

Planejamento e Orçamento governamental

Coletânea – Volume 1

Organizadores:

James Giacomoni e José Luiz Pagnussat

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Presidente

Helena Kerr do Amaral

Diretor de Formação Profissional

Paulo Carvalho

Diretora de Desenvolvimento Gerencial

Margaret Baroni

Diretora de Comunicação e Pesquisa

Paula Montagner

Diretor de Gestão Interna

Lino Garcia Borges

Planejamento e orçamento governamental; coletânea /

Organizadores: James Giacomoni e José Luiz Pagnussat. –

Brasília: ENAP, 2006.

2 v.

ISBN 85-256-0051-2 (Obra compl.)

1. Planejamento econômico. 2. Orçamento público.

I. Giacomoni, James. II. Pagnussat, José Luiz. III. Título.

CDU 336.144:35.073.52

Diretoria de Formação Profissional

Coordenação-Geral de Formação Profissional: Elisabete Roseli Ferrarezi e Paulo Estevão Tavares Cavalcante.

Editor: Celio Yassuyu Fujiwara – *Editores Adjuntos*: Ana Cláudia Ferreira Borges e Rodrigo Luiz Rodrigues Galletti – *Coordenador-Geral de Publicação*: Livino Silva Neto – *Revisão*: Luis Antonio Violin – *Projeto gráfico*: Maria Marta da Rocha Vasconcelos e Livino Silva Neto – *Capa*: Ana Carla Gualberto Cardoso e Maria Marta da R. Vasconcelos – *Ilustração da capa*: Maria Marta da R. Vasconcelos – *Editoração eletrônica*: Ana Carla Gualberto Cardoso, Danae Carmen Saldanha de Oliveira e Maria Marta da R. Vasconcelos – *Catálogo na fonte*: Biblioteca Graciliano Ramos / ENAP

As opiniões expressas nesta publicação são de inteira responsabilidade de seus autores e não expressam, necessariamente, as da ENAP.

Todos os direitos desta edição reservados a ENAP.

© ENAP, 2007

Tiragem: 2.000 exemplares

ENAP Fundação Escola Nacional de Administração Pública

SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília, DF

Telefones: (61) 3445 7096/3445 7102 – Fax: (61) 3445 7178

Sítio: www.ena.gov.br

SUMÁRIO

Prefácio	7
Introdução	
<i>José Luiz Pagnussat</i>	9
Capítulo I – Teoria do planejamento público	67
Dois séculos de teoria do planejamento: uma visão geral	69
<i>John Friedmann</i>	
Capítulo II – Metodologias de planejamento	113
O plano como aposta	115
<i>Carlos Matus</i>	
O Quadro Lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças	145
<i>Peter Pfeiffer</i>	
Capítulo III – Planejamento no Brasil	191
A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica	193
<i>Paulo Roberto de Almeida</i>	
A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios	229
<i>Ariel Pares e Beatrice Valle</i>	
A metodologia de gestão estratégica do NAE <i>Núcleo de Assuntos Estratégicos (NAE)</i>	271

O PLANO COMO APOSTA

Carlos Matus

O plano e a governabilidade do homem sobre as situações

O plano é o produto momentâneo do processo pelo qual um ato seleciona uma cadeia de ações para alcançar seus objetivos. Em seu significado mais genérico, podemos falar de plano de ação como algo inevitável na prática humana, cuja única alternativa é o domínio da improvisação.

Esse conceito genérico de plano não depende, por conseguinte, de sua pertinência a um sistema econômico-social determinado, mas do uso da razão técnico-política na tomada de decisões. Sempre existe, porém, o perigo de confundir esse processo com um cálculo determinado por leis científicas precisas, apoiado num diagnóstico preciso da realidade. O plano, na vida real, está rodeado de incertezas, imprecisões surpresas, rejeições e apoio de outros atores. Em conseqüência, seu cálculo é nebuloso e sustenta-se na compreensão da situação, ou seja, a realidade analisada na particular perspectiva de quem planifica. Eventualmente esse plano conduz à ação, de modo que, para repetir a frase de John Friedmann, pode-se dizer que o plano é uma mediação entre o conhecimento e a ação. Tal mediação, contudo, não se produz através de uma relação simples entre a realidade e as ciências, porque o conhecimento da primeira vai além do âmbito tradicional da segunda.

O homem, perante uma situação, debate-se entre dois extremos. Num deles, controla totalmente os resultados de sua prática. Noutra, desafia ou submete-se a processos nos quais é arrastado por circunstâncias que não controla. No primeiro caso, decide, faz e conhece, de antemão, os objetivos que pode alcançar. No segundo, não decide quanto a nada, só pode apostar no futuro e entregar-se ao destino. É um espectador do mundo que o determina e que não pode alterar. Pode apenas julgar e criticar essa realidade,

ou agradecer e lamentar a sua sorte. Mesmo na zona limite desse último caso, porém, a história mostra-nos líderes que desafiam o impossível, nas condições mais adversas. Nesse extremo teórico, o plano submete-se à máxima prova de sua eficácia. Se não pode ser potente na adversidade e cede ante à improvisação, com muito mais razão essa última o deslocará nas condições favoráveis.

O governante real, como condutor de situações, situa-se entre os dois extremos. O equilíbrio entre as variáveis que controla e as que não controla define sua governabilidade sobre o objeto do plano. A governabilidade do homem sobre a realidade aponta justamente para qual dos extremos teóricos se encaminha sua situação. O governante pode decidir quanto às variáveis que controla, mas, muitas vezes, não pode assegurar resultados, porque dependem de uma parte do mundo que não controla.

Essa dificuldade não desanima o intento do homem de governar a realidade por meio de apostas que, com algum fundamento de cálculo, movem-no a anunciar os resultados de sua ação. A política exige compromissos que se expressam como anúncios de resultados. Um plano é um compromisso que anuncia resultados, ainda que tais resultados não dependam inteira ou principalmente do cumprimento daqueles compromissos.

Os fundamentos das apostas de um governante são tanto mais sólidos quanto maior for o peso das variáveis que controla em relação ao das que não controla, e são mais débeis se as variáveis que controla forem poucas e de pouco peso. Num extremo do controle absoluto, a aposta converte-se em certeza sobre os resultados. Noutro, de absoluto descontrole, a aposta é um caso de sorte ou azar.

O processo de governo situa-se numa zona intermediária entre a certeza absoluta e o puro azar. Conseqüentemente, a teoria do governo não é uma teoria do controle determinístico do governante sobre um sistema, nem a teoria de um mero jogo de azar, mas contém doses de ambos os ingredientes.

O plano: combinação de cálculo e apostas

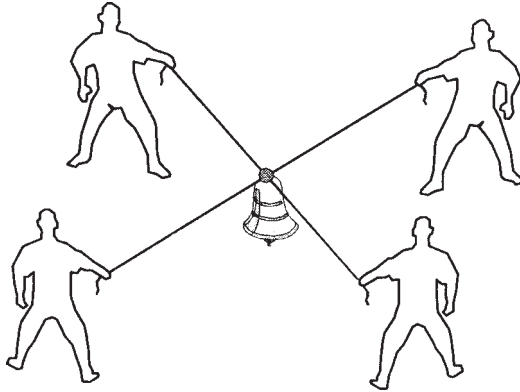
Na proposta anterior enraíza-se toda a diferença entre a planificação tradicional – muito apegada ao determinismo e ao economicismo

tecnocrático, cuja base científica é a teoria do controle de um sistema por um agente – e a planificação estratégico-situacional (PES), cujo fundamento é a teoria de um jogo semicontrolado a serviço da prática racional da ação humana.

Para entender o que é um jogo semicontrolado, assumamos como metáfora este problema bem simples. Você, o jogador 1, tem uma corda de 1,5 metro de comprimento. No meio da corda está amarrado, pendente de um fio curto, um sininho que, por ser muito sensível à instabilidade, emite seu ruído típico a qualquer movimento. O jogo consiste em tomar a corda pelos dois extremos e esticá-la, tentando reduzir ao mínimo o tempo em que o sino ressoa. Se você é o único jogador, o problema parece fácil. Só depende de você não fazer movimentos desnecessários, e você decide quando a corda elástica está suficientemente esticada. Agreguemos, então, o jogador 2. Agora você segura só um dos extremos da corda e o jogador 2 segura o outro. Suponhamos que ambos os jogadores cooperem. Mesmo assim, o problema já é mais difícil. O menor movimentozinho do outro jogador pode derrotar seu objetivo. Tampouco será fácil um acordo sobre o conceito de corda suficientemente esticada. Juntemos a seguir mais dois jogadores, de modo que os quatro, em certos momentos, desejem cooperar para alcançar o objetivo e, em outros, tratem de impedir que um mantenha o sino estável e silencioso.

O jogo da corda elástica e do sino

Agora, quanto depende do jogador 1 a meta de estabilizar o sino? Quanto pesam os movimentos de 2, 3 e 4 ao alcance do objetivo? Esse é exatamente um jogo em que o resultado depende apenas em parte da ação de 1. Nesse caso, o cálculo que deve fazer quem queira impedir que o sino toque é um cálculo não bem-estruturado, que supera as possibilidades da moderna matemática, e o plano baseado nesse cálculo quase estruturado é uma aposta que encerra certo grau de vulnerabilidade. O jogo social, sem dúvida, é muito mais variado e complexo do que esse, porque, entre outras razões, compõe-se de muitos subjogos em que o jogador 1 tem, sobre alguns deles, mais ou menos controle do que noutros.



A principal característica do que chamamos de um jogo semicontrolado está no seguinte: há aspectos e momentos do jogo em que, apesar dos outros jogadores, pode-se calcular resultados com alta margem de segurança ou com probabilidades. Se o sino está estabilizado, por exemplo, basta que os jogadores se abstenham de fazer movimentos para que permaneça silencioso. O sistema torna-se mais previsível. Mas há outros aspectos e momentos do jogo em que só se pode fazer apostas condicionadas à ocorrência de determinadas circunstâncias e decidir apenas na base de preferência quanto a alguma aposta, pois o cálculo de resultados é impossível. Por exemplo: o sino está tocando e todos tratam de fazer movimentos para estabilizá-lo, com resultados imprevisíveis. Nesse último caso, o futuro é nebuloso, difuso e indeterminável. Não se pode calcular o risco de uma jogada ou de uma decisão. A incerteza é inexorável. O que o plano anuncia é uma aposta débil.

Para compreender a teoria da planificação é conveniente, portanto, distinguir um sistema controlado de outro semicontrolado.

O sistema é controlado por um jogador se os outros participantes do jogo têm comportamentos predizíveis e se propõem ao máximo uso dos limitados recursos que possuem, a fim de aumentá-los a cada nova jogada. Trata-se de um cálculo científico, apoiado no conhecimento das leis de comportamento dos outros jogadores que cooperam e competem pelos mesmos recursos, cuja posse é indispensável para alcançar objetivos que, por sua vez, também são cooperativos e conflitivos. Nesse caso, o suporte essencial para tomar uma decisão no jogo é o cálculo estruturado que permite

ao jogador, no controle, anunciar resultados determináveis, com certeza, ou probabilidades objetivas. No jogo da velha, por exemplo, não tenho controle sobre as decisões de meu oponente, mas posso fazer uma previsão precisa de todas as suas possíveis jogadas. O mesmo se dá com meu adversário a respeito de meus planos. Trata-se, por conseguinte, de um jogo estruturado. Algo parecido ocorre implicitamente com um modelo econométrico, no qual se assume que o criador do modelo conhece a conduta dos agentes econômicos.

Em contraposição, o sistema é semicontrolado se todos os jogadores participantes são estrategistas criativos que cooperam e entram em conflito pelos limitados recursos que o resultado do jogo distribui em cada momento de seu interminável desenvolvimento. Nesse caso, o suporte essencial para tomar uma decisão no jogo é o julgamento do apostador, fundamentado, em parte, por cálculos parciais bem-estruturados e, em parte, por preferências explícitas quanto aos aspectos nebulosos ou não bem-estruturados. O julgamento do apostador pode refinar-se, explorando a eficácia de nossas ações, ou seja, seus resultados, em diversos futuros possíveis que se desenvolvem em diversas circunstâncias ou cenários. No jogo da corda e do sino, por exemplo, o jogador 1 não tem capacidade alguma de predição e sua capacidade de previsão é incompleta e imprecisa quanto aos movimentos dos outros jogadores.

Na vida real, governa-se e planifica-se num jogo semicontrolado, e isso altera todas as nossas bases de pensamento sobre a planificação.

No jogo social, o futuro é nebuloso; não é predizível

O aspecto incontrolável do jogo social está em que todos os jogadores têm limitações de informação e de recursos para pretender ganhar o jogo e, mesmo com abundância de recursos econômicos, não podem comprar boa parte dessa informação. Uma parte muito importante da informação de que os jogadores necessitam para jogar com eficácia não pode ser obtida mediante investigação ou espionagem. Os jogadores, portanto, não sabem com certeza como superar essas limitações, pois, em cada momento do jogo, tampouco sabem com exatidão a jogada seguinte que será mais eficaz. Não se pode comprar ou espionar uma informação que outrem não possui.

Em outras palavras, nenhum jogador pode raciocinar de modo determinístico: Se decido A, a consequência é B. De outra maneira não seria um jogo, mas um sistema controlado. E isso é válido, embora o jogo social seja desigual e outorgue a uns muito mais poder que a outros. Não obstante, em duas condições extremas e concomitantes é possível reduzir teoricamente a incerteza inexorável e convertê-la em certeza: a) se um jogador chega a controlar todos os recursos limitados de um jogo e transforma seus oponentes em servidores, e b) se esse jogo é completamente independente dos outros jogos que se desenvolvem ao mesmo tempo. Mas tal extremo é mera curiosidade teórica que define a zona fronteira entre um jogo e um sistema controlado. Na vida real, política, econômica, cognitiva, social, etc., nenhuma das duas condições mencionadas é alcançável por um jogador.

Esse jogo difuso e nebuloso tem os seguintes ingredientes de incerteza:

- Ignorância quanto ao futuro daquela parte do mundo que supomos regida por leis que ainda desconhecemos ou que as ciências ainda não esclareceram. É o aspecto de incerteza originado por nosso desconhecimento da natureza e dos processos sociais em que vigora a lei dos grandes números. A investigação, o estudo, a capacitação e o treinamento podem reduzir essa primeira limitação. Hoje, por exemplo, não conhecemos as leis seguidas pelo desenvolvimento da enfermidade conhecida como AIDS, mas no futuro, por meio da investigação, é possível que descubramos essas leis. É possível, também, que um ator monopolize certos conhecimentos em detrimento de outros.

- Criatividade dos jogadores. Irredutível mediante informação e conhecimento, porque esses recursos alimentam mais rapidamente a própria criatividade do que a capacidade humana de predizê-la. É o aspecto interativo e mais fascinante do jogo. A criatividade é uma característica da interação humana entre poucos. Eu jogo “X”; qual será a jogada seguinte de meu oponente? Qual será minha resposta a essa hipotética jogada? Essa é a essência da interação criativa em que cada jogador é um bom ou um mau estrategista. Esse cálculo, por definição, não segue leis e gera uma certeza inexorável que não se reduz, de forma expressiva, com mais conhecimentos. O surpreendente e o inimaginável descontrolam os planos dos jogadores. Também dificulta o jogo a multiplicidade do futuro imaginável, diante da

necessidade de apostar numa variedade muito mais reduzida de possibilidades. Só as possibilidades são aos milhares, como apostar nas duas ou três mais relevantes? Essa incerteza é inevitável. Um jogador pode estar mais ou menos preparado para prover e reagir ante essa nebulosidade do futuro, mas não pode evitá-la, na vida prática.

- Opacidade da linguagem, que, muitas vezes, torna ambíguo o intercâmbio de significados, que se produz nas conversações entre jogadores. O jogador 1 pode falar A e o jogador 2 escutar B. No jogo de bridge, esses erros de conversação são muito comuns, pois fala-se, principalmente, através das próprias jogadas e que admitem mais de uma interpretação. No jogo social ocorre algo parecido. Como posso saber se a ameaça de uma greve, uma renúncia ou uma guerra é real ou uma fanfarronada? Por isso existe uma dimensão lingüística na nebulosidade do jogo social.

- O jogo maior ou o contexto em que se situa o nosso jogo particular, sobre o qual não só não temos controle, como nem mesmo capacidade de predição. Quando muito, dispomos de limitada capacidade de previsão sobre o contexto ou circunstâncias que cercam e condicionam nosso jogo. Aqui, previsão é uma predição condicionada que começa com a conjunção “se” precedendo as circunstâncias em que se situa meu plano. Os jogadores escolhem seu plano de jogo, mas não as circunstâncias em que devem realizá-lo.

Nesse nicho de incerteza, os jogadores entram em cooperação e em conflito e, assim, surgem problemas de relações no interior do plano de um ator, e de relações externas entre os planos dos diversos jogadores. No nível dos objetivos do plano, por exemplo, podem verificar-se as interações descritas no quadro acima.

O conflito de planos e objetivos é fonte de incertezas, pois a eficácia da jogada de 1 depende do que antes tenha jogado 2 e do que jogue depois. Contudo, mesmo na cooperação entre jogadores, há incerteza, porque nem sempre é fácil decidir quanto à jogada que é de mútua conveniência.

Nesse jogo, em cada momento de seu desenvolvimento, os jogadores podem comparar os objetivos a que se propuseram com os resultados do jogo, vale dizer, com os objetivos alcançados.

Por essa via, ao analisar os resultados do jogo, cada um dos jogadores identifica problemas. Assim, um problema para um jogador é o resultado

insatisfatório que, em determinada data, o jogo lhe oferece. Portanto, é natural que o que é um problema para o jogador 1 seja justamente um bom resultado para o jogador 2. O problema sempre é relativo a um jogador. Não obstante, há uma exceção: os problemas que provêm de beneficiários do jogo B que afetam negativamente nosso jogo A. Nesse caso, surgem problemas comuns a todos os jogadores participantes do jogo A.

Aprender a jogar

Se deseja alcançar bons resultados, o governante deve aprender a jogar no jogo social. Mas o que significa jogar bem? Essa é a pergunta-chave para a teoria do governo e a planificação, porque jogar bem não apenas implica o domínio intelectual da complexidade do jogo semicontrolado, como, principalmente, a arte de jogar bem na prática, medir-se com os outros jogadores e dominar a tensão que o jogo produz numa situação concreta.

Aqui podemos tratar apenas do problema do domínio intelectual da complexidade do jogo semicontrolado. O outro aspecto, mais importante ainda, requer mestria artística, vocação e aptidões que só são provadas na prática política e conseguidas mediante o treinamento perseverante. Um estadista o é conforme tenha domínio, tanto intelectual como artístico, sobre o jogo semicontrolado.

Em síntese genérica, pode-se dizer que o domínio intelectual da complexidade do jogo semicontrolado apresenta quatro grandes problemas:

- saber explicar a realidade do jogo;
- saber delinear propostas de ação sob forte incerteza;
- saber pensar estratégias para lidar com os outros jogadores e com as circunstâncias, para calcular bem o que podemos fazer, em cada momento, em relação ao que podemos fazer para alcançar os objetivos; e
- saber fazer no momento oportuno e com eficácia, recalculando e completando o plano com um complemento de improvisação subordinada.

Contrastes da planificação tradicional com a PES

Planificação tradicional	Problemas básicos		Planificação estratégica
1. Unidimensional (apenas recursos económicos)	1. Como explicar	2. Como esboçar o futuro	1. Multidimensional (político, económico, cognitivo, etc.)
2. Determinística $A \rightarrow B$	Diagnóstico <i>versus</i> Explicação Situacional	Asserção <i>versus</i> Aposta	2. Incerteza dura β \downarrow $A \rightarrow B$
3. Sem contexto (circunstâncias implícitas)	J1	J2	3. Contexto explícito parcialmente enumerável ($B = a, b, \dots ?$)
4. Sem atores sociais (um governante e um sistema governado)	J3	Mesa de Jogo	4. Atores sociais em um jogo
5. Proposta de ação ao político com anúncio de resultados precisos	J4	J4	5. Vários planos com resultados variáveis segundo as circunstâncias
6. O escritório de planificação planifica	3. Como calcular o possível	4. O que fazer hoje	6. Quem governa planifica
	Consulta Política <i>versus</i> Análise Estratégica	Conselho Técnico <i>versus</i> Cálculo Situacional	

Explicação situacional ou diagnóstico?

O primeiro problema, saber explicar, obriga-nos a questionar o conceito de diagnóstico. Num jogo, há vários jogadores e diferentes perspectivas de análise do mesmo. Existe o outro, que também joga. Quem tem a capacidade e a necessidade de explicar? Todos os jogadores. Existem, pois, várias explicações sobre a realidade do jogo social. Dependendo de quem explica. A explicação de João, ganhador, não pode ser a mesma de Pedro, derrotado.

Se sou o jogador João, interessa-me conhecer a explicação dos que competem ou cooperam comigo? É óbvio que sim, porque com esse conhecimento posso jogar melhor. Minha explicação é mais poderosa se considera e diferencia as dos outros.

Explicar bem é diferenciar as explicações dos diversos jogadores e atribuir corretamente a cada jogador as explicações diferenciadas. Implica também verificar se os jogadores jogam de maneira consistente com as explicações que lhes atribuímos.

Em face da necessidade de fundamentar suas estratégias, produz-se, entre dois jogadores, João e Pedro, uma recíproca atribuição de explicações situacionais, tal como indicado no quadro a seguir.

Diferenciação de Explicações

A \ B	João	Pedro
João	(I) João explica o jogo tendo a si próprio como referência...	(II) Atribui a Pedro uma explicação do jogo, feito por João
Pedro	(III) Atribui a João uma explicação do jogo feita por Pedro	(IV) Pedro explica o jogo tendo a si próprio como referência e...

Certamente a atribuição recíproca de explicações corretas é um ideal inalcançável e implica:

para João, que II = IV
 para Pedro, que III = I

É natural que, quanto mais próximas forem as explicações II e IV, melhor possa jogar João e, inversamente, quanto mais próximas as explicações III e I, melhor pode jogar Pedro.

A explicação – de provisória convertida em definitiva, de subjetiva em objetiva ou de apreciação situacional em diagnóstico – supõe a perda da liberdade de ver e aprender o mundo. A realidade é um espaço de

possibilidades explicativas aberto a todos os jogadores que nela atuam. Uma explicação, por conseguinte, fecha esse espaço de possibilidades quando se aferra a uma única visão excludente.

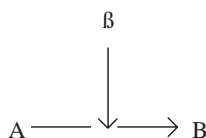
A diferenciação de explicações abre o caminho do entendimento e aperfeiçoa o do confronto. Essa diferenciação explicativa não reside na realidade em si, mas em quem a explica. Mas, como a explicação motiva a ação e esta muda a realidade, toda explicação é uma colaboração na construção do mundo. Existe, pois, uma relação subjetiva e interativa entre o ator que explica e a realidade como dado objetivo, aberto, entretanto, a muitas explicações.

Uma explicação situacional o é apenas se há um ator ou jogador que se lhe identifica. Uma investigação, em troca, para ser válida, não requer atores que se identifiquem com sua proposta de causalidade e resultados.

Isso leva-nos ao conceito de situação e de explicação situacional. A apreciação situacional de cada jogador é o motivo e o motor de sua ação. O conceito de diagnóstico, porém, apega-se a uma explicação única supostamente objetiva, e, muitas vezes, sem autor reconhecível porque, em vez de diferenciar as explicações dos diversos jogadores, combina-as, ou confunde-as numa só explicação genérica que não representa ninguém em particular, salvo, às vezes, uma técnica de planejamento que não participa da mesa do jogo social, nem a ela tem acesso seus conselhos.

Em síntese, o primeiro problema é identificar corretamente os problemas e explicá-los, situacionalmente; quer dizer, diferenciar as explicações, para saber não apenas onde para enfrentá-los, como também perante quem devemos fazê-lo.

Na explicação do jogo social, não existem problemas óbvios, nem explicações absolutas e seguras. Toda argumentação sobre o jogo passado supõe a relação de causalidade condicionada



em que A é uma causa, B é o resultado causado e β as circunstâncias de contexto em gerar cambiantes que, influenciando a explicação, validam a

argumentação causal. Por isso, sempre a rigor, é necessário verificar a solidez de cada relação causal que fundamenta nossa ação, pois as circunstâncias β podem ser distintas no plano e na explicação situacional.

O plano como aposta aberta

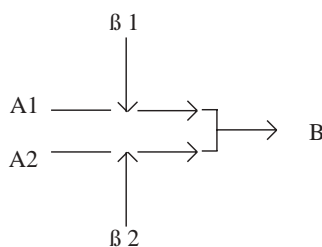
O segundo problema: saber delinear frente à incerteza consiste em saber delinear sob forte dúvida. Isso é o oposto de delinear determinadamente. Um químico, em seu laboratório, pode realizar uma experiência já provada e anunciar, com segurança, seu resultado. Seu experimento não é uma aposta. É um delineamento em que não existem variáveis de incerteza, nem no texto nem no contexto do experimento. Seu anúncio de resultados está a salvo de qualquer perturbação significativa, alheia às variáveis que o químico controla, aplica e dosa em precisas proporções.

No jogo social, tal certeza é impossível por duas razões:

- porque o jogador escolhe seu plano segundo o controle que tem sobre as variáveis que para ele são opções, mas apenas uma parcela das variáveis é relevante para calcular o resultado de sua ação; os outros jogadores também controlam parte das variáveis que influem sobre os resultados de seu plano; e

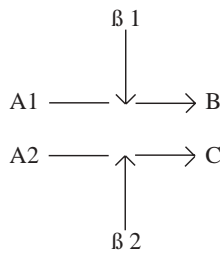
- porque o jogador não pode escolher as circunstâncias em que tem de realizar o plano, quer dizer, não pode decidir quanto às variáveis que nenhum dos jogadores dessa mesa de jogo controla. Parte do jogo I se decide no desenvolvimento de um jogo II, do qual, por vezes, sabemos muito pouco.

Em conseqüência, se queremos atingir o resultado B, temos agora de raciocinar considerando nossa ação A e as circunstâncias β em que se pode atuar. Como só controlamos A e não podemos afetar β , nosso plano deve trabalhar com previsões como as seguintes:



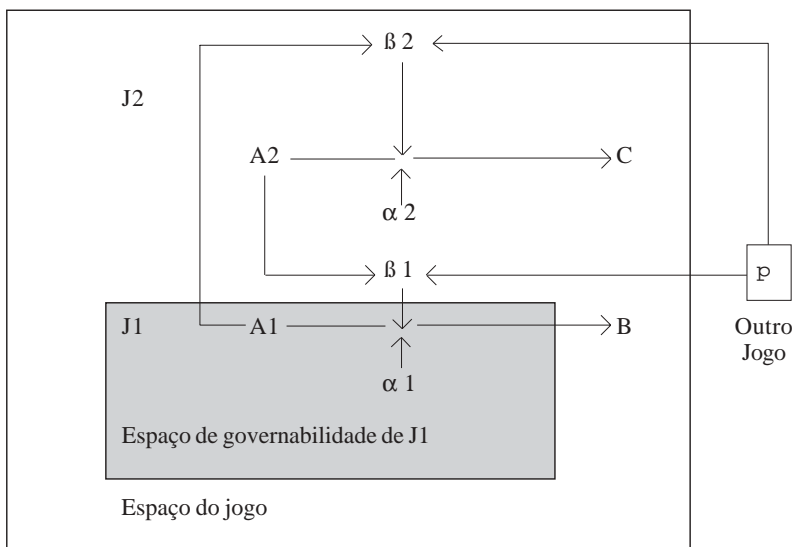
Essa expressão poderia ser lida assim: Se as circunstâncias são $\beta 1$, para se atingir o resultado B devo fazer A1. Se as circunstâncias são $\beta 2$, porém, para atingir B, devo fazer A2.

Se assumirmos que só é possível produzir a ação A1, então o plano será:



Quer dizer, os resultados de nosso plano dependerão das circunstâncias.

A interação dos jogadores é fonte de geração de circunstâncias β incertas e internas ao jogo. O jogador 1 não escolhe seu adversário e, conseqüentemente, a força e a qualidade como estrategista desse. Mas as circunstâncias β , por sua vez, estão, em geral, afetadas pelas circunstâncias π , vale dizer, variáveis de outros jogos que perturbam o nosso. O gráfico a seguir ilustra essas relações.



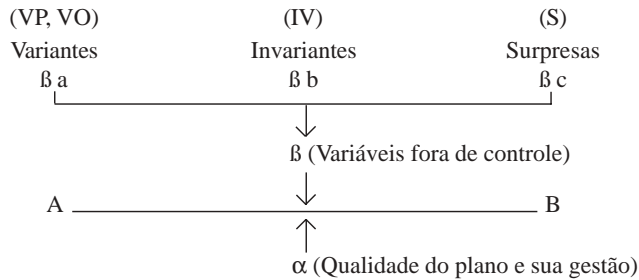
Pode-se apreciar com clareza que o resultado B, que o jogador 2 tenta conseguir, depende de variáveis que o jogador 1 controla e também de circunstâncias que escapam ao controle de ambos. Por isso a PES enfatiza a idéia de plano dual, ou seja, um plano que sempre tem duas caras: um plano de ação e um plano de demandas e denúncias. No primeiro, o governante assume a responsabilidade de atacar os problemas. No segundo, reclama a cooperação de outros atores ou denuncia a sua oposição, já que os resultados de B não dependem exclusivamente de seu plano de ação. O bom político sempre dosa com sabedoria o plano de ação com o plano de demandas e denúncias, como forma de cuidar de seu capital político.

Entre os elementos condicionantes do resultado B do jogador 1, é importante mencionar as condições α , que se referem à qualidade do plano elaborado e à eficácia de sua gestão. As condições α dependem da capacidade de governo, quer dizer, da potência dos métodos e práticas de trabalho da equipe de governo, assim como da perícia de seus integrantes. Essa capacidade de governo tem um aspecto pessoal e outro aspecto institucional. O pessoal indica a qualidade e a perícia da liderança do momento. O institucional, em troca, é mais estável e refere-se à acumulação de perícia nos estratos político, técnico-político, técnico e burocrático da máquina do Estado.

Nessa conceituação, denominamos variáveis controladas aquelas que são objeto de opções e de escolha para um jogador e, ao mesmo tempo, são relevantes para a consecução do objetivo de seu plano. No outro extremo, as variáveis fora de controle podem ser de natureza muito diferente. A seguinte distinção é útil para a planificação situacional:

- chamamos de invariantes aquelas variáveis que o jogador não controla, mas conhece-lhes a lei de mudança futura e, portanto, tem capacidade de predizê-la;
- em contraste, variantes são variáveis que o jogador não controla, tampouco conhece sua lei de mudança, pelo que não tem capacidade de predizê-las;
- o jogo pode produzir eventos de probabilidade muito baixa, mas de sensível impacto positivo ou negativo sobre os objetivos do plano de um jogador. A esses eventos chamamos de surpresas.

Por conseguinte, β compõe-se de eventos de significativa probabilidade de ocorrência no próprio jogo, que não controlamos e nem conhecemos sua lei de causalidade, que denominamos variantes do jogo (VP), variantes de outros jogos (VO), invariantes (IV), ou seja, eventos que não controlamos, nem conhecemos a lei de ocorrência e de surpresas (S), que são eventos de probabilidade muito baixa originados na convergência do tempo de vários eventos de baixa probabilidade.



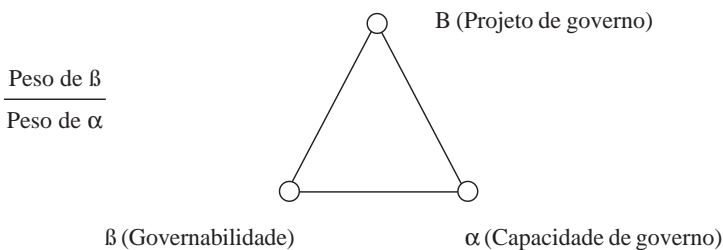
Noutras palavras, a condicionante β , que afeta os resultados de nossa ação, compõe-se de:

$$\beta = (VP, VO, IV, S)$$

Nessas condições, não é possível anunciar resultados absolutos e precisos. Apenas podemos fazer prognósticos condicionados pelo conjunto de circunstâncias que dão forma ao contexto que chamamos β .

O esquema a seguir mostra as relações de condicionamento que um plano estratégico deve explicitar.

As principais relações anteriores podem também ilustrar o que a PES denomina de *triângulo de governo*.



Esse triângulo sintetiza a situação de um governante perante a realidade. As três variáveis (B , β e α) dão forma ao sistema. A baixa capacidade de governo afeta a governabilidade, a qualidade da proposta e a gestão do governo. As exigências do projeto de governo põem em prova a capacidade de governo e a governabilidade do sistema. A governabilidade do sistema, por fim, impõe limites ao projeto de governo e faz exigências à capacidade de governo.

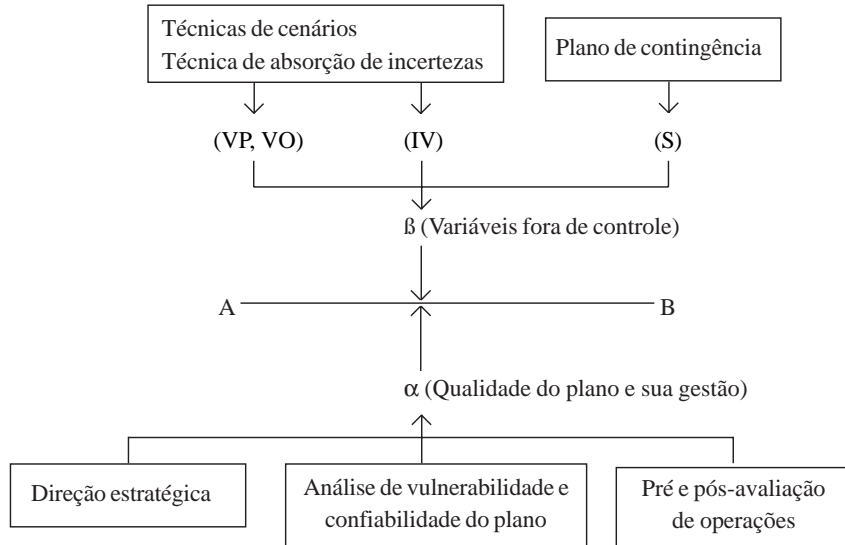
A planificação situacional, em síntese, diz-nos que nunca se governa com total governabilidade do sistema e total capacidade de governo. Deve haver um equilíbrio dinâmico entre B , β e α .

Essas limitações nos impõem abandonar o delineamento determinístico sobre o futuro e adotar formas de delineamento mais flexíveis. Em outras palavras, devemos substituir o cálculo determinístico pelo cálculo iterativo e a fundamentação de apostas em contextos explícitos. Esses contextos explícitos são cenários possíveis do plano. O delineamento do plano converte-se, portanto, numa série de cadeias de apostas bem ou mal sustentadas em cadeias de argumentos, cálculos parciais e pressupostos.

Devemos, então, revisar radicalmente nossa forma de delinear planos num mundo infestado de incertezas e surpresas.

Em um jogo semicontrolado, combinam-se, nos grandes problemas do plano, as relações de texto (plano) e contexto (cenários estáveis ou turbulentos) com situações de diferentes tipos de incerteza. Quando o plano se localiza no caso em que $\beta = 0$, estamos na presença da planificação tradicional normativa ou prescritiva, geralmente sem contexto explícito. Em troca, a planificação estratégico-situacional contempla todas as situações anteriores e obriga a explicitar o contexto β em que o plano se situa e anuncia resultados.

Se nos perguntarmos agora sobre as vias para lidar com as circunstâncias β e elevar a qualidade das condições α , podemos sintetizar as propostas da PES no esquema que se segue.



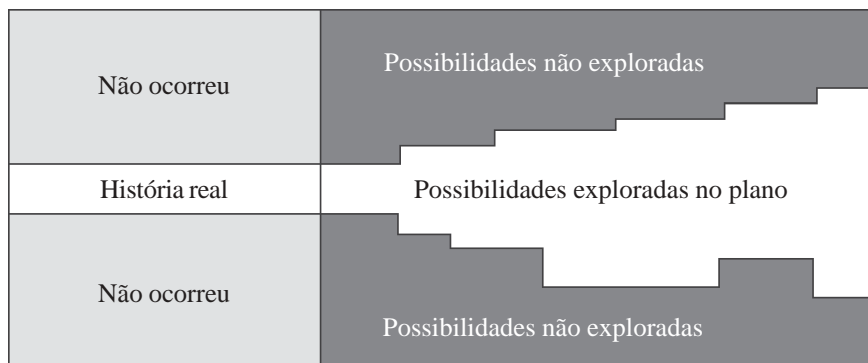
Aqui, destacam-se as técnicas de cenários, de absorção de incertezas e de planos de contingência para enfrentar a incerteza que β gera. Para elevar a qualidade das condições α , destacam-se expressamente a adoção de métodos de direção estratégica, a análise de vulnerabilidade e confiabilidade do plano e a pré e pós-avaliação de operações.

Todas essas considerações sobre a incerteza fazem mais complexo o delineamento prescritivo do plano, mas o tornam muito mais flexível e realista.

A realidade complexa não pode ser abordada com métodos simples. Com efeito, quanto mais variedade e peso apresentam as condições β , tanto maior será a necessidade de elevar a qualidade dos condicionantes α , e isso obriga a métodos mais poderosos e complexos de direção e planificação.

Pelas razões anteriores, como indica o gráfico a seguir, o plano é uma seleção de operações destinadas a alterar a situação inicial e atingir a situação-objetivo. Mas a pertinência, o produto e os resultados ou efeitos de tais operações sobre a situação inicial só estão explorados num espaço parcial das possibilidades que podem ser gestadas pelas condições β , fora do controle do ator, e das condições α , que dependem das capacidades de gestão e planificação do plano.

História —————> Hoje —————> Futuro (plano)



Um plano não deve cobrir o universo teórico de possibilidades que o futuro oferece e, por razões práticas, explora apenas algumas. As demais permanecem na nebulosidade do futuro. O plano fecha um espaço de possibilidades que a realidade mantém abertas. Embora isso seja, a nosso ver, totalizante, satisfatório e pouco vulnerável, sempre será incompleto, pois refere-se apenas a uma interpretação das muitas outras interpretações possíveis que o futuro encerra. Esse é um argumento claro e definitivo para compreender o plano como uma obra aberta para a permanente e incessante necessidade de ajuste a surpresas e alterações, que permanecem não reveladas e potenciais no momento de sua revelação.

A necessidade do cálculo estratégico

O terceiro problema: o cálculo estratégico refere-se a pensar estratégias para tornar o plano viável. Ou seja, articular o “deve ser” com o “pode ser”. Não basta dispor de um bom delineamento normativo e prescritivo do plano. É preciso, além disso, uma boa estratégia para lidar com os outros jogadores e com as circunstâncias que cercam o jogo social. É esse, exatamente, o problema de saber jogar. Um jogador pode dispor de boas cartas num jogo de baralho, mas, se não souber jogá-las, perde para outro que tem cartas inferiores.

A metáfora iguala o delineamento prescritivo do plano às cartas que o jogador tem. O plano tradicional consiste em dizer: “Estas são as cartas que devemos jogar. São boas cartas”. Mas é evidente que o plano não pode

limitar-se a isso, ou seja, a nos comprometermos com uma proposta prescritiva sobre o que devemos fazer. É imprescindível a exploração de estratégias de jogo para descobrir o máximo que podemos fazer.

Nesse ponto, emergem com clareza as limitações da antiga planificação do desenvolvimento econômico e social, que isola uma parcela da realidade do jogo político à qual pertence o econômico-social. E, para maior simplicidade, trata a parcela econômica de modo determinista e no mero plano prescritivo. A análise estratégica leva-nos, inevitavelmente, à planificação integral da ação, sem separar o econômico do político. O poder, como recurso escasso, desempenha, nessa interação sistêmica, um papel-chave para entender-se a complexidade do problema que um governante enfrenta ao tomar decisões diante de opções de resultados incertos que também dependem da ação de outros jogadores.

Nessas decisões, cada jogador fica limitado em sua capacidade de ação por um vetor variado de múltiplos recursos escassos. Nesse vetor de peso de um jogador, podem-se diferenciar grandes domínios de escassez de recursos, dentre os quais convém destacar o controle dos centros de decisão (poder político), o controle de recursos econômicos e decisões orçamentárias (poder econômico), o controle de recursos comunicacionais (poder comunicacional) e o controle das capacidades científicas e técnicas (poder cognitivo e organizativo). O vetor de peso de um jogador é a enumeração das capacidades que ele controla diretamente ou de maneira indireta, por meio das adesões de outros jogadores e da população não organizada.

O vetor de peso de um ator A pode ser estruturado da seguinte forma:

$$\text{VPA} = \frac{X_1A \dots X_2A \dots X_3A \dots \dots X_jA}{\text{controle direto de recursos}} \quad \frac{X_j + 1A X_j + 2A X_j + kA}{\text{Adesões}}$$

onde cada X_jA precisa de um controle de recursos do ator A, e cada $X_j + kA$ indica uma adesão de outros atores $A_1, A_2, A_3, \dots, A_j$.

Qualquer jogada de um ator requer uma combinação de recursos escassos que o vetor de peso enumera, embora algumas exijam predominantemente apenas alguns dos tipos de recursos enumerados. Os resultados de uma jogada sobre o jogo, por sua vez, cruzam todos os domínios

mencionados, se bem que possam concentrar-se, transitoriamente, em alguns desses e sobre alguns dos outros jogadores.

A eficácia política surge, aqui, como critério essencial de avaliação estratégica, em concorrência com os critérios de eficácia econômica, cognitiva e organizativa. A eficácia global de uma jogada não pode, portanto, ser avaliada apenas num domínio parcial do jogo e em relação a um único recurso escasso.

A planificação tradicional omite esse capítulo e formula seus planos num vazio de contexto situacional que ignora o político como oposto ao técnico. Assume que o problema estratégico é dos políticos e a planificação econômica é de domínio dos técnicos. Por essa razão, temos praticado uma planificação formal, ritual e tecnocrática, sem estratégia política que lhe incorpore viabilidade. Essa planificação, na prática, é ignorada pelos políticos, que primeiro intuem e depois comprovam sua inutilidade.

A análise estratégica suscita as questões mais complexas, pois devemos trabalhar num nível prático-operacional com os conceitos de poder, motivação para atuar usando o poder, força aplicada ou pressão de um jogador sobre uma jogada, etc. Devemos saber, ademais, distinguir entre viabilidade para decidir uma jogada e viabilidade para alterar estavelmente a situação do jogo depois da jogada. Uma coisa não leva, necessariamente, à outra. Em um e outro caso, é preciso avaliar os resultados sobre o poder acumulado pelos jogadores e suas motivações. Por fim, é preciso propor estratégias de jogo em que se combinam a autoridade, a cooptação, a negociação, o confronto e a dissuasão. É preciso combinar essas estratégias, diferenciando jogadores e jogadas ao longo da trajetória do jogo, em que a consideração do tempo e da oportunidade pode ser muito importante.

Na análise estratégica, é necessário combinar as seguintes variáveis:

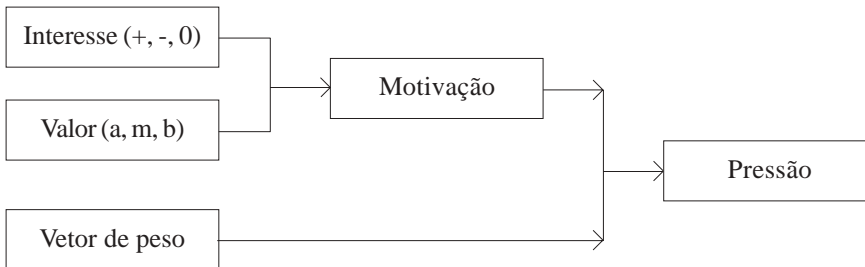
a) Atores ou jogadores, quer dizer, os sujeitos criativos que dinamizam o jogo com seus interesses em confronto.

b) Motivação e peso dos atores, variáveis que dependem de:

- interesse ou posição que os jogadores assumem perante às operações que os participantes do jogo social buscam realizar (apoio, recusa, indiferença);

- valor ou importância que os jogadores atribuem a cada operação (alto, médio, baixo);
- peso ou força que cada jogador tem definido pelo correspondente valor de peso;
- pressão ou força aplicada sobre uma operação ou jogada numa situação concreta, que depende da motivação e do vetor de peso.

As categorias anteriores permitem construir o seguinte modelo conceitual:



c) Estratégia, ou seja, a maneira ou modo de atuar diante dos outros jogadores em relação a cada operação ou jogada. Entre as diversas estratégias, convém destacar:

- autoridade;
- cooptação;
- negociação;
- confronto;
- dissuasão.

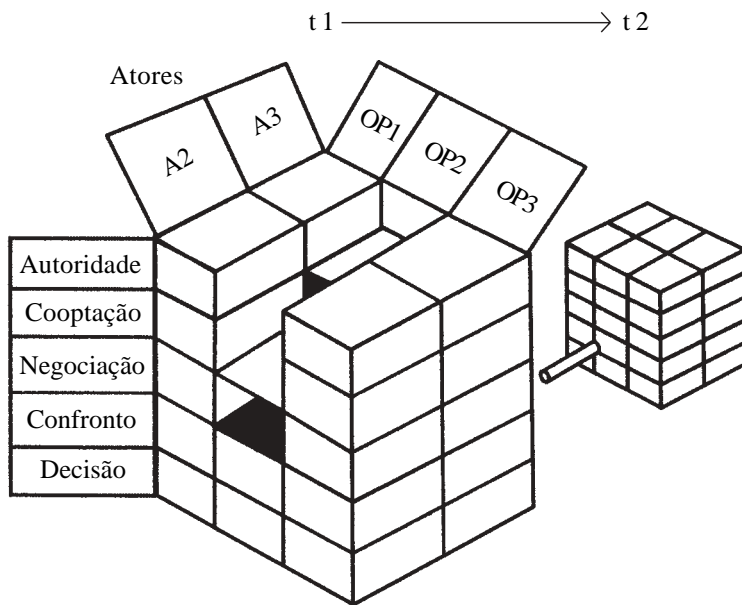
d) Trajetórias, ou seja, a maneira de utilizar o tempo e a sequência das ações para provocar as conseqüências desejadas.

e) Operações ou jogadas que podem ser de dois tipos:

- operações ou jogadas constitutivas do plano, sem as quais é impossível alcançar a situação-objeto, que denominamos operações Op; e
- operações ou jogadas táticas, cuja única utilidade consiste em buscar, durante o jogo, incorporar viabilidade às operações Op. A essas operações chamamos Ok. Uma operação Op pode ser realizada por meio de uma gama de alternativas de operações Ok, de modo que uma operação Ok sempre é prescindível, mas alguma operação Ok sempre é necessária.

A análise estratégica explora a maneira de combinar todas as variáveis mencionadas para incorporar viabilidade a cada operação do próprio plano. O princípio estratégico fundamental consiste em conseguir uma combinação com a qual cada operação jogada abra caminho a outra que vem a seguir, até realizá-las todas numa determinada trajetória. Naturalmente nossos oponentes buscarão fazer o mesmo em relação a seus planos.

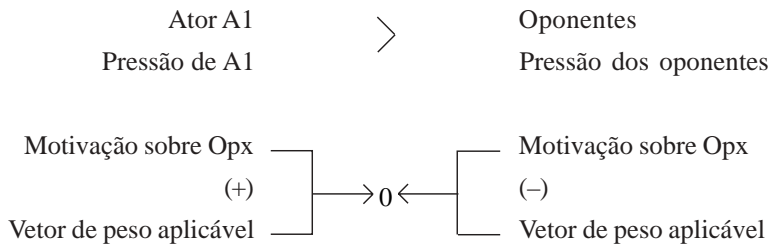
As possibilidades de combinação, num jogo de três atores A1, A2 e A3, em relação ao plano de A1 que contempla 3 operações Op1, Op2 e Op3, podem ser vistas na ilustração a seguir.



O gráfico tridimensional explica uma estratégia possível de A1. Esse ator propõe-se a negociar com o ator A2 e cooptar A3 para a realização da operação Op2, como forma de iniciar sua trajetória de jogadas. Esse cálculo deve ser feito para cada operação, a fim de que a estratégia dê forma a uma trajetória em que cada operação situa-se em dadas coordenadas estratégicas. As coordenadas da operação Op1 no tempo t1, por exemplo, são:

Op1 [(negociação, A2), (cooptação, A3)] t1

A estratégia deve procurar esquivar-se ao confronto, para realizar o plano por consenso (autoridade, cooptação, negociação), mas, se o confronto é inevitável, convém chegar a ela escolhendo o momento em que as condições sejam melhores, vale dizer, naquela situação em que podemos exercer mais pressão que os outros oponentes. Para isso, a condição é a seguinte:



Por conseguinte, boa parte da qualidade de uma estratégia decide-se na escolha do confronto ou negociação conflitiva, e do momento para fazê-lo.

Deve ser vencido antes que ocorra, criando-se as condições prévias mais favoráveis para o êxito.

Se formos capazes de explorar tudo isso de forma razoável, então estamos preparados para jogar com o suporte de um cálculo estratégico eficaz. Agora, resta apenas atuar com esse suporte em cada momento do jogo, já que só a ação altera a realidade.

No momento de fazer, decide-se tudo

O quarto problema: “fazer”, refere-se a atuar, a jogar, a realizar de acordo com o plano. É curioso que o problema do fazer ocupe pouco espaço na teoria da planificação, quando o plano só se completa na ação, nunca antes. Esse é um ponto de extrema importância prática. Não existe a possibilidade de um plano completo em seu delineamento e cálculo estratégico antes da ação. Na improvisação tática da ação do momento, completa-se o conteúdo prático do plano. Em consequência, um tema central de preocupação deve ser o estudo das forças que, no momento da prática, decretam o domínio da improvisação sobre o plano ou do plano sobre a improvisação. Essa é uma luta típica que se expressa na desigual concorrência

entre as urgências e as importâncias na agenda do dirigente. Como a improvisação é um cálculo situacional oportuno, supera facilmente a planificação tradicional, que é tecnocrática e lenta. Aqui surge um requisito bem preciso: o plano deve ser um cálculo superior à improvisação, para o que deve ser, não apenas oportuno, como também profundo e acertado.

Estudar o momento de fazer conduz ao conceito de sistema de direção. A planificação pode ser parte ritual ou operacional do sistema de direção; que ocorra uma coisa ou outra, porém, não depende principalmente do sistema de planificação, mas das regras que sustentam o sistema de direção. Tais regras podem gerar demanda por planificação ou demanda por improvisação.

O dirigente troca compromissos com seus superiores e subordinados. A prestação de contas quanto aos compromissos assumidos constitui regra-chave para compreender que uma direção responsável está submetida a uma estrita prestação de contas que a obriga a operar com uma gerência criativa, a dar espaço em sua agenda às importâncias e a sustentar o tratamento das importâncias com um poderoso sistema de planificação. Como são as regras do jogo institucional? É a pergunta-chave para entender o que acontece com o sistema de direção e planificação. Se não existe uma direção responsável, a agenda fica tolhida de urgências, a gerência será rotineira e a planificação subsistirá como mero ritual de efeitos simbólicos.

A velocidade de fazer, exigida pela velocidade dos acontecimentos, é um sério desafio ao que poderíamos chamar de tecnologia de planificação. Como resposta, a planificação estratégica situacional propõe o conceito de plano modular. O conceito de módulo alude à idéia de construir algo combinando peças previamente elaboradas. Essas peças elementares, naturalmente, estão abertas a muitas formas de combinação e significado, pois, de outra maneira, não seriam peças, mas obras fechadas.

Em nosso caso, trata-se dois arquivos. O primeiro é o próprio plano como estrutura composta de módulos processados segundo critério e visão do ator que assume o plano. O arquivo plano é uma obra fechada à interpretação de um ator e a serviço de seu jogo. O segundo arquivo, em troca, é a reserva com a qual se constrói o primeiro e compõe-se de módulos pré-processados que podem ser postos em aplicações com rápidas adaptações às circunstâncias do jogo concreto do momento. Esse é um

arquivo aberto, não é produto de uma seleção situacional filtrada pela subjetividade de um ator. Pelo contrário, é formado por sedimentação de muitos planos anteriores ou pelo critério de várias equipes de estado-maior que entendem conveniente essa reserva para responder com agilidade ante à demanda de seus líderes. Surge aqui o conceito de investimento em módulos pré-processados, a fim de transformar o processo de fazer um plano no de armar e adaptar módulos previamente elaborados, na referência situacional do ator em comando. Boa parte do tempo de uma agência de planejamento deve ser dedicado a investir na elaboração e no processamento de módulos.

Nessa tecnologia por módulos adotada pela PES, vale distinguir o seguinte:

- módulos explicativos (macroproblemas, megaproblemas, problemas, etc.);
- módulos de ação (projetos de ação, operações, ações, etc.);
- módulos de gestão (organismos que assumem responsabilidades por problemas e operações); e
- módulos complementares (cenários, planos de contingência, etc.).

Essa proposta de trabalhar com módulos tem muitas vantagens. Entre outras, a de precisão e rigor que sua conformação exige, constituindo-se frente à ambigüidade e à imprecisão prática da planificação tradicional.

A idéia do plano modular permite ainda a vinculação real do plano e do orçamento, já que entrega ao plano a função de ser instrumento de organização para ação, com responsabilidades bem definidas.

Não obstante, na prática diária da ação, nada vai ocorrer exatamente como planejado e, às vezes, não acontecerá nada daquilo a que nos propusemos. Haverá falhas de análise dos problemas, deficiências nos fundamentos das apostas, incapacidade de prover possibilidades, aparição de surpresas, agradáveis e desagradáveis, equívocos no cálculo estratégico e atrasos não considerados na gestão rotineira da burocracia que executa as operações do plano.

Nenhuma técnica de planificação é segura diante da incerteza do mundo real e devemos nos apoiar em nossa capacidade para acompanhar a realidade.

Aqui cabe recordar a análise do grande filósofo Hume, que se espantava com o cálculo que um cão faz para perseguir e alcançar um coelho. Trata-se de um plano em condições de alta incerteza.

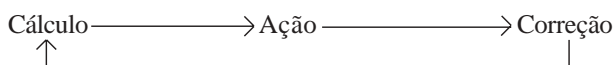
O cão tem capacidade nula de predição e baixa capacidade de previsão quanto aos movimentos do coelho. No entanto, tem um plano de perseguição baseado na capacidade de reagir com rapidez diante dos inesperados movimentos da presa, e esse plano apoia-se num sistema de acompanhamento dos movimentos do coelho.

Notável, nesse caso, não é precisamente a preocupação de Hume com as inimagináveis matemáticas que o cão utilizaria para reduzir ao mínimo o percurso de sua perseguição, mas a capacidade do animal de alterar seu plano de caça, com o máximo de rapidez, toda a vez que o coelho alterar sua rota de fuga.

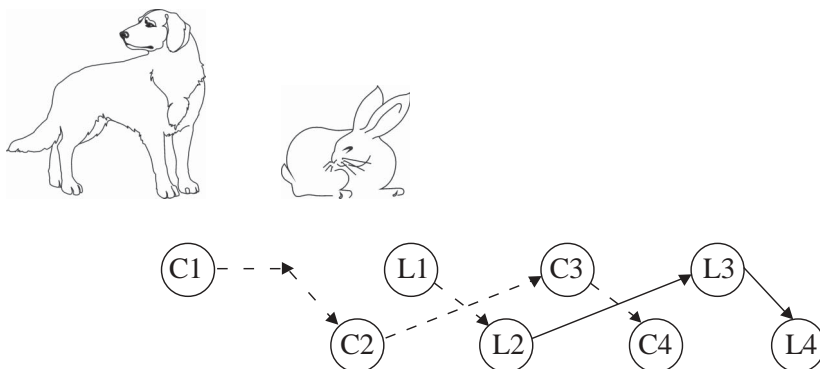
Se o cão adotasse um único plano e, depois, o seguisse cegamente, fracassaria seu objetivo.

Assim, nada é mais importante que a sequência como método para aproximar-se do objetivo em sistemas de incerteza inexorável.

E aqui é onde importa a direção estratégica, pois, de outra forma, o cão pode distrair-se diante de qualquer urgência e perder a noção de seu plano principal.



O cão e o coelho de Hume



A confiabilidade do plano

O plano não é um anúncio de meios e resultados fundamentado em cálculos científicos certos. O plano é uma grande aposta sustentada em apostas parciais. Daí é válida a pergunta: Qual a probabilidade de êxito dessa grande aposta? Essa questão aponta para a confiabilidade do plano e permite avaliar as condições α .

A confiabilidade de um plano aparece como tema crítico apenas no momento em que se toma consciência de que o plano é constituído por cadeias de apostas prescritivas, estratégicas e operacionais. O plano pode falhar por debilidades em alguns dos elos dessas cadeias. Portanto, todo plano deve estar acompanhado da análise de sua confiabilidade. E esse metaproblema cruza os quatro temas anteriores e cada instância de recálculo e adaptação do plano às novas realidades.

A necessidade do plano dual como resposta à interferência do outro obriga a ver também a análise da confiabilidade nessa perspectiva. No plano dual, a aposta é dupla. Aposto no êxito de minha ação e aposto no êxito de minhas demandas e denúncias. A confiabilidade do plano também inclui, por consequência, a dosagem na qual se combinam esses dois aspectos do plano situacional.

Uma dinâmica de quatro elementos

Esses quatro grandes temas constituem os quatro momentos da dinâmica do processo de planificação que distingue o enfoque situacional. Esses quatro elementos coincidem, justamente, com os quatro temas expostos, a saber:

- *Primeiro momento*: explicativo (foi, é, tende a ser) – que se refere à construção de explicações para fundamentar a própria ação e interferir e compreender a ação dos componentes. A apreciação da situação conduz aos objetivos, e os objetivos à seleção de problemas e ao aprofundamento da explicação situacional.

- *Segundo momento*: normativo ou prescritivo (deve ser) – que se refere à seleção das operações e às ações necessárias para atingir os objetivos. Nesse momento, o plano adquire a forma de propostas de decisão que devem

ser tomadas a partir da situação inicial. O momento normativo implica um cálculo aproximado dos resultados. Por isso, é preciso reconhecer a existência da incerteza e das surpresas, trabalhando com cenários, planos de contingência e outros métodos apropriados. Desse modo, a situação-objetivo de um plano sempre está condicionada à ocorrência de um cenário.

- *Terceiro momento*: estratégico (pode ser do deve ser) – que se refere a explorar diferentes modos de jogar, considerando os oponentes e os aliados, para incorporar viabilidade ao plano concebido no segundo momento. Aqui, a criação das condições políticas para a ação econômica e das condições econômicas para a ação política é fundamental. O cálculo interativo que caracteriza o momento estratégico é o que demanda o processamento técnico-político que compõe toda estratégia.

- *Quarto momento*: tático-operacional (fazer) – é o momento da ação. A ação, porém, nunca é a mera execução do plano mas uma adaptação desse às circunstâncias do momento. Aqui tendem a predominar as urgências, a velocidade da ação, as deficiências dos organismos executores, a desinformação, a distração tática e a incapacidade de recalcular o plano e não entregar-se à improvisação. Aqui o essencial é dispor de um sistema de direção estratégica, de uma agenda do dirigente que chame atenção sobre as importâncias e os processos, de modo técnico-político, e sobre as propostas centrais de decisão. Mas nada disso é possível se o jogo institucional for de baixa responsabilidade, não existir gerência criativa por operações e o dirigente não prestar contas nem souber exigilas de seus executivos. Nesse momento decide-se tudo e, na prática, isso se verifica com o domínio do plano sobre a improvisação ou da improvisação sobre o plano.

Cada momento é uma estância inesgotável, pois a ele sempre se regressa, e requer particulares ferramentas metodológicas de trabalho. O plano é apenas um produto renovável dessa incessante dinâmica. O plano sempre está-se fazendo, mas sempre está pronto para dar suporte à ação do dirigente.

Visão curta e visão ampla

Mas para onde nos conduz essa incessante dinâmica de cálculo? Qual a eficácia e a validade do objetivo que perseguimos? Como podemos imaginar

nosso futuro? Como podemos verificar se as metas que para nós traçamos levam a algo de valor? Nossos planos têm um valor independente da sabedoria dos objetivos que traçamos?

As urgências nos distraem da planificação, mas o jogo da planificação a curto prazo pode, por sua vez, distrair-nos e cegar-nos quanto à reflexão sobre nosso lugar no mundo nos próximos quarenta anos. Quando essas perguntas surgem, ultrapassamos os limites da planificação estratégico-situacional como técnica de visão curta, para entrar no domínio da grande estratégia. O líder é o que vê mais além da esquina, mas só é estadista aquele que enxerga mais além da estrada.

A grande estratégia exige uma forma de pensar radicalmente diferente daquela que aqui expusemos. A grande estratégia não é um jogo contra outros jogadores conhecidos, mas contra o óbvio, o rotineiro e o legitimado. É um jogo contra nós mesmos, como portadores de idéias de um mundo de seguidores. Lutamos para percorrer de novo, com menos atraso, a mesma via que seguem aqueles a quem imitamos? Se não pensamos na grande estratégia, estamos condenados a ser seguidores e a ficar sempre atrás dos que abrem o caminho que seguimos.

Imaginemos que estamos guiando um veículo no meio da neblina e não podemos enxergar muito adiante. A comodidade e a conformidade nos oferecem uma fácil solução: seguir os faroletes vermelhos da traseira do veículo que vai à frente. Já não nos perguntamos quanto ao que se passa além da estrada que divisamos, simplesmente nos deixamos levar. O outro decide por nós, até despedaçar-se na bruma.

Nossa única vantagem, nesse caso, é ver como o outro cai primeiro. Vantagem efêmera, pois nossa incapacidade de pensar o futuro nos impedirá de aproveitá-la para encontrar nosso próprio caminho e resistir aos hábitos. Os gritos de lamento do veículo que nos antecede terão um eco nos nossos, um pouco mais tarde.

Essa metáfora deve ser um sinal de alerta. Na América Latina não existe nenhum centro que se preocupe com a grande estratégia para essa região.

A improvisação domina nosso dia-a-dia e a cegueira enevoa o caminho pelo qual trafegamos até onde não sabemos.

Carlos Matus nasceu no Chile, foi ministro do Governo Allende (1973) e consultor do ILPES/CEPAL. Ministrou vários cursos no Brasil nos anos noventa (escolas sindicais, IPEA, ministérios, governos estaduais e municipais). Formulador do Método Planejamento Estratégico Situacional (PES). Criou a Fundação Altadir com sede na Venezuela, para difundir o método e capacitar dirigentes. As principais obras de Carlos Matus são: *Planificación de situaciones* (Caracas: CENDES, 1976 e México: Fondo de Cultura Económica, 1978); *Política, planificación y gobierno* (1987), editado no Brasil pelo IPEA, em 1993, em dois volumes, com o título *Política, planejamento e governo*; e os livros publicados no Brasil pela Fundação de Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP): *Adeus, senhor presidente: governantes governados* (1996); *Estratégias políticas: Chimpanzé, Maquiavel e Ghandi* (1996); e *O líder sem estado-maior* (2000).

Texto originalmente publicado em: MATUS, Carlos. El plan como apuesta. *Revista PES* (Planeación Estratégica Situacional). Caracas, Venezuela: Fundación Altadir, n. 2, p. 9-59, abril, 1993.

_____. O Plano como Aposta. Tradução: Frank Roy Cintra Ferreira, *São Paulo em Perspectivas*, v. 5, n. 4, p. 28-42, out.-dez./1991.

Reimpressão autorizada pela Strategia Consultores.