números, até o momento t ou a jogada n , não apareceram na prática do jogo.

O universo prático U_p é o conjunto dos lados que representam os números 5, 11 e 12 e o universo (U_n) é o número (desconhecido) de lados que o dado tem. Aqui podem ocorrer vários subcasos, conforme se conheça ou não a probabilidade de todos os eventos do universo prático.

Para a prática do jogo, os jogadores podem admitir que o universo (U_n) é conhecido e idêntico ao universo prático (U_p), o que lhes permitiria atribuir probabilidades aos eventos identificáveis. Neste caso, portanto:

$$U_n = E_i \cup E_j \cup (\overline{E_i \cup E_j}), \text{ e}$$

$$p_i(?) + p_j(?) + p_e(?) = 1$$

Mas este caso pode ser transformado em outro, se reduzido a seu universo prático:

$$U_n = U_p$$

$$E_i \cup E_j = U_p$$

$$p_i + p_j = 1,$$

sempre que a probabilidade de E seja muito baixa.

A probabilidade muito pequena da ocorrência de E , que está fora do universo prático, pode ter um custo muito alto. O alto custo de ocorrência de um evento de baixa probabilidade converte tal situação

num problema para o planejamento, porque a seleção das variantes segundo as probabilidades do universo prático tem um valor duvidoso. No entanto, operar com o universo prático parece ser uma das poucas soluções teóricas para este problema.

Portanto, é preciso um método para delimitar e verificar a validade do universo prático e é aqui que as técnicas de simulação humana, como os jogos, são um meio valioso para selecionar o conjunto de eventos mais possíveis. De fato, o jogo com simulação humana é equivalente a lançar um dado irregular cujo número de lados desconhecemos. Conseqüentemente, vários jogos repetitivos assumem o papel de vários lançamentos do dado, até que se delimite o universo prático de possibilidades. Como já foi dito, o jogo permite transformar um caso de incerteza qualitativa em outro de incerteza mais ou menos definida, graças à definição de um universo prático que despreza todos os eventos de probabilidade muito baixa.

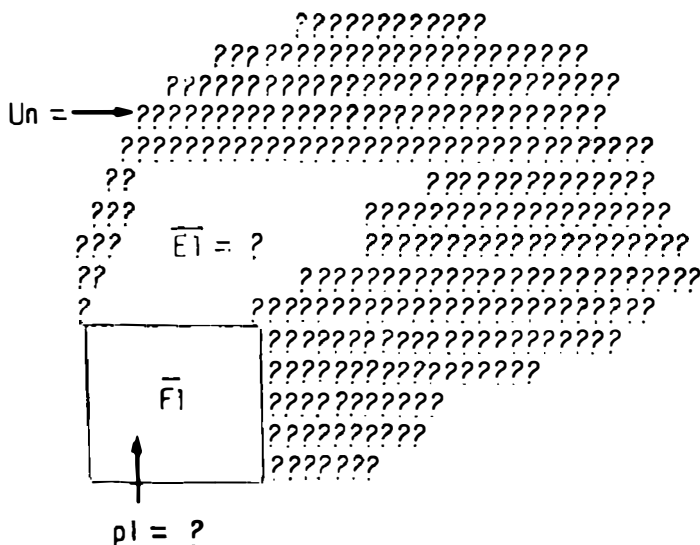
Caso D: *incerteza total*

Este é um caso de incerteza total sobre o futuro, que também pode ser chamado de *ignorância*. As características desta situação são as seguintes:

- (a) o universo está mal definido;
- (b) somente um evento possível é identificável: a continuação do presente (E1);
- (c) a probabilidade do único evento identificável é desconhecida ($p_1 = ?$).

Neste caso o planejamento não é possível; ele é substituído pela aventura ou pelo acaso puro, pois só se sabe que há um risco desconhecido. Nem sequer sabe-se o que se deve calcular, uma vez que os outros eventos possíveis, que concorrem com o prolongamento do presente, são inimagináveis. Aqui, o universo Un só é definível como o complemento negativo do único evento conhecido.

Os dois últimos casos, especialmente o caso C, dão origem aos chamados *problemas quase-estruturados*.



Neste caso:

$$Un = \overline{E1} \cup E1$$

$$p1 = ?$$

A incerteza total do quarto caso é própria do mundo *inimaginável* e, infelizmente para os planejadores, não é um caso estranho na prática do processo social.

Feita esta tipologia da incerteza e enunciadas as conseqüências de cada caso sobre a teoria do planejamento, podemos concluir que as matemáticas, por meio da teoria dos jogos, teoria das decisões e outros corpos teóricos, desenvolveram com elegância o caso A da incerteza definida, o menos comum, mas adiaram o desenvolvimento teórico dos casos intermediários B e C, muito mais relevantes na prática.

É interessante analisar a relação entre o diversificado grau de conhecimento das variáveis de um problema e o tipo de dificuldade que gera seu enfrentamento. Aqui, é de grande importância prática a distinção entre *problemas bem-estruturados* e *problemas quase-estruturados*.

Sobre este ponto, a respeitada opinião de Mitroff diz o seguinte:

É importante classificar mais detidamente as diferenças entre os problemas bem-estruturados. Mesmo que os termos possam ser definidos de muitas maneiras, a melhor forma de captar a diferença entre os problemas bem-estruturados e os problemas quase-estruturados é fazê-lo em relação às diversas classes de problemas de decisão.

Um problema da teoria de decisões pode ser assim corrigir: escolher a ação A_i entre um conjunto de ações $\{A_1, \dots, A_m\}$, que possa em algum sentido otimizar o benefício (U_{ij}) do tomador de decisões (Z), onde U_{ij} é a utilidade ou valor para Z do resultado O_{ij} correspondente ao par (A_i, S_j) , onde S_j é o conjunto dos estados naturais.

Há três tipos básicos de problemas estruturados de decisão. Um problema de decisão com certeza é aquele para o qual os conjuntos A_i , U_{ij} , O_j e S_j são conhecidos. Adicionalmente, existe uma relação determinante conhecida entre a escolha de um A_i e a ocorrência de um O_j . Se a relação entre A_i e O_j é probabilística e conhecida (por exemplo, as probabilidades P_{ij} são conhecidas) estamos frente a um problema de decisão com risco. Se as probabilidades não são conhecidas (mas somente as probabilidades), teremos um problema com incerteza.

Os dois primeiros tipos de problemas estruturados estão bem-estruturados porque não existe ambigüidade nas regras para selecionar um curso de ação ótimo. O terceiro tipo de problema (incerteza) é meramente estruturado porque não existe uma regra isenta de ambigüidade para selecionar um curso de ação ótimo ou um ato A_i .

Um problema de decisão quase-estruturado ou debilmente estruturado é aquele para o qual um ou mais termos ou conjuntos A_i , U_{ij} , O_j e S_j são desconhecidos ou não conhecidos com algum grau de confiança. Os problemas bem-estruturados são problemas sobre os quais temos conhecimentos suficientes para formulá-los de modo a permitir que sejam enfrentados com métodos analíticos precisos.

A maior dificuldade relacionada aos problemas quase-estruturados consiste em definir sua natureza. Os problemas quase-estruturados,

pelo seu caráter elusivo, parecem desafiar os métodos precisos para sua formulação. A maioria dos problemas sociais parece ser deste tipo.

Com base na conceitualização de Mitroff podemos fazer a taxonomia que se apresenta no Quadro adiante.

Na imensa maioria dos casos, os problemas sociais são do tipo III e IV, e requerem técnicas especiais de análise e planejamento. Requerem um tipo de planejamento que não exija como pré-requisito o pleno conhecimento da realidade nem a certeza sobre a parte conhecida da realidade.

Problemas Universo de Eventos e Variáveis	Conhecido	Desconhecido
Bem definido	Problemas bem estruturados com risco (I)	Problemas bem estruturados com incerteza (II)
Mai definido	III PROBLEMAS QUASE-ESTRUTURADOS E INESTRUTURADOS	

13

O Cálculo Social Interativo

a. Os Processos Criativos

A distinção entre processos repetitivos e criativos é da maior importância para a teoria do planejamento.

Os sistemas repetitivos podem ser objeto de planejamento normativo e determinado, porque suas leis permitem predizer, por aproximação probabilística, os efeitos de um plano sobre a realidade. Neste caso, o plano pode ser identificado com o controle de um sistema cujo funcionamento é conhecido.

Por outro lado, os sistemas que são pelo menos em parte criativos obrigam-nos a um planejamento muito mais complexo, onde aparece o cálculo interativo com toda a força de sua incerteza.

Nos sistemas criativos predomina a relação iniciativa – resposta, que, salvo o caso de ações reflexas e rotineiras, gera o juízo estratégico e a ação interativa. Nos sistemas sociais também existem os comportamentos estáveis e, em certa medida, predizíveis, mas eles desempenham um papel subordinado.

Isaiah Berlin, em seu referido ensaio sobre Tolstói, *O Ouriço e o Raposo* (Pensadores Russos, Fundo de Cultura Econômica, México, pp. 123-124), apresenta-nos, à sua maneira, este contraste:

Os eslavófilos (e talvez especialmente Tyutchev, cuja poesia Tolstoi admirava muito) talvez tenham feito algo para desacreditar as teorias históricas modeladas com base nas ciências naturais, que para Tolstoi, como Dostoievski, não davam uma verdadeira explicação sobre o que os homens faziam e padeciam. Eram simplesmente inadequadas porque não consideravam a experiência íntima do homem, tratando-o como um objeto natural, brinquedo das mesmas forças que governavam todos os demais constituintes do mundo material, e porque, crendo na palavra dos enciclopedistas franceses, estudavam o comportamento social como quem estuda uma colméia ou um formigueiro, e se queixavam que as leis que haviam formulado não explicavam o comportamento dos seres humanos vivos.

Neste texto aparece com força e ironia a rejeição à idéia de entender o processo social como um formigueiro que segue leis reprodutíveis num modelo sociométrico. Na citação que se segue, parafraseando Tolstoi, estão muito bem descritos os problemas do cálculo interativo:

Quanto mais conhecemos uma dada ação humana, mais inevitável e determinada ela nos parece ser. Por quê? Porque quanto mais sabemos sobre todas as condições e antecedentes do caso, mais difícil se torna afastar de nossa mente várias circunstâncias e especular o que teria ocorrido caso elas não tivessem existido. À medida que continuamos a afastar de nossa imaginação aquilo que sabemos ser certo, fato após fato, isso torna-se não apenas difícil mas também impossível. O significado disto não é obscuro. Somos o que somos e vivemos numa situação dada que tem as características – físicas, psicológicas, sociais – que tem; o que pensamos, sentimos e fazemos está condicionado por isso. Nossa capacidade de conceber, por exemplo, o que teria ocorrido se o passado tivesse sido diferente neste ou naquele aspecto rapidamente atinge seus limites naturais, limites criados tanto pela fraqueza da nossa capacidade de calcular alternativas – poderia ser – quanto (podemos acrescentar, por uma extensão lógica do argumento de Tolstoi) pelo fato de que nossas idéias, os termos em que se manifestam, os próprios símbolos são o que são, determinados eles próprios pela verdadeira estrutura do nosso mundo. Nossas imagens e poderes de concepção estão limitados porque nosso mundo tem certas características e não outras; um mundo demasiado diferente não é (empiricamente) concebível:

alguns cálculos são mais imaginativos que outros mas todos param num momento dado.

Um pouco mais adiante, Berlin acrescenta:

Bastante difícil é fazer isso no caso de sistemas artificiais, puramente dedutivos, como, por exemplo, no xadrez, onde as permutações são finitas em número e claras em tipo (tendo sido assim dispostas por nós, artificialmente), de modo que as combinações sejam calculáveis. Mas, se aplicamos este método à vaga e rica textura do mundo real e procuramos as implicações deste ou daquele plano não-seguido ou ação não-esfetuada – seu efeito sobre a totalidade dos acontecimentos posteriores –, baseando-nos no conhecimento das leis causais, probabilidades, etc. de que possamos dispor, veremos que, quanto maior for o número de causas diminutas que encontramos, mais nebulosa será a tarefa de deduzir algumas consequências, de descolá-las uma a uma. É que cada consequência afeta todo o resto da inumerável totalidade de coisas e acontecimentos, e por isso, em contraste com o xadrez, não fica definido um conjunto finito e arbitrariamente determinado de regras e conceitos. Assim, seja na vida real ou mesmo no xadrez, se começamos a examinar os conceitos básicos – continuidade no espaço, divisibilidade no tempo e outros semelhantes –, logo chegaremos à etapa em que os símbolos deixam de nos ajudar e em que nossos pensamentos tornam-se confusos e se paralizam. Por tudo isso, quanto mais completo nosso conhecimento dos fatos e de suas conexões, mais difícil será conceber alternativas; quanto mais claros e exatos os termos – ou as categorias com que concebemos e descrevemos o mundo –, quanto mais fixa nossa estrutura universal, menos livres parecem nossos atos. Conhecer esses limites, tanto da imaginação quanto, enfim, do próprio pensamento, é enfrentar cara a cara a inexorável pauta unificadora do mundo; dar-se conta de nossa identidade com ela, submeter-se a ela, é encontrar a verdade e a paz.

Este trecho de Berlin arranca-nos da simplicidade mecânica de algumas teorias sociais e coloca-nos em cheio na complexidade concreta do processo social.

As forças sociais são obrigadas a fazer o *cálculo interativo*. Numa situação conflitante, a decisão mais eficaz de uma delas com respeito à sua

situação-objetivo depende de decisões incertas ou desconhecidas das outras forças sociais, opostas ou aliadas. A luta social só pode ser entendida como um cálculo interativo no qual se produz uma interdependência das decisões mais eficazes e um condicionamento mútuo das incertezas.

Como diz Clausewitz:

Enquanto não tiver derrotado meu adversário, devo temer que ele possa me derrotar. Já não sou, portanto, dono de mim mesmo; ele força minha mão como eu forço a sua. (Da Guerra, p. 129, Ed Mateu).

Esta é a essência do cálculo interativo: nosso oponente manda em nós assim como nós mandamos nele. O que é eficaz para mim depende do plano seguido pelo meu oponente para combater-me, e o que é eficaz para ele depende igualmente de meu plano para combatê-lo.

O problema teórico central apresentado pelo cálculo interativo consiste em que, como sistema interatuante que conforma a situação conflitante, ele contém variáveis incertas ou desconhecidas.

Eu não conheço o plano do meu oponente, mas a eficácia do meu plano depende do seu plano. Ele não conhece meu plano, mas a eficácia do seu plano depende do meu. O interessante neste caso é que tal situação gera uma incerteza muito especial sobre o plano de ambos. Eu não tenho certeza sobre o plano que devo executar, e ele tampouco tem sobre o seu.

O cálculo interativo é, assim, um cálculo incerto, devido ao desconhecimento do plano do oponente, e esse desconhecimento é mútuo. O problema teórico do cálculo interativo está em que a incerteza que o envolve não pode ser superada pelo acesso à informação do oponente, pois este, diante da incerteza, não escolhe apenas um plano, mas vários, sujeitos às contingências da situação; pelas mesmas razões, eu mantenho várias opções para poder enfrentar as diversas variantes que posso imaginar. Ainda mais, mantenho sempre a possibilidade de refazer meus planos, descartando alguns e desenhando outros. Em síntese, o sistema interativo cria insegurança sobre o plano, devido à insegurança do oponente sobre seu próprio plano.

Vejamos este problema com um exemplo simples. Utilizemos o jogo interativo mais elementar que praticávamos na nossa infância: o

jogo da velha. Este é um recurso tão legítimo quanto o do biólogo que estuda a espécie unicelular da menor complexidade para inferir conclusões sobre casos mais complexos. Trata-se de um jogo entre dois atores A e B no qual ganha aquele que fizer três marcas iguais em linha reta, mediante jogadas em seqüência interativa sobre um espaço marcado com uma cruz, que divide um quadrado imaginário em nove quadrados menores.

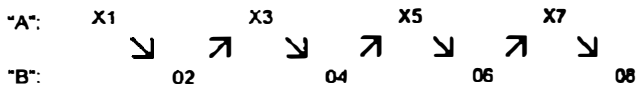
O jogo pode ser iniciado por qualquer um dos jogadores.

Para iniciar nossa análise consideremos um jogo já terminado, cujo resultado é conhecido. Suponhamos que o jogo se desenvolveu da seguinte forma.

estratégia de "A": $X1 \rightarrow X3 \rightarrow X5 \rightarrow X7$;

estratégia de "B": $02 \rightarrow 04 \rightarrow 06 \rightarrow 08$.

A sucessão de jogadas segue a seguinte trajetória:



O esquema seguinte mostra o término do jogo, não tendo nenhum jogador alcançado seu objetivo.

X5	08	
06	02	X7
X1	X3	04

Mas o jogador A teria ganho o jogo se o resultado fosse:

X5		06
X7	02	
X1	X3	04

Que tipo de cálculo anterior ao jogo poderia ser feito para ganhá-lo? Que dificuldades apresenta o cálculo de planejamento neste caso?

Tomemos como referência qualquer um dos jogadores e raciocinemos sobre este problema elementar. Os enigmas que se apresentam são os seguintes:

1. elucidar se me convém fazer a primeira jogada ou, pelo contrário, deixar esta opção ao meu oponente;
2. distinguir as casas nas quais é mais eficaz fazer a primeira jogada: no centro ou em algum canto?
3. simular o resto do jogo assumindo eu o papel de decidir as jogadas do outro, meu oponente, até esgotar as numerosas trajetórias possíveis neste processo interativo;
4. escolher uma trajetória do jogo que me permita alcançar a vitória e analisar a forma de induzir o oponente a segui-la;
5. refletir sobre o sentido prático e o custo em tempo e trabalho necessário para formular um plano que explore todas as trajetórias possíveis para resolver um problema tão simples. Como seria este cálculo no xadrez? É imaginável este cálculo num problema social muito mais complexo que o xadrez? Não existirá um critério estratégico que simplifique a solução do problema?

Analisemos estes enigmas considerando que, simplificado, o número e o tipo de movimentos ou jogadas possíveis para ambos os jogadores está determinado. Consequentemente, o universo teórico de minhas jogadas e das jogadas do oponente é conhecido e previsível.

Eu não sei como jogará meu oponente, mas posso enumerar de forma exaustiva todas as jogadas possíveis. Não posso predizer seus movimentos, mas sei que só posso marcar um X numa casa e meu oponente só pode fazer o mesmo com um O. Sei, ademais, que devemos jogar por turnos seqüenciais, o que elimina qualquer estratégia em que faço dois ou mais movimentos contínuos. Tampouco podemos tomar decisões simultâneas, porque o tempo é igual para ambos: primeiro

você, depois eu, primeiro eu, depois você. Por último, o jogo começa e termina de forma bem precisa.

Estas características correspondem ao que mais adiante analisaremos como problemas bem-estruturados. As diferenças entre o jogo criado pelo homem como passatempo e o jogo social real é crucial para compreender a complexidade do planejamento situacional, porque no conflito social o universo teórico de possibilidades é quase sempre desconhecido.

Não podemos enumerar exaustivamente as jogadas do oponente; somente podemos enumerar algumas delas. Tampouco está normatizada ou pré-definida a natureza ou tipo de jogadas possíveis. Não existe nenhuma regra social que me obrigue a atuar em seqüência; pelo contrário, posso antecipar-me, atuar simultaneamente a meu oponente, tomar várias decisões seguidas ou esperar que o outro tome a iniciativa.

O tempo é relativo a cada jogador e os jogadores têm diferentes urgências e valorações do futuro.

O jogo social não tem começo nem fim, desenvolve-se com completa continuidade e indivisibilidade no tempo.

Nessas circunstâncias, não tem sentido maximizar o resultado de um jogo até alcançar um ótimo, porque este ótimo pode ser uma mera "vitória de Pirro" na continuidade do processo social. O horizonte de tempo contínuo altera todos os critérios de eficácia.

a. O Cálculo Interativo de Universo Enumerável

O cálculo interativo é um cálculo situacional que dá origem a um sistema recursivo onde a eficácia de cada movimento de um ator depende do movimento do outro. Se a interação é conflitante, o melhor movimento do ator A é aquele que deixa seu oponente numa situação mais difícil.

Se usarmos o exemplo do jogo de velha, teremos um caso simples em que a situação de cada jogador, em cada momento do jogo, é construída de forma gradual e diferenciada pelo efeito das jogadas de ambos os jogadores. A situação no início do jogo é totalmente equilibrada, pois todos os espaços da cruz estão vazios e as possibilidades de ganhar são iguais.

No entanto, as capacidades e destrezas diferenciadas dos jogadores constituem um desequilíbrio potencial antes do início do jogo. Assim, mediante os sucessivos movimentos dos jogadores, será construída uma situação diferenciada que desequilibrará as relações de interação, bem como as probabilidades de ganhar o jogo. Cada posição das marcas X e O na cruz gera a situação diferenciada.

Podem-se constatar no jogo as limitações do conceito de diagnóstico. Se perguntarmos ao jogador A como está o jogo, ele nos dirá: "Muito bem, estou prestes a ganhar". Se fizermos a mesma pergunta ao jogador B é possível que nos responda: "Não está bem, mas penso que conseguirei empatar". Aqui há duas explicações distintas para uma mesma realidade, porque cada jogador a explica de uma posição de observador-ator diferente.

Neste caso é inevitável perguntar quem diagnostica, e colocar o nome do ator em cada diagnóstico que se apresente como anônimo e objetivo.

Na seqüência do jogo, cada jogada de A muda a situação para ambos os jogadores; a situação nova criada condiciona a jogada seguinte de B; a jogada de B volta a alterar a situação, etc. Assim se desenvolve o cálculo que precede e preside cada movimento no jogo. Como se pode, neste caso, planejar a eficácia de uma jogada?

Uma solução que parece lógica em primeira instância é simular o desenvolvimento futuro do jogo.

Procuremos simular o jogo e coloquemo-nos no papel do jogador A; façamos um primeiro movimento X1, como indicado no quadrante do momento 1. Uma vez feita minha jogada, devo avaliar a situação do ponto de vista de B, meu oponente, escolhendo para ele a melhor jogada para seus próprios objetivos. E assim, até o término do jogo, simulo o processo interativo assumindo os dois papéis: o meu e o do meu oponente. Se tiver capacidade de por de lado meus interesses e assumir de forma criativa e inteligente os interesses de meu adversário, estarei praticando uma das formas de abordagem do cálculo interativo bilateral.

Constatamos de imediato a importância do conceito de situação. O critério da melhor jogada tem um significado situacional totalmente relativo ao ponto de vista assumido.

SEQUÊNCIA E CARÁTER DAS JOGADAS

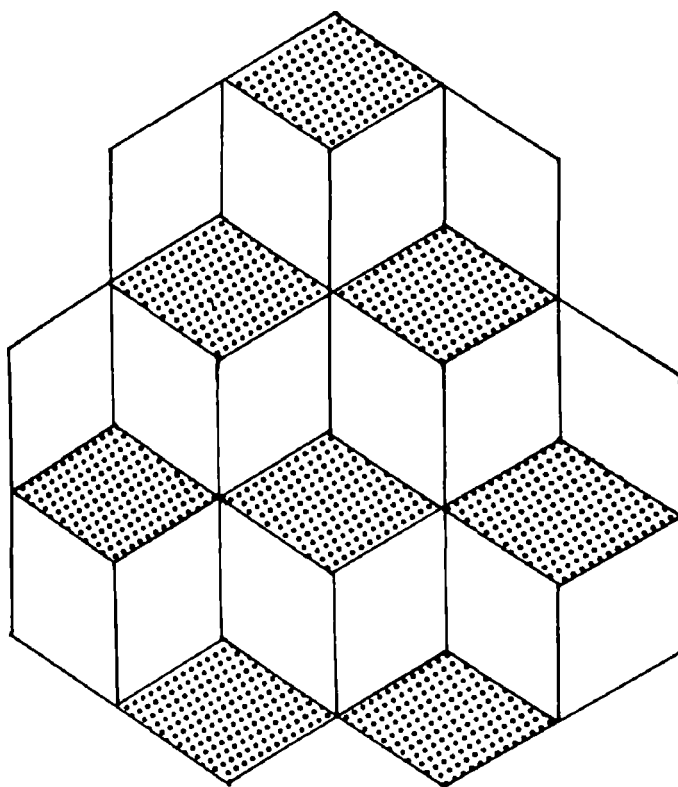
JOGADAS DE "A"				JOGADAS DE "B"			
MOVIMENTO 1				MOVIMENTO 2			
x1 = JOGADA OFENSIVA				02 = JOGADA OFENSIVA			
					02		
x1				x1			
MOVIMENTO 3				MOVIMENTO 4			
x3 = JOGADA OFENSIVA				04 = JOGADA OFENSIVA DEFENSIVA			
		02				02	
x1	x3			x1	x3	04	
MOVIMENTO 5				MOVIMENTO 6			
x5 = JOGADA OFENSIVA DEFENSIVA				06 = JOGADA OFENSIVA DEFENSIVA			
	x5				x5		
		02			06	02	
x1	x3	04		x1	x3	04	
MOVIMENTO 7				MOVIMENTO 8			
x7 = JOGADA DEFENSIVA				08 = JOGADA DEFENSIVA			
	x5				x5		x8
	06	02	x7		06	02	x7
x1	x3	04		x1	x3	04	

A figura que se apresenta adiante admite mais de uma interpretação. Podem-se observar ali vários cubos. Quantos cubos você vê, seis ou sete? Observe o desenho com cuidado. A princípio verá apenas seis ou apenas sete cubos, mas depois se dará conta de que ambas as interpretações são possíveis, conforme você atribua o papel de teto ou piso à parte riscada dos cubos. Conseqüentemente, você decide consciente ou inconscientemente quantos cubos apresentam-se no desenho, dentro do

espaço de possibilidades que ele oferece. Duas pessoas *situadas de forma distinta* estão predispostas a ver uma ou outra coisa.

Suponha agora que você deverá pintar os cubos por um preço fixo. O que você tenderá a ver?

QUANTOS CUBOS VOCÊ VÊ, SEIS OU SETE ?



Se eu estou deste lado da mesa e o outro está à minha frente, não vemos o mesmo, não somente no sentido da perspectiva físico-visual, mas principalmente da perspectiva de nossos interesses e objetivos.

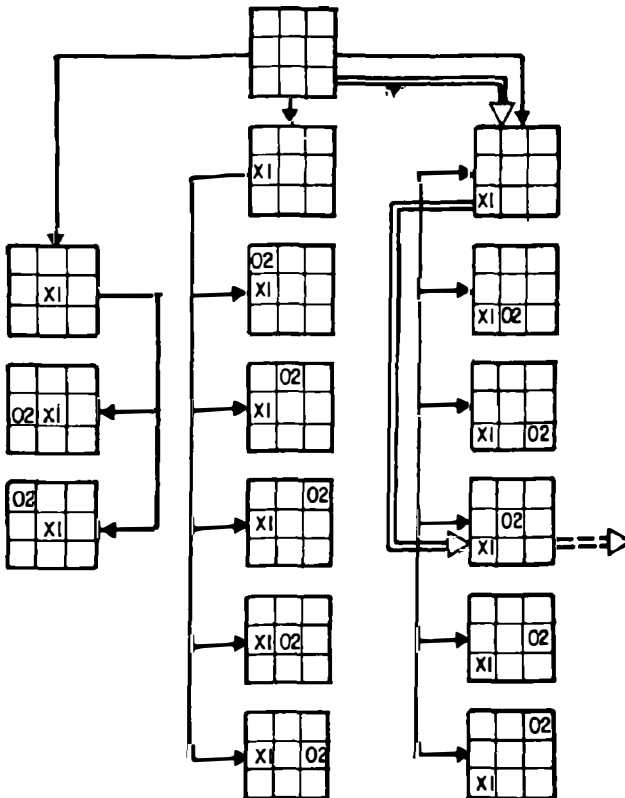
Nossos planos têm distintos pontos de partida, isto é, distintas situações iniciais, e buscamos distintas situações-objetivo.

Nesse jogo simples, podemos compreender de imediato que uma forma de avaliar uma situação consiste em projetá-la para o futuro atra-

vés de uma simulação. Essa projeção, em todas suas possibilidades conhecidas, é a árvore de possibilidades do jogo.

O Gráfico a seguir mostra uma *árvore decisional* para o exemplo do jogo da velha, desenvolvido explicitamente até o terceiro nível recursivo de terceira ramificação. A ramificação indicada pela flecha escura representa a trajetória realizada no jogo simulado de oito movimentos, apresentado no Gráfico *Seqüência e Caráter das Jogadas*. Uma trajetória, portanto, é uma entre muitas possibilidades compreendidas pela árvore do jogo.

ÁRVORE DE POSSIBILIDADES NO JOGO DA VELHA



Nesta etapa da análise o problema parece bastante complicado em sua formulação teórica, tão complicado que devemos recordar novamente que se trata de um jogo infantil simples. As crianças não sabem jogar sem explorar a árvore decisional em todas as suas possibilidades. E sabem jogar bem! Como fazem?

A mesma pergunta é válida para os adultos que resolvem problemas político-sociais muito mais complexos sem o apoio de métodos teoricamente elaborados.

No caso das crianças, em relação ao jogo da velha, a resposta é simples: solucionam o problema aplicando certas regras, princípios ou critérios estratégicos que descobrem na prática do jogo e nela provam sua eficácia. Por exemplo, recordando o que fazíamos em nossa infância, descobrimos que aplicávamos uma regra ofensiva para ganhar ou empatar: fazer a primeira jogada ocupando a casa do centro.

Esta é, efetivamente, uma regra certa para ganhar ou pelo menos empatar. Mas, cabendo a nós o segundo movimento, tínhamos uma regra defensiva de eficácia certa para impedir a derrota: ocupar a diagonal. Por essa razão o jogo da velha foi um passatempo efêmero para nós, perdendo rapidamente sua atração: logo soubemos como ganhar ou empatar.

A incerteza era quase nula. Podíamos ganhar apenas dos incautos, mas estes também aprendiam rapidamente. Ambas as regras são certas e práticas porque o jogo da velha é, talvez, o processo recursivo enumerável mais simples que se possa imaginar. Com efeito, cada nível da *árvore decisional* é um conjunto recursivo ou enumerável de possibilidades, e as possibilidades não são muitas.

Quando o jogo tem essas características, o cálculo interativo é inteiramente redutível a critérios ou regras estratégicas, não importando a incerteza da interação nem sua irredutibilidade por meio da informação. No entanto, este jogo simples constitui um caso muito especial.

Com efeito, um conjunto é recursivo se provém de um conjunto prévio de axiomas e se a aplicação repetida destes for suficiente para construir a árvore com suas ramificações. Assim, a árvore cresce desenvolvendo ramos, e cada conjunto novo de elementos deduz-se do anterior e gera os seguintes.

Tomemos um exemplo concreto. Suponhamos que na mesa à sua frente haja um copo d'água e uma banana, e que na sua mão haja um cigarro. Quais são os movimentos seguintes que você pode realizar?

Aqui abrem-se três ramos de possibilidades: as que começam por fumar, por pegar o copo ou por comer a banana.

Este é um sistema recursivo determinado, porque a partir da primeira ramificação pode-se deduzir todas as seguintes.

O Quadro adiante mostra a árvore de possibilidades.

Este exemplo compreende aparentemente um número finito e enumerável de possibilidades, desde que você se limite às combinações dos três elementos indicados. Mas é aqui que pode estar o engano, se este for um caso real. Com efeito, se nos esquecermos de que se pode fumar andando, tomar a água assentado e comer a banana em frente à janela, existirá um número finito de possibilidades. Estaríamos esquecendo-nos da criatividade do homem. Até posso comer a banana e tomar a água ao mesmo tempo.

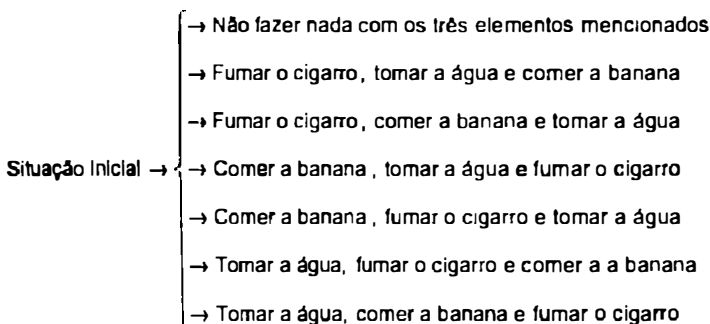
No entanto, nossa mentalidade é treinada para converter os problemas criativos em problemas bem-estruturados, e assim pensamos, imediatamente, que o total de possibilidades é $(3! + 1)$. Na realidade, elas são infinitas.

Essa criatividade é possível porque não existe regra alguma que a impeça. Neste sentido, as regras de um jogo restringem e determinam o espaço possível. Isto é o que ocorre no jogo da velha, caso em que podemos falar de um cálculo interativo de *universo teórico conhecido*, que segue um padrão de desenvolvimento pré-determinado. No jogo da velha a simplicidade determinada da ramificação de possibilidades no espaço da cruz está expressa em regras simples, para que haja eficácia. Mas nem sempre os jogos constituem um conjunto recursivo, determinado, enumerável e finito de possibilidades.

Pensemos, então, em dois tipos de processos interativos:

- (a) os enumeráveis e pré-determinados em sua estrutura, como os jogos lúdicos entre oponentes que têm regras fixas e pré-determinadas; esses processos podem ter ramificação limitada (como são em geral os jogos de lazer) ou ramificação ilimitada (como alguns sistemas recursivos matemáticos);

- (b) os não-enumeráveis e indeterminados em sua estrutura, como os jogos da realidade social em que os jogadores, como criadores das regras do jogo, podem não só mudá-las como manter-se nelas, criando novas sub-regras e imaginando sempre novos tipos de jogadas. Esses processos são de ramificação ilimitada, mas o cálculo humano sobre o futuro limita-a artificialmente, por razões de eficácia prática ou de restrições de cálculo. Chamaremos a esses de *processos de linha aberta*. Sua característica básica é não ter início nem fim, sendo o homem quem artificialmente os limita no tempo.



O primeiro tipo de processo tem as seguintes características:

- i. o conjunto recursivo de possibilidades, embora muito numeroso, é conhecido e finito;
- ii. o padrão de arborização de sua recursividade está pré-determinado, segue uma lei geradora;
- iii. a incerteza sobre o oponente reverte-se sobre o próprio jogador, que calcula sua própria estratégia. Por exemplo, na representação gráfica do desenvolvimento do jogo da velha, 06 é o plano de B no movimento 6, mas como B poderia saber se esta iria ser a melhor jogada se não soubesse que A havia jogado X1 e X5? Por sua vez, no movimento 7, como A poderia saber que X7 era uma jogada decisiva se não soubesse que B havia jogado 02 e 06? Mais ainda: que certeza temos sobre as jogadas do oponente?

- iv. o jogo, como sistema fechado, não interage com um sistema mais amplo que o compreende. Todo o sistema está sob o controle dos jogadores. Nada o perturba, o jogo desenvolve-se somente pelo que fazem os jogadores;
- v. as estratégias de jogo podem ser resolvidas principalmente através de regras práticas de jogo ou critérios estratégicos, sem necessidade de simular em sua totalidade a árvore recursiva de possibilidades.

A aplicação eficaz dessas regras ou critérios estratégicos amplia a própria variedade e reduz a variedade do oponente na prática do jogo.

Isto é, a boa estratégia de jogo reduz a liberdade de movimentos do oponente e amplia a sua própria.

c. O Cálculo Iterativo de Universo Teórico Desconhecido

Se o processo iterativo não é enumerável, e é indeterminado porque os movimentos possíveis não são finitos em número nem previamente conhecidos, e se tampouco existe uma lei estrutural de geração das ramificações, estamos precisamente diante do caso dos sistemas sociais em que:

- i. o conjunto recursivo de todas as possibilidades do movimento iterativo é desconhecido e muito numeroso;
- ii. o padrão de arborização recursiva é indeterminado, porque é criativo e depende da imaginação, juízo estratégico e intenções das forças sociais em situações concretas. Por sua vez, a capacidade de criação, a imaginação, o juízo estratégico e as intenções das forças sociais não são um dado fixo, pois são produzidas no jogo social e alteradas pela prática do jogo;
- iii. o sistema não está isento de rotinas ou leis de comportamento, mas elas estão subordinadas à criatividade dos atores sociais e não cobrem espaços definidos e estáveis do processo social. Os processos rotineiros convertem-se em criativos e os criativos em rotineiros;
- iv. a incerteza sobre o oponente reverte-se sobre o ator que calcula sua própria estratégia; além disso, a incerteza surge tam-

bém dos elementos do contexto social (o cenário internacional, a natureza, etc.). O jogo social é um sistema que está dentro de outro sistema mais amplo com o qual interage. Os jogadores não o controlam, ou só o controlam em parte;

- v. a estratégia de jogo é muito mais complexa e não é inteiramente redutível a critérios estratégicos de eficácia certa; esses critérios variam segundo a situação.

Os processos interativos de universo teórico desconhecido rompem os padrões de arborização pré-determinados porque são processos de inteligência aberta, que tornam a vida uma novidade permanente. São processos recursivos que têm a propriedade de modificar-se por si próprios e pela interação com o sistema mais amplo que os abrange.

Se abandonamos o campo dos jogos com regras rígidas que determinam o número de movimentos possíveis, encontramos as características próprias do conflito ou do jogo social no qual o universo dos movimentos possíveis é justamente uma incógnita.

Imaginemos duas forças sociais que lutam por materializar planos conflitantes. É evidente que neste caso o planejamento situacional não pode assumir a tarefa de construir uma árvore que esgote o universo de possibilidades e articule a produção dos eventos dos oponentes. Na realidade, a primeira dificuldade consiste na impossibilidade de enumerar previamente e exaustivamente tais movimentos. Poderemos enumerar apenas algumas possibilidades próprias e algumas do oponente.

Vejamos um exemplo. Em *Guerra e Paz*, de Tolstoi, o príncipe Andrey faz o seguinte cálculo interativo baseado em duas grandes hipóteses:

Assim o príncipe concebia por alto o curso de ações militares na batalha que se verificaria. Colocou as grandes hipóteses na seguinte forma:

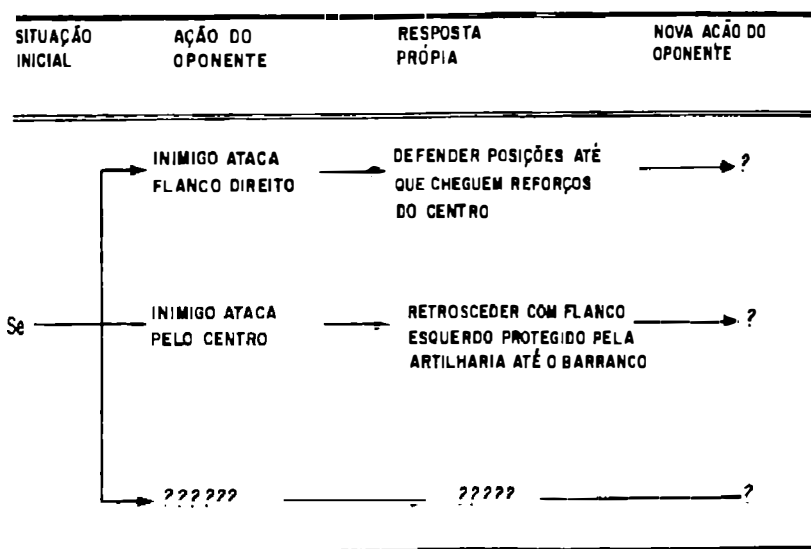
Se o inimigo ataca pelo flanco direito, o regimento de granadeiros de Kiev e o de caçadores de Podol terão de defender suas posições até que cheguem as reservas do centro. Neste caso os dragões poderão avançar contra o flanco e rechacá-los. Se o ataque se der no centro colocaremos então a bateria central e, protegidos por ela, reuniremos o flanco esquerdo e retrocederemos paulatinamente

até o barranco. (L. Tolstoi, Guerra e Paz, Tomo I, Obras, Editoria Aguilar, p. 762).

Como podemos saber se o espaço de possibilidades imaginadas pelo príncipe Andrey abrange aquelas que mais tarde ocorrerão na realidade? Em que podemos basear nosso plano se ignoramos os planos dos oponentes, criando assim uma indefinição quanto ao nosso plano mais eficaz? Estas perguntas apontam ao coração do planejamento situacional.

O cálculo interativo do príncipe Andrey, expresso numa árvore de possibilidades, é apresentada no Quadro adiante.

Para responder às perguntas anteriores, vejamos primeiro o caso de um sistema mecânico que apresenta um problema similar ao nosso, porém mais simples.



Suponhamos que temos um dado irregular e ignoramos quantas faces ele tem. Não conhecemos quem o construiu. Para distinguir as faces do dado, esta pessoa atribui para cada uma delas um número ao acaso. Assim, a numeração não é correlativa, ou melhor, não sabemos se é ou não. Desta forma, se uma face tem o número 69, isto não implica que o dado tenha pelo menos 69 faces.

Estamos frente a um sistema mecânico simples, cuja característica essencial é que não se conhece o universo teórico dos números que ele compreende. Trata-se de um conjunto de possibilidades não-enumeráveis, pois não conhecemos o número de faces do dado.

Se alguém nos pergunta quais os números que podem sair ao lançarmos o dado, a resposta está contida na pergunta. Com efeito, só nos resta um caminho para conhecer as possibilidades do sistema: lançar o dado muitas vezes.

Suponhamos que, seguindo este conselho, lançamos o dado 100 vezes, obtendo os seguintes resultados:

Aparentemente, a experiência sugere que o dado tem 13 faces. Embora os números 26, 22 e 21 apareçam na lista dos resultados da experiência, não podemos deduzir que o dado tem pelo menos 26 faces porque não sabemos se a numeração é correlativa. Só podemos afirmar que saíram 13 faces.

Chamemos universo prático (P) de possibilidades ao conjunto enumerável dos números que saíram pelo menos uma vez nos sucessivos lançamentos do dado. Temos agora uma solução empírica para o nosso problema de conhecimento, pois jogando com o dado descobrimos seu universo de possibilidades práticas. Mas esta é uma resposta probabilística limitada que devemos analisar mais adiante.

Fazemos esta advertência porque, embora a resposta nos pareça plenamente satisfatória, podemos ter esquecido a pergunta acerca do número real de faces do dado.

Se designarmos por R o número de faces não-identificadas do dado, por não terem saído na experiência de cem lançamentos, podemos dizer que o universo teórico de possibilidades é:

$$P \cup R,$$

onde U é o símbolo de união de conjuntos. A parte conhecida do universo de possibilidades é:

$$\frac{P}{P \cup R}$$

Mas qual o significado da fração que corresponde ao nosso conhecimento? Quanto significa em termos de probabilidade? Podemos subs-

tituir a pergunta originária por esta outra: quantas faces práticas tem o dado?

Distribuição		
Numeração das Saldas	Número Escrito na Face	Vezeas que Sumiu
1	16	27
2	12	25
3	11	12
4	15	8
5	14	7
6	1	5
7	13	4
8	4	4
9	10	3
10	26	2
11	8	1
12	21	1
13	22	1
Total de Lançamentos		100

Se a probabilidade conjunta de saída de algumas das 13 faces identificadas fosse 1, teríamos resolvido o problema teórico, pois poderíamos escrever a seguinte igualdade:

$$P = P \cup R, \text{ porque } R = O.$$

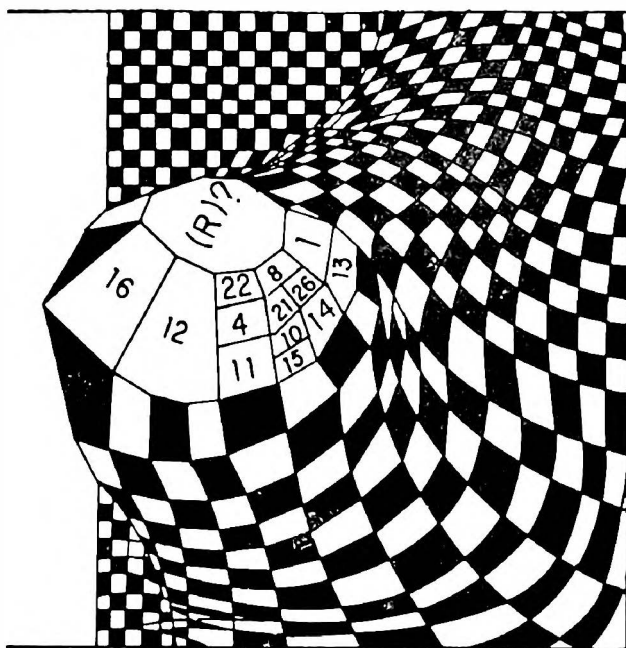
Mas sendo o dado irregular e se algumas faces são muito pequenas e outras muito grandes, o mais provável é que em mil lançamentos saiam algumas faces que não apareceram na experiência limitada a cem lançamentos. Por conseguinte, é provável que:

$$P < P \cup R$$

Nestas circunstâncias, a probabilidade de haver uma identidade entre o universo prático e o universo teórico de possibilidades será menor

que 1. Quanto menor que 1? A dificuldade para responder a esta pergunta é uma das debilidades da técnica de jogos.

UNIVERSO TEÓRICO E UNIVERSO PRÁTICO



Em síntese, não sabemos quantas faces tem o dado, mas através do jogo podemos saber quantas faces saem num número finito de lançamentos.

Esta é uma conclusão muito importante, porque:

- i. não há uma lei que permita descobrir o comportamento do dado irregular;
- ii. desconhecendo o número de faces que o dado realmente tem, é possível planejar a partir da experiência prática ou do jogo simulado.

Com efeito o jogo, como experiência simulada, é um meio para transformar um problema de universo teórico desconhecido em outro de universo prático conhecível.

Antes de atuar podemos jogar, e o jogo pode apoiar nosso plano. Essa é a base teórica do jogo ou simulação humana, enquanto técnica para lidar com o cálculo interativo em processos criativos de universo teórico desconhecido. Se não conheço os planos com os quais o meu oponente me enfrentará em distintas circunstâncias, poderei ter certo conhecimento deles mediante um jogo ou simulação humana de tal processo conflitante.

Nesse jogo desenharei regras que procuram reproduzir artificialmente a realidade, e instruirei um jogador para representar o papel do meu oponente real numa simulação humana que respeite essas regras. O desenvolvimento do jogo será equivalente ao lançamento do dado; em vários jogos poderei conhecer o universo prático das possibilidades de ação do meu oponente, bem como ensaiar e imaginar minhas possibilidades mais eficazes.

Mas há uma grande diferença entre o dado irregular e a realidade criativa. A irregularidade do dado é estável, ela não muda em cada lançamento; já a realidade humana apresenta possibilidades irregulares que sempre se alteram. É como se em cada lançamento o dado mudasse de forma.

A conclusão central é esta: o jogo é uma técnica que permite transformar um problema de universo teórico desconhecido em outro de universo prático conhecível e com certo valor probabilístico. Se um processo social não é repetitivo e não se rege por leis de comportamento que permitam predizer seus movimentos e conseqüências, então podemos jogar.

Alguns líderes políticos de grande intuição, experiência e capacidade – isto é, muito poucos – jogam sós, assumindo em sua mente todos os papéis das forças em conflito. Mas a maioria dos homens, não possuindo dotes políticos geniais, podem e devem jogar de forma sistemática e verificável para desvendar o universo prático de um problema. A própria prática do jogo não requer atores geniais, mas homens com inteligência suficiente para reconhecer a impotência dos métodos tradicionais das ciências para tratar processos criativos de interação entre oponentes.

Neste sentido, a técnica de jogos pode resolver o problema prático da teoria de jogos, que admite, simplesmente, que os planos do oponente são conhecidos e seus oponentes enumeráveis. Esta suposição

torna a teoria de jogos uma brincadeira matemática sem grande utilidade. Mas se a fundamentarmos com mais rigor, a técnica de jogos pode ser o instrumento que precede o uso da teoria dos jogos.

A técnica de jogos ou simulação humana não é um instrumento que surgiu e evoluiu a partir das ciências ou da teoria para a prática; pelo contrário, ela partiu da prática e desenvolveu-se como técnica. Por conseguinte, sua fundamentação teórica é fraca e sua validade como experimentação social simulada não está bem provada nem fundamentada. Isto faz com que a técnica de jogos seja, por agora, um instrumento poderoso mas também muito perigoso para aqueles que não conhecem suas debilidades.

Os primeiros vestígios históricos da técnica de jogos encontram-se no ensaio que, na sua versão mais primária, foi o treinamento do homem para a luta pessoal e a caça. O ensaio de uma peça teatral, a reconstrução da cena do crime numa investigação policial e o treinamento esportivo são, até hoje, técnicas para definir com antecipação o universo prático de possibilidades, ganhar eficácia no momento da ação real e evitar surpresas. Mas não há uma teoria da técnica de jogos. Note-se que é possível ensinar os processos repetitivos como se ensinam todas as ciências; nos processos criativos, porém, só se é mestre através do treinamento, da simulação ou da experiência vivida de situações.

Aqui estão algumas perguntas básicas que não encontram respostas rigorosas na técnica de jogos:

- Qual é a representatividade de n jogos como simulação de um processo? (Isso equivale a quantos lançamentos de dado são necessários para configurar o universo prático, com uma probabilidade razoável de não omitir possibilidades custosas.) Quão confiável é o universo prático como base de um plano?
- A pergunta-chave é a representatividade de jogo ou, pelo contrário, a falsificação da realidade através de uma superestimação das capacidades do oponente pode ser também uma experiência eficaz para o planejamento?
- Como verificar a eficácia das regras de um jogo para criar condições similares às do processo real?

- Como verificar se a representação que o jogador faz do ator real é boa, imaginativa e criativa? Ele o sub-representa ou sobre-representa?
- Como descobrir e tratar as possibilidades que podem aparecer na realidade, mas não estão no universo prático por terem baixa probabilidade de ocorrência, embora possam provocar alto custo caso se materializem?

O jogo é um instrumento, muito útil de análise para o planejamento, mas é um instrumento inseguro, como toda tentativa de cálculo sobre o futuro de um processo social.

Admitamos o caso mais comum, no qual a probabilidade de o universo prático (P) ser igual ao universo teórico ($P \cup R$) é substancialmente inferior à unidade. Suponhamos também que se trata de formular um plano de política internacional e defesa em que é necessário prever as ameaças possíveis a fim de encontrar as respostas adequadas. Aqui, toda segurança de um plano repousa na segurança de uma boa enumeração das ameaças possíveis. Mas já sabemos que as ameaças são fatos potenciais, que deveriam ser analisados por meio de um cálculo interativo simulado entre os atores ameaçadores e ameaçados, no qual reina a incerteza.

Não conhecemos o universo teórico das ameaças possíveis. Só podemos planejar com base num universo prático fornecido pela experiência (jogo solitário ou informal) ou por um jogo formalizado.

Após n jogos sobre o problema, qual a probabilidade de se conseguir uma boa enumeração das ameaças possíveis? Note-se que a repetição do jogo pode ampliar o espaço das ameaças identificadas referentes aos oponentes considerados. Mas como saber se a deficiência de enumeração das ameaças provém de uma enumeração limitada dos atores potencialmente ameaçadores? Como distinguir a probabilidade de ocorrência de uma ameaça da mera probabilidade de imaginá-la? O que mede a probabilidade: a potencialidade objetiva dos fatos ou nossa miopia e falta de imaginação?

Estas perguntas são de grande importância, pois ocorrendo uma ameaça de baixa probabilidade em qualquer dos sentidos apontados, e

sendo sua ocorrência muito custosa ao ator afetado pela imprevisão, o resultado pode ser uma catástrofe.

Voltando ao nosso dado irregular, vemos que os números que saem são aqueles cujas faces opostas do dado são mais estáveis e os números que não saem são a contraface dos lados mais instáveis. Portanto, é possível que em quinhentos lançamentos saia um número que estava fora do universo prático formado pela experiência de cem lançamentos. Isto é muito improvável, mas não é impossível. Depende, talvez, de uma pequena imperfeição na superfície da mesa e de uma intensidade muito particular da força de lançamento.

Se eu apostei todos os meus recursos na impossibilidade desse evento, estou certamente jogando uma grande perda com uma probabilidade muito baixa. Se esta probabilidade for objetiva, como é o caso do nosso dado, o risco provoca apreensão, mas é assumível. Mas o que aconteceria se a probabilidade de ocorrência da ameaça fosse subjetiva e eu medisse minha própria miopia?

Felizmente, as ameaças novas não surgem da noite para o dia; em geral elas se anunciam com a mudança situacional. Por esta razão, um bom acompanhamento da situação e uma revisão permanente dos planos parecem ser a resposta prática a este problema.

O universo prático é um espaço de possibilidades. Na prática social e mesmo no caso do dado, o espaço de possibilidades práticas não está determinado ou fechado, pois também depende dos processos criativos. Os homens criam, em parte e sob restrições, o espaço de possibilidades reais que considerarão depois na sua prática da ação. O plano é também um processo de criação de possibilidades.

O outro problema angustiante com a técnica de jogos é o tempo. Lançar um dado leva um segundo. Mas fazer um jogo, praticá-lo e avaliá-lo leva muito tempo. Quantas vezes podemos repetir o jogo para aumentar a probabilidade de uma boa enumeração do universo prático? Em quanto um jogo adicional aumentará esta probabilidade? O que significa repetir um jogo se em realidade ele é irrepitível em condições iguais? Ou o que interessa é justamente repeti-lo, estimulando novas condições?

Todas essas perguntas reforçam a idéia de pesquisar mais a fundo o desenvolvimento teórico da técnica de jogos. Esta é uma necessidade

imperiosa, porque o jogo é quase que a única possibilidade de lidar com o cálculo interativo de processos com um universo teórico desconhecido. Por alguma razão, o jogo fez seu caminho como técnica prática em meio ao enorme avanço das ciências e ainda mantém um grande espaço de utilidade justamente onde a complexidade do processo prático ainda é um enigma para as ciências.

As palavras de Isaiah Berlin mostram, de forma justa, a modéstia necessária que deve assumir aquele que planeja um processo social com um apoio tão fraco das ciências sociais:

Mais vale, desde já, não vangloriar-se de ter calculado o incalculável, não sustentar que há um ponto arquimediano fora do mundo onde tudo é mensurável e modificável; mais vale aplicar, em todo contexto, os métodos que parecem mais idôneos, os que oferecem os melhores resultados (pragmáticos), resistir às tentações de Pro-custo...(I. Berlin, op.cit., p. 168).

Há, assim, sistemas de muito baixa ou nenhuma predizibilidade. Nossa incapacidade de entender esses sistemas não é um dado; devemos persistir em seu estudo sem nos limitarmos à idéia de desvendar suas leis ocultas. Devemos tentar compreendê-los como sistemas criativos.

Os sistemas recursivos apropriadamente complicados podem ser suficientemente poderosos para romper qualquer padrão determinado. Não é esta uma das propriedades que definem a inteligência? Em vez de lidar com programas estruturados por procedimentos capazes de referirem-se recursivamente, por que não conceber outros realmente sofisticados e inventar programas que possam se automodificar? (...) Este tipo de recursividade em rede refere-se provavelmente ao coração da inteligência. (Douglas R. Hofstadter, Godel, Escher, Bach, Vintage Books, 1979, p. 152).

A recursividade criativa ou em rede é essencial para o cálculo interativo. A inteligência do homem gera a criatividade humana, produz processos criativos mas não lhe permite predizer sua própria capacidade de criação.

A reflexão que precede obriga-nos a considerar o plano como um sistema de apostas que tem custos e recompensas em diferentes hori-

zontes de tempo. Em vez de sermos prisioneiros da ilusão preditiva, devemos apelar a uma teoria do planejamento que considere os atores sociais como apostadores e os resultados do sistema como as recompensas e perdas do jogo situacional.

d. O Jogo Situacional

O planejamento situacional propõe um modelo aberto de análise em que os resultados do processo de planejamento simulado podem ser inumeráveis, já que dependem da interação entre os oponentes. Conseqüentemente, o desenvolvimento do planejamento situacional requer instrumentos de análise e apoio distintos daqueles usados pelo planejamento normativo. Nem todos os instrumentos são diferentes, porque num modelo de final aberto podem ocorrer circuitos fechados onde instrumentos tradicionais são pertinentes.

Por exemplo, o planejamento situacional tem necessariamente uma dimensão normativa no conceito de *programa direcional*, e o estudo da consistência e coerência formal do programa direcional de uma força social supõe o uso da modelagem econômica clássica, que se caracteriza justamente por constituir sistemas de equações de solução matemática conhecida.

O planejamento situacional necessita de instrumentos de análise coerentes com um sistema de final aberto. Aqui podem ser úteis os modelos de simulação, a experimentação numérica, etc. Mas o planejamento situacional requer principalmente uma técnica de jogos ou simulação humana dos processos sociais. A técnica de jogos foi originalmente dirigida para fins militares, amplamente conhecida como jogos de guerra. Posteriormente esta técnica de simulação humana estendeu-se ao planejamento político, aos problemas econômicos, à direção de empresas, à política internacional, à técnica de negociações, etc.

O jogo é um tipo de simulação humana, ou predominantemente humana, que reproduz um conflito entre forças oponentes e que se realiza em *escala de tempo* comprimida e em *posição de tempo* antecipada, se seu objetivo for o planejamento; será de tempo histórico, se seu propósito for a reconstrução analítica da história.

Num jogo, uma força social interage com outras num sistema que simula situações de oposição ou competição. Nesse contexto, cada força deve tomar decisões que supostamente conduzem às suas respectivas situações-objetivo, as quais são excludentes ou competitivas, mesmo havendo aspectos comuns.

No jogo os jogadores assumem os papéis das forças na situação real – daí tratar-se fundamentalmente de uma simulação humana. A técnica do jogo consiste em número de jogadores interagir, de forma conflitante e regular, e periodicamente tomar decisões que, em combinação com as decisões dos outros jogadores, podem mudar a situação. Esta situação alterada será o novo ponto de partida para as novas decisões dos jogadores.

No jogo, assim como na vida real, os jogadores têm objetivos, recursos e restrições. As regras do jogo encarregam-se de encontrar a melhor relação de representatividade possível entre a simulação e a realidade social que se pretende reproduzir artificialmente.

O jogo simula enfrentamentos de diferentes intensidades, bem como possibilidades de cooperação entre os jogadores. Nesse sentido, a teoria do planejamento situacional é a teoria de um jogo, não no sentido matemático da teoria dos jogos, mas no sentido de *kriegspiel* (jogo de guerra), como assinala corretamente o professor Noel Mc Ginn, da Universidade de Harvard.

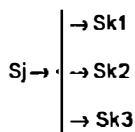
Para explicar as relações entre o planejamento situacional e o *kriegspiel*, a técnica de jogos estratégicos ou jogos operacionais, suponhamos que coexistam dois oponentes na situação. Cada um tem uma situação-objetivo (SoA e SoB) contraditória em relação ao outro. Ambos compartilham uma situação inicial (S1) com diferente significado para cada oponente. Teremos assim dois arcos direcionais em conflito, (S1 → SoA) e (S1 → SoB), que refletem o plano normativo de cada jogador.

Em tal contexto, o problema do plano consiste em que cada força deve vencer a resistência ativa e criativa do oponente para poder alcançar sua situação-objetivo. Conseqüentemente, cada jogador deve desenhar uma estratégia e uma tática para construir a viabilidade de seu arco direcional. Isso supõe uma sucessão de movimentos de ambas as partes

para desencadear um processo de mudança situacional na direção desejada por cada uma delas. Naturalmente, se o processo avança na direção desejada pela força A, ele se afasta da situação-objetivo da força B. Por isso, o que é construção de viabilidade para uma força é destruição de viabilidade para seu oponente.

Mas como fazer o cálculo do movimento mais eficaz, se tal eficácia não depende apenas do ator que planeja, mas também da iniciativa, repostas e planos do oponente? Cada movimento tem, portanto, de ser avaliado em relação às alternativas de ação do oponente. Daqui surgem os conceitos de arco conjuntural, opção, variante, etc.

Suponhamos que a força A, a partir da situação Sj, tem as seguintes alternativas, baseadas em três variantes possíveis de ação do oponente:



Há aqui três movimentos possíveis, conduzindo a três situações distintas: Sk1, Sk2 e Sk3. Qual delas conforma o melhor arco de conjuntura para a força A em relação a seu propósito de percorrer o arco direcional $S_j \rightarrow Soa$?

Uma forma de responder a esta pergunta é realizar um jogo, ou, ainda melhor, realizar vários jogos sobre o mesmo problema.

Por que o jogo é um bom instrumento para lidar com problemas de planejamento conflitante entre oponentes? Por várias razões:

- i. porque a variedade do espaço de possibilidades analisado como plano não depende, no jogo, da vontade de um homem, mas de vários homens treinados para representar posições opostas;
- ii. porque permite a interação viva entre oponentes, estimulando a exploração do espaço de possibilidades para cada um deles frente às exigências, tensões e rupturas produzidas na simulação humana;
- iii. porque exige que se proceda à explicação situacional como explicação auto-referencial;

- iv. porque rompe com a solução determinista e fechada dos problemas e incursiona pelos modelos de final aberto;
- v. porque um método de experimentação social repetível permite a aprendizagem dos planejadores.

Por todas essas razões, o jogo como simulação humana é um dos instrumentos mais ricos de que dispõe o planejamento estratégico ou situacional.

O planejamento situacional necessita de instrumentos de análise para resolver os problemas que se levantam em seu cálculo sobre o futuro. Aqui apresentam-se dois problemas de natureza distinta.

O primeiro problema consiste em observar, registrar e projetar o comportamento das forças sociais e dos agentes econômicos e integrar tais comportamentos num sistema explicativo rigoroso. A dificuldade, neste ponto, deve-se à variação de tais comportamentos "estáveis" frente a novas situações.

Isto significa que as relações comportamentais somente têm validade para um determinado período de tempo, ou para parte do segmento de uma trajetória de situações. Pode-se recorrer às técnicas estatísticas e à modelagem matemática para resolver o problema de simular comportamentos estáveis e integrá-los num sistema inter-relacionado, no qual se condicionam mutuamente. As técnicas estatísticas ajudam a elaborar boas relações de comportamento; a modelagem matemática ajuda a estabelecer formalmente a teoria concreta que permite relacionar tais comportamentos na totalidade do sistema.

Com a ajuda da estatística podemos verificar e ensaiar diferentes combinações de variáveis explicativas de um comportamento, até encontrar uma equação satisfatória.

Com a ajuda da modelagem matemática, podemos estabelecer as conexões ou relações entre os comportamentos parciais, a fim de representar rigorosamente um processo social por um sistema de equações.

Naturalmente, ao se usar a estatística e a modelagem matemática, há alguma teoria social subjacente.

Podemos nos referir a esse primeiro problema como o de simular comportamentos no qual a resposta formal é a modelagem matemática.

Aqui podem ser úteis os modelos econométricos, os modelos de experimentação numérica, os modelos de simulação, etc.

O segundo problema é mais complexo justamente porque não se refere aos comportamentos repetitivos ou estáveis das forças sociais, mas aos processos criativos, indeterminados ou abertos. Referimo-nos ao cálculo do planejamento imaginativo e criativo realizado por uma força social para vencer a resistência de outra força social, na luta de cada uma para alcançar sua situação-objetivo.

Note-se que no cálculo dos objetivos desejáveis e possíveis não existe qualquer rotina. Neste segundo problema apresentam-se várias dificuldades, que indicamos a seguir.

(a) *A interação entre a ação própria e a ação dos outros.*

O que uma força social A calcula como desejável e possível não é independente do que outra força social B, em conflito com a anterior, calcula como desejável e possível na mesma situação. Pelo contrário, a ação necessária e possível de A está em função do que faz ou tenta fazer B e vice-versa.

(b) *A enorme variedade de opções e variantes.*

A interação entre as forças estabelece uma enorme quantidade de caminhos ou trajetórias possíveis, que dependem dos caminhos ou trajetórias que o oponente pode tentar.

Assim, frente a um evento E1 que o oponente pode tentar, podemos pensar nas respostas H1, H2 e H3. Mas também podemos pensar em tomar a iniciativa com o evento H4. Porém, a eficácia deste evento será diferente conforme o oponente responder com os eventos E2 ou E3, e não sabemos que opção tomará nosso oponente.

Com base neste tipo de cálculo forma-se progressivamente uma rede de caminhos ou trajetórias interconectadas. Aqui se coloca o problema de redução ou seleção de caminhos práticos, pois sem isso seria impossível o cálculo de planejamento.

- (c) *A interação entre as ações dos oponentes e as características da situação.*

Não se trata apenas do fato de que o cálculo do ator A depende do cálculo do ator B e vice-versa, mas também de que os objetivos de ambos os oponentes, seus interesses, seus arcos direcionais, seus arcos de conjuntura e, por conseguinte, seus cálculos, dependem da situação. Se a situação muda, os condicionantes do cálculo também mudam, e cada oponente deve revisar sua apreciação da situação e refazer seu cálculo do necessário e do possível. Isto obriga a simular situações como condição necessária para a simulação do cálculo das decisões possíveis, o que torna mais complexo o problema colocado no item b.

- (d) *O valor prático do cálculo decresce a cada simulação adicional de mudança situacional.*

Para elaborar o cálculo de uma trajetória ou de um curso de ação escolhido é necessário acumular pressupostos e mais pressupostos. Com efeito, quando uma força A decide por um curso de ação para percorrer um arco direcional, o curso de ação escolhido baseia-se numa série de pressupostos de ação das forças oponentes.

À medida que se estende o cálculo no horizonte de tempo tais pressupostos tornam-se cada vez mais frágeis, porque aqueles que fundamentam o cálculo decisional na situação ($t+3$) supõem uma situação simulada ($t+2$), que, por sua vez, supõe uma situação simulada ($t+1$). O que ocorreria se os pressupostos da situação ($t + 1$) fossem incorretos?

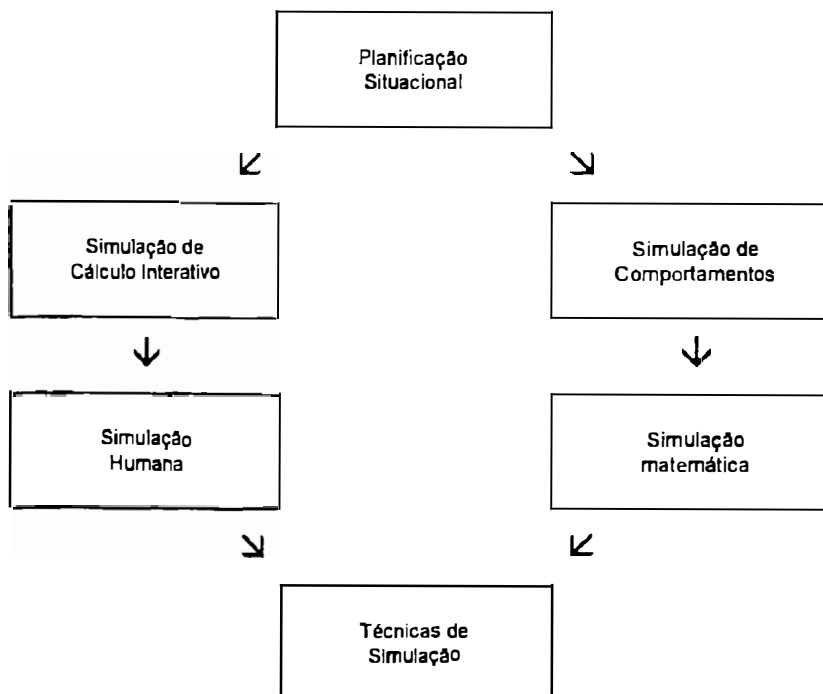
Estes problemas não podem ser manejados pela modelagem ou simulação matemática; é necessário pensar em outros instrumentos de análise para resolvê-los. Até agora a técnica mais apropriada para atacar este segundo tipo de problema é a simulação humana, em especial o jogo como um tipo especial de simulação humana.

Dessa forma, o planejamento situacional deve apoiar-se sobre dois pés, como indicado no esquema a seguir.

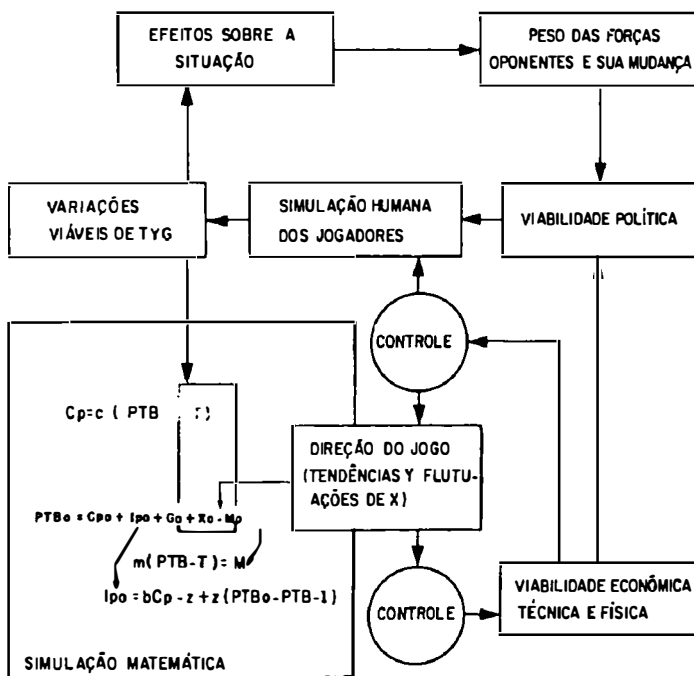
O esquema supõe que é possível a articulação entre a simulação matemática e a simulação humana, para que ambas se complementem como instrumentos de apoio ao planejamento situacional.

A Figura seguinte é um exemplo de como se produz a articulação entre dois tipos diferentes de simulação; neste caso, a simulação simbólica ou matemática e a simulação humana. Na parte esquerda inferior da figura representa-se uma simulação simbólica muito simples, cobrindo apenas o plano macroeconômico de um país, conforme as categorias da contabilidade nacional keynesiana.

O modelo macroeconômico tomado como exemplo tem equações de comportamento para o consumo privado (C_p), para o investimento privado (I_p) e para as importações (M); deixa, portanto, a quem manipula o modelo, a liberdade de atribuir valores aos gastos do governo (G), os impostos (T) e as exportações (X).



Numa simulação simbólica, isto significa que o operador do modelo pode experimentar diferentes valores de G , T e X sem se prender a restrições fundamentadas. Mas, quando se articula o modelo matemático com uma simulação humana, os valores de G , T e X são fixos no jogo, conforme as regras do jogo e de acordo com as provas de viabilidade que o desenvolvimento do jogo supõe. Por exemplo, o jogador (ou equipe) que simula o ator Governo está capacitado a atribuir valores a G e T conforme a normativa do necessário; mas existindo um orçamento fiscal, que deve ser aprovado por um Congresso Nacional, assim como qualquer variação na tributação, haverá então outros jogadores simulando as diferentes forças nesse Congresso e, portanto, submetendo as variações de G e T a um controle de viabilidade política.



A viabilidade política de alterar o nível de gasto público ou da tributação será decidida pelo peso (indicador do poder) e interesses das diferentes forças no Poder Legislativo. Essas, por sua vez, em função da sua atuação na situação, manterão, acumularão ou perderão peso no

Congresso, quando das próximas eleições. Por outro lado, a variação das exportações (X) não depende fundamentalmente de nenhum ator ou fator interno, mas da economia mundial; as regras do jogo podem estabelecer que a direção do jogo fixará as tendências de X e suas flutuações a curto prazo.

Esse exemplo coloca um problema teórico muito importante, no qual se assenta a utilidade e a justificativa da simulação humana.

É possível conceber relações matemáticas que precisem o comportamento estratégico dos atores em conflito? Mais concretamente, podemos conceber uma relação matemática que substitua a simulação humana na manipulação dos valores de G e T ? Quanto há de liberdade de decisão num ator e quanto está determinado pelas condições da situação? Quando um governo decide sobre o nível do gasto público, está realmente decidindo ou este nível está fortemente condicionado por circunstâncias políticas e econômicas, fazendo com que a decisão seja mais aparente que real?

Note-se que o ator Governo pode, neste caso, seguir pelo menos as seguintes opções:

- i. tentar um determinado nível de gasto público de compromisso, buscando um acordo negociado com o Congresso Nacional;
- ii. tentar um nível de gasto público conforme o que estima normativamente necessário, apelando diretamente à opinião pública, sem negociar com as outras forças no Congresso;
- iii. deixar que o jogo das forças fixe o nível de gasto público, sem tentar forçar a situação para uma meta determinada;
- iv. dissolver o Congresso Nacional e convocar eleições.

Que opção seguirá o ator Governo, na realidade? Qual a mais conveniente? Pode um modelo matemático formalizar tal cálculo numa relação de comportamento, se a decisão envolve um juízo estratégico? É possível reduzir toda a simulação humana a uma simulação simbólica ou matemática?

É aqui que o jogo, ou a simulação humana em geral, vem auxiliar a modelagem matemática ou, melhor dito, substituí-la parcialmente. Os

atores no jogo terão de optar conforme seu juízo estratégico, e o desenvolvimento do jogo mostrará as conseqüências da opção escolhida. As repetições do jogo permitirão visualizar as conseqüências de uma boa parte das opções possíveis. Tudo isso permitirá, ao final, decidir por uma opção fundamentada num estudo prévio das conseqüências e reações dos oponentes frente a diferentes trajetórias. Dessa forma, o jogo assume o papel de uma experimentação social a serviço do processo de tomada de decisões.

Como vemos, a modelagem matemática é útil para reproduzir formal e rigorosamente algumas das conseqüências quantificáveis de uma decisão já tomada por um ator, mas é inadequada para decifrar o problema de como um ator decide com eficácia ao se defrontar com um ou vários oponentes.

Salvo nos casos particulares em que as matemáticas da teoria de jogos permitem racionalizar o comportamento dos oponentes em conflito, o jogo como simulação humana é a única solução possível para captar, em toda sua riqueza e variedade, as decisões estratégicas possíveis dos atores em luta.

14

Problemas Bem-Estruturados e Quase-Estruturados

Os sistemas criativos e os sistemas repetitivos geram diferentes tipos de problemas. Os sistemas que seguem leis produzem predominantemente problemas bem-estruturados. Em contrapartida, nos sistemas criativos os homens lidam com problemas quase-estruturados.

O planejamento normativo supõe, inadvertidamente, que opera em sistemas e com problemas bem-estruturados. Sendo a realidade social difusa em seus limites e criativa pelos seus atores, o positivismo determinista elimina essas complexidades incômodas para poder tratar a realidade com métodos próprios de um sistema bem-estruturado.

Essa “amputação” permite ajustar artificialmente a realidade às nossas possibilidades de solução, através dos métodos tradicionais das ciências. Se não podemos resolver um problema real, inventamos, a partir deste, um outro que possa ser resolvido. Assim como Procusto usava a espada para ajustar suas vítimas ao tamanho de sua cama, o planejador normativo usa os modelos matemáticos como um molde, forçando a realidade até que ela se ajuste às suas possibilidades. As principais “amputações” dizem respeito aos aspectos qualitativos e criativos dos sistemas humanos e também à codificação dos homens como agentes econômicos sujeitos a comportamentos.

Já o planejamento situacional, embora simplifique a realidade, selecionando o que é relevante para os atores sociais, nega-se a deformá-la

em seus traços mais importantes, como a criatividade e subjetividade dos atores sociais; a multiplicidade de recursos escassos e racionalidades; a coexistência de atores com visões e objetivos distintos, que agem conforme as diferentes formas de inserção no processo de produção social; a unidade do qualitativo e do quantitativo, etc. Por isso, o planejamento situacional lida com sistemas e problemas quase-estruturados, e seus métodos procuram ajustar-se à realidade tal como ela é.

(A expressão quase-estruturado significa mais ou menos estruturado, estruturado em parte ou deficientemente estruturado.)

A distinção entre problemas bem-estruturados e problemas quase-estruturados é de grande importância para compreender nossa forma de abordar a análise de um sistema ou de um problema nele gerado.

O texto citado no item 1.13.3 (sobre o cálculo interativo), verifica essa distinção ao falar das diferenças entre um jogo de xadrez e o jogo social. A distinção não é nova. De fato, o autor desta obra, escrita num idioma pouco lido pelos cientistas do mundo central, fundamenta o planejamento situacional (1977) nesta distinção. Mas talvez o primeiro a indicar formalmente as diferenças entre os dois tipos de problemas tenha sido o professor Ian Mitroff (*The Subjective side of Science*, Elsevier, N. York, 1974). Mais tarde o professor Harold Linstone (*The Multiple Perspective Concept, em Technological Forecasting and Social Change*, 20 (04), 1981) aplicou essa idéia ao campo da tomada de decisões e do planejamento.

A idéia central de Mitroff está bem expressa no seguinte trecho de seu prefácio ao último livro de Linstone (*Multiple Perspective for Decision Making*, North Holland, 1984):

É absolutamente vital considerar a diferença entre os dois (tipos de problemas), porque muita gente pensa que o caminho pelo qual solucionamos os quebra-cabeças deveria ser o padrão para medir o êxito na resolução dos problemas sociais.

E acrescenta, mais adiante:

Diferentes dos quebra-cabeças, os problemas sociais não têm uma solução correta e única, que é reconhecida e aceita como tal por todas as partes envolvidas, afetadas pelo problema ou que têm uma opinião forte sobre ele. Problemas como a beleza e a feiúra resi-

dem no olho e conseqüentemente, em última instância, na mente de seu possuidor. As pessoas têm valores tão diferentes e partem de idéias tão diferentes sobre a sociedade desejada que o que é um problema e uma boa solução para uma pessoa é, em geral, irrelevante, estúpido, tolice e mesmo perverso para outra.

Entretanto, o sistema educacional científico nos prepara para lidar com problemas, reais ou imaginários, bem-estruturados, e nos induz a pensar que podemos abordar os problemas sociais como se fossem do mesmo tipo. Quantos cientistas sociais andam em busca de uma fórmula, equação ou modelo que nos dê a resposta correta? Quantos cientistas sociais compreendem o conceito de situação? Quantos cientistas sociais insistem em tratar o político e o econômico como se tratassem, nas palavras de Tolstoi, de “formigueiros humanos” que seguem condutas repetitivas sujeitas a critérios fixos? Quantos fogem à distinção entre processos criativos e repetitivos, ou sistemas que criam leis e seguem leis?

Na realidade, o homem é capaz de criar sistemas, enigmas e problemas bem-estruturados, mas ele mesmo pertence e é produto de um sistema social caracterizado por problemas quase-estruturados. O talento do homem que venera a estética e a elegância dos problemas simples nos fez internalizar a idéia de que os problemas sociais podem ser tratados com os mesmos métodos científicos das ciências naturais tradicionais. No entanto, essas mesmas ciências destacam, desde Einstein na física, a relatividade da observação em relação à posição do observador, e, desde Maturana, Varela e Von Foerster, o conceito de auto-referência explicativa na biologia. Em outro campo de reflexão, filósofos como Ortega y Gasset, Sartre, Heidegger e Gadamer apontam na mesma direção do conceito de situação.

Feitas essas considerações, devemos agora precisar melhor o que entendemos acerca dos dois tipos de problemas. Primeiramente abordaremos o assunto enunciando problemas concretos. Eis, a seguir, uma lista de problemas de ambos os tipos e de complexidade distinta.

(a) *problemas bem-estruturados onde as variáveis são eu e o sistema*

- i. se o PNB é igual ao consumo mais o investimentos mais o gasto do governo, e se o consumo é igual a uma propor-

ção x da renda disponível das famílias, calcule o impacto de um aumento do gasto público no mesmo montante que a tributação. A renda disponível das famílias é igual à renda gerada pelo PNB menos a tributação captada pelo governo.

Neste caso, um problema real e complexo (como analisar o financiamento) e as conseqüências de um determinado orçamento fiscal equilibrado, é tirado do contexto político, sociológico e social para transformar-se num problema algébrico, com um número determinado de equações compostas por variáveis mensuráveis, com relações bem precisas entre si. Este é o famoso teorema de Haavelmo sobre o orçamento equilibrado.

- ii. um vendedor deve percorrer cinco cidades, (A, B, C, D e E) para cumprir seu programa de vendas. Ele inicia pela cidade A. Os custos de transporte entre as cidades são conhecidos. Calcule a trajetória mais econômica para o vendedor.

Neste caso, um problema complexo de vendas e concorrência com outros fornecedores (no qual influem a qualidade dos vendedores, a qualidade dos produtos vendidos, as características do mercado em cada cidade, etc.) é reduzido a um problema bem-estruturado, podendo ser tratado pela programação linear ou pela teoria de redes.

- (b) *Problemas bem-estruturados onde as variáveis são eu e o outro.*

- iii. no jogo da velha, procure uma solução onde haja empate caso se jogue em segundo lugar e haja vitória ou pelos menos empate caso se jogue primeiro.

Neste caso, trata-se de um jogo estruturado em regras artificiais e precisas, que determinam um espaço finito de soluções possíveis, porque os movimentos possíveis dos jogadores são enumeráveis, finitos e definidos sem ambigüidade. A teoria de jogos estrutura este tipo de proble-

ma e fornece suas soluções. Mas um jogo sem regras claras e estáveis pode ser tratado pela teoria de jogos?

- iv. tente vencer um jogador médio em quatro partidas de xadrez em seqüência contínua.

Este caso é semelhante ao anterior, mas com um conteúdo mais complexo. O encadeamento dos jogos não altera a estrutura do problema, pois a solução de cada jogo é independente.

- (c) *Problemas quase-estruturados onde as variáveis são eu e o outro*

- v. como ministro da Fazenda, proponha uma solução para conseguir que o Congresso Nacional aprove um aumento do gasto público totalmente financiado por impostos, em circunstâncias de proximidade das eleições parlamentares.

Neste caso, pode você enumerar e precisar as variáveis que estão em jogo? Essas variáveis dependem, em número e qualidade, da criatividade dos atores envolvidos? Existe uma solução aceitável para todos? É independente o tipo de gastos e impostos a serem considerados? O ministro da Fazenda e os parlamentares têm a mesma urgência em resolver o problema? O tempo corre da mesma maneira para ambos?

- vi. proponha uma estratégia de vendas para as principais cidades do país, considerando os objetivos de longo prazo de sua empresa em relação às empresas concorrentes. Pode você precisar melhor este problema? Faça-o e analise se esta maior precisão desvirtuou ou não sua preocupação original.
- vii. um policial e um assaltante encontram-se, tendo ambos um revólver na mão. Tente explorar os movimentos possíveis dos atores e o resultado do encontro. Quantos movimentos e resultados possíveis você é capaz de imaginar?

- viii. se você é o governo, faça um plano para alcançar seus objetivos tendo em conta que o partido de oposição tem um plano próprio, que diverge do seu. Como abordaria metodologicamente seu plano?

Esta breve enumeração de problemas com diferentes precisões e complexidades permite compreender melhor a distância que existe entre os problemas bem-estruturados e quase-estruturados. No entanto, devemos precisar com mais rigor esta distinção. Quais as características principais dos dois tipos de problemas? Desta análise de problemas concretos podem ser deduzidas as seguintes características:

(a) *Problemas bem-estruturados*

- i. as regras do sistema que produz o problema são precisas, claras, invariáveis e predeterminadas, assim como as relações do homem com o sistema. As regras existem antes da solução do problema, e permanecem iguais após a sua solução. O quebra-cabeça, o jogo da velha, o xadrez e o Monopólio têm suas regras, que devem ser respeitadas por quem soluciona o problema. O mesmo é válido para um problema matemático ou geométrico;
- ii. o homem está fora do problema e se relaciona com ele somente para tentar resolvê-lo conforme regras predeterminadas. O homem resolve de fora. A solução de um problema não cria outros problemas relacionados com o problema original ou com o solucionador; se o problema é solucionado, ninguém terá dúvidas quanto à eficácia da solução;
- iii. as fronteiras do problema e do sistema que o gera estão perfeitamente definidas. Não há dúvidas onde começa e onde termina cada coisa;
- iv. as regras do sistema tornam explícitos ou contêm implicitamente os conceitos (possibilidades e restrições) pertinentes à solução do problema;

- v. o problema está isolado de outros problemas e, havendo uma seqüência com outros, a solução de cada um não afeta a solução dos seguintes;
- vi. o espaço e o tempo pertinentes ao problema são definidos nas regras como sendo fixos, ou tornam-se fixos de fato para qualquer pessoa que se relacione com ele;
- vii. as variáveis que constituem o problema são dadas, enumeráveis, conhecidas e finitas;
- viii. qualidade e quantidade não se combinam: o problema se move exclusivamente num ou no outro âmbito;
- ix. as possibilidades de solução do problema estão contidas nas suas premissas e são finitas em número. As soluções são conhecidas ou conhecíveis mesmo não sendo evidentes;
- x. o problema coloca um desafio científico e técnico, podendo supostamente ser abordado com objetividade;
- xi. o sistema e os problemas bem-estruturados têm valor estético e suas soluções são elegantes. O simples é belo.

(b) *Problemas quase-estruturados*

- i. o problema está determinado por regras, mas elas não são precisas, nem invariáveis e nem iguais para todos. Os homens criam as regras, e por vezes as mudam para solucionar os problemas;
- ii. o homem está dentro do problema e é aí que o conhece e explica, mesmo que não tente solucioná-lo. A solução de um problema gera outros problemas conexos, porque o sistema tem continuidade e não acaba como um jogo ou um quebra-cabeça. A eficácia de uma solução é discutível e relativa aos problemas que seguem;
- iii. as fronteiras do problema e do sistema que o gera são difusas;

- iv. o homem cria as possibilidades de solução, elas não existem previamente. Os conceitos para compreender as possibilidades de solução e suas restrições não são dados necessária e previamente. Por vezes, devem também ser criados pelo homem. A principal dificuldade para abordar com eficácia um problema quase-estruturado consiste justamente em criar os conceitos para enfrentá-lo;
- v. o problema está sincrônica e diacronicamente entrelaçado a outros; a solução de um problema cria possibilidades ou dificulta a solução de outros;
- vi. o espaço e o tempo são relativos aos homens que se relacionam com o problema a partir de diferentes posições;
- vii. o sistema é criativo e suas variáveis não são dadas, não são todas enumeráveis, nem conhecidas e nem finitas;
- viii. qualidade e quantidade combinam-se inseparavelmente;
- ix. as possibilidades de solução do problema são criadas pelos homens, e são potencialmente infinitas em número;
- x. o problema coloca um desafio múltiplo que abrange sempre o âmbito sócio-político, mesmo tendo uma dimensão técnica. A objetividade não é possível, mas deve-se procurar o rigor;
- xi. o sistema e os problemas quase-estruturados são fracos em estética e elegância, sendo portanto rejeitados pela docência e pela pesquisa.

O grande passo à frente que as ciências sociais devem dar é compreender essas diferenças. Somente assim poderá o planejamento melhorar suas bases teóricas de apoio.

Este autor, que precisou enfrentar solitariamente a resistência cultural, as incompreensões e as conseqüências de sua proposta de planejamento situacional, encontra no texto de Mitroff uma explicação adicional à rejeição passiva de alguns à mencionada proposta teórico-prática. Mesmo em países que lideram o processo científico mundial, essas idéias

que se defrontam com a tradição científica no campo social são consideradas demasiado audaciosas para o presente.

Mitroff assim o diz acerca do livro de Linstone, em 1984, pouco após o esforço inacabado de renovação metodológica que significou o VII Plano na Venezuela. Após elogiar o livro de Linstone, Mitroff afirma:

Se meu entusiasmo é, em certa medida, moderado, isto deve-se apenas ao fato de que o mundo talvez ainda esteja despreparado para escutar a mensagem deste livro, ou para levá-lo realmente a sério. Enquanto cultura, ainda estamos demasiadamente envolvidos em quebra cabeça para perceber a diferença vital entre solucionar problemas sérios e jogar com jogos.

Apesar de tudo, a tradição quase religiosa do planejamento normativo está agonizando. Subsiste apenas pelo valor que lhe atribuem as direções políticas, que não se sentem motivadas a reexaminar métodos de que, em sua opinião, não necessitam. A imensa maioria dos políticos não distingue entre planejamento estratégico, planejamento situacional e planejamento normativo. Talvez metade deles não entenda nada de planejamento. Por que então deveriam preocupar-se em modernizar os gabinetes de planejamento dos órgãos públicos?

Por seu lado, a tecnoburocracia deita raízes, amparada na tradição e continua, em sua maioria, acreditando que “os países necessitam coisas mais práticas e esta coisa de planejamento situacional é muito teórica”.

Bendita seja a inocência dos homens que se sentem práticos! Louvada seja a cegueira e o oportunismo daqueles que se satisfazem nestas demandas pela prática, como quem oferece aquilo que o mercado dos governos demanda!

Além disso, continuam acreditando que o planejamento é uma técnica para economistas. Infelizmente, a imensa maioria deles não conhece outro planejamento que não seja o tradicional, o normativo.

15

O Conceito de Estratégia

O conceito de estratégia tem múltiplos significados de uso comum. Às vezes usamos a palavra estratégia para indicar algo importante, outras para se assinalar coisas transcendentais, referentes ao futuro. Também a usamos para indicar um cálculo, uma forma de ganhar um jogo ou vencer a resistência de um oponente que dificulta nossos objetivos.

Esta ambigüidade da linguagem comum deve ser eliminada quando nos referimos ao planejamento. O que é planejamento estratégico? O que é planejamento situacional?

Examinemos os principais usos da palavra estratégia.

(a) *O estratégico como o importante.*

Este uso do conceito é muito comum. Implica “preocupar-se com o estratégico”, e não com o secundário. Um plano é estratégico se se refere ao que é importante, uma indústria é estratégica se é a base de muitas outras indústrias que dela se abastecem. A idéia subjacente é que o importante puxa o secundário, e portanto o estratégico é um cálculo seletivo do que é mais importante, suficiente para marcar a direcionalidade do movimento do resto que compõe o todo.

Naturalmente, se algo é estratégico ele é ao mesmo tempo visivelmente importante e, conseqüentemente, vulnerável à

ação dos oponentes. Assim, admite-se que o estratégico deve estar sujeito a procedimentos especiais que façam frente a esta vulnerabilidade.

Esta primeira acepção permite aplicar o conceito de estratégico ao presente e à conjuntura, bem como ao futuro próximo e distante.

(b) *O estratégico como o importante para o futuro.*

Nesta acepção, a palavra estratégia é assimilada como proposta normativa de longo prazo. O profeta é um estrategista, mesmo que seu discurso aponte apenas direções e não caminhos. Aqui estratégia identifica-se com grandes linhas de desenvolvimento de um país e marca um significado normativo que se restringe ao plano do deve ser, do necessário ou do desejável. As Nações Unidas, em seus documentos, usam em geral este conceito de estratégia. Por exemplo, "Estratégia para a Década de Oitenta". Neste caso, estratégico é quase oposto a conjuntural.

(c) *O estratégico como modo de ganhar um jogo bem-estruturado.*

Este conceito de estratégia é radicalmente distinto dos anteriores, os quais apenas distinguem como elementos da definição um estrategista e uma realidade na qual há coisas importantes e coisas secundárias.

Nesta acepção considera-se o conflito entre dois ou mais estrategistas ou jogadores que se enfrentam para ganhar um jogo. Cada jogador deve desenvolver uma estratégia para alcançar seu objetivo, vencendo a estratégia de seu oponente. Pode haver aqui estratégias de cooperação e estratégias de conflito entre os jogadores.

Os jogadores de bridge, por exemplo, desenvolvem os dois tipos de estratégias, uma vez que jogam em duplas. Mas o conflito é o dominante. Se eu ganho, meu oponente perde. Se meu oponente ganha, eu perco.

Neste caso, o planejamento estratégico começa pelo normativo, fixando objetivos necessários, mas o problema central

consiste em encontrar uma forma para que o objetivo seja possível ou realizável, considerando que o oponente, por sua vez, fará o mesmo.

Este conceito de estratégia é muito rico para a análise, mas tem várias limitações:

- i. os jogadores encontram-se no jogo por mero acaso e sem uma história prévia; suas relações de contradição derivam exclusivamente de seus papéis desportivos no jogo;
- ii. o jogo é um sistema bem-estruturado, que define com rigidez o permitido e o proibido quer quanto aos jogadores, quer quanto às jogadas. Assim, o número de jogadas é fixo e as jogadas possíveis são enumeráveis;
- iii. o problema do jogo é um problema bem-estruturado e tem soluções determinadas. A imaginação e a criatividade dos jogadores só podem ser aplicadas para desenvolver novas combinações de elementos previamente conhecidos, não para criar novos elementos. As regras do jogo estabelecem taxativamente os elementos que podem ser combinados nas estratégias;
- iv. a estratégia do jogo deve sujeitar-se às suas regras, que não podem ser ignoradas nem alteradas. Consequentemente, a estratégia é fechada e pode tornar-se rotina após muitas experiências, se for o caso de jogos mais simples;
- v. a estratégia deve obedecer rigidamente ao tempo de início e término do jogo; não há encadeamento de estratégias numa sucessão de jogos.

Todas estas limitações estão em clara contradição com a realidade do jogo social.

(d) *O estratégico como modo de vencer num jogo dialético.*

Nesta concepção os jogadores são atores sociais, situados historicamente como antagonistas. Seu envolvimento num conflito de objetivos não é desportivo e não se deve ao acaso.

Seus papéis no processo de produção social situa-os numa história de contradições inevitáveis. Assim, a situação de conflito é inerente à existência dos atores sociais e à própria existência da situação. Uma força social não pode existir sem a outra.

No sistema social as regras do jogo são flexíveis e modificáveis, os problemas que os jogadores enfrentam são quase-estruturados, as soluções não são conhecidas nem aceitáveis para todos, não existe data de início e término do jogo, pois trata-se de uma continuidade histórica; o final do jogo está aberto a muitas possibilidades, porque os jogadores podem criar novos elementos capazes de gerar a diferença entre vitória e derrota. O conceito de estratégia que adotaremos é o definido nesta quarta acepção. Ele não está alheio às discussões subjacentes aos outros conceitos. Com efeito, é necessário definir o importante como aquilo que é capaz de superar a oposição de outros, e é necessário também preocupar-se pela articulação do importante hoje com o importante no futuro.

Podemos voltar agora à pergunta central:

O que é uma estratégia?

Examinemos algumas definições interessantes para precisar nossa idéia.

Gabor:

Estratégia é a teoria do movimento em direção ao objetivo, onde o critério de decisão de cada movimento é obter o máximo de liberdade de jogo após cada decisão e resposta do oponente.

Clausewitz:

A estratégia é o uso do encontro para alcançar o objetivo da guerra. A tática revela o uso da força nos encontros e a estratégia o uso dos encontros para alcançar o objetivo da guerra.

Beaufre:

A base do jogo estratégico é a luta pela liberdade de ação própria e a aptidão para privar o oponente de sua liberdade de ação.

Essas três definições têm também em comum o fato de considerarem como natural a existência de oponentes em sistemas criativos impregnados de incerteza e problemas quase-estruturados. Basta ver os textos dos autores selecionados para verificar que estão plenamente conscientes das características especiais dos sistemas humanos criativos em que os atores lidam com problemas quase-estruturados. As diferenças de linguagem não afetam as coincidências de fundo.

Se quiséssemos explicitar a diferença entre o terceiro conceito de estratégia e o adotado por nós para abordar o planejamento situacional, poderíamos adotar qualquer uma das definições comentadas. A de Clausewitz é especialmente atraente e, usando nossa linguagem, poderíamos escrevê-la assim:

Tática é o uso ou aplicação de recursos escassos, visando uma mudança situacional imediata. Estratégia é o uso ou aplicação da mudança situacional visando alcançar a situação-objetivo. Desta forma, o encadecamento de operações táticas constrói a viabilidade da estratégia. A estratégia e a tática desenvolvem-se entre oponentes historicamente situados que, por serem atores criativos, não podem enumerar exaustivamente seus planos possíveis e, conseqüentemente, tentam resolver um problema quase-estruturado.

Esta precisão é irrelevante para aqueles que sempre compreenderam os problemas sociais como problemas quase-estruturados; ela constitui, porém, toda a diferença que existe para aqueles que analisam os problemas sociais como se fossem problemas da física e da química tradicionais.

PARTE II

OS FUNDAMENTOS DO PLANEJAMENTO SITUACIONAL

1

Em que Casos é Pertinente o Planejamento Situacional?

A proposta de planejamento situacional não é válida para qualquer realidade. Pelo contrário, é um método que pretende ser eficaz para uma determinada tipologia de situações. A problemática que ele pretende representar é a do conflito na mudança situacional.

Antes de prosseguir esta análise, é conveniente precisar duas questões metodológicas.

- i. Qual é a diferença entre enfoque metodológico e método?
- ii. O que se entende por validade de um enfoque e validade de um método?

Colocaremos primeiramente a idéia de que o enfoque metodológico é algo mais geral que um método. Por exemplo, o livro *Planejamento de Situações* (Fundo de Cultura Econômica, México, 1978) está bem mais próximo de um enfoque metodológico, enquanto que esta proposta está mais próxima do que poderíamos chamar de método. 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 inter-relações, capazes de representar as relações direcionais e causais de uma tipologia de problemas passíveis de intervenção social por parte de um ator. O método, por sua

vez, é o desenvolvimento de um enfoque metodológico até adequá-lo à especificidade de uma problemática concreta e precisá-lo em seus principais procedimentos operacionais.

Desta explicação deduzem-se duas conseqüências:

- (a) que o método pode ter validade mais restrita que o enfoque metodológico;
- (b) que o método é um procedimento operacional.

Deixemos claro, então, que o livro *Planejamento de Situações* é algo mais que um enfoque metodológico, e a proposta deste trabalho é algo menos que um método.

A validade de um método pode ser analisada de muitos ângulos. Optamos aqui por enfatizar a idéia de capacidade de um enfoque ou método de planejamento para representar a natureza da problemática real a que pretende servir. Como conseqüência, colocamos em lugar secundário, por agora, a viabilidade da própria prática do método nas condições iniciais de um caso real, as quais podem ser precárias.

No entanto, o conceito de validade supõe uma adequação da complexidade do método à necessidade real de explicação e intervenção que o caso exige. Isto é, um método pode chegar a ser inválido ou ineficaz tanto por ser exageradamente complexo para uma realidade simples, como por ser demasiado simples para servir de ajuda numa realidade muito complexa. Existe, portanto, o perigo de sobredimensão e subdimensão de um método em suas relações com a prática. Por exemplo, o método de planejamento situacional seria sobredimensionado, e em conseqüência desnecessariamente complexo, para tratar de situações de pleno consenso e ausência de conflito. O chamado planejamento normativo, por sua vez, está subdimensionado e, portanto, demasiado simples para tratar dos problemas do planejamento da transformação social e da administração conflituosa.

Na concepção de um método de planejamento, o importante é sua eficácia social e não sua viabilidade prática, plena e imediata.

Um método novo não pode simplesmente adaptar-se à informação disponível, às organizações existentes e ao estilo de práticas estabelecidas. Um novo método demanda nova informação, novas organizações,

novas práticas e novas mentalidades. Por vezes isso exige novos atores. Assim ocorreu com o planejamento normativo que, entre outras coisas, forçou o desenvolvimento da contabilidade social, a criação dos atuais gabinetes de planejamento e o estabelecimento de uma prática de planejamento até então inexistente.

Feitos estes esclarecimentos, podemos dizer que o enfoque metodológico, ou a família metodológica do planejamento estratégico, à qual pertence o planejamento situacional, pretende ser válido para formações sociais que apresentam alguns dos seguintes problemas:

- i. a reprodução do sistema é conflitante;
- ii. algumas forças sociais de peso atuam com o objetivo de reformar ou transformar o sistema;
- iii. as relações do sistema planejado com outros sistemas é conflitante, pois são relações de dependência, dominação ou mistas;
- iv. os objetivos dos atores que planejam são algo mais que meras conquistas econômicas, mensuráveis em termos de contabilidade nacional;
- v. reconhece-se a existência de oponentes em luta, como consequência dos pontos I e II, e daí surge a necessidade do enfoque do planejamento a partir de qualquer posição de poder, do governo do estado ou da oposição, e por qualquer força social; reconhece-se também que os atores não são homogêneos e que os oponentes podem estar no interior de um mesmo ator;
- vi. o mero planejamento econômico revela-se ineficaz, surgindo a necessidade de integração do planejamento político, como decorrência dos pontos I, II e III.

A práxis a partir da qual foi inicialmente teorizado este enfoque metodológico foi a tentativa de transformação social no período de Allende no Chile; produziu-se então um tríplice divórcio entre o planejamento econômico normativo (que ficou relegado a meras fórmulas), a condução econômica (que impôs autonomia em relação ao planejamento formal) e a condução política (que não considerou nem o planejamento

formal nem as conseqüências da condução econômica). Foi esta experiência rica e frustrada que inspirou o livro *Planejamento de Situações*, enquanto enfoque de planejamento que pretende integrar estes três aspectos.

Uma visão retrospectiva daquele processo histórico concreto indica que ele pode repetir-se, com traços distintos, em outras circunstâncias históricas e com outros propósitos. Esta é uma validade possível do método de planejamento situacional.

Mais tarde, porém, uma vez desenvolvido o enfoque metodológico, ficou evidente sua aplicabilidade geral em casos de governos democráticos, onde existem diversos atores em situações de poder compartilhado.

Em outras palavras, independentemente do caso que originou a formulação teórica do planejamento situacional, o enfoque é aplicável, em qualquer caso de condução, em situações de conflito de graus e tipos diversos. Ele é especialmente pertinente num sistema democrático onde um ator nunca tem poder absoluto. O planejamento situacional é um planejamento democrático.

2

O Conceito de Situação

Hamlet: *Vedes essa nuvem cuja forma é semelhante ao camelo?*

Polônio: *Por Deus! É mesmo muito semelhante a um camelo.*

Hamlet: *Talvez se pareça com um furão.*

Polônio: *O lombo é igual ao de um furão.*

Hamlet: *Ou uma baleia?*

Polônio: *Igual a uma baleia.*

Esta citação de Shakespeare mostra muito bem que a realidade que observamos e explicamos está, em parte, em nós mesmos.

O próprio conceito de conflito obriga a entender a realidade sob diversos pontos de vista. Por isso, para cada ator social, a realidade em que vive é uma situação diferente.

O conceito de situação tem antecedentes ilustres. Gramsci desenvolveu uma análise das correlações de forças e dos conceitos de estratégia, tática e plano estratégico. Fez também uma interessante distinção entre movimentos e fatos orgânicos e movimentos e fatos conjunturais, ou ocasionais, que ocorrem na situação. Poderia dizer-se que em Gramsci o conceito de situação não está limitado a uma apreciação do presente: é também uma categoria para conceber o futuro e explicar o passado. (Antonio Gramsci, *Antologia de Manuel Sacristan*, Siglo XXI, p. 40).

No entanto, as contribuições mais enriquecedoras para o conceito de situação provêm dos filósofos e psicólogos. A idéia de estar envolvido numa situação, de ser e fazer numa situação, assim como conhecer e explicar dentro ou desde uma situação, é uma contribuição de pensadores como Heidegger (*O Ser e o Tempo*, 1927), Sartre (*O Ser e o Nada*, 1943), Gadamer (*Truth and Method*, 1975) e Ortega y Gasset (*História como Sistema*, 1936).

A insatisfação em relação ao conceito de causalidade das ciências naturais está certamente associada ao surgimento do conceito de situação. Taylor e Bogdam colocam o problema desta maneira:

Em contraste com o enfoque das ciências naturais, os fenomenologistas opuseram o conceito de verstehen de Max Weber (1968) como modo de entender em nível pessoal os motivos e as crenças por trás das ações das pessoas. (Taylor, S. Y. e Bogdam, F, Introduction to Qualitative Research Methods, Wiley, 1984, p. 2).

A palavra *verstehen* pode ser traduzida como “compreender de dentro”, na perspectiva de alguém que está situado na realidade que tenta explicar.

Sobre o significado deste conceito, Blaug diz:

O termo alemão verstehen significa compreender de dentro, por meio da intuição e da empatia, como oposto ao conhecimento de fora, por meio da observação e do cálculo; em outras palavras, o conhecimento na primeira pessoa é inteligível para nós como seres humanos, ao invés do conhecimento na terceira pessoa, que pode não corresponder a nada que possa ser entendido em termos humanos. (Mark Blaug, The Methodology of Economics, Cambridge University Press, 1980, p. 47).

Na linguagem hermética de Heidegger, poderíamos dizer:

Ser no mundo não é estar dentro no sentido espacial; é encontrar-se (befindlichkeit), compreendendo, ou compreender, encontrando-se. (José Gaos, Introducción a El Ser El Tempo de Martin Heidegger, FCE, México, 1951, p. 51).

Compreender a realidade encontrando-se nela é a forma de conhecer do homem de ação. Esta forma de conhecer tem características

muito especiais, como assinala Ortega, mas para nós a explicação situacional não é oposta ao cálculo, mas uma forma de reflexão diferente do cálculo racionalista. É justamente um cálculo situacional, uma reflexão “de dentro”. A explicação situacional é consciente de sua cegueira quanto a outras explicações, esforça-se por combatê-la mas ao mesmo tempo reconhece a impossibilidade de eliminá-la completamente. O que a distingue do diagnóstico, supostamente objetivo, não é o rigor científico. Pelo contrário, o diagnóstico é cego à sua cegueira e, por conseguinte, é menos rigoroso.

A profundidade do pensamento de Ortega levou-o a destacar a razão vital, que é situacional, em detrimento da razão abstrata. Numa primeira tentativa, Ortega destaca a circunstância como restrição da realidade situacional particular que o homem vive:

Encontramo-nos como um poeta a quem se obriga a usar uma métrica determinada. Esta métrica forçada é a circunstância. Vive-se sempre uma circunstância única e inevitável. É ela quem nos dá o perfil ideal do que há que se fazer. (Op. cit., p. 72)

Nesta citação considera-se a idéia da ação, e seus problemas e possibilidades na circunstância.

Mais adiante, no livro citado, o autor precisa seu pensamento da seguinte forma:

Em princípio, é sempre possível arrancar algum sentido da expressão de uma idéia. Em todo dizer transparece algum significado. Mas esse sentido qualquer não é o autêntico sentido da expressão. A razão disto está no fato de a linguagem ser, por natureza, equívoca. Não há nenhum dizer que diga, sem mais, o que quer dizer. Diz apenas uma pequena parte do que tenta: o resto mal diz ou dá por sabido. Esta deficiência da linguagem é congênita. Se ao falar houvesse que dizer efetivamente tudo o que se pretende dizer, de forma a eliminar o equívoco, a linguagem seria impossível. (Op. cit. p. 95).

A situação fala por si mesma e complementa a linguagem formal, dando-lhe um significado isento de equívocos. O contexto situacional complementa o texto da linguagem nas conversações, da mesma forma que o contexto situacional complementa a explicação do texto situacio-

nal pertinente à prática da ação vital. O significado não existe fora da situação.

Prosseguindo na citação de Ortega:

O que de fato manifestamos apóia-se em inúmeras coisas que silenciemos. A linguagem existe graças às possibilidades de reticência e aquilo que efetivamente enunciamos vive daquilo que, por ser sabido, cala-se. Este complemento que se cala e que é sempre bem mais que o dito em cada frase, o conhecemos por diferentes vias. Sobre tudo pelo que foi dito antes e pelo que se dirá em seguida. Todo texto se apresenta por si próprio como pagamento de um contexto. Mas texto e contexto, por sua vez, supõem e fazem referência a uma situação devido a qual todo aquele dizer surgiu. Esta situação real, a partir da qual se fala ou se escreve, é o contexto geral de toda expressão. A linguagem atua sempre referindo-se a ela, implicando nela e solicitando-a. (Op. cit, p. 95).

O conceito de situação torna explícito o interlocutor que, no conflito extremo, é o oponente. Por isso, explicar a realidade em que se vive supõe necessariamente considerar o papel dos outros atores e penetrar em suas explicações. De outra forma a explicação é incompleta, desligada de seu contexto situacional.

Esta é outra contribuição de Ortega ao conceito de situação. Em suas próprias palavras:

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 circunstância. Queiramos ou não, temos sempre presente e patente nossa circunstância; por isso nos entendemos. Mas, para entender o pensamento de outro, temos que nos fazer presentes em sua circunstância. Sem isso, seria como se de um diálogo possuíssimos apenas o que diz um dos interlocutores. (Op. cit, p. 95).

Esta última frase de Ortega toca a fundo o problema de conhecer a realidade, e torna patente 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 os outros atores. O relato deste diálogo é assumido por um dos atores de forma inteiramente consciente do texto e contexto situacional, os quais fazem coabitante de uma realidade conflitante que admite outros relatos. Minha explicação é um diálogo com a situação, onde coexistio com o outro.

Uma última característica do pensamento de Ortega pertinente à nossa análise é a forma como ele concebe a história. Sua teoria da história é perfeitamente coerente com a teoria situacional, pois assume que ela está viva na situação presente. Sobre este ponto ele diz:

Esse passado é passado não porque passou para outros, mas porque faz parte de nosso presente, do que somos na forma de haver sido, em suma, porque é nosso passado. A vida como realidade é absoluta presença: não se pode dizer que há algo se não é presente, atual. Assim, se há passado, ele existirá como presente e atuando agora em nós (Op. cit. p. 52).

Frente à razão pura, físico-matemática, há, portanto, uma razão narrativa. Para compreender algo humano, pessoal ou coletivo, é preciso contar uma história. Este homem, esta nação faz tal coisa e é assim porque antes fez tal outra coisa e foi de outro modo. A vida somente fica um pouco transparente ante a razão histórica. (Op. cit. p. 53).

A história é ciência sistemática da realidade radial que é a minha vida. É, portanto, ciência do mais rigoroso e atual presente. Se não fosse ciência do presente, onde iríamos encontrar esse passado que lhe serve de tema? O oposto, que é o mais comum, consiste em fazer do passado uma coisa abstrata e irreal que ficou inerte ali em sua data; o passado, porém, é a força viva e atuante que sustenta nosso hoje. Não há actio in distans. O passado não está ali, em sua data, mas aqui, em mim. O passado sou eu, ou seja, minha vida. (Op. cit. p. 60).

A vida humana é o que é em cada momento, tendo em conta um passado que ainda existe e atua no presente. (Op. cit. p. 60).

Este ponto é vital para o planejamento situacional: não há ação na distância, atua-se apenas no presente.

Em síntese, Ortega nos diz que:

- i. a situação é uma imposição ao ator social;
- ii. a ação não tem significado fora da situação;
- iii. explicar algo é dialogar com a situação; o diagnóstico é um monólogo;
- iv. a história está presente na situação;
- v. não há ação na distância; atua-se apenas no presente.

Outro pensador arguto acerca do conceito de situação é Hans Georg Gadamer, que contribui de outra perspectiva interessante: a impossibilidade da explicação objetiva e completa da realidade em que estamos situados.

Esta citação de Gadamer é bastante ilustrativa a respeito:

A própria idéia de uma situação significa que não estamos fora dela e, conseqüentemente, que estamos incapacitados de ter algum conhecimento objetivo da mesma. Estamos sempre dentro da situação, e esclarecê-la é uma tarefa que nunca se completa inteiramente (...). Existir historicamente significa que o conhecimento sobre si próprio nunca pode completar-se. (Truth and Method, pp. 208-209).

O conceito de situação desenvolvido em *Planejamento de Situações* (F.C.E., México, 1980, pp. 62-121) tenta abordar tal complexidade e levar a categoria de formação social a um plano operacional. Para isso, é necessário:

- i. tornar possível a distinção e periodização das mudanças sociais que se produzem na formação social, segundo o critério do ator dentro da situação;
- ii. selecionar, na totalidade concreta, os aspectos que em cada caso são relevantes para a ação de um ator específico dentro da realidade explicada; como consequência, toda explicação da realidade é, em parte, uma explicação de si mesmo;
- iii. identificar os planos da realidade que condicionam e determinam as restrições, capacidades e possibilidades dos atores para

produzir eventos capazes de atingir os objetivos que se propõem;

- iv. precisar quem explica a realidade e reconhecer que tal explicação é uma forma específica de compreendê-la em relação aos propósitos do ator e à situação deste na realidade; toda explicação tem um autor que devemos identificar; a explicação média dos atores é a explicação de ninguém; toda explicação é relativa à situação do ator que explica;
- v. reconhecer que o ator a partir do qual se explica a realidade é um entre vários atores que nela coexistem com diferentes propósitos; portanto, esta realidade admite várias explicações distintas, igualmente verificáveis em função do lugar que se toma como centro de observação e ação;
- vi. compreender que as afirmações anteriores não contradizem a existência de leis objetivas e de processos criativos objetivos e independentes de nossa situação, vontade e percepção.

Uma asserção explicativa é verificável ou refutável em relação à situação do ator que explica. Assim, somos obrigados a admitir que existe mais de uma verdade verificável.

Recordemos o exemplo de Putman: duas crianças exploradoras, A e B, situadas em dois planetas distintos, disparam ao mesmo tempo suas pistolas de fogos de artifício. Isto é o que afirma um observador. No entanto, A afirma ter disparado primeiro, e o mesmo assegura B. Na realidade, ambos dizem sua verdade relativa à posição ou situação que ocupam no espaço.

No exemplo de Putman as duas verdades são verificáveis por cada criança exploradora, porque a velocidade do movimento da luz responde a uma lei objetiva independente da nossa vontade, interesses e posição na realidade. Isso permite a A afirmar que sua luz saiu primeiro. Mas o mesmo argumento serve a B, de sua posição de lançamento.

Mais ainda, é com base nessa lei objetiva que um observador equidistante de ambos pode afirmar que A e B dispararam ao mesmo tempo.

Neste relato situacional há, portanto, três verdades verificáveis empiricamente. O conceito de diagnóstico pode “dar conta” desta comple-

xidade? De quem é a verdade assumida pelo diagnóstico? Ela pode ser uma a única? Qual é a verdade objetiva? A explicação contida no diagnóstico de um plano econômico é a verdade de quem?

Uma explicação não é independente de quem explica, para quem explica, de que posição explica e para quem explica.

Uma explicação situacional é sempre feita por *nós* ou *eles*, como observadores intelectuais ou como atores. Portanto, é importante distinguir *minha* explicação da explicação dos *outros* e precisar se trata de um ator ou de um observador.

O ato prévio à explicação de uma situação consiste em distinguir, mesmo que imperfeitamente, o que chamamos *situação* e o que chamamos *cenário*, *pano de fundo da cena* ou *entorno*. Esta distinção supõe favorecer certos critérios. Já de início, serão nossos critérios (não *deles*); mesmo assim, um mesmo ator pode distinguir diferentes situações ara diferentes propósitos, a partir de uma mesma realidade.

Dessa forma, existem muitas maneiras de distinguir o sistema-situação, com suas fronteiras difusas, do cenário, que apenas nos interessa como tal. A situação assim definida constitui um espaço de produção social onde nós desempenhamos um papel, assim como nossos oponentes, e onde tudo o que ocorre em termos de produção social depende de nós e deles, em interação com o cenário que nos envolve a todos.

Para abordar a dimensão subjetiva de uma explicação situacional podemos recorrer à categoria de *distinção*, com o significado que lhe dá Spencer Brown (*The Laws of Forms*, Allen and Unwin, 1969, Londres; Julian Press, 1972, N.York):

Uma distinção divide o mundo em duas partes, esse e este, o entorno e o sistema, nós e eles, etc. Uma das mais fundamentais de todas as atividades humanas é fazer distinções. (Francisco Valera, *Principles of Biological Autonomy*, North Holland, N. York, 1979).

A partir do conceito de distinção, Spencer Brown chega à categoria de *indicação*. Com efeito, quando a distinção faz-se em função de um propósito concreto por quem distingue, fala-se de uma *indicação*.

Nesse sentido, a explicação da situação, em nossa própria auto-referência, é um encadeamento de indicações. Indicam-se problemas, nós causais, seqüências entre os nós, iniciativas, respostas, etc.

Como formulação teórica, o planejamento situacional parte de uma indicação que engloba um espaço de relações de produção social apenas compreensível se quem indica está dentro do espaço indicado.

A indicação do ator não é motivada pelo mero propósito de conhecer, mas de atuar e alterar a realidade compreendida no espaço indicado. A indicação é nossa forma de dividir o mundo para atuar sobre ele. Por conseguinte, uma determinada realidade admite muitas indicações.

No planejamento normativo a explicação da realidade é designada por diagnóstico, e supõe-se que ele deva ser uno e único para ser rigoroso. Mas, se reconhecemos que a força que planeja está dentro do sistema planejado e que este também contém oponentes com capacidade de explicar e planejar, fica evidente que poderão existir vários diagnósticos sobre uma mesma realidade. Assim, o diagnóstico não pode ser ao mesmo tempo único, rigoroso e objetivo. É aqui que surge a necessidade da explicação situacional.

Num processo social contraditório e conflitante a realidade consiste não apenas naquilo que eu creio que é, mas também naquilo que os outros creem que é. Isto é de importância fundamental para o planejamento estratégico, porque o cálculo interativo exige tentar conhecer as motivações e ações possíveis do oponente, sendo que elas não dependem da minha explicação situacional, mas da sua explicação.

Para compreender melhor nosso interesse teórico pelo caso em que o ator que indica está dentro do espaço indicado, talvez seja interessante examinar uma gama mais ampla de relações possíveis entre o ator que explica e a realidade explicada.

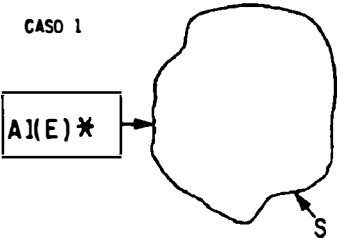
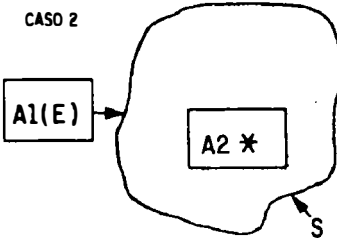
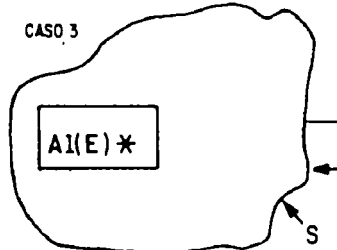
A realidade não é a mesma, e portanto não pode ter a mesma explicação por parte dos diferentes atores sociais que ocupam situações diferentes no sistema explicado. No esquema que se segue, apresentam-se seis casos possíveis de combinação das seguintes variáveis:

- i. a identidade do ator que explica;
- ii. a posição da qual explica (dentro ou fora do sistema);
- iii. a referência ou ponto de vista que o ator conscientemente tenta assumir na explicação.

Neste esquema, (E) indica o ator que explica, e sua identidade é indicada por A1 ou A2. O asterisco (*) após a identidade do ator mostra

o ponto de vista assumido. Por exemplo, (E) A1 mostra que o ator A1 explica, A2* indica que tal explicação tenta assumir o ponto de vista de A2.

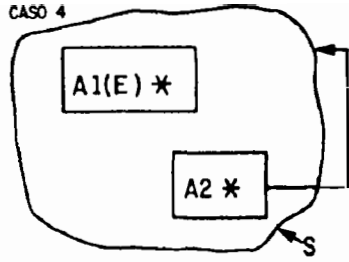
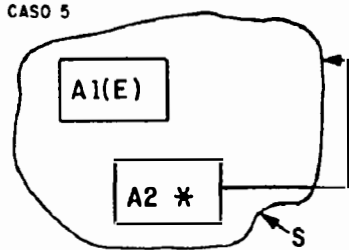
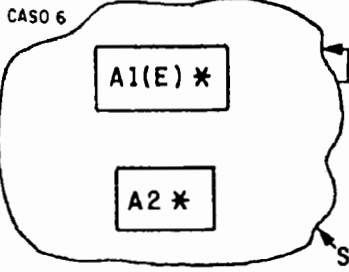
A análise destes casos é instrutiva na medida em que revela a falta de rigor e precisão do diagnóstico tradicional.

ALGUNS CASOS POSSÍVEIS DE EXPLICAÇÃO DA REALIDADE	
CASO 1 	1) O ATOR LOCALIZA-SE FORA DA SITUAÇÃO - SISTEMA 2) SUA EXPLICAÇÃO É EXTERNA AO SISTEMA E DISTANTE (O HISTORIADOR QUE NARRA, O OBSERVADOR NÃO COMPROMETIDO, etc)
CASO 2 	1) O ATOR QUE EXPLICA LOCALIZA-SE FORA DO SISTEMA 2) SUA EXPLICAÇÃO TENTA SER INDICAÇÃO DO OUTRO (A2) (O HISTORIADOR QUE SE COLOCA)
CASO 3 	1) O ATOR QUE EXPLICA LOCALIZA-SE DENTRO DA SITUAÇÃO 2) SUA EXPLICAÇÃO IGNORA O OUTRO E EXPRESSA SÓ SEU PONTO DE VISTA (SUA PRÓPRIA INDICAÇÃO OU A EXPLICAÇÃO EGOCÊNTRICA)

Nos primeiros casos, o ator que explica se coloca fora do sistema e pode representar a atitude do historiador ou de um observador estrangeiro em trânsito, narrando um processo social que não vive e sobre o qual não quer nem pode tomar decisões.

O terceiro caso indica um ator, que de dentro da situação ignora taticamente a existência do outro. É a explicação egocêntrica.

Já os outros três casos mostram as distintas possibilidades explicativas do *eu* e do *outro* (A1 e A2) enquanto atores situados dentro de uma realidade na qual vivem e que os compromete.

CASO 4 	1) O ATOR LOCALIZA-SE DENTRO DO SISTEMA 2) A EXPLICAÇÃO É POLICÊNTRICA (ARTICULA A EXPLICAÇÃO DOS OUTROS EM FORMA SUBORDINADA A PRÓPRIA, A EXPLICAÇÃO DO EU DOMINA A DO OUTRO)
CASO 5 	1) O ATOR LOCALIZA-SE DENTRO DO SISTEMA 2) SUA EXPLICAÇÃO É EXCÊNTRICA E UNILATERAL (EU EXPLICO COM A MENTALIDADE DO OUTRO E SÓ CONTEMPO SUA EXPLICAÇÃO)
CASO 6 	1) O ATOR LOCALIZA-SE DENTRO DO SISTEMA 2) A EXPLICAÇÃO É POLICÊNTRICA, MAS DOMINADA PELA INDICAÇÃO DO OUTRO DE ONDE SE ARTICULA DOMINADAMENTE A MINHA. EU SOU VISTO PELO OUTRO SEGUNDO SUA EXPLICAÇÃO FEITA POR ELE

O asterisco mais largo indica o ponto de vista assumido como dominante na explicação.

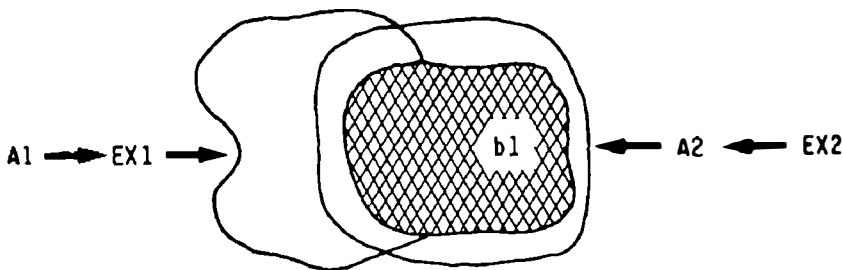
A explicação produzida por um ator não é, pois, independente de quem explica, para quem explica, de que posição explica e frente a quem explica.

Esta idéia confirma que a explicação ou apreciação situacional refere-se a um conceito complexo de realidade e à dimensão subjetiva que ela tem para quem explica.

Assim, a realidade consiste não apenas no que é *verdade* para alguém, mas também no que os outros crêem que é verdade em suas respectivas auto-referências.

Realidade e verdade não são a mesma coisa. A crença dos homens numa Terra plana foi uma realidade, hoje considerada falsa segundo o ponto de vista das ciências. Enquanto acreditaram nisso, agiram em conformidade com a idéia.

As categorias de situação e de explicação situacional demandam, portanto, uma nova precisão do conceito de realidade. Isto é de importância fundamental para o planejamento situacional, porque o cálculo interativo exige tentar conhecer as ações possíveis do oponente, e tais ações não dependem de minha explicação situacional, mas da explicação do oponente, seja ela verdadeira, falsa, racional ou irracional segundo o meu ponto de vista.



Suponhamos que o ator A1 aprecie a realidade de tal forma que defina seu objetivo como sendo b1, o mesmo fazendo o ator A2. Mas ambos explicam a realidade de forma distinta. A1 fórmula a explicação EX1 e, em consequência, o objetivo b1 só será parcialmente alcançável para ele caso não se altere a realidade Rs, que limita seu sucesso.

Inversamente, A2 formula a explicação EX2 e, em consequência, o objetivo b1 será plenamente alcançável nas condições presentes.

Suponhamos também que um observador independente A3 tenha a mesma teoria que A1. Qual a validade da teoria de A1 e A3 para explicar a ação mais provável de A2?

Vemos aqui que, independente de qual seja a teoria que melhor corresponda à realidade, a teoria de A1 e A3 não pode inferir o plano de A2 e a teoria de A2 não pode explicar a ação de A1.

Por que se produz tal impotência explicativa? Simplesmente porque cada ator tem uma explicação egocêntrica do problema, preocupa-se apenas com sua própria auto-referência e ignora a dos outros. Conseqüentemente, o resultado será:

- i. A1 não poderá explicar a ação de A2;
- ii. A2 não poderá explicar a ação de A1;
- iii. A3 não poderá verificar sua teoria geral sobre o comportamento de ambos os atores;
- iv. se a teoria de A1 é correta, o objetivo b1 poderá ser atingido, mas A2 tentará atingi-lo sem que A1 possa explicar tal “irracionalidade”;
- v. se a teoria de A2 é correta, o objetivo b1 será alcançado e A1 não poderá entender como A2 alcançou tal resultado “impossível”;
- vi. A3 poderá verificar que sua previsão sobre o cumprimento de b1 é correta ou falsa, segundo a teoria que se mostre mais eficaz para abordar a situação, mas enquanto mantiver uma explicação egocêntrica não conseguirá entender a totalidade do problema.

O planejamento situacional obriga a considerar uma explicação policêntrica da realidade. Não fosse assim, uma força não poderia cumprir a condição elementar de entender seu oponente, conhecê-lo e introduzir-se na sua auto-referência para preparar respostas antecipadas às suas ações possíveis.

A diferença entre o diagnóstico, ou explicação egocêntrica, e a policêntrica pode ser observada no seguinte caso simplificado.

Suponhamos que o ator A1 no espaço ES1 explique a marginalidade social na situação como sendo dependente de dois fatores: (a) deficiências de educação e (b) desinteresse e desmotivação.

EX1(a,b)

EX1 = Explicação egocêntrica de A1 sobre a marginalidade social

a

b

a = deficiências de educação

b = desinteresse e desmotivação

Conforme sua explicação, o ator A1 buscará reduzir a marginalidade social atuando sobre a educação e as motivações.

Por sua vez, o ator A2 no espaço ES2 explica o mesmo problema da seguinte forma:

EX2(x,y)

EX2 = Explicação egocêntrica do ator A2 sobre a marginalidade social

x

y

x = relações de propriedade dos meios de produção

y = valores individualistas do sistema capitalista

Assim, o ator A2 buscará alterar as relações de propriedade e o sistema de valores.

Independente de qual seja a teoria mais correta, nenhuma dessas explicações egocêntricas é suficiente para o cálculo interativo das possíveis ações de cada ator. Para ter eficácia no conflito com o oponente, é necessário explicar policentricamente a situação.

Note-se que o plano de cada ator deve obedecer a um duplo critério de eficácia:

- i. ter potência para alterar as condições da marginalidade social;
- ii. vencer a resistência dos oponentes ao seu plano para enfrentar a marginalidade social.

A explicação racionalista e egocêntrica satisfaz ao primeiro critério de eficácia, caso seja correta, mas é claramente insuficiente para explicar a natureza da resistência dos oponentes.

As respectivas explicações situacionais dos atores A1 e A2 são apresentadas no Quadro adiante; nele, o elemento dominante de cada explicação é caracterizado pela letra minúscula.

A explicação policêntrica considera algo como o produto cartesiano das visões dos distintos atores, mas determinada e articulada pela visão própria. No esquema, os elementos da explicação própria aparecem em maiúsculo, para indicar que as outras visões entram na minha explicação da realidade, quer referindo-se à conduta dos outros, quer subordinando-se à determinação dos elementos destacados pela explicação própria.

O importante na explicação policêntrica é identificar o papel da explicação do outro na manutenção ou eventual solução do problema.

EX1 x (EX2)

Explicação policêntrica do ator A1
no espaço ES1

(A, x)	(B, x)
(A, y)	(B, y)

EX2 x (EX1)

Explicação policêntrica do ator A2
no espaço ES2

(a, X)	(b, X)
(a, Y)	(b, Y)

No caso da explicação situacional policêntrica do ator A2, o fator a (deficiência de educação) está determinado por X (relações de proprie-

dade dos meios de produção) e por Y, (valores individualistas do sistema). O mesmo ocorre com o fator *b* (desinteresse e desmotivação) que também está determinado por X e Y. Se eu sou o ator A2, *minha* explicação policêntrica no espaço ES2 compreende o espaço mais restrito no qual explica o ator A1.

A explicação policêntrica sempre faz uma previsão da conduta do oponente baseando-se em sua própria auto-referência explicativa, e considera a explicação do *outro* como parte da realidade abrangida pela explicação própria. As explicações dos *outros* são realidades que não devem ser ignoradas, na medida em que desempenham um papel no funcionamento do sistema social.

Conseqüentemente, não se trata de fazer uma “colagem” com as diversas explicações, mas de:

- i. considerar que a explicação do *outro* é parte da realidade que deve ser explicada;
- ii. considerar que a explicação do *outro*, e não a *minha*, na sua visão egocêntrica, é a que motiva sua ação e seus planos;
- ii. considerar que *minha* explicação policêntrica tem que se articular, de forma dominante e coerente, com as outras explicações, precisando o papel que jogam no funcionamento do sistema.

Se sairmos do plano do entendimento das ações, comportamento, condutas e cálculos dos outros atores e passarmos ao plano da explicação dos efeitos causados ou causáveis por tais atos, o problema passa a ser outro. Se o ator A1, dada sua auto-referência explicativa, crê ou sente que ao se produzir W o efeito real será Z, idêntico ao que ele estima necessário alcançar, isto não quer dizer que tal proposição se verificará na realidade. Com efeito, a auto-referência explicativa do ator A1 pode estar errada e não ocorrer por uma lei de imputação causal.

Ao contrário, é possível que a repetição da experiência indique que, ao se produzir W nas condições vigentes, a conseqüência mais provável será J. Portanto, se não queremos fazer uma previsão dos planos do oponente, mas de suas conseqüências, temos de sair da auto-referência do oponente e buscar um fundamento na teoria que nos parecer

mais potente. Naturalmente, essa teoria que nos parece mais **válida não** escapa, em alguma medida, da nossa auto-referência **explicativa**. Há aqui, portanto, dois momentos explicativos:

Primeiro momento: entrar na auto-referência do oponente para, a partir de sua explicação situacional, poder fazer uma previsão de seus planos. Este primeiro momento explicativo é verificável pela técnica de jogos, pela simulação humana ou pela opinião de especialistas, por se tratar de um processo tipicamente criativo.

Segundo momento: sair da auto-referência do oponente para buscar a lei causal, ou o processo iniciativa-resposta que nos ajude a explicar as conseqüências do decidido ou produzido pelo oponente (ou seja, as conseqüências do calculado no primeiro momento). Este segundo momento é verificável pelas técnicas de simulação matemática ou modelos matemáticos, caso se trate de processos repetitivos sujeitos às leis ou comportamentos. Mas se os efeitos constituírem respostas criativas, entramos em cheio no cálculo interativo, com suas ferramentas próprias de processos criativos.

A situação é a explicação da realidade, elaborada por uma força social em função da sua ação e da sua luta com outras forças sociais. Ela refere-se ao ator da explicação, seus oponentes e aliados, suas ações, às ações de seus oponentes e aliados, assim como à realidade social construída no processo social. Essa realidade apresenta-se como dada num certo momento da formação social, mas é produto da luta constante por manter, reproduzir e transformar o sistema.

Esta explicação situacional é alternativa ao conceito tradicional de diagnóstico, e tem as seguintes características:

- i. é uma indicação, porque é uma explicação que distingue algumas variáveis do sistema social com o propósito definido de alimentar uma alteração do mesmo conforme o plano estabelecido;
- ii. é uma explicação ativa porque, não sendo de um pesquisador distante, é feita pelo próprio ator envolvido na ação, e ele o faz para fundamentar sua ação e medir antecipadamente suas conseqüências;
- iii. é uma explicação auto-referencial, porque não é feita para servir apenas ao propósito definido do ator mas também ao ponto de vista deste ator. O ator que explica a realidade só vê aquilo que ela permite ver e entender, a partir do lugar e do papel que desempenha no sistema de produção social;
- iv. é uma explicação parcialmente auto-confirmante, porque o ator que explica verá sua explicação comprovada, caso tenha êxito em seu plano, e este êxito depende, em parte, da vontade e da força colocadas na sua ação;
- v. é uma explicação policêntrica, porque o ator que explica numa realidade conflitante deve também explicar segundo a auto-referência dos outros, e precisar o papel dessas outras explicações na sua própria;
- vi. é uma explicação dinâmica, porque tentar captar a realidade como um processo mutante exige, para compreender seu significado, não apenas a sincronia do momento presente mas sua diacronia histórica e suas tendências futuras;
- vii. é uma explicação totalizante, porque abarca as distintas dimensões da realidade e, conseqüentemente, cruza os âmbitos artificiais compartimentados pelas ciências sociais. O político, o econômico, o cultural, o cognitivo, etc. são apenas dimensões parciais de uma realidade complexa. A situação refere-se a um momento do processo de produção social;
- viii. é uma explicação que tenta ser rigorosa, porque procura refutar-se a si mesma a fim de ser não apenas a explicação dominante para mim, por ser a minha própria explicação, mas a

mais potente para compreender o processo no qual atua. Favorecendo esta explicação rigorosa, embora não objetiva, estão as categorias situacionais para compreender a totalidade de um sistema;

- ix. é uma explicação recursiva, porque é aplicável a distintas coberturas da totalidade e das relações entre situação e cenário. Assim, podemos falar de situação referente a um microp problema (espaço singular ES), a um problema (espaço particular EP), a um setor, a uma região ou a uma situação nacional (espaço geral EG);
- x. é uma explicação do estado de equilíbrio dinâmico do sistema social. A situação é como é porque é o produto resultante dos conflitos, concorrência e contradições das forças sociais com objetivos conflitantes.

3

Precisão e Medição de Situações

Na explicação de uma situação, na definição de um projeto, no desenho de uma situação-objetivo ou na referência a um elemento de uma situação, surge sempre o problema de precisar uma realidade atual ou potencial numa forma que se distinga claramente de outra. Em outras palavras, enfrentamos o problema de *descrever* com rigor, como um passo prévio ao ato de explicar com precisão.

Este problema confunde-se, muitas vezes, com outro: como podemos medir uma realidade?

Em poucas palavras, tentaremos mostrar que esta última pergunta nem sempre é pertinente, devendo ser substituída por esta:

Como podemos precisar uma realidade?

Chamemos *precisar* ao ato de designar uma realidade situacional, ou um seu elemento, de forma claramente distinguível. Esta precisão supõe uma caracterização (qualitativa) e um dimensionamento (quantitativo). Assim, ao dizer que a marginalidade social na cidade de Caracas, em 1983, é formada, principalmente, pela população que vive à margem dos serviços públicos, fora da escala de mobilidade social e realizando trabalhos de muito baixa produtividade, bem ou mal nós precisamos a condição de marginalidade nos seguintes planos:

- i. população que vive à margem dos serviços públicos, fora da escala de mobilidade social e realizando trabalhos de muito baixa produtividade (caracterização);

- ii. renda inferior a 800 bolívares (dimensionamento);
- ii. em 1983 (dimensionamento temporal);
- iii. na cidade de Caracas (caracterização).

As propriedades de um elemento, que constituem asserções e satisfazem às condições de verdadeiro ou falso, ou expressam outros “atos de fala” não verificáveis como verdadeiros ou falsos, representam qualidade e se expressam em variáveis lingüísticas.

As propriedades de um elemento que satisfazem à lei da soma representam quantidades e se expressam em números, em intervalos numéricos ou em hierarquias indicativas de maior ou menor.

As variáveis lingüísticas não são números, mas palavras ou orações, numa linguagem natural ou artificial. Por exemplo, a altura e a cor são variáveis lingüísticas se seus valores forem palavras como alto, muito alto, mais ou menos alto, vermelho, amarelo, branco, etc. Podem-se atribuir numerais às variáveis lingüísticas, caso isto seja útil para operar com elas. Mas nem sempre isto é útil ou pertinente. Aqui, vale a pena recordar a diferença entre número e numeral. O número é um conceito matemático que se refere à propriedade real das coisas ordenadas; por exemplo, 300 pesos indicam um número que corresponde realmente ao dinheiro disponível ou à valoração de algo em dinheiro. Já o numeral é mera convenção numérica sobre a identidade de um elemento. Por exemplo, podemos adotar a seguinte convenção:

vermelho = 01,

branco = 02;

azul = 03.

Por essa via, a qualidade de alto pode ser objeto de precisão numérica convencional.

A precisão descritiva de uma situação, ou de um elemento situacional, adquire, portanto, a forma de uma enumeração de variáveis significativas de qualidade e quantidade, no tempo e no espaço, tal como se fez no exemplo da marginalidade social. Mas a prova de que esta precisão da marginalidade social é boa consiste em verificar se a caracteriza-

ção de outra realidade cabe dentro da mesma precisão e se é possível distinguir uma da outra.

Portanto, precisar bem uma situação, um objeto, uma variável ou um evento exige a enumeração de variáveis lingüísticas (caracterização) e de variáveis quantitativas (medição), até conformar uma caracterização perfeitamente distinguível de qualquer outra.

Nessa perspectiva é possível evitar o reducionismo à quantidade, que geralmente produz o efeito de designar ou caracterizar uma realidade pelo secundário, caso o principal não seja quantificável ou mensurável com números.

A dimensão de qualidade, assim como a de quantidade, admite graus diversos de precisão. Com efeito, a escala de dimensionamento pode ser:

- i. uma representação cardinal, com números, na qual o número zero tem uma correspondência na realidade; neste caso, a medição pode ser pontual ou de intervalo entre dois números. Este sistema de medição é designado por *escala de relação*;
- ii. uma representação cardinal, na qual o número não tem correspondência com a realidade e é mera convenção numa escala arbitrária, como é o caso da medição de temperatura no sistema Celsius. Também neste caso a medição pode ser pontual ou de intervalo. Este sistema de medição é designado por *escala de intervalo*;
- iii. uma representação de hierarquia ou de desigualdade entre números. Este sistema de medição é designado por *escala ordinal*;
- iv. uma representação com numerais para designar e reconhecer qualidades. Esta escala recebe o nome de *escala nominal*.

A ordem em que as escalas de medição possíveis foram apresentadas segue estritamente a ordem da força de seu significado. A escala de relação é a que tem mais significado, e a escala nominal a que tem menos.

Por outro lado, a precisão da dimensão qualitativa de uma realidade pode ser feita numa *escala de caracterização*, como esta:

- i. caracterização suficiente, quando as variáveis lingüísticas utilizadas não permitem que a realidade seja confundida com outra;
- ii. caracterização incompleta, quando as variáveis lingüísticas utilizadas permitem que a realidade precisada seja confundida com uma multiplicidade de outras realidades.

A escala-base, ou escala-mãe, é a de caracterização, pois a de medição refere-se aos aspectos mensuráveis em cada grau de precisão. Assim, é possível medir a escala de relação (a mais forte) no interior de uma caracterização deficiente (a mais fraca).

Esta distinção entre precisão e quantificação é muito importante para operar com rigor as categorias situacionais, pois em alguns casos um excesso de precisão quantitativa ou uma quantificação não-pertinente confunde tanto quanto uma deficiência de medição. Igualmente, se uma realidade cuja precisão essencial é qualitativa for reduzida a uma quantificação secundária, perder-se-á a precisão almejada, possibilitando as designações não-distinguíveis.

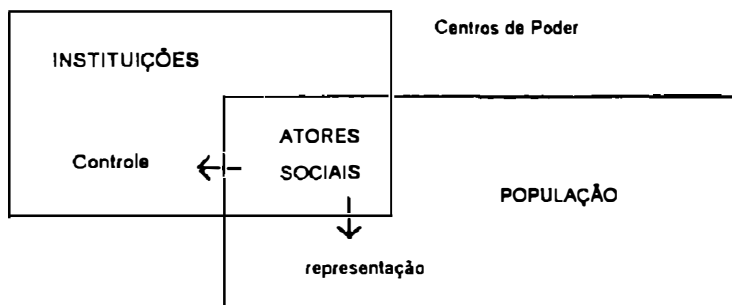
Apesar destas considerações, não podemos ignorar que em muitos casos a mera caracterização sem medição não pode alcançar seu objetivo de expressar uma designação perfeitamente distinguível.

4

Os Atores Sociais e a Mudança Situacional

Os atores sociais são forças sociais e personalidades que controlam centros de poder. Esses centros de poder tomam, muitas vezes, a forma de instituições. A distinção entre forças sociais e centros de poder é ambígua. Um partido político é uma força social e um centro de poder ao mesmo tempo. Já um município é um centro de poder, mas não é uma força social. Podemos dizer que os atores sociais controlam os centros de poder, incluídos como centros de poder os mesmos atores sociais. Mas há também instituições que são forças sociais por si mesmas, como as igrejas e as forças armadas.

As forças sociais existem na medida em que representam e organizam uma parte da população em torno de objetivos comuns. Desse modo, as forças sociais são uma intermediação entre a população e as instituições.



Essa intermediação pode ser ativa ou passiva, segundo oriente a população ou simplesmente canalize suas demandas.

O que caracteriza e diferencia uma força social de um grupo social, um estrato social e uma multidão é sua constituição como organização estável, com capacidade permanente de acumulação de força e de produção de eventos mediante aplicação dessa força. Uma força social é uma entidade com capacidades distintas de reunião de seus aderentes. Apresenta uma imagem de coesão, é capaz de atuar em bloco e constituir um instrumento de ação do homem coletivo.

São vários os meios pelos quais uma força social mantém sua unidade e identidade diferenciadas de outras forças sociais. Em certos casos pode ser um dogma, a fé ou o carisma de um líder; em outros pode ser uma ideologia, um projeto de defesa de interesses particulares, um projeto nacional de reprodução do sistema ou um projeto de transformação social. A coesão de uma força social reside numa combinação muito particular dos elementos indicados.

Segundo esta definição, são forças sociais os partidos políticos, as organizações sindicais, as organizações profissionais, as igrejas, as forças armadas, as organizações estudantis e as organizações regionais.

Nosso interesse pelos atores sociais advém de seu papel no processo de produção social. Eles são os únicos produtores coletivos de eventos sociais e, portanto, são os sujeitos da mudança situacional. Esses atores podem seguir um processo de produção direta, utilizando o poder que têm em si como instituições, ou um processo de produção indireta, através das instituições que controlam. Conforme a eficácia das forças sociais neste processo de produção, elas acumulam ou desacumulam poder, alterando-se assim o espaço de variedade de sua produção possível.

No sistema democrático cada força social tem uma base na população, à qual presta contas, e essa população confirma ou anula sua representatividade. Essa base pode estar constituída primordialmente pelo número de aderentes, como no caso de partidos políticos, pelo poder de seus aderentes, como no caso de grupos de pressão, ou por uma combinação de ambos.

As forças sociais são feno-estruturas complexas, pois são acumulações de ideologias, crenças, valores, projetos futuros, peso político,

peso econômico, liderança, organização, informação, controle de centros de poder e influência sobre outras forças sociais.

Salvo algumas exceções, as forças sociais sobrepõem-se umas às outras, e para uma correta apreciação situacional é muito importante a precisar a natureza e dimensão de tais intercessões.

Para fazer essa análise, o planejamento situacional utiliza uma matriz de intercessão de forças sociais, que consiste em precisar a composição de uma força em termos de todas as outras, até esgotar o total de forças consideradas na análise. O esquema a seguir mostra uma matriz típica de intercessão de forças.

MATRIZ DE INTERSECÇÃO DE FORÇAS

Composição de	Membros de Forças					Adesões a Organizações		População não organizada	Total de vítimas
	Força A	Força B	Força C	Independentes	Força D	Força E			
Forças A	432	-	-	-	40	40	-	548	1 080
Força B	-	389	-	-	40	40	-	503	972
Força C	-	-	293	-	5	50	-	20	378
Independentes	-	-	-	765	5	-	-	-	278
Força D	40	40	5	5	90	-	-	-	90
Força E	40	40	50	-	-	840	-	-	1 40
População não organizada	548	503	20	-	-	-	-	1 081	-
TOTAL	1 880	972	378	778	95	940	-	-	-

Neste exemplo, o total de votantes ou aderentes às forças sociais é de 2.700 e a composição dos votos segundo a origem dos votantes é a seguinte:

Militantes de A	512
Militantes de B	469
Militantes de C	358
Independentes	270
População não-organizada	1.091
TOTAL	2.700

Segundo o destino dos votos ou adesão recebida, a matriz indica os seguintes valores:

Força A	1.080
Força B	972
Força C	378
Independentes	270
TOTAL	2.700

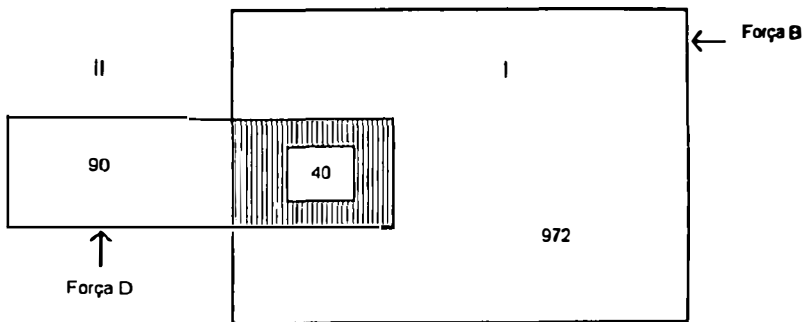
Na matriz, as forças A, B e C são partidos políticos; os independentes que aparecem identificados são independentes organizados, ou seja, possuem várias características dos partidos políticos, e as forças D e E são organizações profissionais ou outras forças sociais não-partidárias.

A matriz mostra que no quadrante I não há intercessão entre as forças, porque não se pode pertencer a dois partidos políticos simultaneamente.

As casas da diagonal do quadrante I indicam a militância exclusiva, isto é, aquelas pessoas ou grupos que por pertencerem, por exemplo, à força A, não pertencem a nenhuma outra força considerada na análise.

No quadrante II da matriz observa-se que as outras forças centrais sociais e a população não-organizada sobrepõem-se com às forças ou partidos políticos. Por exemplo, a força D tem 90 aderentes, 40 dos quais aderem à força A, outros 40 à força B, 5 à força C e 5 aos independentes organizados.

Em valores absolutos, o quadrante III tem a mesma informação que o quadrante II, mas em termos relativos ele traz uma informação adicional importante. Com efeito, o Gráfico a seguir mostra que em termos relativos a informação fornecida pelo quadrante II é inversa àquela fornecida pelo quadrante I.



Quadrante II : 40 : 4.1% (40:972) da Força B vêm da Força D

Quadrante III : 40 : 44.5%(40:90) da Força D aderem à Força B

Pode-se observar aqui a assimetria da relação resultante da comparação dos quadrantes I e II da matriz de intercessão de forças. A importância, para a força D, de sua intercessão com a força B é bem maior que a importância para a força B de sua intercessão com a força D.

O quadrante IV da matriz fornece a informação sobre as intercessões entre todas as outras forças sociais que não são partidos políticos e inclui uma coluna para a população não-organizada enquanto força social.

Os agentes econômicos da teoria econômica têm comportamentos. As famílias e as empresas seguem leis para consumir, investir, optar por um trabalho, etc. O Estado, porém, parece escapar a essas leis: faz planos e atua segundo estratégias complexas. Isto implica que os economis-

tas sentem certa segurança para predizer o comportamento das famílias e das empresas, não se atrevendo a fazer o mesmo com o Estado.

	A	B	C	IN	D	E	PNO
A	I				II		
B							
C							
IN							
D	III				IV		
E							
PNO							

Na modelagem usual isso significa que os consumidores e as empresas são variáveis endógenas para muitos efeitos; já o Estado é tratado como uma variável exógena.

Embora tal distinção atenda, às vezes, aos objetivos dos modelistas, não se pode esquecer que ele freqüentemente identifica as variáveis endógenas como aquelas que seguem leis. Mas quem decide sobre as variáveis exógenas? É verdade que as empresas seguem leis em todas as suas ações? Os agentes econômicos têm comportamentos estáveis e independentes do processo político conflitante que se desenvolve entre os atores sociais?

O conceito de agente econômico coloca ênfase na produção econômica, limitada por recursos econômicos escassos e norteadas pelo critério de utilidade. Já o conceito de ator social enfatiza a produção de fatos políticos, sociais e culturais, limitados por recursos escassos de poder e norteados pelo critério de liberdade de ação. Já assinalamos que ambos os processos não são independentes e que é difícil isolá-los no processo de mudança situacional.

Os atores sociais (o homem coletivo) são produtores de eventos que alteram o situacional. Mas não só produzem eventos; alteram-se a si mesmos como feno-estruturas, criam outras feno-estruturas e competem pela posse dessas e da natureza. Nessa luta os vencedores estabelecem as regras do sistema, que lhes possibilitarão poupar esforços nas lutas seguintes.

As lutas dos atores sociais realizam-se numa realidade em movimento que ora os favorece, ora prejudica. Essas lutas também ocorrem em relação a um cenário externo, onde jogam outros atores que condicionam ou interferem nos conflitos situacionais.

Tudo isso faz com que as vias de mudança situacional sejam múltiplas, e que nem todas estejam sob controle dos atores envolvidos no conflito situacional.

5

A Mudança Situacional

a. Vias e Tipos de Mudança Situacional

A situação pode mudar por diversas razões, e isto pode ter diferentes consequências. Os fatores capazes de produzir uma mudança situacional são, sinteticamente, os seguintes:

- i. *projetos* (ações, políticas, etc.) produzidos pelas forças sociais, mediante um cálculo de planejamento ou de forma improvisada;
- ii. *tendências situacionais*, ou seja, o movimento que está contido na situação, onde não é possível distinguir com rigor as forças sociais causadoras de tal movimento;
- iii. *mudanças no cenário internacional*, em que há produção de eventos com atores internacionais identificáveis, ou tendências que imprimem movimento aos elementos que expressam as relações entre a situação nacional e o cenário internacional. Ambas as vias podem afetar as relações de intercâmbio fenoproductivo, as relações de articulação feno-estrutural e as relações de inserção geno-estrutural que caracterizam uma situação no contexto de seu cenário ou sub-cenários pertinentes;
- iv. o *acaso*, como a produção de eventos e acontecimentos que escapam não só ao cálculo de planejamento como também à imaginação dos atores sociais.

As conseqüências que os elementos apontados podem ter sobre a situação são distintas, resultando em diferentes tipos de mudança situacional. Por exemplo, em alguns casos a conseqüência será passar a uma situação distinta *S_j*, que só se diferencia da anterior pelas características feno-produtivas. Em outras circunstâncias a mudança situacional pode implicar alteração das feno-estruturas. Por fim, em casos mais excepcionais, a mudança situacional pode caracterizar-se por modificação das geno-estruturas.

Assim, podemos falar de mudança feno-produtiva, mudança feno-estrutural e mudança geno-estrutural. Esta última, no entanto, admite duas variantes de diferentes significados: a reforma e a transformação situacional.

A reforma refere-se àquela mudança na qual as geno-estruturas parcialmente alteradas são dominadas ou articuladas pelas velhas geno-estruturas. Em outras palavras, as antigas geno-estruturas dominantes e mais consistentes mantêm-se inalteradas e o sistema muda apenas para dispor de maiores possibilidades para sua reprodução, sem mudar de identidade. O novo é absorvido e dominado pelo velho.

Já a transformação situacional supõe uma mudança geno-estrutural de tal natureza, consistência e força que as novas geno-estruturas pas-sam a ser as dominantes e articuladoras das velhas, que permanecem como resíduos temporários do velho sistema. Neste último caso, a relação de determinação muda radicalmente, porque o novo passa a ser dominante e articulador do velho.

b. Mecânica do Planejamento da Mudança Situacional

A necessidade de planejar pressupõe um problema. Ela adquire sua real complexidade se tal problema assume a forma de um conflito entre os homens.

Em abstrato, o problema está no fato de nossa sociedade constituir uma formação social em movimento, que oferece em cada situação de seu movimento uma série de signos indicadores de seus resultados. Tais resultados aparecem, por diferentes motivos, como insatisfatórios para várias ou todas as forças sociais que formam o sistema.

Os signos indicadores dos resultados oferecidos pelo sistema realimentam os interesses, explicações, motivações e intenções de ação das forças sociais que ali coexistem de forma conflitante.

A explicação da diacronia e sincronia desse movimento por parte de uma força social constitui uma situação. Esta explicação situacional supõe uma seleção de problemas e o descarte de outros. Em última instância, tal seleção é política e deve assumir-se como tal. A definição de tais problemas é o motivo da intervenção social, ou seja, do plano de intervenção.

Usando as categorias de situação inicial, situação-objetivo e projetos, poderíamos dizer que a mudança situacional, existente potentemente num plano, fundamenta-se na explicação da situação inicial, tem seu alcance e sua direção definidas pela situação-objetivo e explicita seus meios de ação através de uma seleção de projetos de ação. A isto chamaremos de programa direcional de um plano. O programa direcional deve ser submetido a provas de consistência. Tais provas superam em muito a formalidade das provas de coerência econômica a que os planos econômicos são geralmente submetidos.

Já não se trata apenas de garantir que os recursos econômicos disponíveis não sejam superados pelo seu uso. Já não são suficientes as categorias econômicas, a modelagem econômica e a projeção de um esquema de contas nacionais.

Todas essas provas são necessárias, mas não vão ao fundo do problema de direcionalidade. As provas essenciais consistem em verificar se cada projeto é, enquanto causa, necessário para alcançar a situação-objetivo e se o conjunto de projetos selecionados é suficiente para reverter as tendências situacionais e desencadear uma nova dinâmica que conduza à situação-objetivo. Nenhum reducionismo economicista pode suprir a análise do efeito de cada projeto estratégico sobre a situação-objetivo, no âmbito de sua própria especificidade e eficácia.

O planejamento exige uma avaliação permanente tanto da evolução da mudança situacional quanto dos resultados reais alcançados após cada ato de intervenção social, ou depois que algum evento não-planejado ou exógeno ao sistema altere as características da situação ou suas tendências. Este acompanhamento visa, por um lado, aprender com a praxis, comparando simulação e realidade para melhorar a qualidade dos cálculos.

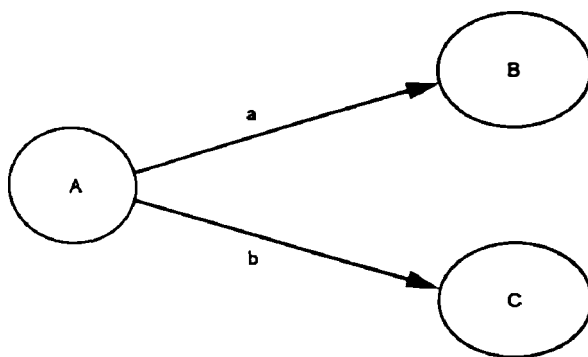
los seguintes, e por outro revisar constantemente o plano, cada vez que a situação se altera.

Esse processo de avaliação permanente supõe comparar o planejado e o alcançável com o obtido em cada situação. Exige também analisar se o curso seguinte do movimento planejado está na direção correta. Este último aspecto da avaliação supõe uma comparação permanente entre o arco conjuntural do plano, o arco direcional e o arco da utopia perseguida. Tais arcos situacionais são o caminho imaginário mais curto e direto entre duas situações.

O arco conjuntural une a situação inicial à situação imediatamente seguinte; esta pode ser a situação que se busca como objetivo e referir-se à uma ação capaz de produzir esta mudança.

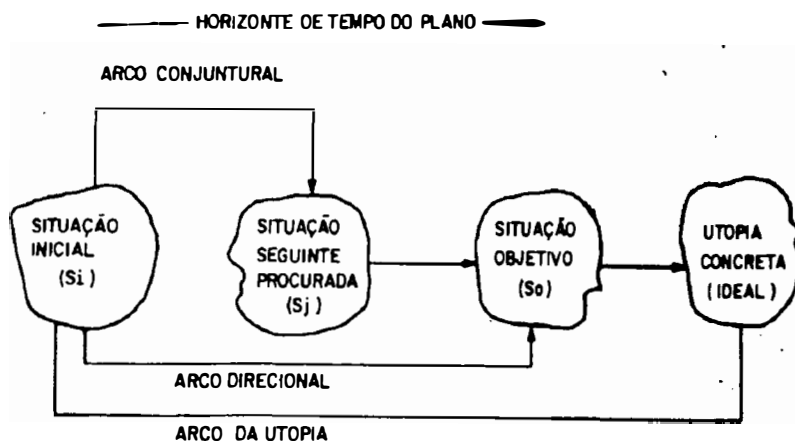
O arco direcional é um caminho reto entre a situação inicial e a situação-objetivo.

Ambos os arcos estão no horizonte de tempo do plano. Já o da utopia, que une a situação inicial à utopia concreta do ator que planeja, está fora do horizonte de tempo do plano e constitui o arco direcional último do processo de planejamento.



O termo arco, tomado da teoria de redes da matemática, define-se como o caminho direcionado que une dois nós (situações) contíguos, de uma rede. Por exemplo, na rede apresentada, a situação inicial une-se a dois nós contíguos, onde $a = AB$ e $b = AC$ são arcos. A definição dos três arcos situacionais mencionados como objeto de avaliação pode ser vista no esquema seguinte.

A avaliação do arco conjuntural junto ao arco direcional indica se o passo ou movimento imediato, objeto do cálculo e da decisão, afasta-se ou aproxima-se da situação-objetivo. A avaliação do arco direcional junto ao arco da utopia verificará se as constantes revisões da situação-objetivo estão ou não fora do curso ou trajetória da utopia concreta perseguida.

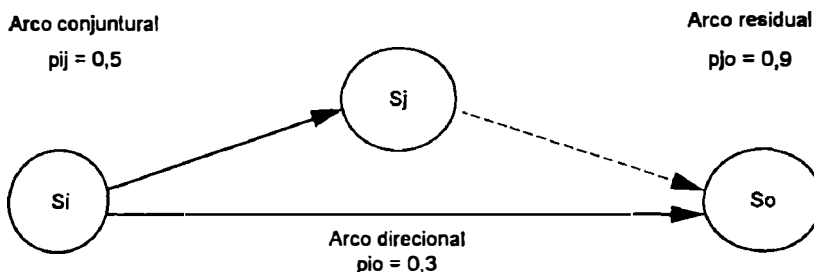


Mas o que significa avaliar dois arcos situacionais? Vejamos um exemplo estritamente teórico-formal.

Suponhamos que se queria avaliar o arco conjuntural em relação ao arco direcional, na suposição irrealista de que é possível conhecer as probabilidades de transição entre as situações. Em termos de uma rede, o problema estaria graficamente representado da seguinte forma:

Aqui o arco de conjuntura é $Si \rightarrow Sj$ e o arco direcional é $Si \rightarrow So$. A pergunta chave nesta avaliação é se Sj está mais próximo que Si da situação-objetivo. Se a resposta for positiva, o significado real do arco de conjuntura será o de um avanço para o objetivo. Se a resposta for negativa, deverá haver boas razões para justificar o retrocesso.

Independentemente da precisão artificial das probabilidades utilizadas na exposição, esta análise tem um valor conceitual e representa, de forma mecânica, o tipo geral de cálculo que faz o condutor de um processo.



O que significa estar mais perto ou mais longe da situação-objetivo? A resposta a esta pergunta pode referir-se à probabilidade de transição de uma situação a outra, ou seja, à probabilidade do arco.

Suponhamos que $P_{ij} = 0,5$ (probabilidade do arco de conjuntura); que $P_{io} = 0,3$ (probabilidade do arco direcional) e que $P_{jo} = 0,9$ (probabilidade do arco residual).

Para que o arco de conjuntura se justifique, será necessário que:

- i. $P_{ij} + P_{jo} > P_{io}$ (condição da trajetória)

$$0,45 > 0,3;$$

- ii. $P_{jo} > P_{io}$ (condição do arco residual)

$$0,9 > 0,3$$

Inversamente, se o arco direcional tem uma probabilidade maior que a trajetória na qual se encontra o arco conjuntural, o passo de S_i para S_j não se justifica. Desta forma, a probabilidade de chegar ao objetivo é uma medida da distância entre uma situação qualquer e a situação-objetivo. Não se trata, obviamente, de uma distância física, mas do tempo, da probabilidade e dos custos para se alcançar o objetivo.

Estes conceitos de arcos e suas respectivas probabilidades não são operacionais nem podem constituir a base dos instrumentos operacionais de cálculo no planejamento. No entanto, são instrumentos concei-

tuais valiosos para compreender a mecânica da mudança situacional. Por exemplo, os conceitos de tática e estratégia podem ser rigorosamente expressos nesses termos, com grande economia de palavras.

Assim, tática é o uso ou alocação de recursos escassos na construção de um arco de conjuntura. Já a estratégia é o uso dos arcos de conjuntura para criar um curso de ação que explicita um caminho dentro do espaço de possibilidades onde está tacitamente contido o arco direcional.

6

Situação-Objetivo

A situação-objetivo é a situação que marca a direcionalidade de uma estratégia. Note-se que não usamos o conceito de objetivo com o mesmo grau de generalidade. Na realidade, os objetivos são as variáveis terminais que marcam a direcionalidade (o quê) e o alcance (quanto) da situação-objetivo. Os objetivos são o vetor de resultados que esperamos alcançar com o plano. As condições situacionais, que em cada um dos planos situacionais (regras, acumulações e fluxos) são necessárias para que se obtenha o vetor de resultados, são o resto da situação-objetivo. Assim, a situação-objetivo tem a expressão

$$So = E (GE, FEN, FLU) \rightarrow VDR,$$

na qual So é a situação-objetivo, E é o espaço no qual se explicita a situação-objetivo (geral, particular, singular), GE são as geno-estruturas ou regras básicas, FEN são as feno-estruturas ou acumulações e FLU são os fluxos de produção social. A sigla VDR indica o vetor de resultados sociais que define com precisão os objetivos.

Esta distinção entre objetivos (VDR) e situação-objetivo permite explicitar a consistência entre ambos; ela é parte essencial das provas de coerência do desenho normativo do plano.

Feitas estas considerações gerais sobre os elementos que compõem a situação-objetivo, devemos precisar o caráter e as propriedades desta categoria.

Um primeiro aspecto diz respeito à sua dimensão totalizante e *não-incremental*. Com efeito, a situação-objetivo não é desenhada em função de suas variações ou mudanças marginais em relação à situação inicial, mas como uma totalidade situacional imaginada ao fim de um horizonte de tempo onde as alterações da situação inicial aparecem como uma nova totalidade, e não como mudanças diferenciais.

Um segundo aspecto, mais discutível, é seu grau necessário de desagregação, detalhe e precisão. Certamente, a situação-objetivo deve ser desenhada como um conjunto mais difuso e mais geral do que aquele pertinente à explicação da situação inicial. Isto vale tanto para as precisões qualitativas quanto as quantitativas.

Quanto ao aspecto qualitativo, a situação-objetivo admite um espaço de qualificações normativas, enquanto a situação inicial exige uma explicação isenta de ambigüidade.

Em relação ao quantitativo, as normas que caracterizam a situação-objetivo são, em geral, intervalos numéricos, enquanto na situação inicial são exigidos indicadores numéricos pontuais.

Em abstrato e como regra geral, nada mais é possível dizer sobre este tema. Somente as características do caso concreto permitirão definir o grau de desagregação e detalhe necessário à análise de sua coerência interna, de sua capacidade para obter adesão popular ou de seu papel na seleção e precisão dos projetos de ação destinados a alterar a situação inicial. Em alguns casos, e para alguns aspectos, somente será possível e necessário um esboço muito geral da situação-objetivo. Em outros, será necessária a precisão, o detalhe e a quantificação.

Um terceiro aspecto que devemos examinar é o da flexibilidade ou rigidez da situação-objetivo como guia de referência direcional e de alcance direcional. A situação-objetivo é um guia de referência móvel, pois se assim não fosse ela perderia seu caráter de guia no planejamento de um processo social em mutação para converter-se num espaço estático de chegada, que logo perderia validade diante da dinâmica variável do ponto de partida. Devemos explicar em que sentido e por que motivos a situação-objetivo deve ser uma referência móvel.

Em primeiro lugar, deve ser móvel porque o tempo real transcorre tanto para a situação inicial quanto para a situação-objetivo, e toda refe-

rência futura, para ser guia, deve manter uma distância temporal da realidade presente.

Em segundo lugar, a mudança situacional muda os problemas, resolve alguns, agrega outros, cria novos problemas, torna inviáveis certas soluções, abre possibilidades para outras soluções, etc. Frente a toda esta mudança real, a situação-objetivo deve ser reatualizada como referência direcional da ação.

Em terceiro e último lugar, a situação-objetivo pode e deve alterar-se com vistas a seu próprio cumprimento, pois, apesar dos cálculos originais para o seu desenho, poderão aparecer desde o início da execução do plano novos fatores que apontem para sua inviabilidade política ou econômica.

Seria absurdo manter como referência futura uma imagem rígida que se sabe inalcançável, ou que deixa de ser uma aspiração. Por todas essas razões, a situação-objetivo tem necessariamente de ser um guia flexível e móvel.

Programa Direcional e Cenários de Planejamento

Embora próprio do momento normativo do processo de planejamento, o programa direcional não pode ser uma aposta cega no futuro do planejamento situacional. A idéia primitiva do planejamento tradicional, que conduz a uma só variante, expressa no voluntarismo de uma só trajetória, deve ser abandonada por tosca e ineficaz.

O futuro tem múltiplas avenidas e muitos futuros são possíveis, porque não podemos, em geral, escolher uma dessas avenidas ou assegurar que no fim dela está a situação-objetivo que esperamos. A descrição de um futuro possível, imaginável ou desejável, assim como do caminho ou trajetória que o conecta com a nossa situação inicial, é um cenário de cálculo, no significado geral da palavra.

O conceito de cenário foi introduzido na década de 60 pela *Rand Corporation* e popularizado por Herman Kahn em seus primeiros trabalhos futuroológicos. Deste então acompanhou o planejamento estratégico como uma ferramenta para reduzir a incerteza. Os cenários de Kahn foram muito criticados pelo seu mecanicismo e pela falta de fundamentos rigorosos na sua construção. Eles constituíram, porém, um trabalho pioneiro no campo militar e de segurança nacional, estendendo-se mais tarde à política.

A palavra cenário provém do teatro. Refere-se à criação de um entorno adequado e pertinente para representar ou situar uma obra. Indica o lugar e as circunstâncias em que se desenvolve o tema. O tema é o texto e o cenário é o contexto que o precisa.

Algo semelhante ocorre com o plano. O conteúdo propositivo do plano é o texto, mas esse texto é ambíguo sem as condições explícitas de seu contexto ou cenário. Assim, o cenário é o conjunto de condições e pressupostos em que se situa o plano.

Para apresentar com rigor a técnica de cenários, convém ampliar o vocabulário do planejamento situacional com alguns conceitos adicionais:

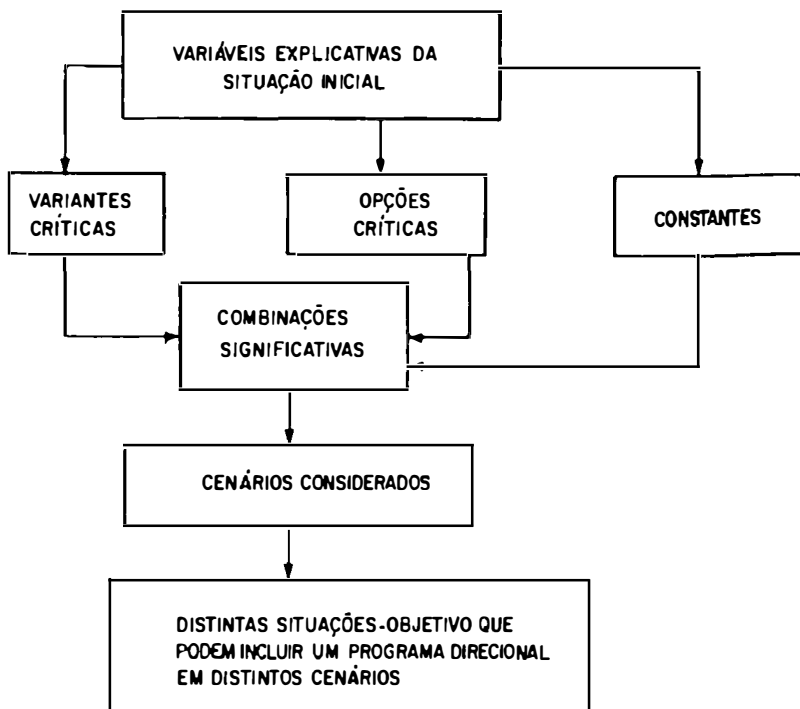
- *invariante* é uma variável, ou conjunto de variáveis, que para efeitos práticos do planejamento pode ser considerada como constante, pois não pode ser alterada pelo ator que desenha o programa direcional. Em outras palavras, assim como a variante move-se fora de nosso controle, a invariante é constante fora do nosso controle,
- *tendência longa* é o movimento previsível de uma variável a muito longo prazo;
- *tendência insinuante* é o movimento de uma variável que começa a insinuar sua importância futura, embora não seja relevante na situação inicial.

A construção do cenário baseia-se na segurança das invariantes e das tendências longas para explorar o movimento incerto e imaginável, provável, possível ou desejável das variantes selecionadas como críticas para o plano, e assim prever as opções de ação pertinentes ao cumprimento de uma situação-objetivo que pertence ao espaço direcional do ator, caso se materialize um determinado cenário. Como não se trata de adivinhar o futuro, o plano deve situar-se em vários cenários possíveis e relevantes.

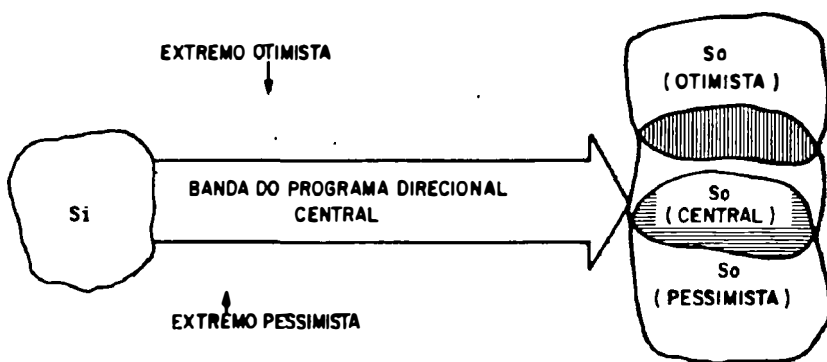
Assim, um cenário é uma forma de articulação de um conjunto de variantes incertas e opções admissíveis no contexto seguro das invariantes. Surge assim a necessidade de formular diversos planos para fazer face às distintas contingências previstas.

Ao invés de tentar adivinhar o futuro, a técnica de cenários convida-nos a tentar prever as fronteiras do espaço dentro do qual podem ocorrer as variantes, a fim de ter antecipadamente planos de contingência para enfrentá-las. No entanto, a exploração das variantes é difícil, porque seu movimento pode ser demasiado incerto para estabelecer os extremos do espaço de suas possibilidades de mudança, ou porque depreciamos hoje variantes que são apenas movimentos insinuantes e não ousamos considerá-las como possibilidades. Deve-se ter em conta que por vezes o voluntarismo otimista impõe-se para eliminar as variantes mais pessimistas; em outros casos, a experiência mostra que o inverso também ocorre, quase com a mesma probabilidade.

Assim, a limitação da técnica de cenários está em nossa fraca capacidade de prever o espaço de ocorrência das variantes e imaginar tais variantes com um sentido prático.



Já os benefícios desta técnica fundamentam-se no fato de que a predição de uma trajetória é muito mais fraca que a predição de um espaço de variantes, que por sua vez apóia a previsão de diversos planos de contingência para enfrentá-las.



Deste modo, o planejamento baseia-se menos na capacidade de predição e mais nas técnicas de previsão.

Mas a técnica de cenários não é e nem pode ser uma garantia contra erros de predição e previsão. Com efeito, o futuro das variantes pode desenvolver-se fora do espaço dos cenários considerados. Como essa probabilidade de erro é grande, a única solução é revisar e refazer constantemente os cenários de cálculo, a fim de ajustar o espaço dos cenários considerados possíveis ao desenvolvimento da mudança situacional.

Além de servir aos objetivos do planejamento estratégico, a técnica de cenários pode ser utilizada para outros fins. Pode ser eficaz para argumentar, por contraste, sobre o desenvolvimento de um futuro, e

fundamentar uma ação presente. Ela é também um exercício para imaginar possibilidades e capacidades.

Esses diversos usos dão origem a diferentes conceitos de cenários. Assim, fala-se de cenários imagináveis ou hipotéticos, cenários possíveis, cenários normativos ou de intenção, cenários mais prováveis ou de referência central, cenários extremos ou de contraste, etc.

Um bom exemplo para ilustrar a questão pode ser encontrado no VII Plano da Nação, da Venezuela, cujas linhas estratégicas utilizam, pela primeira vez em nível nacional, a técnica de cenários. Mesmo tendo em conta que sua aceitação como guia de ação do governo tem sido fraca, e considerando os progressos e recuos metodológicos, convém destacar o avanço que significou esse Plano, ainda que suas ações tenham ficado na metade do caminho.

As linhas do VII Plano argumentam com a necessidade de planejar através de cenários, no parágrafo referente ao marco quantitativo:

O futuro está envolto em incerteza. Os preços e volumes de exportação de petróleo, a evolução das taxas de juros internacionais, a reação dos agentes e instituições às distintas políticas propostas, o complexo processo de tomada de decisões em nível legislativo e judicial são algumas das incógnitas que pesam sobre o VII Plano. Ninguém pode ter uma visão correta do nosso futuro, ainda menos quando o objetivo do Plano é alterar seu rumo. No entanto, é necessário, neste e em qualquer momento, tomar decisões cujo objetivo é influir sobre o futuro, e essas decisões devem, em muitos casos, ser adequadamente dimensionadas. Para isso, é preciso estimar a evolução que sofreriam as principais grandezas de nossa sociedade, nos diferentes cenários em que elas poderiam ocorrer.

Mais adiante, as linhas definem as variantes fora do controle do governo. Referem-se fundamentalmente às receitas de exportação de petróleo e às opções que, embora se tratando de decisões governamentais, são também incertas na medida em que são respostas às condições criadas pelas variantes. As principais opções referem-se ao nível de gasto público e à taxa de câmbio. Combinando as variantes e as opções, as linhas conformam quatro cenários iniciais que devem ser permanentemente ajustados segundo as circunstâncias. Esses quatro cenários foram criados assim:

Três variantes referentes ao petróleo

Estas variantes têm os seguintes pressupostos:

- (a) a OPEP mantém-se como organização de produtores;
- (b) a economia mundial cresce de forma moderada;
- (c) a produção exportada pelos países fora da OPEP estabiliza-se;
- (d) continua o processo de poupança no uso de energia em nível mundial;
- (e) enfrenta-se o problema da vulnerabilidade da exportação petrolífera como base do desenvolvimento nacional, principalmente através do Projeto de Ação nº 04 – Fortalecimento do Setor Petrolífero, que inclui passos graduais para a conformação internacional de formas de propriedade na comercialização.

Variante 1 (central ou base)

Admite que o volume de exportação cresce 2,3% ao ano entre 1984 e 1988. Este cálculo implica manutenção da cota anual de exportação até 1987, pois os incrementos na exportação viriam unicamente da operação progressiva, a partir do final de 1985, da Unidade Criogênica de Oriente, cuja produção não está limitada pelas cotas da OPEP. O preço de exportação mantém-se, durante 1985, semelhante ao do segundo semestre de 1984, e cai em termos reais em 1986, para subir em 1987 e 1988 em nível ligeiramente superior à inflação mundial.

- *Variante 2 (baixa)*

Admite uma grave deterioração no mercado internacional de petróleo, seja por uma recessão econômica mundial, seja pela incapacidade da OPEP para resolver conflitos entre os diversos países da organização.

- *Variante 3 (alta)*

Admite que a demanda mundial de petróleo aumenta de tal forma que a alíquota de exportação da Venezuela permitirá que sua pro-

dução de petróleo em 1988 atinja os níveis de 1980. Há um aumento de preços levemente superior àquele da variante central. Frente a essas variantes as linhas exploram duas opções, que se formam por combinação de decisões sobre a taxa de câmbio, o nível de gasto público e o pagamento da dívida.

Opção A: superávit financeiro nulo

Considera que a dívida permanece constante devido à manutenção de um superávit financeiro nulo. Nesse caso o valor dos novos empréstimos é igual ao da amortização prevista, e com isso a participação da dívida pública no PIB, em 1989, será menos da metade da verificada na situação inicial.

Opção B: necessidades de financiamento nulas

Implica cancelamento de todos os vencimentos da dívida, sem que se contratem novos empréstimos. Nesse caso, o peso da dívida durante o quinquênio diminui para menos de um quarto do seu nível na situação inicial.

Combinando-se as três variantes mencionadas com as duas opções, formam-se teoricamente seis cenários, dos quais apenas quatro foram considerados pertinentes no VII Plano.

Dessa forma as linhas do VII Plano, no âmbito econômico, constroem um programa direcional que tenta, de forma flexível, responder às variantes incertas que afetam as opções necessárias para alcançar a situação-objetivo.

A técnica de cenários, para ser bem manejada, requer bastante experiência, pois do contrário torna-se extremamente embarçosa. O desenho dos cenários visa esclarecer possibilidades ou dificuldades e, com base nisso, dispor de planos previamente elaborados para tais contingências. Por conseguinte, a exploração de cenários não tem como objetivo escolher um. Todos os cenários têm sua contrapartida em planos.

Mas os cenários não podem ser tantos que confundam o governante. Isto exige um processo de redução tanto das variantes quanto das opções.

CENÁRIOS ECONÔMICOS DO VII PLANO			
Opções Variantes	Petróleo Central (1)	Petróleo Base (2)	Petróleo Alto (3)
(A) Superávit Financeiro Nulo	Cenário Central	Cenário Base	Cenário Alto
(B) Necessidades Financeiras Nulas	Cenário Austero	X	X

No exemplo apresentado, pode-se observar que as variantes preço do petróleo, volumes de produção total, volumes de exportação, volumes de consumo interno, preço do petróleo para consumo interno, etc. foram reduzidas a uma variante: a renda do setor petrolífero.

Quanto às opções, a redução de variedade foi igualmente drástica, já que os conceitos de superávit financeiro nulo ou necessidades financeiras nulas têm por trás uma multiplicidade de combinações de opções.

A Estrutura Modular do Plano: problemas e operações

a. Planos e Subplanos: tipos de módulos

É inevitável dividir o todo em partes. A razão vital que nos leva a conhecer-atuar obriga-nos a dividir o mundo de alguma maneira, para conformar um espaço eficaz para a prática. Esse espaço deve ser proporcional às nossas capacidades situacionais, isto é, àquelas que correspondem à nossa situação no processo de produção social.

Todos os setores dividem o mundo à sua maneira. O planejamento tradicional também o faz. Assim, ele distingue entre planejamento global, setorial e muitas vezes cria uma parte especial para o planejamento dos investimentos.

O uso da palavra *setor* é muito elástico; ele se aplica aos setores produtivos de uma matriz de insumo-produto, assim como à divisão de fronteiras entre o público e o privado. Sob essa perspectiva surgiram vários desvios intelectuais no planejamento normativo, a seguir designados:

- i. o *estatismo*, crença em que o planejamento pratica-se desde o Estado, como ator muito *sui generis*. Por conseguinte, a teoria do planejamento centra-se nas relações Estado e sociedade;
- ii. o *regionalismo*, crença em que a região é uma unidade espacial de planejamento legítima e eficaz; ela apresenta particularida-

des muito especiais, que devem ser abordadas como planejamento regional, mesmo que a região não tenha sujeito válido de gestão;

- iii. o *setorialismo*, crença em que a única maneira de precisar e tornar operacional o planejamento é o detalhamento, por setores, dos programas e das políticas; nessa visão, o plano faz-se seguindo as classificações de uma matriz de insumo-produto;
- iv. o *economicismo*, crença na teoria econômica como teoria de base do planejamento e nos critérios de eficácia econômica como dominantes; os demais critérios são custos a serem subtraídos da eficácia econômica;
- v. o *investmentismo*, crença em que o investimento é o centro do planejamento e deve ter tratamento privilegiado na formação dos planos; daí surgem as idéias de banco de projetos de investimento, e o conceito de investimento estende-se do seu centro (investimento econômico-físico) até a periferia (investimento humano, a organização e o funcionamento, ou entrada em operação, do investimento econômico-físico).

Os desvios têm sempre algo de verdadeiro; por isso são desvios, e não doenças malignas. O efeito de todos os desvios mencionados está em que desviam a atenção do principal, na prática cotidiana dos atores sociais: o enfrentamento de problemas com um conjunto de ações. Tais problemas e ações são a temática essencial do conflito social. Em síntese, os desvios citados estão associados à relação *eu* e o *sistema*, que já criticamos.

Já o mundo em conflito ou cooperação está associado às palavras *problemas* e *operações* para enfrentar os problemas.

O raciocínio precedente leva-nos a propor um critério diferente para dividir o todo em partes. Esses critérios são:

- i. respeitar a maneira habitual como os homens dividem o mundo em sua prática cotidiana; eles enfrentam problemas e realizam ações para combatê-los;

- ii. estabelecer módulos intermediários de síntese, que permitam fazer a passagem bidirecional entre o todo e as partes, uma vez que as partes e subpartes permitem que o plano constitua-se como criação coletiva em todos os níveis e hierarquias de um sistema; o todo, pré-constituído na cúpula (*ex-ante*) e reconstituído (*exposto*) pelas bases, é essencial para a coerência do plano;
- iii. a taxonomia expressa pelos critérios de divisão do todo em partes deve ser recursiva, isto é, cada parte deve poder dividir-se em subpartes até que o módulo de partição seja adequado ao espaço de ação onde os atores desenvolvem sua prática de produção social.

Seguindo os critérios indicados, o plano situacional é um plano modular, com os seguintes módulos de partição:

- i. *módulos explicativos* – problemas e subproblemas situados em diferentes espaços;
- ii. *módulos de ação* – projetos de ação, operações, ações e subações;
- iii. *módulos O-P* – âmbitos de responsabilidade que articulam operações e problemas.

Esses módulos não dividem a realidade em departamentos (política, economia, etc.) nem em setores, mas em unidades integradas de diversas práticas de produção social. Sob esse ponto de vista, eles são categorias unificadoras da realidade tal como ela é, não separando o político do econômico ou do organizacional.

Os módulos explicativos dividem o plano em áreas de conhecimento e juízo valorativo para a ação.

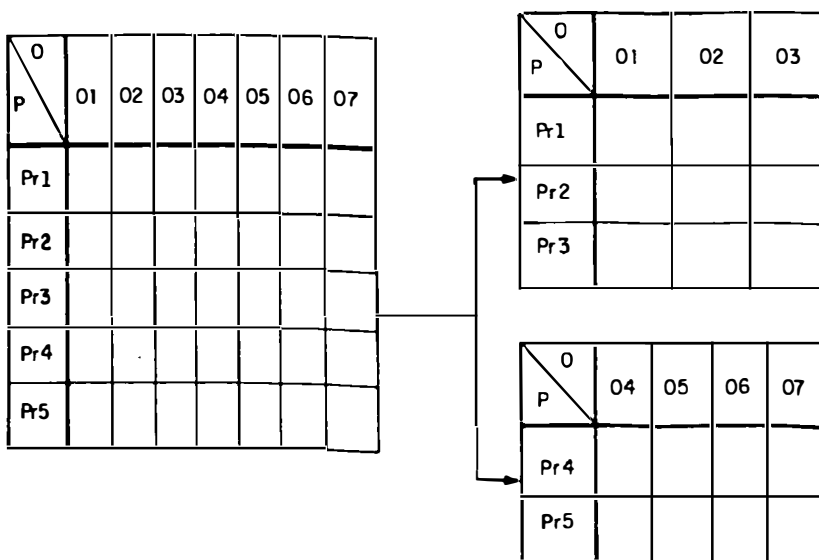
Os módulos de ação dividem o plano em grupos articulados de ação, em relação aos problemas enfrentados. Aqui o conceito básico é o de operação, entendido como um conjunto diverso de recursos escassos (poder, conhecimentos, recursos econômicos correntes, investimentos econômicos, capacidades organizacionais, etc.), que, mediante um pro-

cesso de produção social, combina-os e converte-os num produto (fatos políticos, bens e serviços, conhecimentos, organizações, sistemas, instituições, etc.) que tem um impacto ou resultado sobre um problema.

A relação *recursos* $\rightarrow$ *produto* $\rightarrow$ *resultados* de uma operação é situacional e relativa ao espaço de ação correspondente. Assim, o produto no espaço E2, maior que E1, pode ser um resultado em E1 e recursos no espaço ainda maior E3.

Por exemplo, a redução de acidentes pode ser um resultado do departamento de segurança, mas é apenas um produto no espaço da direção de uma companhia aérea que procura tirar mercado de suas concorrentes.

Por sua parte, os módulos O-P são subplanos, pois têm todas as características do todo, embora limitados a uma área problemática. Podem corresponder a um conjunto parcial de problemas e operações que estão sob a mesma responsabilidade institucional.



b. A Análise de Problemas: os módulos explicativos do plano

(a) O que são problemas?

O homem lida, em geral, com problemas quase-estruturados. Este é o seu fazer prático. As oportunidades são ao mesmo tempo problemas e seu inverso. Uma crise de comércio exterior é um problema, mas ao mesmo tempo é a oportunidade para uma nova política de exportações ou de substituição de importações.

Mas o que são os problemas? Com que tipos de problemas os homens se preocupam?

Digamos que o problema é uma discrepância entre o ser (ou a possibilidade de ser), e o deve ser, discrepância essa que um ator encara como evitável e inaceitável. A evitabilidade e a inaceitabilidade são apreciações do ator sobre o problema, as quais o levam a defini-lo como tal. Essas apreciações são assumidas com diferente grau de convicção. Os problemas podem ser para mim absolutamente inaceitáveis, ou posso simplesmente pensar que não é bom que tal coisa ocorra. Também posso estar plenamente convencido de como evitar ou eliminar um problema, ou posso simplesmente crer que é possível encontrar uma solução.

Essas precisões apontam os seguintes elementos conceituais:

- i. um problema é *relativo* à posição de um ator; ele não é definitivo como algo absoluto;
- ii. um problema é *atual* se constitui uma discrepância entre o “ser” e o “deve ser”, e é *potencial* se surge de uma discrepância entre a “possibilidade de ser” e o “deveria ser”;
- iii. um problema é considerado *inaceitável* por um ator se este atribui valor ou interesse positivo à sua eliminação;
- iv. um problema é *terminal* se constitui uma realidade insatisfatória de contato direto ou frontal com os atores sociais, e é *intermediário* quando tais atores são afetados por realidades das quais não têm consciência ou com as quais não têm uma relação direta;

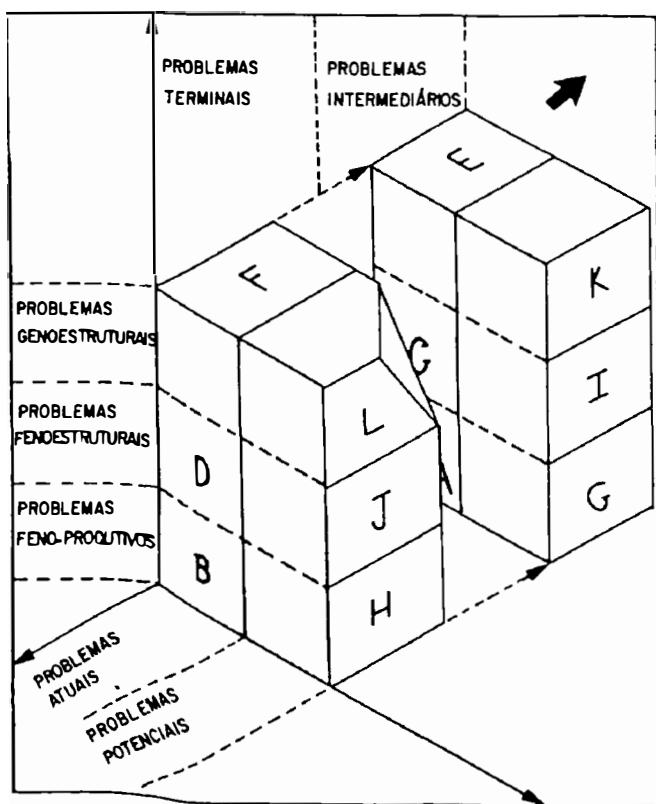
- v. um problema é tido como *evitável*, isto é, como manifestação de causas identificáveis e elimináveis, se a natureza das causas indica a dificuldade de solucioná-lo.

O processo de gestação do problema pode estar, em última instância, nas geno-estruturas, nas feno-estruturas ou simplesmente na própria relação de uns fatos com outros.

Segundo este raciocínio, podemos distinguir os seguintes tipos de problemas:

- *problemas atuais ou potenciais.*

Os problemas atuais são problemas vigentes no presente, enquanto os problemas potenciais são ameaças futuras prováveis. Esses problemas podem ser conhecidos ou novos, e se diferenciam quer na análise, quer no enfrentamento.



- *Problemas terminais e intermediários.*

Os problemas terminais são inconformidades que se manifestam diretamente na relação essencial do ator com os resultados do sistema em que está inserido, e que ele qualifica como insatisfatórios; já os problemas intermediários estão ocultos atrás na relação direta do homem com as coisas. Assim, o que num espaço menor (a luta interna entre facções de um partido político) é um problema terminal, pode ser um problema intermediário num espaço maior do sistema social (a população frente aos problemas de desemprego, marginalidade, desnutrição, habitação, etc.). Estar situado no espaço menor e ser absorvido pelos problemas deste espaço nos impede, por vezes, de captar os problemas terminais para a população, no espaço da totalidade social. O homem tem, inevitavelmente acesso a seus problemas terminais, no espaço de sua prática cotidiana; mas os problemas intermediários ele só os conhece através de um esforço especial para situar-se no espaço da prática social de outros atores. Dessa forma, há alguns problemas que são terminais para todos os homens: aqueles que se referem às necessidades básicas do homem em sociedade.

- *Problemas geno-estruturais, feno-estruturais e feno-produtivos.*

Os problemas também podem ser definidos como geno-estruturais, feno-estruturais ou feno-produtivos segundo o nível situacional a ser alterado, em última instância, para evitar suas manifestações. À medida que se avança até as geno-estruturas, a dificuldade de enfrentar os problemas é maior.

Esses tipos de problemas podem referir-se a todos os âmbitos do sistema social (problemas políticos, econômicos, organizacionais, administrativos, de segurança e defesa, de relações internacionais, agrícolas, etc.) ou a alguns deles. Um problema sempre cruza vários âmbitos do sistema social. Tais problemas podem ser macro-problemas nacionais, que afetam todo um país ou região, ou micro-problemas nacionais ou locais.

Os conceitos mencionados são relativos à posição do ator que seleciona problemas. Um problema pode ser atual para uns e potencial para outros; pode ser terminal para um partido político e intermediário para a população. O mesmo é válido para a distinção entre problemas geno-estruturais, feno-estruturais e feno-produtivos. Tomemos o espaço de análise do problema administrativo de um indivíduo que trabalha numa seção de um município. As regras de administração de pessoal do município são, para ele, uma geno-estrutura, enquanto que no espaço do sistema político-social tais regras são feno-estruturas menores, determinadas pelas geno-estruturas deste sistema.

Os problemas aparecem para os homens com diversas dimensões. Há problemas importantes e problemas secundários. O valor de um problema para um ator é a posição que ocupa na escala de prioridades para sua remoção.

Essa escala depende da apreciação que cada ator faz sobre o tempo (taxa psicológica de desconto do tempo, problemas atuais e potenciais), sobre a relação frontal ou velada com ele (terminal ou intermediário) e sobre a possibilidade de resolvê-lo, evitá-lo ou dissolvê-lo (geno-estrutural, feno-estrutural ou feno-produtivo). O valor do problema é uma apreciação subjetiva difícil de ser explicada, mas pode ser conhecida pelas declarações dos afetados.

Após definir prioridades quanto aos problemas genéricos, os atores sociais atribuem, em geral, maior valor aos problemas atuais e menor valor aos problemas potenciais.

Os homens aplicam uma taxa psicológica positiva de desconto sobre os problemas, mas também existem casos em que aplicam uma taxa negativa de desconto sobre o futuro; para certas mentalidades, os problemas futuros contam mais que os presentes.

Em geral, a população preocupa-se fundamentalmente com os problemas atuais e terminais (F-D-B, conforme o Quadro). Já os partidos políticos voltam-se a problemas que, para os cidadãos em geral, são atuais e intermediários (E-C-A), enquanto

que os planejadores tendem a concentrar-se principalmente nos problemas potenciais (L-J-H-K-I-G) e nos problemas atuais terminais (F-D-B).

UMA CLASSIFICAÇÃO DOS PROBLEMAS

	Dificuldade crescente para enfrentá-los		
Dificuldades dos problemas mais valorizados	PROBLEMAS FENO-ESTRUTURAIS	PROBLEMAS GENO-ESTRUTURAIS	PROBLEMAS FENO-PRODUTIVOS
PROBLEMAS ATUAIS TERMINAIS	F	D	B
PROBLEMAS ATUAIS INTERMEDIÁRIOS	E	C	A
PROBLEMAS POTENCIAIS TERMINAIS	L	J	H
PROBLEMAS POTENCIAIS INTERMEDIÁRIOS	K	I	G

Os diferentes atores que coexistem na realidade objeto do planejamento valoram distintamente um problema e podem, no extremo, desconhecer a sua existência. A valoração distinta dos problemas é um dos aspectos que fazem com que uma mesma realidade seja explicada em distintas situações pelos distintos atores do processo social. Neste sentido, pode-se dizer que uma explicação situacional é, em parte, uma seleção de problemas, segundo o ponto de vista do ator que explica.

ÂMBITOS, SETORES E PROBLEMAS

					PROBLEMAS					
					SETORES	Pr 1	Pr 2	Pr 3		Pr n
POLÍTICA	ECONOMIA	REL. INTERNAC.	SEGURID. INTERNA	ORGANIZ.	AGRICULTURA					
					MINERAÇÃO					
					INDÚSTRIA					
					SERVIÇOS PRIVADOS					
					SERVIÇOS PÚBLICOS					

iv. **A importância dos problemas na eficácia das decisões.**

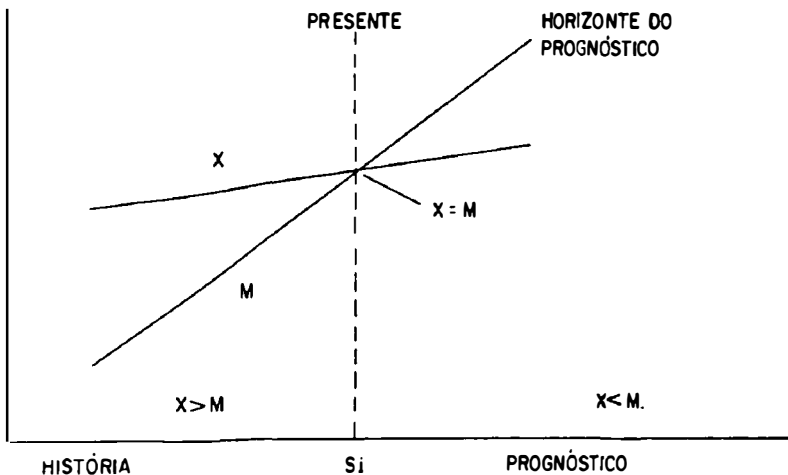
O planejamento supõe a exploração permanente das tendências futuras, porque as decisões presentes somente serão racionais em função daquilo que ocorrerá depois.

Se hoje decidimos construir uma fábrica de aço, essa decisão será racional se, na data futura de início da produção, houver mercado para ela.

Se hoje fazemos uma aliança política com uma força social poderosa, essa decisão não será racional se aquela força social desaparecer dois anos depois.

Assim, o prognóstico é um cálculo para antecipar as situações futuras, caso as tendências presentes se mantenham.

O caráter dinâmico do conceito de problema só se revela com o prognóstico. Problemas que hoje são relevantes podem tender a desaparecer amanhã. Inversamente, problemas que hoje não se manifestam podem surgir no futuro, como resultado do encontro de tendências desfavoráveis.



Um exemplo ajudará, seguramente, a esclarecer este ponto. Suponhamos que na situação inicial as importações (M) e as exportações (X) estejam em equilíbrio. A mera observação desse equilíbrio atual poderia ocultar um grave problema de comércio exterior, caso a velocidade de crescimento das importações seja maior que a das exportações. Um prognóstico do crescimento das importações e das exportações revelará, assim, a existência futura de um déficit no comércio exterior. Como uma das diversas modalidades de predição, o prognóstico é apenas um instrumento de análise do planejamento, e não deve ser confundido com este. No entanto, sem o conhecimento preditivo do que provavelmente ocorrerá depois, torna-se impossível a racionalidade das decisões presentes. É um erro pensar que se um problema é detectado na situação presente, seu ataque direto pode ser eficaz sem projetá-lo para o futuro. Se fosse assim não teria sentido o planejamento de médio e longo prazo, e o plano se confundiria completamente com a intervenção social do dia-a-dia.

Um exemplo bíblico pode ajudar a compreender ainda mais claramente o problema. Diz-se que Deus anunciou a Noé um grande dilúvio e recomendou que se preparasse para sobreviver e salvar as diversas espécies. Assim, Noé construiu uma arca de madeira, e quando mais tarde veio o dilúvio, muitas pessoas e animais puderam refugiar-se no barco e sobreviver. Neste exemplo, o problema consistiu em salvar a vida de alguns homens e espécies naturais que corriam o perigo de desaparecer. Desse problema deduz-se o objetivo de salvar a espécie humana e a vida natural. O ato de intervenção foi a construção da arca de madeira capaz de navegar na terra inundada. Foi racional a decisão de Noé? Efetivamente ela o foi, na medida em que o dilúvio ocorreu. Ou seja, aquilo que ocorre depois é o que dá racionalidade a uma decisão anterior. Suponhamos agora, por um momento, que Deus tivesse se equivocado e que o dilúvio ficasse apenas no anúncio, como ocorre frequentemente com os prognósticos meteorológicos a que estamos acostumados. Nesse caso hipotético Noé não seria conhecido por ter supostamente salvado a humanidade, mas como o primeiro louco que construiu um enorme barco encalhado na terra. Nesse caso, o que teria ocorrido depois invalidaria a racionalidade do plano que inspirou a construção da arca.

(b) *Problemas de alcance nacional, estadual e local*

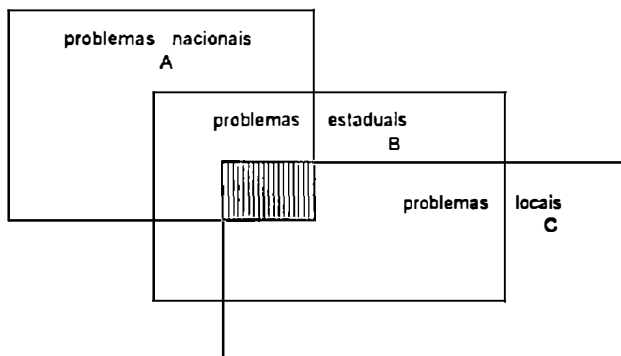
Existem problemas *espaciais*, que não admitem uma localização ou distribuição espacial (como o desequilíbrio no comércio exterior e o atraso tecnológico), e há problemas que adquirem particularidades espaciais, que consistem em certas características de ocupação do espaço ou no funcionamento do processo de produção social no espaço (como a pobreza crítica distribuída desigualmente por regiões ou a troca desigual de bens e serviços econômicos entre as regiões).

Por definição, todos os problemas espaciais são problemas de alcance nacional. Mas eles não são os únicos. Os outros problemas, aqueles com particularidades diferenciadas no espaço, podem ser de alcance nacional, estadual ou local, ou seja, são problemas que têm o

mesmo nome mas conteúdo diferenciado em cada espaço geográfico ou em cada espaço de ação social.

Porém, existem também problemas exclusivos de um estado ou de município sem expressão nem importância nacional. Esses últimos podem ser problemas importantes no nível local, embora excluídos do planejamento nacional.

A distinção entre problemas nacionais, estaduais e locais é importante quando o planejamento é concebido como um processo descentralizado e criativo, que se gesta em todos os níveis hierárquicos de uma instituição. Com efeito, é evidente que os problemas estritamente nacionais apresentam menos dificuldades de coordenação na cúpula. O mesmo ocorre com os problemas estritamente locais ou estaduais. Já os problemas que cruzam todas distinções mencionadas, com diferentes conteúdos, constituem uma séria dificuldade de coordenação. Deve-se aí buscar um equilíbrio entre descentralização e criatividade, por um lado, e centralização e coerência, por outro.



Neste esquema pode-se observar que a intersecção tracejada apresenta problemas de coordenação em todos os níveis, pois refere-se aos problemas que se repetem com distintas particularidades em nível nacional, estadual e local. A necessidade de coordenação é ainda mais ampla, porque também há intersecção de A com B e de B com C.

(c) *Precisão de um problema*

A explicação precedente permite maior precisão de um problema, já que sua primeira caracterização o classificará como atual, potencial,

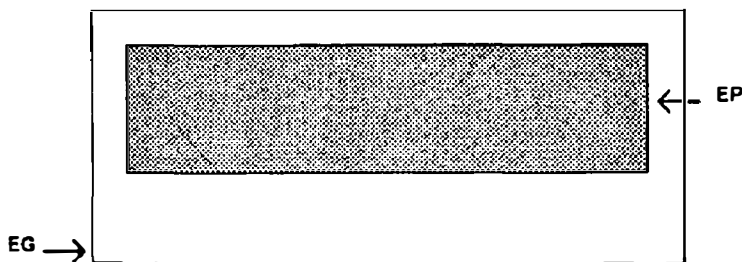
terminal, intermediário, etc. O passo seguinte será demarcar o problema para explicá-lo, compreendê-lo e desenhar a forma de enfrentá-lo. Neste aspecto convém definir os principais elementos que constituem um problema.

Um problema compõe-se de três elementos: explicado, explicando e espaço explicativo.

$$Pr = E (Ex1, Ex2)$$

Nesta relação, E é o espaço do problema, Ex1 o explicado e Ex2 o explicando. Os elementos Ex1 e Ex2 são relativos ao espaço E, dentro do qual se faz a explicação do problema.

Um problema deve ser precisado num determinado espaço, que é um espaço singular (ES) ou particular (EP) que delimita as fronteiras. Por sua vez, o espaço de um problema específico situa-se no espaço EG, que compreende toda a realidade seletivamente planejada por um ator. EG é o espaço de maior hierarquia.



O espaço da realidade planejada EG é o âmbito explicativo, que corresponde à definição do conjunto $Si = (Pr1, Pr2, \dots, Prn)$ de problemas, considerados como tais na situação inicial do plano.

Os espaços EP e ES, restritos a um tipo de problema ou a um problema, são os âmbitos explicativos cuja distinção é coerente e pertinente à definição de um problema particular ou singular. Por exemplo, o espaço EP do problema Pr1 é uma distinção precisa no interior do espaço EG.

O vetor de definição de um problema é a precisão do explicado Ex1. É uma caracterização precisa no âmbito dos fluxos de produção social, através da enumeração de um conjunto $Ex1 = (R1, R2, \dots, Rj)$ de resultados ou fatos característicos, que conformam uma condição

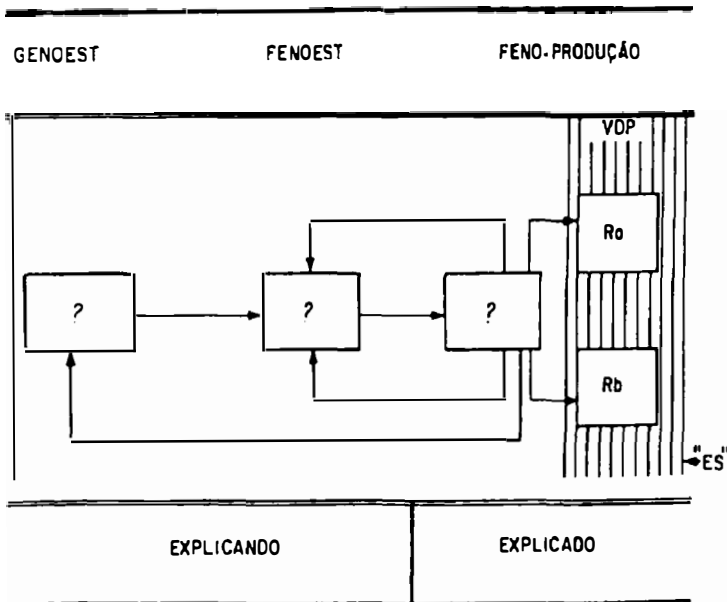
necessária e suficiente para distinguir um problema de outro qualquer ou para precisar as diferentes maneiras de entender um problema. Estes fatos enumerados são os pontos de contacto dos homens com as realidades insatisfatórias em que vivem.

Por exemplo, a definição do problema 1 poder ser:

$$Ex1 = VDP1 = (Ra, Rb),$$

onde o vetor de definição do problema VDP1 é precisado pelos fatos Ra e Rb, que constituem resultados sociais. Qualquer outro fato adicional é redundante na precisão do problema, e caso falte Ra ou Rb a explicação fica ambígua, possibilitando diversas interpretações sobre o conteúdo do problema.

DEFINIÇÃO DO PROBLEMA 1

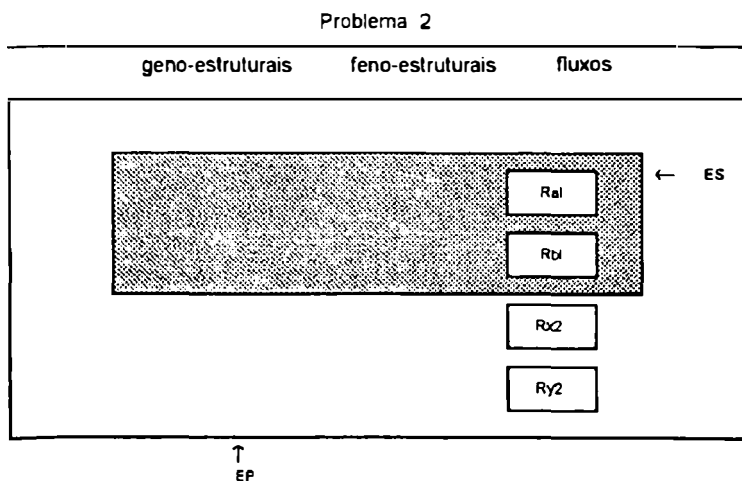


A definição correta de um problema expressa-se em seu VDP, mas isso não significa que sua formulação esteja correta. É necessário, aqui, distinguir entre formulação correta de um problema e sua precisão, ou definição rigorosa no VDP. Os resultados enumerados (Ra,Rb) são relativos à forma como o problema é delimitado no espaço E1.

Uma das principais dificuldades na prática do planejamento situacional por problemas está no fato de que uma realidade concreta constitui ou não um verdadeiro problema, não apenas em relação à verificação do contraste entre fatos e normas, no espaço restrito ES de sua análise singular, mas também em relação ao espaço mais amplo EP, o qual abrange o problema explicado como um subsistema. Assim, um problema está bem formulado se aparece como uma deficiência ou brecha, atual ou potencial, entre fatos e normas, não só no espaço ES, restrito à sua constatação singular, mas também nos espaços EP ou EG do metassistema que o compreende.

No Gráfico que se segue, o problema 1 no espaço ES pode dissolver-se no espaço EP, que abrange um nível superior recursivo de problemas. Se isto ocorre, o problema 1 é um falso problema.

Assim, o VDP de um problema pode referir-se a um problema falso ou mal formulado. Inversamente, um problema pode estar bem formulado mas estar impreciso em seu vetor de definição.



Vejamos um exemplo. Comprovou-se (problema 1) que é fácil falsificar o certificado de quitação do imposto de renda, e que existem organizações que se dedicam a negociar certificados falsos. O problema 1 está assim definido no espaço ES da "inteligência" tributária. Suponhamos que saímos do espaço ES para analisar o que ocorre no espaço EP da administração tributária. Se comprovamos aí que o sistema de paga-

mento é inútil ou ineficaz para melhorar a arrecadação de impostos, e que o mesmo objetivo pode ser alcançado por outros meios potentes e fáceis, isto significa que o problema não é tornar inviolável o certificado de quitação, mas sim eliminá-lo e melhorar a arrecadação tributária por meios mais adequados.

Dessa forma, o problema 1 de falsificação de certificados de quitação, definido no espaço ES da “inteligência” tributária, dissolve-se no problema 2 de administração tributária, no espaço mais amplo EP.

(d) *Nós explicativos dos problemas*

Um nó explicativo de um problema é um “conjunto semântico” que constitui a unidade modular de descrição de um processo ou de fatos, numa explicação situacional e num espaço determinado. Esses nós são caracterizações que se localizam nas geno-estruturas, nas feno-estruturas e na feno-produção. Cada nó explicativo é um subproblema em relação ao problema analisado. Portanto, se sua complexidade exigir, ele pode ser analisado pelo mesmo método de análise de um problema.

O espaço no qual se analisa um problema deve cumprir dois requisitos:

- i. deve corresponder ao âmbito de ação de um sujeito ou ator com capacidade política e gerencial sobre o processo desenvolvido no referido espaço;
- ii. deve corresponder a uma delimitação do problema, conforme algum critério de distribuição de tarefas no plano, mas essa delimitação deve cumprir o requisito anterior.

Como consequência, os nós explicativos podem estar dentro ou fora do espaço de análise do problema. Dessa forma, a identificação de um nó explicativo exige a seguinte enumeração de variáveis:

$$N_i = V_i (E_i, P_s)$$

Nesta expressão, N_i é um nó explicativo do problema i , V_i é a rede de variáveis explicativas à qual pertence N_i , E_i é o espaço do problema i explicado, onde x expressa sua posição no mapa explicativo (dentro ou fora de E_i) e P_s é o plano situacional (regras, acumulações e fluxos) onde o nó se localiza.

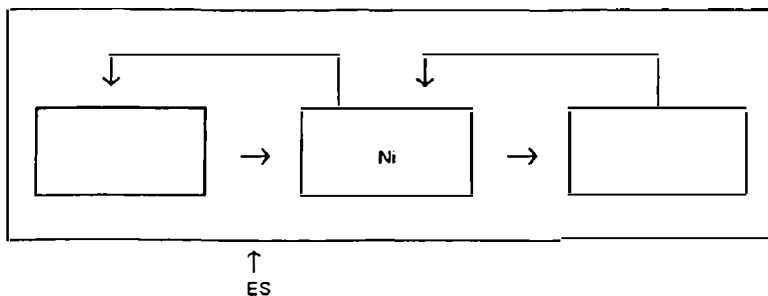
Uma relação entre dois nós constitui uma implicação causal, ou uma relação iniciativa-resposta.

Deste modo, um fluxograma situacional (gráfico de fluxos do modelo explicativo do problema) é um sistema de implicações explicativas onde o explicado é o vetor de definição do problema e o explicando é uma rede de implicações explicativas que distingue a zona das geno-estruturas, das feno-estruturas e dos fluxos de produção social. O vetor de definição de um problema compõe-se também de nós explicativos.

Para que um nó seja um conjunto semântico preciso são necessárias as seguintes condições:

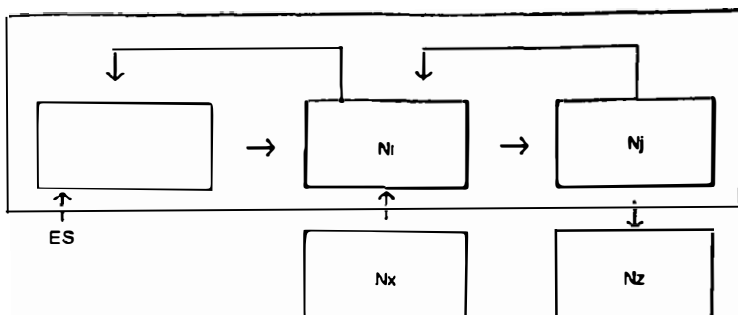
- i. que sua expressão qualitativa seja distinguível de outras aproximadas ou similares;
- ii. que sua expressão quantitativa seja pertinente, significativa e exata;
- iii. que a articulação das duas condições anteriores forneça ao nó um sentido desprovido de ambigüidade.

Se N é um nó qualquer do fluxograma situacional, os nós N_i que pertencem ao espaço ES do problema 1 devem receber algum condicionamento e também condicionar outro nó dentro do mesmo espaço. Na Figura seguinte todos os nós têm implicações de entrada e saída.



No entanto, qualquer nó N_x que esteja fora do espaço E terá apenas de se articular com algum nó do fluxograma situacional, quer condicionando algum nó N_i , quer recebendo tal condicionamento.

Nesse sentido, o espaço ES do problema tem o alcance prático de interromper a explicação nos nós de contacto imediato com ele.



Por exemplo, se N_i é o nível de desemprego e N_x a taxa de crescimento da força de trabalho, o fluxograma situacional interrompe a análise em N_x e não tenta explicar porque a força de trabalho cresce a essa velocidade.

Inversamente, se N_j é o crescimento da marginalidade social e N_z é a taxa de evasão escolar, o fluxograma situacional interrompe a análise em N_z e não se preocupa com as implicações de N_z sobre outros problemas. Desta forma, N_x e N_z desempenham o papel de elos de análise com outros problemas.

Isto é particularmente útil quando, a partir dos problemas parciais, tenta-se construir um fluxograma situacional de síntese.

(e) *A situação de quem explica em relação ao espaço E do problema*

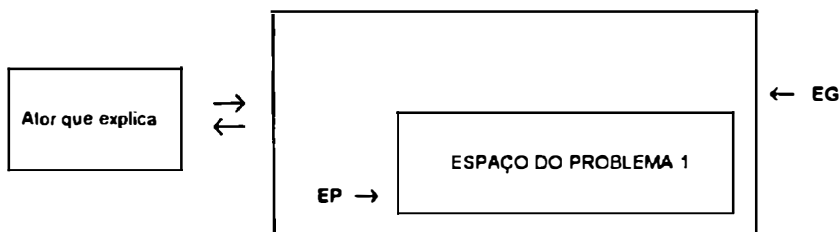
A posição ou ponto de vista do ator que planeja incide de forma determinante na explicação que ele dá ao problema.

Assim, podem-se distinguir os seguintes casos:

Caso 1: O ator que explica está fora do espaço EG do conjunto de problemas do plano.

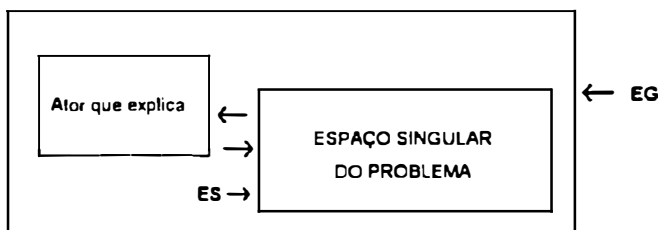
Neste caso, a explicação do ator situa-se ideologicamente fora do espaço EG, está alheia aos interesses subjetivos da situação e está predominantemente condicionada por uma visão intelectual e racionalista da realidade e do problema. Como consequência, sua valoração do problema será produto de uma apreciação distinta e global de todo o sistema.

Se o problema em questão não tem peso nessa globalidade explicativa, o ator lhe dará baixa valoração e baixa prioridade. Tal é o caso de um historiador do século XX que analisa a queda do Império Romano, ou de um professor europeu que explica o problema de habitação na serra do Peru.



Caso 2: O ator que explica está fora do espaço ES do problema singular mas dentro do espaço EG do conjunto de problemas do plano.

Aqui, o ator que explica está comprometido com a ação planejada para alterar ou preservar a situação, ou é por ela afetado positiva ou negativamente, embora distante do problema específico. Quem explica não é indiferente ao que ocorre, mas não tem uma vivência direta do problema.



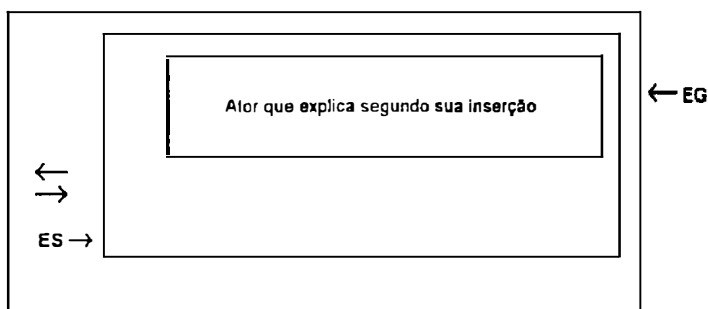
Este ator valorará o problema em função do peso deste problema sobre suas possibilidades de ação no espaço EG, e não em função direta do custo ou benefício que tal problema possa lhe trazer.

O espaço ES do problema não o afeta diretamente, e a valoração só leva em conta as relações do espaço ES com o espaço EG. Aqui, os condicionamentos que se produzirão sobre o ator que explica depende-

rão do tipo de inserção do ator no espaço maior EG. Os interesses do ator que explica são situacionais ou genéricos em relação ao problema específico, pois ele seguramente se colocará dentro do espaço de outros problemas, os quais guardam alguma relação com este problema específico. Tal é o caso de um operário da indústria ao valorar um problema que afeta os camponeses.

Caso 3: O ator que explica está dentro do espaço ES do problema singular.

Neste caso, o ator que explica e valora é parte do espaço ES que abrange o problema específico, tem interesses diretos nesse problema e sua valoração terá o signo de sua inserção neste espaço.



No entanto, os interesses particulares de um ator sobre um problema específico geralmente não são alheios aos interesses situacionais dos outros atores com formas análogas de inserção no processo de produção social, embora fora do espaço ES.

Os atores que estão em espaços de problemas distintos, mas com formas análogas de inserção em seus respectivos espaços, tendem a criar solidariedades e corpos ideológico-culturais comuns, resultando em valorações interdependentes dos problemas.

Por exemplo, inserindo-se como produtor ou como consumidor, como proprietário do capital ou como trabalhador, como governo ou como oposição, como empregado de alta renda ou desempregado marginal, etc., a sua valoração do problema terá o signo de sua colocação numa ou noutra posição. Esse é o caso de um operário têxtil e um em-

presário têxtil que valoram o problema das importações têxteis numa situação de mercado interno limitado.

Em síntese, um ator valorará um problema e lhe atribuirá prioridade de solução em função dos seguintes elementos condicionantes:

- i. se ele está dentro ou fora do espaço EG do conjunto de problemas do plano;
- ii. se está dentro ou fora do espaço ES do problema singular objeto de valoração;
- iii. se está dentro do espaço ES, como afetado ou beneficiado pelo problema;
- iv. se desenvolveram-se ou não solidariedades ideológicas e materiais entre os atores que estão em diferentes espaços de problemas, mas com formas comuns de inserção no processo de produção social;
- v. se as ideologias, valores, crenças, predisposições e teorias explicativas internalizadas pelos atores levam-nos a aceitar ou recusar a realidade e o sistema que os produz, e por essa via chegam a distinguir um problema como um obstáculo superável dentro da reprodução do sistema ou como consequência de suas geno-estruturas.

(f) *Restrições falsas e reais quando se enfrenta um problema*

No desenho de uma operação é necessário distinguir as restrições falsas das restrições reais que se impõem na solução de um problema. É importante tomar consciência de que o ator que planeja pode fazer uma imagem do espaço das opções possíveis para a solução de um problema, que difere significativamente do espaço real de opções.

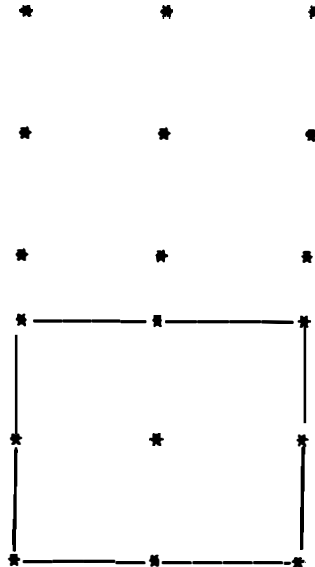
O descobrimento dessa diferença é justamente o que abre a possibilidade de soluções imaginativas, criativas ou novas. As soluções rotineiras são sempre óbvias; o difícil é buscar e encontrar soluções criativas. A resistência a tentar soluções criativas é normalmente alimentada por:

- i. pressupostos aparentemente óbvios e verdadeiros, que não careceriam de questionamento;
- ii. pressupostos inconscientes, cuja inexistência ou existência, uma vez explicitados, constituem surpresa para o próprio ator que explica e planeja.

Os pressupostos inconscientes convertem, com freqüência, um problema simples numa charada ou num quebra-cabeça. Consideremos o seguinte exemplo, tomado do livro de Russell Ackoff, *Creating the Corporate Future* (John Wiley and Sons, pp. 174-176).

Coloque um lápis num dos nove pontos assinalados na figura seguinte e trace quatro linhas retas que cubram todos os pontos sem levantar o lápis.

O EXEMPLO DE ACKOFF DE UMA FALSA RESTRIÇÃO

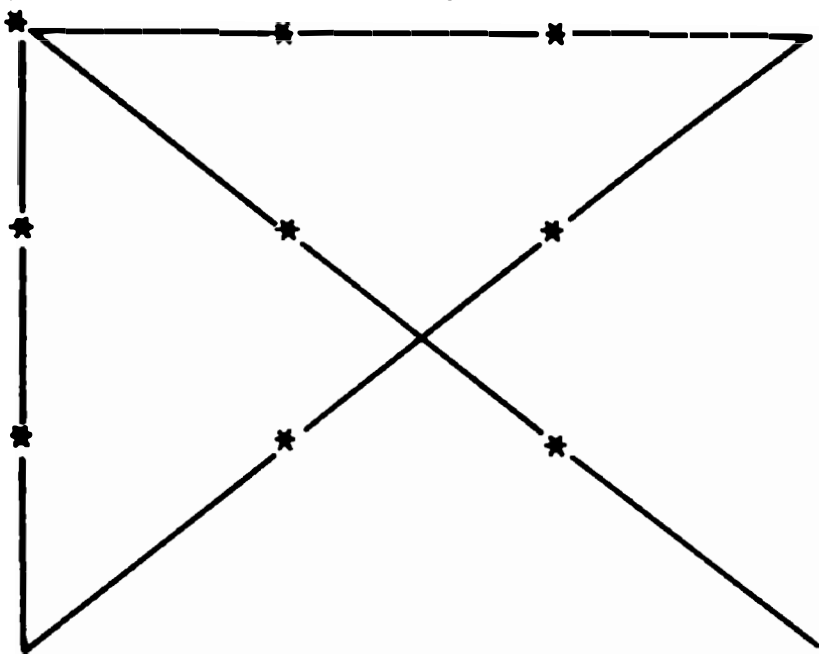


**FALSA RESTRIÇÃO DO
ESPAÇO PARA A SOLUÇÃO
DO PROBLEMA.**

Em sua maioria, as pessoas que se põem a resolver o problema não tentam estender suas linhas para além do perímetro do quadrado imaginário formado pelos pontos, porque supõem, incorretamente, que isto não é permitido.

A criatividade consiste principalmente em descobrir as restrições auto-impostas, removê-las e explorar as consequências de tal remoção.

Observa-se, no Gráfico a seguir, que, superada a idéia do falso espaço restritivo, a solução é muito simples.



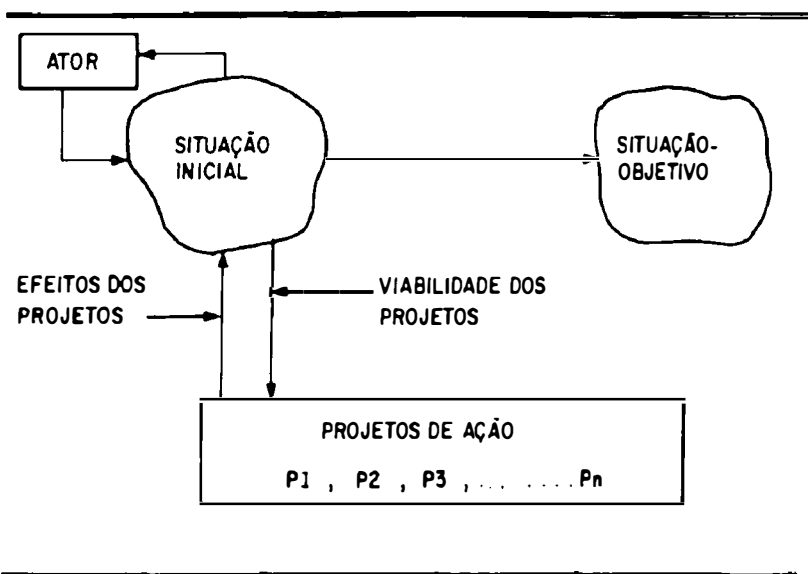
Essas falsas restrições descobrem-se quando se responde explicitamente às seguintes perguntas:

- i. Quais as variáveis relevantes para a construção do fluxograma situacional do problema?
- ii. Quais estão dentro do espaço E1 do problema específico (podendo-se, conseqüentemente, atuar sobre elas) e quais não estão nesse espaço?
- iii. A que “restrições-dado” estão sujeitas realmente as variáveis? Quais são pertinentes apenas ao espaço do problema?
- iv. Como interagem as variáveis relevantes (nós críticos) para produzir os resultados ($R_1, R_2, \dots, R_j$) que o sistema fornece?

c. Os Módulos de Ação: operações que enfrentam problemas

A análise da situação inicial, em relação ao modelo social que o ator persegue, permitirá que este identifique um conjunto de problemas. Numa primeira aproximação, será suficiente explicar a situação inicial por meio de um modelo qualitativo com alguns indicadores quantitativos.

O Gráfico adiante exemplifica de forma abstrata o tipo de esquema de fluxos, ou redes explicativas, que pode ser utilizado na primeira análise sistemática de cada problema considerado isoladamente na situação inicial.

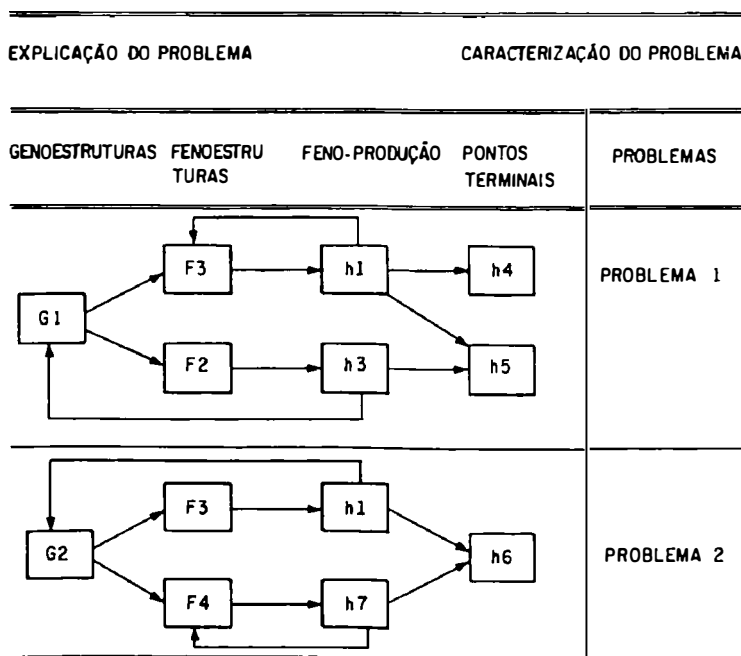


Aqui, cada variável explicativa é um nó da rede situacional; cada nó contém uma argumentação qualitativa e, se possível, também quantitativa. Este método Gráfico será, mais adiante, objeto de precisão metodológica mais rigorosa, sob o nome de fluxograma situacional. Ali, além da distinção entre feno-produção, feno-estruturas e geno-estruturas, serão explicadas as relações entre os três níveis situacionais, bem como no

interior de cada nível. Os nós terminais da rede explicativa definem ou caracterizam factualmente os problemas que o autor seleciona.

A análise de redes situacionais explicativas permite detectar nós críticos de argumentação causal que contêm, em princípio, a explicação principal dos problemas analisados. É sobre esses nós críticos que o ator deve interferir, a fim de alcançar resultados tais como diminuir, atenuar, impedir ou erradicar a existência de determinados problemas.

O Quadro adiante mostra uma rede que explica simultaneamente um conjunto de problemas. Os nós tracejados indicam que foram selecionados como núcleos críticos para ação sobre o sistema. Naturalmente, este juízo depende do tipo de teoria que o ator adota e da forma como é aplicada à realidade concreta.



No exemplo, é evidente que o ator que analisa a situação inicial toma as geno-estruturas como um dado e, em consequência, não identifica neste nível nenhum nó crítico para a ação. Cada problema identificado tem uma cadeia explicativa no método proposto. No entanto, cada cadeia explicativa é inseparável da explicação total, pois todos os nós es-

tão direta ou indiretamente inter-relacionados. Trata-se, portanto, de uma explicação sistêmica.

Veremos mais adiante que, mesmo tendo todos os problemas uma explicação de conjunto, é possível fazer uma análise problema por problema, sempre que definido com rigor o conceito de espaço de um problema. Dessa maneira, tanto em nível do problema particular quanto da situação inicial, mostrando um conjunto sistêmico de problemas, é possível detectar os nós críticos sobre os quais devemos atuar para mudar a intensidade, características e tendências dos problemas.

Na prática desse método, cada nó é uma explicação muito breve acompanhada, quando pertinente e possível, de algum indicador quantitativo. A vantagem dessa esquematização está em que, por um lado, a rede explicativa completa permite uma visão sistêmica do conjunto da situação inicial, e, por outro, as redes parciais permitem isolar um problema para aprofundar sua explicação, e assim fundamentar os projetos de ação e as operações em nível de detalhe adequado para a prática.

Naturalmente, se o método exposto for aplicado na análise de situação inicial global, ele só poderá ser utilizado centralmente, pois exige visão de conjunto da situação inicial. Mas o método do fluxograma situacional também pode e deve ser empregado de forma descentralizada, para analisar problemas específicos e permitir a participação de técnicos médios e da população em geral no processo de planejamento – tendo em vista captar a demanda social e os problemas tal como são, vistos na base social. Retomaremos essa idéia mais adiante, quando tratarmos de um novo conceito de campanha eleitoral.

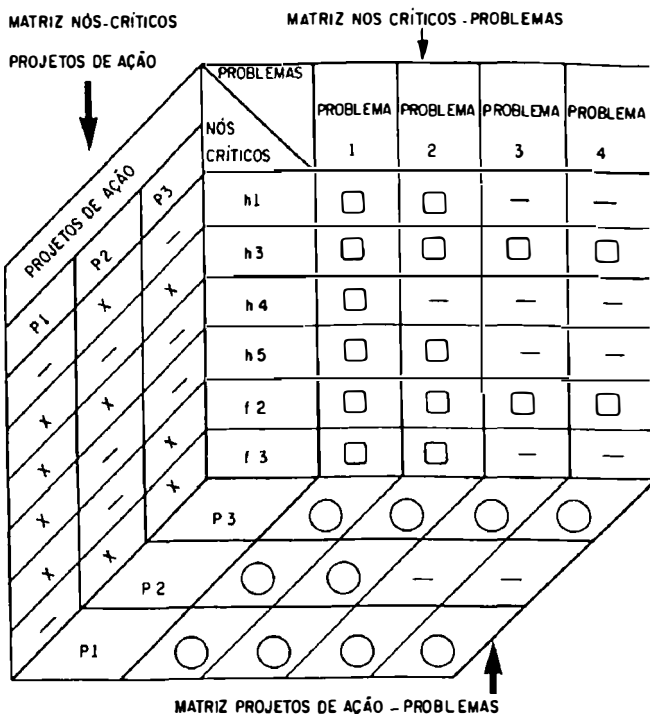
Continuando com o mesmo exemplo abstrato, podemos construir uma matriz de três dimensões, a fim de cruzar os nós críticos com os problemas e com os projetos de ação concebidos para alterá-los.

Nesta matriz pode-se observar que cada projeto de ação afeta vários nós críticos: cada nó crítico é afetado por vários projetos, e portanto cada projeto de ação tem efeitos sobre vários problemas.

Assim, realizamos por essa via uma explicação da situação inicial, uma lista provisória de propostas e algumas idéias gerais sobre a situação-objetivo. Esses três elementos básicos do programa direcional devem ser agora complementados e aprofundados, até que este alcance grau de precisão de acordo com as provas a que deve ser submetido seu

conteúdo proposicional. O inventário de projetos, por exemplo, deve ser corrigido e articulado em relação à demanda social da base. Ai surgirão, em alguns casos, projetos de certa dimensão, problemas parciais não-considerados na explicação geral, problemas locais ignorados no tratamento global nacional, ações urgentes demandadas pela população, etc. Mas é também imprescindível considerar a situação inicial quanto aos projetos.

MATRIZ TRIDIMENSIONAL PROJETOS-NÓS CRÍTICOS-PROBLEMAS



Todo problema conjuntural dá origem às políticas conjunturais inadiáveis, que podem ser contraditórias em relação aos objetivos do plano a médio prazo. Conseqüentemente, a conjuntura deve ser objeto de exame cuidadoso. Sendo necessário um plano de emergência imediato para atender à conjuntura, deve-se cuidar para que este plano de conjuntura seja uma parte coerente do plano geral e não uma peça independente que conspire contra a execução desse plano geral.

A situação-objetivo, que era um esboço genérico quando das primeiras idéias sobre o programa direcional, deve agora ser precisada em suas dimensões e características. Do contrário, não poderíamos verificar se os projetos selecionados são capazes de alcançá-la.

Sobre estas bases é possível levantar as seguintes questões, que influem na coerência do programa:

- i. qual a contribuição de cada projeto para mudar algum aspecto da situação inicial e alcançar a situação-objetivo? Trata-se de verificar se cada um dos projetos é necessário para alcançar a situação-objetivo;
- ii. que efeitos tem o inventário de projetos de ação sobre a situação inicial? Esse inventário deve ser um conjunto de projetos suficientes para alcançar a situação-objetivo em cada um dos cenários de cálculo considerados no programa direcional;
- iii. que coerência têm os objetivos parciais entre si, sendo eles nós do fluxograma da situação-objetivo e devendo este ser internamente consistente?

Toda essa análise só tem utilidade na medida em que seja eficaz para antecipar o que provavelmente ocorrerá na realidade, como um espaço de resultados possíveis caso o ator execute seu programa; certamente, o que pode ocorrer na realidade não é só um problema de coerência entre a ideologia e a teoria do ator com a sua proposta, mas principalmente entre a ideologia e a teoria do ator com a realidade.

Isso coloca em primeiro plano o problema da coerência interna do programa direcional, à luz das relações causais mais confiáveis. Mais adiante desenharemos um método para analisar a coerência interna do programa direcional. É necessário, antes, destacar que o normativo desenvolve-se num futuro incerto.

d. Enfrentamento, Dissolução e Intercâmbio de Problemas

O processo de mudança situacional planejado pode ser visto como uma dinâmica social de enfrentamento de alguns problemas num espaço determinado, excluindo outros espaços; de abordagem de tais problemas em diversos espaços complementares; de dissolução de problemas

num espaço hierarquicamente superior; e de controle transitório de um problema, transferindo as ações que visam seu tratamento para um espaço hierarquicamente inferior.

Dessa maneira, o leque de opções que um ator dispõe para abordar problemas consiste em:

- i. enfrentá-lo em seu espaço pertinente;
- ii. dissolvê-lo num espaço superior;
- iii. controlá-lo transitoriamente, relegando seu tratamento a uma espaço inferior e a um plano situacional onde só se expressam suas manifestações;
- iv. ignorá-lo mediante declaração tácita ou explícita, incorporando-o à paisagem social como se tratasse do clima ou da topografia.

	Nos espaços complementares	Transferido para outro espaço
1. Enfrentamento direto do problema para outro espaço	Intercâmbio favorável ou desfavorável	
2. Dissolução dos problemas		Enfrentamento de um problema mais amplo em um espaço superior
3. Controle transitório de um problema		Enfrentamento de um problema em espaço mais restrito ou em um espaço inferior
4. Ignorar o problema	O problema se confunde com o panorama social	

9

O Vocabulário Mínimo do Planejamento Situacional: com palavras

Ao longo da exposição viemos construindo, passo a passo, algo semelhante às peças de um mosaico complexo: cada peça tem sua particularidade e é um conceito diferente; a forma do mosaico não é óbvia e sua funcionalidade não é evidente; na metade do caminho da construção, a visão das peças soltas pode ser desorientadora.

Antes de continuar, parece necessário antecipar uma síntese do edifício teórico e da sua prática potencial de funcionamento. Faremos agora um esboço provisório desse edifício, combinando os conceitos que elaboramos ou adaptamos de outros. Cada peça conceitual será encaixada em seu lugar e, com a visão de conjunto, poderemos em seguida retomar a exposição.

Esta síntese mostrará em poucas páginas o vocabulário mínimo do planejamento situacional. Cada palavra do vocabulário será grifada e numerada.

Esta parte não encerra uma fase de análise nem adianta conclusões: é simplesmente uma parada para observar o caminho percorrido e assimilar os conceitos, para em seguida retomar a caminhada.

Devemos entender o planejamento como a articulação constante e incessante da *estratégia* (1) e da *tática* (2) que guia nossa ação no dia a dia. A essência desse planejamento é a mediação entre o conhecimento e a ação. Essa estratégia e essa tática são necessárias porque o sistema so-

cial em que *eu* existo compreende outros sujeitos que também planejam com objetivos distintos dos meus.

Meu plano mede forças com o plano do meu *oponente* (3) e ele é um *ator social* (4) que gera *processos criativos* (5). Não é simplesmente um “*agente social*” que segue comportamentos *predizíveis*. Se eu quero alcançar minha *situação-objetivo* (6) devo vencer a resistência do outro ou obter sua cooperação. Minhas estratégias e táticas, assim como as dele, combinam cooperação e conflito.

Se sigo uma estratégia de *cooperação* (7), ambos podemos alcançar uma *situação-objetivo* de consenso. Se desenvolvo, no entanto, uma *estratégia de conflito* (8) e ele alcança sua *situação-objetivo*, *eu* fracasso. Inversamente, se eu alcanço minha *situação-objetivo*, *ele* fracassa. Mas meu êxito e seu fracasso são *momentos* (9) de um *processo contínuo* (10) *complexo* (11) e criativo no qual nem meu êxito nem seus fracassos são definitivos. O processo social continua e converte êxitos em fracassos e fracassos em êxitos.

O plano é, assim, conflito e cooperação. Surge na *situação inicial* (12), ou seja, em qualquer situação de referência para o início formal do meu plano, a partir de minha *explicação situacional* (13) que *distingue problemas* (14) numa perspectiva distinta da do outro. A mesma realidade é distinta para nós. Cada um, na sua *auto-referência* (15), vive um mundo distinto. O valor de um *problema* (16) torna-se também diferente para nós.

Eu desenvolvo minha atividade de mudança dentro do meu *espaço direcional* (17); esse espaço limita as fronteiras de minhas intenções, necessidades e capacidades. Meu espaço direcional apenas interpreta o do outro. eu sei que ele também planeja, faz um *juízo de necessidade* (18), um *juízo de possibilidade* (19), um *juízo de oportunidade* (20) e um *juízo de eficácia* (21) que motivam e guiam sua *ação estratégica* (22). *Eu* faço o mesmo e procuro vencê-lo ou conquistá-lo para meu plano.

Para lidar com o outro devo fazer um *cálculo interativo* (23), pois *ele* não segue comportamentos. Nesse cálculo, a eficácia de *minha* ação depende do que *ele* tenha feito antes e fará depois. Por sua vez, a eficácia de sua ação depende do que eu tenha feito antes e faça depois. A eficácia não depende apenas de mim, também depende do outro. Não sou inteiramente livre.

Há, entre ambos, uma *relação de forças* (24) que determina nossa liberdade mútua de ação. Nossa produção de ações depende dessa *relação de forças* e constitui a base do processo de *produção social* (25). Nossa produção social está limitada pelos múltiplos *recursos escassos* (26) de natureza muito diversa. Meu poder, meus conhecimentos, *minhas* capacidades organizativas, meu tempo e meus recursos econômicos são escassos. Isso complica meu cálculo porque devo considerar *vários critérios de eficácia* (27) conflitantes. Nesse processo, a *eficácia política* (28) nem sempre é compatível com a *eficácia econômica* (29) num mesmo horizonte de tempo. Além disso, o tempo é um recurso escasso cujo valor diverge entre nós. *Ele* pode aplicar uma alta *taxa psicológica de desconto do tempo* (30) e com isso desvalorizar o futuro, e *eu* aplicar uma taxa baixa. Mas não é apenas isso que nos diferencia.

Para fazer o cálculo interativo devo tentar conhecer meu oponente, explorar seu espaço de intenções (31), seu espaço de capacidades (32) e seu espaço de necessidades (33) para descobrir seu código operacional (34).

Com esse conhecimento imperfeito poderei fazer cálculos sobre sua estratégia. Explorarei o futuro mediante a simulação de cenários (35), combinando opções (36) e variantes (37). Esse futuro é próprio de um *sistema de final aberto* (38). Está impregnado de *incerteza mal definida* (39) e de *problemas quase-estruturados* (40).

Entre minha situação inicial e minha situação-objetivo há uma *rede de trajetórias* (41) incertas: são as trajetórias que posso imaginar e criar como seqüências de mudanças para lidar com meu oponente e com as circunstâncias. Como escolher um *curso de ação* (42) sem fazer uma aposta cega sobre o futuro? Não posso, porém, deixar de escolher, pois devo, dia a dia, fazer um *cálculo que precede e preside minha ação* (43). Não posso deixar de conduzir.

Não tenho alternativa. Devo fazer esse cálculo mas não posso me basear exclusivamente nele. Para lidar com a incerteza mal definida utilizarei quatro *recursos de cálculo* (44): *minhas capacidades de predição e previsão* (45), *minha capacidade de reação veloz ante a surpresa* (46) e *minha capacidade de aprendizagem com os erros* (47). Apoiado nesses quatro recursos de cálculo farei meu cálculo sobre o futuro, retificando-o a cada dia segundo as circunstâncias, ou seja, calcularei incessante-

mente antes de atuar. O planejamento não será, para mim, o cálculo feito de uma vez por todas, custando grande esforço e levando anos. Esse é o caminho seguro para se estar fora das oportunidades e fora da realidade em mudança.

Meu plano estará sempre pronto, mas estará sempre em processo de revisão. Não haverá tempo para o “plano-livro”. Devo calcular rapidamente e com capacidade de antecipar a *mudança situacional* (48) real. Esse cálculo deve ser um processo incessante e permanente de *pré-alimentação* (49) do futuro e de *retroalimentação* (50) do passado recente. Assim, meu plano se parece mais com a estratégia num jogo (51) que com um *desenho normativo* (52). Esse jogo pode ser de soma zero ou de soma positiva, mas requer sempre cálculo estratégico. No entanto, o plano tem muito de jogo e também muito de desenho. É um jogo em que cada um de nós deve desenhar o objetivo que procura. Meu *programa direcional* (53) é meu desenho. Nele, preciso minha situação-objetivo, os problemas que valoro na minha situação inicial e os *projetos de ação* (54) com que os enfrentarei.

Os problemas são o centro temático do meu plano. Tentarei evitar ser arrastado pelos *problemas atuais* (55) e *intermediários* (56), a fim de fazer um *planejamento preventivo* (57). O *plano reativo* (58) é perigoso; ele me impede de atacar em tempo os *problemas potenciais* (59) e me distrai dos *problemas terminais* (60) do sistema social.

A cooperação e o conflito no plano dependem de *minha* seleção de problemas e de *sua* seleção de problemas, assim como da escolha das vias para abordá-los.

Se eu estou à frente de uma estrutura organizacional complexa, a *formalização do plano* (61) surgirá como necessidade de direção e gerência. O mero *cálculo estratégico* (62) não será suficiente. Deverei pensar num sistema de planejamento centrado no *processo de planejamento* (63). Se não quero que meu plano seja uma imposição, devo centralizar democraticamente e definir os espaços relativos de autonomia que devem existir em cada nível do sistema para que coexistam, de forma eficaz, a criatividade e a coerência no processo de planejamento. Mas descentralizar implica também definir regras para assegurar a coerência global. Este é o papel do *método de planejamento* (64), como desenvolvimento prático de um *enfoque de planejamento* (65). O núcleo

central desse método serão os problemas e as *operações* (66) para enfrentá-los.

É aqui que surge a necessidade da *estrutura modular do plano* (67). Os *módulos explicativos* (68) permitirão atribuir descentralizadamente tarefas para conhecer a realidade e identificar as causas que geram os problemas e subproblemas nos diversos espaços de ação. Os *módulos de ação* (69), que são *operações*, *ações* (70) e *subações* (71), transformam o plano numa distribuição de missões ou compromissos que devem ser cumpridos. Os *módulos O-P* (72) transformam o plano num instrumento de organização descentralizada para a ação, pois articulam como subplanos as operações e problemas em áreas problemáticas, com atribuição de responsabilidades institucionais bem-definidas.

Meu plano pode abordar dez ou quinze grandes *problemas de alcance nacional* (73), mas haverá centenas de *problemas de alcance estadual* (74) e *problemas de alcance local* (75). Num determinado momento, milhares de pessoas, entre funcionários e cidadãos, podem estar analisando problemas e definindo operações. Isto coloca sérios desafios de coordenação para compatibilizar, em sua potencialidade máxima, a criatividade e a coerência do plano.

O plano deve ser um empreendimento de criação coletiva, de gestação de compromisso e de desenvolvimento da imaginação. Mas isso não é fácil. O conceito de *espaço do problema* (76) facilita essa descentralização e estabelece os laços para a reconstrução da coerência global. Por isso é conveniente analisar os problemas de maneira uniforme.

Os conceitos de *vetor de definição de um problema* (77), *espaço de um problema*, *nós explicativos* (78) de um problema, dentro ou fora do seu espaço, *regras básicas ou geno-estruturas* (79), *acumulações ou feno-estruturas* (80) e *fluxos de produção social* (81) dão precisão a variáveis essenciais para a profundidade e uniformidade de análise. No entanto, são ao mesmo tempo categorias flexíveis e amplas que não limitam a liberdade de análise dos problemas em cada nível do sistema social. São também categorias que permitem qualificar a abordagem dos problemas e a mudança situacional resultante. A *transformação situacional* (82) e a *reforma situacional* (83) se diferenciam pelo grau das mudanças nas geno-estruturas.

Assim, um problema cruza os distintos *níveis ou planos situacionais* (84) e pode ser analisado e enfrentado em diferentes espaços: no *espaço geral EG* (85) de todo o sistema, onde têm origem as grandes determinações, no *espaço particular EP* (86) de um domínio situacional específico ou no *espaço singular ES* (87) de um indivíduo ou grupo social específico numa zona específica.

Nesses distintos espaços, os problemas podem ser enfrentados diretamente, alterando as regras básicas que os geram, afetando as acumulações que os condicionam ou intervindo nos fluxos de produção que os expressam. As dificuldades e os efeitos não são os mesmos.

Em alguns casos decidiremos *dissolver um problema* (88) num espaço de maior hierarquia, e em outros *controlar transitoriamente um problema* (89) transferindo-o para um espaço de menor hierarquia e atacando-o em suas manifestações epifenomênicas. O enfrentamento de problemas é, no fundo, um processo de *intercâmbio de problemas* (90).

A mudança situacional é, assim, a resultante de um processo complexo, com êxitos e fracassos, avanços e retrocessos, produzindo-se nele o intercâmbio, dissolução e controle de problemas.

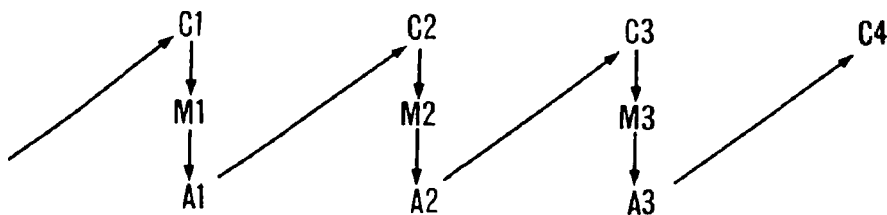
O processo de decisão e direção é veloz e fundado tanto na experiência e na arte quanto nas ciências sociais. A velocidade dos fatos não permite que haja tempo para escrever livros. Planejamento e pesquisa do futuro são coisas distintas. A estrutura modular do plano permite concebê-lo como um arquivo dinâmico e coerente de problemas e operações. Dispensados da carga do livro, podemos centrar nossa atenção no processo de governo e planejamento.

Se o planejamento é uma mediação entre o conhecimento e a ação, essa mediação deve acompanhar as mudanças da realidade para manter sua vigência. Esse conhecimento sempre vigente culmina num cálculo.

Chamemos *C* o conhecimento que, com variado grau de profundidade do futuro – *arcos direcionais* (91) mais curtos ou mais longos – e mediante a aprendizagem do passado recente, culmina no cálculo que precede e preside a ação. Esse conhecimento expressa-se na exploração de cenários, na revisão do programa direcional mediante pré-alimentação do futuro e retroalimentação do passado recente, na revisão da análise dos problemas e do desenho das operações, etc.

Chamemos *A* a própria ação resultante e apoiada por esse cálculo. Esta ação é o conjunto de operações que são viáveis na situação presente (*Si*), e que tem como efeito mudar a situação real para uma outra imediatamente seguinte (*Sj*), que seguramente difere da calculada.

Chamemos *M* o processo de mediação entre o conhecimento *C* e a ação concreta *A* que muda a situação. Essa mediação expressa-se na proposta de um *arco de conjuntura* (92), isto é, do movimento imediatamente seguinte no jogo social. Esse processo de mediação não cessa jamais, porque o cálculo *C* nunca permitirá uma antecipação exata do arco de conjuntura que se alcançará na realidade. A magnitude da discrepância entre cálculo e realidade pode obrigar a refazer o cálculo sobre o futuro, retomar a aprendizagem do passado recente e culminar num novo cálculo que precede e preside a ação. Com esse novo cálculo voltaremos a agir, e a realidade voltará a nos contrariar.



A data “hoje” transcorrerá com o tempo. Hoje será a situação *Sj*, assim como ontem, quando era hoje, foi a situação *Si*. Desta forma, a mediação entre o conhecimento e a ação é constante e incessante.

Nesse processo de condução destacamos duas características.

Primeira: o governo de situações é inseparável do planejamento e da gerência. No dia a dia eles se confundem para articular o desenho e a execução do *projeto de governo* (93), a *governabilidade do sistema* (94) ganha ou perdida e a *capacidade de governo* (95) aumentada ou diminuída.

Esse triângulo de governo não é absoluto nem estático. Ele não é o mesmo para *mim* e para o *outro*, e além disso muda com a mudança situacional. Nesse cálculo diretivo um critério estratégico central consiste em tornar mais governável o sistema e ganhar capacidade de governo através do cumprimento do projeto de governo. A contrapartida desse critério consiste em ajustar o projeto de governo às restrições e necessidades colocadas pela governabilidade do sistema e pela capacidade de governo.

Segunda: o processo de planejamento é uma articulação dinâmica de quatro momentos que se repctem constantemente, em qualquer ordem, com diferentes conteúdos, em datas distintas e em contextos situacionais diversos. Esses quatro momentos são o *momento explicativo* (96), que explora a realidade com as formas verbais “foi”, “é” e “tende a ser”; o *momento normativo* (97), que se concentra no desenho de uma proposta de como “deve ser” nossa realidade e assume essa norma como um compromisso; o *momento estratégico* (98), que articula dialeticamente o “deve ser” com o “pode ser”, e o *momento tático-operacional* (99), que é o momento de “fazer”.

Esses momentos permitem abordar metodologicamente os instrumentos práticos do planejamento que lhes são mais pertinentes, mas de forma alguma representam cortes tão definidos, lineares e rígidos como aqueles sugeridos pelo conceito de “etapa”. Pelo contrário, o próprio conceito de momento indica a complexidade dialética da dinâmica do processo de planejamento.

Podemos então continuar o desenvolvimento teórico do planejamento situacional, mas vendo-o agora em *movimento* (100) e em seus métodos práticos de trabalho.

Outras Publicações do IPEA

- **Infância e Desenvolvimento: Desafios e Propostas** - *Antonio Rocha Magalhães e Walter Garcia (orgs.)* (cód. IPEA 140)
- **A Distribuição de Rendimentos no Brasil - 1976/85** - *Lauro Ramos* (cód. IPEA 141)
- **Defesa da Concorrência: a Política Brasileira e a Experiência Internacional** - *Ellen Sampaio e Lúcia Helena Salgado (orgs.)* (cód. IPEA 142)
- **Ajuste Estrutural e Estratégias Empresariais** - *Fábio Stéfano Erber e Roberto Vermulm* (cód. IPEA 144)
- **Gestão Escolar: Desafios e Tendências** - *Antonio Carlos da R. Xavier, José Amaral Sobrinho e Fátima Marra (orgs.)* (cód. IPEA 145)
- **Aspectos Ambientais de Projetos Co-Financiados pelo Banco Mundial** - *Alencar Soares de Freitas e Pedro Ribeiro Soares (orgs.)* (cód. IPEA 146)
- **Gestão Educacional: Experiências Inovadoras** - *Antonio Carlos da R. Xavier, Guiomar Namo de Mello, José Amaral Sobrinho e Rose Neubauer da Silva (orgs.)* (cód. IPEA 147)
- **A Dinâmica Agroindustrial do Centro-Oeste** - *Ana Célia Casttro e Maria da Graça Fonseca (orgs.)* (cód. IPEA 148)
- **Economia da Saúde: Conceito e Contribuição para a Gestão da Saúde** - *Sérgio Piola e Solon Magalhães Vianna (orgs.)* (cód. IPEA 149)
- **Desenvolvimento Sustentável no Nordeste** - *Gustavo Maia Gomes, Herminio Ramos de Souza e Antonio Rocha Magalhães (orgs.)*
- **Transformação Produtiva com Equidade: o debate no Brasil; condicionantes macroeconômicos** - IPEA, CEPAL (orgs.)
- **Contabilidade Ambiental: Teoria, Metodologia e Estudos de Casos no Brasil** - *Ronaldo Serôa da Motta* (coordenador)
- **A Ironia na História do Pensamento Econômico** - *Ricardo Tolipan* (cód. P. 23)
- **A Década Republicana: o Brasil e a Economia Internacional - 1888/1900** - *Gustavo H. B. Franco* (cód. P. 24)
- **Brasil e México: Duas Experiências de Ajuste Estrutural** - *Marta de Castello Branco* (cód. P. 25)
- **Estratégia Macroeconômica** - *Jorge Vianna Monteiro* (cód. P. 26)
- **A Demografia da Desigualdade no Brasil** - *Charles H. Wood e José Alberto M. de Carvalho* (cód. P. 27)

O Brasil foi um dos primeiros países do continente a se interessar pelo Planejamento Estratégico Situacional. O estilo brasileiro, com seu modo sintético de se referir a este método, criou a sigla PES, como hoje é amplamente conhecido este método de planejamento estratégico governamental. Num plano muito abstrato, tem como origem a obra "Planificación de Situaciones" (Fondo de Cultura Económica, México, 1978) e desenvolve-se de forma mais concreta em "Política, Planificación y Gobierno", cuja tradução aqui se apresenta. O PES está vencendo a inércia; tem crescido a aplicação do método na América Latina. Há atualmente órgãos governamentais, partidos políticos e governantes que começam a aplicar a análise situacional. Embora de forma rudimentar, há planos nacionais que aplicam o enfoque proposto neste livro. O avanço tem sido vertiginoso nos últimos três anos, dado que atende a uma necessidade efetiva na área governamental. É um método de planejamento estratégico governamental claramente distinto do planejamento tradicional e do planejamento estratégico empresarial. Concebido como uma ferramenta ao serviço do dirigente político moderno, no governo ou na oposição, permitirá resgatar o valor prático do planejamento, bem como superar a improvisação, a politicagem e o tecnocratismo, uma vez que possibilita abordar os problemas técnico-políticos reais que o governante deve enfrentar.
