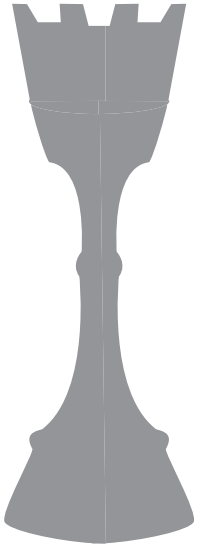
Carlos

Matus



O MÉTODO PES

ENTREVISTA *com* MATUS

FRANCO HUERTAS

Fundap

Livro PES 2013.indb 1 1/10/2014 14:58:30

Coordenação da edição e tradução
Giselda Barroso G. A. Sauveur

Revisão técnica
Vanya Mundim Sant'Anna

Edição de texto e revisão
Maria Claudia C. C. Fittipaldi
Newton Sodré

Editoração eletrônica
Helenice Alberto
Newton Sodré

Capa
Helenice Alberto

Projeto Gráfico
Moema Cavalcanti

Copyright © 2004 by

1ª edição atualizada
5ª impressão, 2014

Grafia atualizada segundo o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1990, em vigor no Brasil desde 2009.

Dados internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Centro de Documentação da Fundap, SP, Brasil)

Huertas, Franco.
O método PES: entrevista com Matus / Franco Huertas; tradução Giselda Barroso Sauveur. -- São Paulo : Fundap, 2014.
139 p.

Do original em espanhol: El metodo PES: entrevista con Matus.
ISBN 978-85-7285-047-3

1. Planejamento estratégico. 2. Planejamento governamental. I. Matus, Carlos. II. Fundação do Desenvolvimento Administrativo – Fundap. III. Título.

CDD – 658.401
350.0072

Fundap
Rua Cristiano Viana, 428
05410-902 – São Paulo (SP)
Telefone: (011) 3066-5640 – Fax: (011) 3066-5752
www.fundap.sp.gov.br

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO, 5

CONFUSÃO SOBRE PLANEJAMENTO, 9

A PRIMEIRA PERGUNTA
"Como explicar a realidade?", 27

A SEGUNDA PERGUNTA
"Como conceber o plano?", 45

A TERCEIRA PERGUNTA
"Como tornar viável o plano necessário?", 67

A QUARTA PERGUNTA
"Como agir a cada dia de forma planejada?", 101

PERGUNTAS FINAIS, 123

APRESENTAÇÃO

Matus encerrou a conferência que proferiu na Universidade, mas continua rodeado por interlocutores que o bombardeiam com perguntas. Na mão esquerda tem as anotações com que ilustrou a conferência, enroladas em canudo. Parece afável, simples, sem poses e de trato cordial, o que contradiz sua fama. Não foi fácil afastá-lo do tumulto para começar a entrevista que me prometera. Assisti à sua conferência cumprindo um dever de entrevistador, mas, passados dez minutos, já estava preso aos seus argumentos. Não sabia que o planejamento tinha tal importância em sua proposta: é uma ferramenta de governo valiosa para o político inteligente.

Confesso que sua personalidade impressionou-me pela força e pela clareza. Matus explicou suas teorias com simplicidade, destacando o que nelas é mais evidente e de mais fácil compreensão. Foi irônico ao falar do modo de raciocinar do planejador tradicional e em vários momentos arrancou gargalhadas do público, apesar de uns poucos rostos permanecerem de cenho franzido, resistindo, sem aplaudir seus ataques. Todos riram porém, abertamente, com a anedota do jogador Garrincha, no Mundial de Futebol da Suécia, em 1958: uma metáfora do jogo Brasil *versus* Inglaterra, usada para ridicularizar o planejamento determinista. Feola – técnico da seleção brasileira – fazia a preleção aos jogadores e explicava suas táticas, raciocinando como se não houvesse qualquer dúvida de que o adversário adotaria uma estratégia reativa que interessava exclusivamente ao próprio Feola. Estou certo de que convenceu todos com essa combinação de argumentos e casos. À saída, vários participantes ainda repetiam a oportuníssima pergunta de Garrincha ao técnico: "Mas ... e os ingleses? Não jogam?".

O alvo da artilharia matusiana são os tecnocratas do planejamento do desenvolvimento e os políticos tradicionais.

Matus é de uma franqueza brutal; usa como arma não os adjetivos, mas a força de seus argumentos teóricos. Não é orador clássico nem é eloquente; conversa com o público como se estivesse em uma reunião social e atrai como um ímã o auditório, que encontra em suas teorias explicação para a frustração provocada pela atuação dos governos.

Está convencido de que, em nossos países, os governos têm pouquíssima capacidade de governo e cita, como exemplo, os gabinetes dos presidentes: para ele, são o que há de mais primitivo na América Latina, e só perdem, em anacronismo, para os gabinetes de dirigentes de partidos políticos. Mas está convencido do

valor da democracia e da imperiosa necessidade de resgatarem-se os partidos políticos. A política é nobre e complexa, afirma, ainda que, às vezes, esteja dominada pelo que há de mais medíocre na sociedade. Aqueles que dizem que a política é suja sujam-na ainda mais. Quem se abstém de participar da vida política é cúmplice da mediocridade e da corrupção. É hora de os capazes e honestos invadirem o campo da política.

Matus rechaça com o mesmo vigor a política tradicional e o tecnocratismo. O *planejamento moderno*[1] – diz – *é, ou deveria ser, a principal ferramenta de trabalho do político*. Mas os políticos ainda não sabem que não sabem e, portanto, ainda não podem aprender. Seus alunos estão certos: dizem dele que é um grande mestre. Durante sua conferência, poder-se-ia ouvir voar uma mosca; minha vizinha parecia presa às suas palavras.

Chileno, economista da Universidade do Chile, pós-graduado em Harvard, ex-ministro, ex-presidente do Banco Central, a apresentação de Matus é interminável e desnecessária. É o atual Presidente da Fundação Altadir e continua a escrever, hoje ainda mais que antes.

Dentre os presentes à conferência há vários que lhe apresentam exemplares de seus livros e pedem-lhe autógrafos.

(1) Itálicos no original (NT).

CONFUSÃO SOBRE O QUE É PLANEJAMENTO

O planejamento é útil? À primeira vista o conceito parece estar ultrapassado, coisa antiga, que já não vigora. Os escritórios de planejamento que existem surgiram há 30 anos e mal sobrevivem da elaboração de planos que são pouco valorizados.

O mais conhecido dentre os especialistas em planejamento na América Latina tem opinião completamente diferente.

FRANCO HUERTAS: Professor, os governos, os partidos políticos e o planejamento estão desacreditados. Remando contra a corrente, o senhor insiste em defender o planejamento, num mundo em que os políticos não querem saber dele; os poucos escritórios de planejamento que sobrevivem parecem ter parado nos anos 50 e continuam apegados ao planejamento do desenvolvimento econômico tradicional; nossos presidentes oscilam entre a barbárie política do passado e a barbárie tecnocrática em moda. Por que acontece isso? Qual a raiz dessa confusão? Quem está confuso: o senhor, os políticos ou os escritórios de planejamento?

CARLOS MATUS: Parece-me que faltam atores em seu quadro. Estamos aqui, em uma universidade, e as universidades também são parte dessa confusão. Tampouco podemos deixar de fora os organismos de cooperação técnica internacional que, quanto ao planejamento, mostram igualmente um atraso lamentável. Concordo: há mesmo muita confusão, mas não em minha cabeça. Trabalhei muito sobre esse tema, mais do que qualquer outro pesquisador na América Latina, e leio muito sobre o que se pesquisa no exterior. Estou convencido de que me coloco numa posição avançada no conhecimento sobre ciências e técnicas de governo. Lamentavelmente, há grande confusão sobre um tema que nada tem de banal. Sem medo de estar exagerando, creio que a democracia está em perigo, em vários países do mundo, porque tem sido ineficaz ao mostrar resultados, e a confusão sobre o planejamento está estreitamente ligada a esse risco de fracasso.

Em alguns países latino-americanos, votam nas eleições apenas cerca de 30% da população inscrita. Os partidos políticos parecem clubes eleitorais e não sabem governar. Nossos presidentes, rodeados por especialistas e apoiados em órgãos muito antiquados de planejamento, cometem erros elementares e carecem de ferramentas poderosas de governo que identifiquem e processem os grandes problemas. Nossos sistemas de alta direção são muito ineficientes. A saída é óbvia: mudar o estilo de fazer política, mudar nossos

sistemas de alta direção e reformar radicalmente os sistemas de planejamento que adotamos. Antes contudo é preciso acabar com a confusão sobre o que é planejamento, confusão na qual nossas universidades e os organismos internacionais desempenham um papel muito importante.

Universidades e organismos internacionais, nesse campo, têm de 30 a 40 anos de atraso intelectual. O assunto é complexo e limitar-me-ei a expor meus pontos de vista sobre uma dentre várias ferramentas da alta direção estratégica, que os políticos e os técnicos deveriam conhecer: o planejamento estratégico público.

H: O que é planejamento? Por que o senhor o considera tão importante?

M: Planejar significa pensar antes de agir, pensar sistematicamente, com método; explicar cada uma das possibilidades e analisar suas respectivas vantagens e desvantagens; propor-se objetivos. É projetar-se para o futuro, porque as ações de hoje terão sido eficazes, ou ineficazes, dependendo do que pode acontecer amanhã e do que pode não acontecer. O planejamento é a ferramenta para pensar e criar o futuro porque contribui com um modo de ver que ultrapassa as curvas do caminho e chega à fronteira da terra virgem ainda não palmilhada e conquistada pelo homem. Essa visão ampla serve como suporte das decisões de cada dia: os pés no presente e o olhar no futuro. É portanto uma ferramenta vital. Ou sabemos planejar ou estamos condenados à improvisação. É a mão visível que explora possibilidades em circunstâncias nas quais a "mão invisível" é incompetente, ou não existe. A confusão que se criou em tomo do que seja planejamento é terrível e tem preço muito alto.

H: O neoliberalismo diz que o planejamento, à parte ser impossível, é **desnecessário quando o mercado funciona bem. O que o senhor responde a isso?**

M: É uma afirmação muito superficial e expressa uma confusão tão grande quanto difundida. A confusão é dupla: os neoliberais que dizem isso: (1) supõem que o planejamento se aplique somente ao econômico e que estabeleça relações de competição com o mercado; e (2) supõem que nos demais processos fundamentais de governo – no processo político, nas relações internacionais de poder e de segurança nacional, no desenvolvimento da ciência e da tecnologia, na concorrência econômica, na luta pelo equilíbrio ecológico e em muitos outros – existam mecanismos automáticos e eficientes de regulação que tornariam desnecessário o planejamento ou que poderiam ser deixados à

improvisação. Na minha opinião, e na opinião de qualquer neoliberal ilustrado, esses dois supostos são falsos. Quanto ao primeiro, posso assegurar que hoje já não há economista de prestígio que acredite que o mercado regule bem todo o processo econômico e – menos ainda – que regule bem os aspectos sociais do processo econômico.

O mercado tem vista curta e é impotente para resolver satisfatoriamente os problemas de médio e longo prazos; é cego para o custo ecológico dos processos econômicos; é surdo às demandas dos indivíduos e só reconhece as demandas respaldadas em dinheiro. A fome sem renda não existe para o mercado. O mercado é ineficiente para dar conta das chamadas economias externas, caso em que há custos ou benefícios indiretos; é incapaz de atingir o equilíbrio macroeconômico; é deficiente no caso de sistemas dominados por monopólios; impede o crescimento de competidores potenciais e as economias de escala são descontínuas. O mercado não tem meios para enfrentar a falta de patriotismo, a corrupção e a desonestidade; distribui mal a renda nacional e pode tornar os ricos mais ricos à custa dos pobres.

Por mais numerosos que sejam os campos em que o mercado é ineficiente e apesar de todas as suas limitações, ainda assim o mercado é uma máquina maravilhosa, insubstituível, ágil e sensível às mudanças na oferta e na demanda. Por isso, o planejamento *não* se opõe ao mercado mas *complementa-o* e corrige-o nos pontos em que suas deficiências são mais exacerbadas. Evidentemente, assumo como pressuposto que o planejamento seja feito com inteligência e tato, que não haja excessos nem desonestidade; não é o caso do planejamento tradicional. Tudo isso para dizer que, mesmo que considerados apenas os limites estreitos do espaço econômico, o planejamento é necessário. Eu diria, indispensável.

Quanto ao segundo suposto do neoliberalismo – de que em todos os processos fundamentais de governo existem mecanismos automáticos e eficientes de regulação que poderiam ser deixados à improvisação –, a necessidade de planejar continua obviamente a existir. O planejamento é indispensável para o cálculo que precede e preside a ação em qualquer espaço do jogo social e nos demais campos nos quais não há o equivalente à *mão invisível* do mercado, a que aludia Adam Smith. A política, as relações de poder internacional, o poder econômico liderado pela propriedade da ciência e da tecnologia, a segurança nacional e a atenção ao ambiente devem ser planejados. O próprio desenvolvi-

mento econômico, como processo diacrônico que gera relações internacionais de poder, também tem de ser planejado, porque nesses casos a mão invisível dá ainda mais vantagens a quem já tem muitas vantagens, quero dizer, a mão invisível opera em sentido contrário.

O planejamento não é mais que a tentativa de viabilizar a intenção que o homem tem de governar o próprio futuro; de impor às circunstâncias a força da razão humana. Não há mecanismo automático e determinista que resolva os problemas do destino do homem. Se o que digo é correto, o planejamento é válido em qualquer sistema social democrático. Porém, para bem compreender essa afirmação, devemos ser capazes de distinguir três modos de planejamento:
(1) planejar a realidade centrada no *desenho das regras do jogo social,* com vistas a afinar essas regras para que o sistema ganhe maior eficiência e maior eficácia;
(2) planejar a *estratégia do próprio jogo,* para antecipar ou prever grandes jogadas, importantes para os resultados futuros; e
(3) planejar em detalhe, com o propósito de dar maior precisão quantitativa a cada jogada, invadindo o campo da criatividade de cada jogador.

Confio nos dois primeiros tipos de planejamento. O primeiro exige equipes de alto nível, constantemente preocupadas em melhorar as regras do jogo sem criar condições de instabilidade e insegurança; exige também *um árbitro* para aplicar as regras e impor as sanções pertinentes. O segundo tipo preocupa-se com os *possíveis desenvolvimentos do jogo* e requer a formulação de planos que nos preparem para esses desenvolvimentos e antecipem os problemas, as oportunidades e as ameaças.

H: Se o entendo bem, professor, o senhor diz que, por trás da palavra planejamento, escondem-se conceitos muito distintos.

M: Sim.

H: Mas resta-me uma dúvida. O senhor argumentou a favor da necessidade do planejamento. Há contudo intelectuais de renome que afirmam que o planejamento é impossível, que é um sonho cartesiano, que o futuro é incerto, que planejar é coisa do passado. Como o senhor defende a possibilidade de planejar?

M: O futuro, sim, é muito incerto, complexo e cheio de surpresas, mas não vejo como esses traços implicam a impossibilidade de planejar, a menos que estejamos falando do planejamento tradicional e determinista, fundado no cálculo de

predição. Também ouvi pessoas cultas e inteligentes afirmarem que planejar é impossível e assusta-me vê-las incorrer no mesmo erro que criticam: a rigidez do pensamento determinista. É fácil rebater essa argumentação, seja no plano pragmático seja no plano teórico.

(1) Examinemos, para começar, uma prática complexa e incerta: a guerra. A guerra é carregada de incertezas e surpresas e, apesar disso, nunca encontrei um militar sério que dissesse que o planejamento da guerra fosse impossível e que se confessasse partidário da improvisação. Como age o príncipe André, personagem de Tolstoi, em "Guerra e Paz"? O príncipe André assume que será atacado pelas forças inimigas, mas não sabe quando, a que horas, por qual flanco virá o ataque, nem a força que será mobilizada contra ele. Raciocina então sobre cenários: *se o inimigo atacar-me pelo flanco esquerdo, defender-me-ei com o plano A; e se o inimigo atacar-me pelo centro, defender-me-ei com o plano B.*

O estrategista não tenta *predizer* o que fará o adversário; trata apenas de *enumerar possibilidades* para que possa preparar-se para enfrentá-las. Esse é um caso típico em que o planejamento não repousa na capacidade de *predição,* mas na capacidade de *previsão.*

(2) O planejamento é um cálculo que precede e preside a ação para *criar o futuro,* não para predizê-lo. Mas como se faz isso? Por inspiração, seguindo a tradição, pelo olfato, por simples intuição, sem qualquer método? Bastará o senso comum?

Nos termos em que o PES o formula, o planejamento moderno não se propõe a adivinhar ou predizer o futuro, que é e sempre será desconhecido para nós; o planejamento visa, isso sim, à preparação para que se tente *criar o futuro,* com imaginação, a partir das possibilidades que sejamos capazes de imaginar e descobrir. À medida que agimos com convicção e eficácia, criamos algo do futuro e, além disto, tornamo-nos capazes de fazer melhores previsões acerca das suas possibilidades. Se todos agimos como se algo fosse ocorrer, esse algo ocorre, como no caso da profecia que se autocumpre. Isso acontece porque um bom plano é uma *aposta estratégica,* não uma aposta sobre o destino.

Quem planeja *influi* nos resultados futuros, ainda que não tenha controle total sobre os resultados de sua ação. São necessárias ferramentas poderosas para enfrentar a incerteza, prever possibilidades, descobrir e antecipar respostas. Isso é planejamento. O planejamento visa a traçar caminhos em direção ao futuro, não para predizê-lo.

(3) O planejamento moderno é capaz de lidar com as *surpresas,* isto é, o extremo da incerteza. O que nos surpreende nas surpresas nem sempre é a novidade. As surpresas são muito repetitivas (terremotos, erupções vulcânicas, avalanches, inundações, secas, sequestros, assassinatos, emergências políticas, etc.). O que surpreende nas surpresas é o momento em que ocorrem, as circunstâncias e particularidades de cada caso, a intensidade, os possíveis efeitos. Quando ocorre uma surpresa recorremos às técnicas modernas, a planos de contingência para enfrentá-la. E no caso das surpresas inimagináveis, sempre restará, ainda que menos efetivo, algum outro recurso.

(4) Mesmo que a capacidade de previsão seja baixa, ainda assim poderemos reagir com rapidez ante o imprevisto. E essa reação não pode ser improvisada. Por exemplo, o Corpo de Bombeiros desta cidade planeja suas ações, ao ser chamado para enfrentar os incêndios? A possibilidade de prever, nesse caso, é praticamente nula, mas nem por isso o Corpo de Bombeiros improvisa ou renuncia ao planejamento ou apela ao simples senso comum. Se agisse assim, jamais chegaria a tempo de apagar os incêndios. O que os bombeiros fazem é planejar, com exatidão máxima, o modo de reagir com rapidez em caso de incêndio e, para tanto, precisa de planos, de treinamentos, de simulações e de um excelente sistema de alarmes que detecte os incêndios em *tempo real,* sem demoras. A capacidade para reagir muito rapidamente é também capacidade para corrigir o cálculo sobre o futuro.

(5) Mesmo se reagimos tardiamente ante fatos imprevistos, não é preciso pagar várias vezes pelo mesmo erro: basta uma vez. Para isso é preciso *aprender com os erros*. Mas será que, para aprender com os erros, basta simplesmente cometê-los? A resposta é negativa: para aprender com nossos erros também é preciso ter método.

A *análise de confiabilidade de um plano* – nome dado pelo PES ao exame de um plano, antes de implantá-lo, para que se descubram erros, *ex-post* – é um bom método para aprender com os erros e não tornar a cometê-los, pelo menos do mesmo modo.

(6) Supondo que o planejamento fosse impossível, vejamos quais seriam seus possíveis substitutos. A improvisação é completamente ineficiente e pode-se dizer o mesmo da simples experiência, da intuição e do senso comum. A pura arte não é suficiente. Não estou propondo que se ignore o valor da improvisação, da intuição, da experiência e da arte; o que estou

dizendo é que esses são recursos que valem o quanto valha o capital intelectual investido neles e que, em qualquer caso, são complementos – não são substitutos – do planejamento.

As chamadas políticas públicas satisfazem-se com enfoques parciais, que não substituem o planejamento. Não creio que haja substitutos efetivos para o planejamento, capazes de servir como bom suporte para a tomada de decisões. Mais importante que isso, porém, é que os possíveis substitutos – que são sabidamente menos efetivos que o planejamento – encontram pela frente o mesmo futuro incerto e nebuloso que o planejamento deve enfrentar. Não vejo portanto razões para prescindir do planejamento e tampouco vejo as razões para declará-lo obsoleto ou impossível.

Voltamos, assim, à evidência de que as dificuldades se resumem à nossa questão inicial: a já comentada confusão que cerca o conceito de *planejamento*. Aqueles que o declaram impossível ou obsoleto só conhecem o planejamento tradicional determinista ou o mau planejamento estratégico corporativo.

Esse mal-entendido sobre a importância do planejamento não é problema que se deva subestimar. No Chile, por exemplo, o planejamento praticamente desapareceu. O Ministério do Planejamento – primeiro erro: uma equipe de estado-maior foi transformada em Ministério – dedica-se à cooperação técnica, ao enfrentamento da pobreza crítica e à gerência de um Banco de Projetos de Investimento. Explica-se: meu país foi acometido de uma epidemia de pragmatismo e, sem maior análise, o planejamento foi declarado impraticável, o que enfraqueceu ainda mais o suporte à tomada de decisões e tornou mais fácil cometer erros.

H: Professor – se a pergunta não lhe parecer muito infantil – como o senhor explicaria o conceito de plano a um menino?

M: Sua pergunta é *infantil* no melhor sentido da palavra. As crianças fazem perguntas inteligentes, que às vezes vão ao fundo dos problemas e são difíceis de responder. Se um especialista não souber responder às perguntas infantis, provavelmente não domina seu tema, ou é a pergunta que, como ocorre com frequência nas perguntas das crianças, extrapola o âmbito das ciências. Há perguntas infantis que atingem, precisamente, o alvo do desconhecido. As perguntas infantis são sempre difíceis, porque as crianças são criativas, imaginativas, e têm a personalidade autêntica e virgem porque ainda não foram *amestradas* por nossos maus sistemas educacionais.

Acho que responderia ao menino com outra pergunta: "Que você quer ser quando crescer? Se você está disposto a pensar no assunto e a explorar as possibilidades para decidir sobre sua própria vida, então você faz um plano que lhe permitirá lutar melhor por um objetivo". Se o menino responde à minha pergunta dizendo que quer ter a profissão "de papai" ou que será "o que Deus quiser", está escolhendo um caminho de imitação, ou um caminho pelo qual viverá o que as circunstâncias impuserem.

Creio que esse é um bom ponto de partida para que todos entendam o planejamento como uma *ferramenta de liberdade.* Ganho liberdade à medida que penso e enumero possibilidades futuras, porque me liberto da cegueira ou da prisão de não saber que posso escolher ou, pelo menos, tentar escolher. Em contrapartida, se estiver inconscientemente dominado pela única possibilidade que hoje o presente permite-me ver – e que me parece óbvia –, esse caminho passará a ser o *único* possível e imaginável. No primeiro caso, sou capaz de criar meu futuro; no segundo, aceito com resignação e passividade o que o destino me oferecer.

H: O que o senhor sugere é muito interessante: a liberdade de escolha mais importante para o homem é a de escolher seu futuro.

M: Sim, e é isso que permite que se perceba o profundo sentido democrático e libertário do planejamento. Nem todas as liberdades têm o mesmo valor. A liberdade não é abstrata, é concreta, refere-se a coisas que têm maior ou menor valor. Posso escolher a liberdade menor de trafegar com meu carro sem respeitar os sinais de trânsito e, com isto, perder a liberdade maior de continuar vivo e o direito de ter a minha vida respeitada pelos outros. Posso escolher a liberdade de não pagar impostos, e perder a liberdade de viver sem inflação. Cada liberdade tem um valor para mim e um valor diferente para os outros. Por isso, o único planejamento legítimo é o planejamento democrático descentralizado, que minimiza a imposição de valores. Não se deve ter ilusões: cada liberdade tem a sua contrapartida de restrições. O problema consiste em nos pormos de acordo para que as liberdades tenham um alto valor e as restrições sejam mínimas e de baixo valor para a coletividade social.

H: Bem, professor, vê-se que há muita confusão quanto ao conceito de planejamento. Gostaria de acrescentar algo mais sobre esse ponto?

M: Sim. A palavra planejamento não é imprecisa apenas no plano mais profundo de seu conteúdo; também é imprecisa no plano das ferramentas ou dos

métodos. É uma palavra imprecisa que requer qualificações e sobre ela há muita confusão. Confunde-se planejamento do sistema social com planejamento econômico, e planejamento da regulação do sistema social e de suas estratégias de jogo com o planejamento particular e pormenorizado de cada ação social. E também se confundem *abordagens* muito distintas, e de eficácia, força e utilidade diferentes, como se fossem alternativas disponíveis no mostruário dos métodos. A neutralidade metodológica, que sugere ao usuário que ele tem liberdade para optar dentre diversos métodos para usos similares, esconde o fato de que alguns desses métodos são obsoletos e pouco rigorosos; outros não são alternativos, mas complementares ou aplicáveis em outros campos e níveis da realidade social. Contudo, por causa da crise intelectual de que sofrem os poucos órgãos tradicionais de planejamento que sobrevivem, eles não sabem o que propor como alternativa às suas velhas ferramentas e limitam-se a mostrar aos usuários um catálogo dos métodos disponíveis.

H: Quais são as abordagens de planejamento que o senhor acredita que devamos diferenciar e não confundir?

M: Hoje se mesclam caoticamente na cabeça dos decisores os seguintes enfoques:

(1) o *planejamento tradicional,* inicialmente uma simples técnica de projeções econômicas que gradualmente se transformou em planejamento do *desenvolvimento econômico e social.* Eu o vi nascer e participei, em certa medida, de seu desenvolvimento. É um tipo de planejamento que ignora todos os atores do processo social, exceto o Estado ou o governante que planeja; tem um viés autoritário e tecnocrático. Teoricamente, inclui-se no campo do determinismo positivista mais simples. É pobre e sem rigor científico, mas as suas limitações ficaram escondidas atrás do desenvolvimento sofisticado da Estatística e da Econometria, nos anos 60. Restringe-se ao econômico, com projeções limitadas para o social. Ignora o mundo da política e é um simples prolongamento da teoria econômica positivista. Por isso, o economista é levado a acreditar que conhece planejamento se dominar seu próprio campo profissional. Esse enfoque ainda prevalece em alguns órgãos de planejamento sobreviventes, mas está derrotado no mundo acadêmico internacional. A *primeira confusão* consiste em não saber distinguir o planejamento tradicional de outros enfoques que discutiremos adiante;

(2) o *planejamento estratégico corporativo,* pensado em relação aos problemas

típicos das grandes empresas ou corporações privadas, e, por extensão, aplicável às empresas públicas que competem no mercado. É um enfoque heterogêneo no qual se combinam contribuições de excelente qualidade e resíduos do mais simplório planejamento tradicional. Simplificando, poderíamos dizer que cerca de 80% do planejamento estratégico corporativo é determinista e emprega inadequadamente a palavra 'estratégia'. Os 20% restantes são de excelente qualidade. Como um não iniciado saberá distinguir a parte boa da parte má? Deve-se valorizar a vertente propriamente estratégica, que tem a virtude de introduzir consistentemente, no corpo da teoria, os adversários ou competidores e, com isso, desvaloriza o cálculo de *predição* dominante no planejamento tradicional e adentra o terreno fascinante do planejamento em contexto de incerteza e surpresas. A essência do planejamento moderno consiste em colocar o problema e tomar decisões sabendo-se que *não se pode conhecer o futuro; podem-se apenas prever algumas possibilidades.*

O excesso de cálculos quantitativos sobre um futuro que não podemos conhecer e que o planejamento tradicional reduz a uma única predição sai da vertente estratégica minoritária do planejamento corporativo. Mas o planejamento corporativo, mesmo a parte que se pode considerar como de boa qualidade, não é ferramenta adequada ao aparelho público não empresarial, aos atores políticos e ao gestor público. Aqui está a *segunda confusão*. Dada a impraticabilidade do planejamento tradicional, há quem pense – nas universidades e nos escritórios de planejamento – que seja possível substituí-lo pelo planejamento estratégico corporativo. Dupla confusão, porque os problemas da empresa privada só em raros pontos assemelham-se aos problemas dos órgãos públicos, e há entre eles mais diferenças do que semelhanças. Confundem-se também, além disto, a vertente tradicional determinista e a vertente estratégica do planejamento corporativo, uma vez que ambas apresentam-se com a mesma palavra: estratégia;

(3) a *futurologia,* a *prospectiva* e a *análise de grande estratégia* – ferramentas surgidas em face da necessidade de enxergar, não só além da curva, mas também além dos caminhos conhecidos. Esses métodos trabalham com prazos muito longos – 20, 30 ou 40 anos – e, por isso mesmo, não requerem um ator definido que promova a grande estratégia; a preocupação, no caso desses métodos, centra-se nos atores do jogo político vigente. À superfície, esses métodos parecem-se com o planejamento tradicional, já

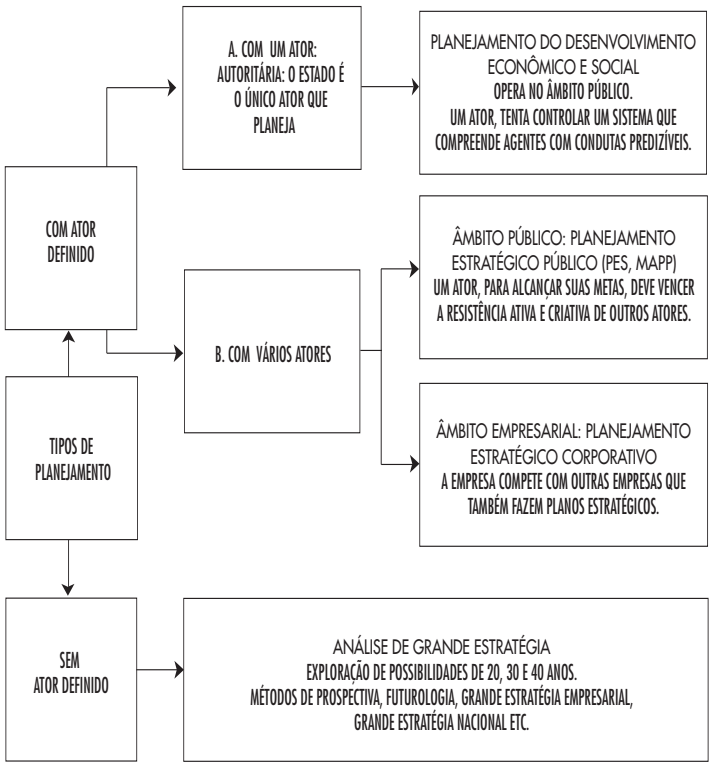
que seu tema não é nem o conflito nem os adversários reais, mas a própria dificuldade que o homem tem para enxergar além dos caminhos já demarcados. O conceito de cenários com o qual trabalham também é diferente do do planejamento que opera no período de governo, já que se identifica com um futuro de criação de possibilidades dentre as quais o estrategista pode escolher.

Por outro lado, o conceito de *cenário* no planejamento estratégico, aplicável ao período de governo, é uma ferramenta para enfrentar a incerteza e não pode ser escolhido pelo estrategista.

Aqui está a fonte da *terceira confusão,* pois, para os que entendem apenas superficialmente o que seja o planejamento, a prospectiva surge como alternativa ao planejamento tradicional. Na verdade são ferramentas complementares – e não alternativas –, uma vez que o planejamento opera no período de governo, e a grande estratégia deve ser a bússola de longo prazo que guia o planejamento. A análise de grande estratégia é mais independente da luta política contingente e deve ser feita nem muito perto nem muito distante do governo. É uma tentativa muito complexa de explorar o futuro que requer grande conhecimento do avanço das ciências, além de muita imaginação e criatividade. Do modo como tem sido usada em sua prática comum, apresenta certo desvio quantitativo pouco criativo e mecânico. É contudo um tipo de enfoque imensamente importante: o país que não tenha uma grande estratégia será, necessariamente, um país imitador.

H: E onde se situa seu método, o Planejamento Estratégico Situacional, PES? Por que não menciona sua obra, já que dizem que o senhor é o "pai do PES"?

M: Já vamos falar do PES. Não o escondo, nem poderia deixar de mencioná-lo, já que é meu trabalho de 25 anos. O PES é uma criação progressiva e lenta, que cresceu no tempo e, nesses casos, é difícil identificar a paternidade porque o que temos, na prática, é resultado da contribuição de muitas cabeças e, nos seminários, da reflexão de meus numerosos alunos. Não quero ser injusto com nenhuma dessas contribuições, embora resista sempre com paixão no momento em que recebo críticas. Todos os meus colaboradores e alunos sabem que minha rudeza é só de fachada, e não raras vezes acabam por constatar que algumas de suas observações foram incorporadas, para enriquecimento teórico do PES.



Para mim é muito difícil separar o que eu fiz e o que meus colaboradores fizeram. Sem falsa modéstia, contudo, tenho certeza de que ninguém dedicou maior esforço intelectual ao PES do que eu.

Hoje, o PES é um corpo teórico-metodológico-prático muito sólido, sistemático e rigoroso, mas não nasceu assim. No início, tínhamos apenas boas ideias, promissoras, mas com vazios e defeitos. A teoria depurou-se e fortaleceu-se em um processo lento de confronto com a prática e a crítica teórica.

O que o PES tem em comum com a vertente boa do planejamento estratégico corporativo é o fato de que consideramos vários atores em um jogo de conflito e cooperação. O PES porém diferencia-se do planejamento estratégico corporativo quanto ao aspecto de que, no PES, os atores são partidos políticos, governantes ou dirigentes de organizações públicas, empresariais e sindicais. O PES é um método e uma teoria do *Planejamento Estratégico Público,* o mais novo dos ramos do planejamento estratégico. Foi concebido para servir aos

dirigentes políticos, no governo ou na oposição. Seu tema são os problemas públicos e é também aplicável a qualquer órgão cujo centro de jogo não seja exclusivamente o mercado, mas o jogo político, econômico e social.

H: Quais são, em sua opinião, as principais diferenças entre o PES e o planejamento tradicional? O senhor cunhou o termo *planejamento normativo* para referir-se ao planejamento do desenvolvimento econômico e social, que combate, muito solitariamente, há muitos anos. Hoje vejo-o no mesmo combate, mas já não está em minoria e lidera um movimento intelectual de renovação do planejamento que tem força e muitos seguidores. A que se deve esse progresso?

M: Sim, há progresso, mas, na minha opinião, a agonia do planejamento tradicional é muito lenta. Gostaria de apressá-la, e, às vezes, impaciento-me até a intolerância.

H: Dizem que o senhor é muito duro, exigente e intolerante.

M: Não serei eu a desmentir essas afirmações, embora pareçam-me exageradas. Tenho uma convicção científica que não posso abandonar, senão para substituí-la por uma outra mais sólida e forte. Lutei sozinho durante muito tempo, como disse o senhor, e lutar sozinho nos endurece. Nessa ação de resgatar o conceito de planejamento, não tive ajuda de nenhum poderoso; de início, contei apenas com o apoio de minorias inteligentes. Para sobreviver contra a corrente é preciso ser rijo, perseverante e intelectualmente arguto. Agora é diferente. Hoje, o PES é praticado em alguns países, por alguns governos e, o que é ainda mais estimulante, também por um ou outro partido político. É um avanço à margem das universidades e dos organismos internacionais. Luto contra o raciocínio determinista, que me parece demasiado simples e perigoso mas que, por ser simples, está muito firmemente implantado nas cabeças que adoram a estática dos *problemas bem estruturados* que têm soluções objetivas precisas. Os aficionados das matemáticas – não os cientistas e profissionais – também dão sua contribuição negativa. As receitas exatas são letais em um mundo nebuloso, impreciso e incerto, porque se baseiam em uma realidade amputada. Essas teorias simples não são inocentes. De início, mutilam a realidade no papel, em nossas cabeças mas, uma vez implantadas passam, em sua cegueira, a mutilar a própria realidade, a vida. Creio que assim como um mau médico pode matar os doentes numa sala de cirurgia, o mau planejamento mata as pessoas a partir de seus escritórios de trabalho. Compreende minha

angústia? Há muitos Procustos[2] com poder demais! Sinto que o adversário que combato é também cego, muito duro e fechado e, provavelmente, estimula minhas reações negativas. Desde criança fui humilde com os humildes, flexível com os flexíveis e arrogante com os arrogantes. Obviamente, não espero tratamento amistoso de alguém de quem desejo apressar a morte para que deixe de causar danos.

H: Foi o que ouvi: que o senhor é muito arrogante com os planejadores tradicionais. Aceita, então, sua fama de agressivo?

M: Não. Assumo, sim, minha história de agredido não por argumentos, mas pela prática do determinismo inconsciente. E como conheço de perto a espada de Procusto, reajo com paixão porque vejo e constato o perigo.

H: Enquanto o senhor pronunciava sua conferência, escutei uma voz atrás de mim que dizia: "ele nos desqualifica, diz-nos 'na cara' que estamos trinta anos atrasados e ninguém contra-argumenta". O senhor recebe muitas críticas sobre o PES, já que postula uma ruptura tão aguda com o planejamento tradicional, ou o escutam em silêncio? Sente-se incompreendido?

M: Um pouco incompreendido sim, mas muito menos que antes, ainda que, curiosamente, nunca tenha recebido uma crítica teórica séria. Sei que firo orgulhos e prestígios intelectuais estabelecidos. Lamento, porque não é minha intenção. Meu trabalho científico está orientado unicamente para a busca de ferramentas cada vez mais poderosas a serviço dos atores sociais e não se pode deter ante a sensibilidade humana de quem sustenta teorias superadas. Tenho boas antenas e capto de imediato as reações que desencadeio com minhas afirmações. Fui planejador tradicional e entendo muito bem a dificuldade que uma mentalidade determinista encontra para entender o PES. Em geral, as reações negativas provocadas pelo PES são minoritárias, emocionais e viscerais. O PES incomoda porque descobre erros muito elementares, que raramente são aceitos com dignidade.

Minha experiência tem mostrado que o PES parece óbvio para quem nunca estudou planejamento, e incompreensível para o planejador tradicional. É uma questão de bloqueio mental. O senhor ouviu, na palestra de hoje, duas perguntas

2 Procusto (ou Procrusto), personagem da mitologia grega, torturava suas vítimas deitando-as em um dos dois leitos de ferro que possuía, cortando a golpes de espada os pés dos que ultrapassassem leito menor, ou distendendo as pernas dos que não preenchessem o leito maior. Porque tinha o poder de submeter suas vítimas às dimensões que quisesse, Procusto simboliza a redução da alma a uma certa medida convencional e é a imagem do poder absoluto de um homem, de um partido ou de um regime político (NT).

que confirmam o que digo. Lembra-se da pessoa que me perguntou por que o PES é tão assistemático em relação ao planejamento tradicional? Para essa pessoa, assistemático é tudo aquilo que rompe com o determinismo. Mais notável contudo foi que, quando lhe perguntei se havia estudado o PES, se o conhecia, respondeu que não, com uma incrível naturalidade e sem ruborizar. Como pode qualificar algo que não conhece? A explicação é muito simples: a proposta do PES estabelece uma solidariedade negativa entre aqueles a quem incomoda. Incomoda alguns e irrita a mentalidade determinista, e os outros reagem por solidariedade, como que para enfrentar uma ameaça. Lembra-se da pergunta sobre os cenários, feita por um professor universitário? Um professor universitário – veja bem! – disse-me que não entende por que não se podem escolher cenários; que ensina justamente o contrário aos seus alunos. Esse professor confunde os alunos. O princípio básico da técnica de cenários ensina que o ator pode eleger seu plano, mas não pode eleger as circunstâncias em que deve realizá-lo. Creio que respondi com clareza teórica usando o exemplo do príncipe André, em "Guerra e Paz ", de Tolstoi. O professor no entanto voltou a insistir na sua confusão. Tive de dizer-lhe, em tom de zombaria, que não fosse egoísta: se tinha o poder de escolher cenários, o dever patriótico obrigava-o a escolher um cenário melhor para o Presidente, com preços mais altos para o café e o petróleo; sem tensões nem reclamações das organizações indígenas; com total apoio dos partidos de oposição e organizações sindicais dispostas a cooperar com o governo.

Gostaria de ter uma discussão teórica séria sobre o PES, mas até agora isso não foi possível. Minha proposta no entanto tem gerado discussões à margem do debate científico. Tenho notado que os técnicos que trabalham em planejamento só leem o que é conhecimento acadêmico consagrado no campo de sua formação universitária e desconhecem as teorias elaboradas por Ackoff, Mitroff, Allison, Linstone, Oror, Wilensky, Ozbekhan, MacGinn, dentre outros. Ignoram também, completamente, o desenvolvimento da filosofia subjacente à teoria das situações e é por isso que se surpreendem com a crítica que faço ao conceito de diagnóstico. Os escritórios de planejamento, em geral, não mantêm centros de treinamento e aperfeiçoamento profissional, e os economistas quase não leem sobre planejamento. Creio que essa é a causa da crise intelectual dos planejadores tradicionais: eles sentem a crise, mas não a compreendem.

H: Professor, sua posição não será rígida demais?

M: Parece muito estrita e, para alguns, quase sectária. Tenho pensado muito

sobre isso e tentado identificar falhas em meu raciocínio. Descobri algumas e as corrigi, e essa autocrítica, alimentada por várias fontes externas, serviu mais para enriquecer o PES do que para refutá-lo. Recebi críticas estimulantes de pessoas que compreendem o PES, e as agradeço. Leio muito sobre o tema e sobre assuntos relacionados, e isso também estimula minha autocrítica. Dos que não entendem os princípios básicos do planejamento moderno, contudo, só percebo resistência: ou não se dão ao trabalho de criticar-me, ou não podem fazê-lo. Quanto a isso, sinto a decadência dos organismos internacionais que, entre os anos 50 e 70, deram importante contribuição ao planejamento tradicional. Atualmente, esses organismos internacionais – com seu desinteresse, em uns casos, ou seu atraso, em outros – prolongam a agonia do velho e rígido planejamento econômico, ou ocupam-se em avaliar o vazio deixado por ele.

H: Voltemos ao contraste do PES com o planejamento tradicional.

M: As diferenças entre o PES e o planejamento tradicional podem ser sintetizadas em quatro perguntas:

(1) como explicar a realidade?;

(2) como conceber o plano?;

(3) como tomar viável o plano necessário?;

(4) como agir a cada dia de forma planejada?

O PES e o planejamento tradicional têm respostas muito diferentes para essas quatro perguntas.

A PRIMEIRA PERGUNTA: "Como explicar a realidade?"

Livro PES 2013.indb 28 1/10/2014 14:58:32

Em primeiro lugar é preciso lembrar que o planejamento tradicional aspira a atuar em âmbito mais restrito e que o PES é mais ambicioso. O mundo do planejamento tradicional limita-se ao socioeconômico. O PES, ao contrário, aspira a ser, e chegou a ser, um planejamento da *ação humana* que integra todas as dimensões da realidade, especialmente o mundo da política com o da técnica.

Essa diferença de amplitude talvez crie todas as outras diferenças.

Vejamos a *primeira pergunta* – como explicar a realidade? –, que coloca a oposição entre *diagnóstico* e *situação.*

O planejador tradicional vale-se do conceito de *diagnóstico* para explicar a realidade. Até meados dos anos 70, eu também aceitava esse conceito e acabei ficando prisioneiro dele; portanto, compreendo bem a força que tem. O analista que diagnostica deve ser objetivo, científico e rigoroso; deve descobrir a verdade – no singular – e, a partir dela, construir o plano para mudá-la. O diagnóstico, nesse caso, deve ser único e válido para todos. Essas ideias parecem evidentes e imbatíveis. Quem se poderia opor a que as ciências sejam usadas para buscar a verdade? Que plano dever-se-ia basear em outra coisa que não seja a verdade? O planejamento tradicional apropriou-se desse conceito de diagnóstico, que se origina na Medicina, e agregou-lhe o viés tradicional da teoria econômica positivista e determinista. Na versão do planejador tradicional, o diagnóstico é a verdade sobre uma realidade, vista com o rigor de um analista que domina a teoria econômica.

Até aqui tudo parece ir muito bem, mas na verdade já está tudo muito mal. Para descobrir o que há de errado no conceito de *diagnóstico,* é preciso tentar aplicá-lo a *um jogo* com dois ou mais adversários. A aplicação do conceito, nesse caso, é o único modo de descobrir que, em um jogo real, as explicações dos jogadores adversários nunca são iguais, e que não se resolve o problema ao dizer que uma dessas explicações é verdadeira e que as que forem diferentes dessa são falsas. Há várias explicações verdadeiras sobre uma mesma realidade? O que significa 'verdadeira'? Esse é o ponto de partida da *teoria das situações.*

A anedota sobre Garrincha que o senhor ouviu hoje ajuda a entender a enorme diferença que há entre *diagnóstico* e *apreciação situacional.* O planejamento tradicional só reconhece um ator – o governo do Estado – e todos os demais são agentes com condutas predizíveis. O planejamento tradicional, à maneira de Procusto, estabelece uma relação entre um sujeito que planeja e um sistema

planificado na qual não há sujeitos e que não se pode autoexplicar. Só haverá *uma explicação* se houver *um ator* interessado em explicar.

Ao contrário, para o PES, o que há é um *jogo* entre *vários atores* e, em consequência, surge a pergunta: como esses vários jogadores explicam a realidade do jogo? Cada jogador tem a sua verdade? Qual é o fundamento explicativo a partir do qual cada jogador faz seus planos para ganhar o jogo?

A explicação que cada ator constrói sobre uma realidade não é um amontoado de dados e informações: os dados e informações podem ser objetivos e podem ser igualmente acessíveis a todos. A explicação é uma *leitura* dos dados e informações que expressam a realidade. Cada ator retira da realidade uma interpretação dos fatos, conforme as lentes com que os observa. Toda explicação é *declarada por alguém,* e esse alguém é um ser humano que tem seus valores, suas ideologias e seus interesses. Sua leitura está carregada de subjetividade e está animada por um propósito. Ainda mais no caso de tratar-se não de simples observadores, mas de *atores* interessados no resultado do jogo, a explicação é guiada por esses interesses. Nada é menos rigoroso do que ignorar as subjetividades que a realidade reconhece e toda explicação contém, para refugiar-se na falsa assepsia do diagnóstico. Mas, aos olhos de Procusto, que ama a exatidão e a medida, o subjetivo introduz na explicação um elemento cujo manejo rigoroso é impossível. Em seu vocabulário, 'objetivo' é o mesmo que 'rigoroso'. No entanto, no rigor das ciências, é o oposto. Não se pode ser objetivo se as subjetividades são ignoradas. Não se pode ser rigoroso quando se ignora algo que a realidade torna evidente.

H: Vejamos, professor, se o entendo bem. Um dado, um conceito, uma palavra, um fato, significam coisas distintas para as pessoas, segundo a *posição* a partir da qual elas observam ou participam do jogo social. Lembro o famoso exemplo de Lenine sobre o copo d'água que está pela metade. Esse é um dado verificável. Mas para João o copo está "cheio até a metade" e, para Pedro, está "vazio até a metade". Em outras palavras, a realidade não é explicável pela simples descrição, mas pelas *leituras* que se fazem dela, sob diferentes chaves de interpretação, de acordo com os interesses objetivos dos atores. Interpreto bem o conceito de situação?

M: Muito bem. O conceito de situação é a chave para entender o *outro* e assimilar seu ponto de vista. *Entender* o outro não significa *dar-lhe razão;* significa, simplesmente "agora conheço a chave com a qual ele lê sua realidade e a

minha". Entender não quer dizer *ceder.* Por exemplo, um chefe do narcotráfico e o diretor da DEA[3] estão-se enfrentando no jogo do narcotráfico, e o *vocabulário* que estabelece os conceitos que permitem ler a realidade do jogo tem significado diferente para ambos. A palavra *narcotráfico* expressa, para um deles, uma atividade ilegítima, um problema sério; para o outro expressa um negócio. A palavra *inteligência,* para o narcotraficante, significa "capacidade para obter informação sobre os planos da DEA"; para a DEA, significa o contrário. Nesse sentido é que 'explicar a realidade' significa '*diferenciar'* entre explicações. A DEA pode chegar a entender a explicação dos narcotraficantes, o que não significa que a aceite, mas depois de tê-la entendido estará mais bem preparada para combater o tráfico de drogas. Não pode haver conflito entre planos senão a partir de diferentes explicações situacionais. Não pode haver estratégias senão a partir de atores, que são adversários com diferentes explicações situacionais.

H: Creio que a diferença entre *diagnóstico* e *explicação situacional* está clara. Sugiro que nos faça uma síntese das diferenças entre ambos os conceitos.

M: Os conceitos de *análise situacional* e de *diagnóstico* são diferentes quanto aos seguintes pontos:

(1) o conceito de situação obriga a determinar *quem explica;* toda explicação é dita por alguém a partir de *uma posição* no jogo social. Explicar é identificar-se com uma leitura da realidade. Quem explica, no diagnóstico tradicional? Algum ator, ou um observador distante? Os atores reais identificam-se com o diagnóstico?;

(2) uma mesma realidade pode ser explicada mediante situações diferentes, porque os atores do jogo social participam dele com diferentes propósitos. A explicação sobre o narcotráfico, feita pelo Presidente da República, é diferente da explicação, sobre o mesmo tema, feita pelos narcotraficantes. Tem sentido declarar uma verdadeira e a outra falsa?;

(3) a análise situacional obriga a *diferenciar* as explicações. Cada ator avalia o jogo social de modo particular e atua segundo sua própria interpretação da realidade. Se eu jogo xadrez com o senhor, e estou perdendo, minha explicação não pode ser igual à sua. A informação que o tabuleiro de xadrez oferece a nós dois é a mesma, mas nossas interpretações serão necessariamente diferentes. Eu quero ganhar e o senhor quer ganhar. O senhor observará o jogo e sua ex-

3 Drug Enforcement Agency dos Estados Unidos. (NT)

plicação expressará satisfação, otimismo e as grandes possibilidades que vê de ganhar. Ao contrário, eu estarei insatisfeito e procurarei o empate. Olharemos o mesmo tabuleiro, mas nos faremos perguntas diferentes e encontraremos respostas diferentes;

(4) se ignoro a explicação do outro ou lhe atribuo a minha, é impossível jogar bem e ser um bom estrategista. Suas jogadas seguintes dependerão da *sua* apreciação da situação, *não da minha*; como sou o segundo a jogar, o senhor é obrigado a preocupar-se com a minha explicação, assim como eu com a sua. Como diz Clausewitz, a jogada mais eficaz que eu possa fazer não depende só do que eu faça; depende também do que meu adversário faça, e o mesmo vale também para o senhor. Sua jogada mais eficaz depende também do que eu faça. Essa é a essência do *cálculo interativo,* próprio do planejamento estratégico. O *diagnóstico,* por sua falta de rigor e por reduzir-se a uma explicação única, não pode alimentar o cálculo interativo;

(5) a categoria "situação" permite compreender a *assimetria* das explicações em um jogo, conceito teórico da maior importância na análise estratégica. Explicações diferentes sobre uma mesma realidade não são apenas *respostas diferentes a perguntas iguais:* são *respostas diferentes a perguntas diferentes.* Por exemplo, em uma situação de inflação, uma pergunta-chave, para os sindicatos, é: de quanto é a perda em salários reais? Para uma empresa, a pergunta-chave, crítica, é: de quanto é minha descapitalização? As perguntas relevantes são diferentes para os diferentes atores. Essa assimetria é fator relevante que leva à incompreensão nas negociações e que as transforma em confronto.

Um exemplo interessante dessa assimetria é o seguinte: na guerra das Malvinas, o general Gualtieri raciocina: "As Malvinas valem muito para a Argentina e valem pouco para a Inglaterra. A Inglaterra portanto não irá à guerra por um objetivo de baixo valor; apenas protestará e pressionará".

O preconceito nesse caso baseia-se no tamanho das ilhas, na distância que separa a Inglaterra e as Malvinas, no valor histórico das ilhas, etc. O general estima o valor das ilhas a partir de sua própria perspectiva e a partir da perspectiva inglesa, assumindo que a pergunta seja a mesma nos dois casos, com duas respostas diferentes possíveis: valor alto e valor baixo.

Para Margaret Thatcher, essa pergunta não é relevante. Não está em jogo o valor das Malvinas, mas o valor de elas serem invadidas por um país sul-americano; de deixar sem resposta essa agressão. E o valor – muito alto – de criar-se

um *precedente* para outras situações em outros pontos da Terra. Thatcher focaliza sua atenção no *valor do precedente,* enquanto Gualtieri concentra-se no *valor das ilhas*. Gualtieri atribui a Thatcher sua própria explicação e comete um erro fatal: não estabelece *diferenças* entre as explicações.

Aconteceu algo semelhante quando o presidente Allende encarregou-me de negociar com o embaixador Korry, dos Estados Unidos, uma mina de ferro de propriedade de uma grande empresa multinacional norte-americana. Nas conversações, o embaixador, um homem inteligente e flexível, referindo-se às empresas de cobre, que estavam fora de minha competência para negociar, disse-me: "Paguem-nos um dólar pelas minas e haverá acordo". Queria dizer com essa frase que, para o seu governo, o valor das minas não era relevante; que o que valia mais, do ponto de vista do governo americano, era o precedente de aceitar uma expropriação sem exigir compensações. Para nós, ao contrário, o valor das minas era o relevante; o precedente não valia muito.

Explicar bem é *perceber diferenças* entre as explicações dos diversos jogadores e *atribuir* corretamente a cada jogador as diferentes explicações. Implica também verificar se o jogo feito pelos jogadores é consistente com as explicações que lhes atribuímos.

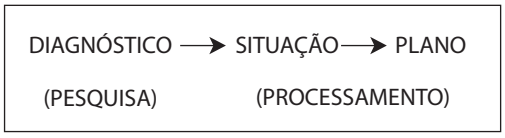
H: Um *diagnóstico*, então, não tem valor algum segundo sua teoria?

M: Não, eu não disse isso. Entendamo-nos: um diagnóstico técnico rigoroso tem valor, mas não é mais do que a *matéria-prima* que um ator social *processa* para formular sua apreciação situacional. O planejador tradicional omite a mediação da apreciação situacional porque as subjetividades o incomodam e estabelece uma relação direta – que não existe na realidade – entre o diagnóstico e o plano. Nenhum plano real é formulado com base em diagnósticos; fazem-se planos reais a partir de análises de situações.

H: Não entendo bem ...

M: É fácil. Um bom diagnóstico é uma investigação sobre a realidade, que contribui com uma teoria explicativa e evidencia que essa teoria é consistente com o que observamos. Assumamos que esse diagnóstico não esteja contaminado por diferentes visões interessadas; que tenha sido feito com rigor e profundidade científica; que não tenha aceito *pressões* dos atores; que corresponda a um parecer fundamentado, embora em certa medida também subjetivo, de uma equipe de especialistas. Esse diagnóstico é uma boa pesquisa que não representa nenhum ator, nem pode dar origem diretamente a nenhum plano. Um

ator inteligente contudo tratará de apropriar-se dessa investigação e a utilizará como a matéria-prima de uma apreciação situacional. A qualidade da apreciação situacional depende da qualidade das investigações sobre a realidade. A relação que o PES estabelece é a seguinte:



Não há, no jogo político, relação direta entre o diagnóstico e o plano. É o processamento situacional que demarca ou reforça as diferenças de interesse que estejam em jogo. O diagnóstico, na cabeça do cientista, é alheio a essa diferenciação ideológica, mesmo que o cientista inevitavelmente impregne de subjetividade o produto de seu trabalho.

H: Em sua conferência, ouvi que o diagnóstico é a explicação "de ninguém". Que significa isso?

M: É, efetivamente, explicação de ninguém em dois sentidos:

(1) porque o pesquisador não é um ator que participa por si mesmo no jogo social. O fato de um pesquisador identificar-se ou criar uma explicação não altera em nada, diretamente, o jogo social: os jogadores continuam seu jogo ignorando a nova explicação. Só no caso de alguns jogadores assumirem e apropriarem-se da nova matéria-prima é que o jogo muda, porque mudam as apreciações situacionais. É o que sempre ocorre na História. Uma nova pesquisa demora de 30 a 40 anos para transformar-se em patrimônio dos atores sociais;

(2) há o diagnóstico espúrio, quase sempre muito consultado e manuseado, que quer ser participativo e, afinal, não é nem investigação nem apreciação situacional. Um exemplo: um diagnóstico do setor agrícola, em um plano tradicional, tem 50% de contribuição dos técnicos, 20% de imposição do Ministro da Agricultura, uns 20% da visão dos empresários agrícolas e 10% das reclamações dos sindicatos agrícolas. E acaba sendo a "explicação coerente *de ninguém",* não representa ninguém. Não é diagnóstico, porque não representa uma investigação séria, nem é explicação situacional, porque *mistura,* em vez de *diferenciar*, as explicações. Creio que com isso respondemos à primeira pergunta. Há diferença evidente, creio eu, entre o diagnóstico setorial do planejamento tradicional e a apreciação situacional por problemas do planejamento estratégico.

H: Por que o PES concentra-se em *problemas* e não em *setores*, como faz o planejamento tradicional?

M: A realidade gera *problemas,* ameaças e oportunidades. O político trabalha com problemas e a população sofre problemas. É um conceito muito prático, reclamado pela própria realidade, que faz o planejamento aterrizar. Ao contrário, o conceito de setor é uma *imposição analítica,* é muito genérico, pouco prático e mais apropriado à análise macroeconômica. Os problemas reais cruzam os setores e têm atores que se beneficiam ou são prejudicados por eles. Em torno de problemas, a participação cidadã é possível; em torno de setores, é impossível. Os atores do jogo social lidam com problemas, não com setores. O PES cunhou a seguinte frase que complementa uma frase de Ackoff: a realidade tem problemas, as universidades têm faculdades e o planejamento tradicional trabalha com setores. Quem pensa por problemas? O PES identifica-se com a realidade e gira em torno de problemas.

H: O fato de trabalhar com problemas não leva a um planejamento reativo? Isto é, a uma posição de só atacar os problemas já criados?

M: Não, de modo algum. Essa é uma confusão comum nas pessoas que não aprofundaram a teoria de problemas e usam a palavra tal como está no dicionário. O PES e outros métodos que trabalham por problemas desenvolveram uma teoria para entender os problemas e estabeleceram uma ampla taxionomia de problemas. Há *problemas atuais* que dão origem ao *planejamento reativo* e há *problemas potenciais* que fundamentam o planejamento *proativo.* Dentre os problemas potenciais destacam-se justamente as ameaças e as oportunidades, incluídas no âmbito da acepção ampla de problemas.

H: Diz-se também que trabalhar por problemas resulta na fragmentação da realidade e na perda da visão global.

M: Se o PES fosse apenas um método para processar problemas específicos, como os métodos Zopp e Mapp, que são muito mais simples, essa crítica poderia ter fundamento. Qualquer pessoa que tenha estudado o método PES sabe que trabalhamos também com a categoria de *macroproblema,* que oferece justamente a visão global e leva ao plano global. É equivalente, nesse sentido, ao diagnóstico global, que dá fundamento ao plano global no planejamento tradicional. A diferença está na sistematicidade. Para que se entenda um macroproblema no PES, exige-se um modelo sistêmico causal que o diagnóstico global jamais alcança. E mais ainda, a seleção de problemas específicos é feita

segundo as causas – ou *nós críticos* – do macroproblema. No PES, há boa consistência entre o plano global – que repousa no macroproblema – e os planos específicos por problemas.

H: Que são o Zopp e o Mapp?

M: Há alguns métodos simples de planejamento muito úteis, em minha opinião, para tratar de *problemas parciais,* um por um, que são adequados para trabalhar na base social, na qual os problemas são menos complexos e menos inter-relacionados. Dentre esses poderia citar:

(1) o *Marco Lógico* utilizado pelo Pnud para processar elementarmente, projeto por projeto, as solicitações de cooperação técnica;

(2) o Zopp, que é a versão alemã do *Marco Lógico,* com as mesmas qualidades e limitações do original; e

(3) o Mapp, que é uma criação da Fundação Altadir, que dirijo.

São métodos que podem ser usados nos casos em que o PES torna-se excessivamente complexo, dada a natureza dos problemas a serem enfrentados, ou porque seja limitada a capacidade para planejar do órgão ao qual cabe enfrentar os problemas.

Usar o PES, por exemplo, em um posto de saúde, seria um absurdo. Métodos mais simples, como o Zopp e o Mapp, são, nesse caso, mais adequados e suficientemente potentes. Quando se trata de alta direção, contudo, o PES não encontrou, até agora, concorrentes à sua altura.

H: E como se trabalha com problemas?

M: No PES falamos de *processar problemas,* o que significa quatro coisas:

(1) explicar como nasce e se desenvolve o problema;

(2) fazer planos para atacar as causas do problema mediante operações;

(3) analisar a viabilidade política do plano ou verificar o modo de construir sua viabilidade; e

(4) atacar o problema na prática, realizando operações planejadas.

Por hora, já que estamos na primeira pergunta, trata-se de explicar a dinâmica de gestação do problema para identificar suas causas críticas.

Antes de explicar um problema, é indispensável definir seu conteúdo, já que o simples nome do problema – por exemplo, "Proliferação da pobreza crítica nas zonas marginais de Guaiaquil" – é o nome de um *mal-estar* impreciso. A diferença entre um problema e um mal-estar está na sua *descrição.* Um mal-estar é uma "obra aberta", na terminologia de Umberto Eco; é o nome de

um problema, sujeito a inúmeras interpretações para um mesmo jogador. Isso implica ambiguidade, pela qual ficamos expostos ao risco de ter de explicar três ou quatro problemas diferentes, imaginando que se trate de um só. O PES exige portanto, como primeiro passo, que o problema seja *descrito,* que se faça a enumeração precisa dos fatos que mostram que o problema existe. Chamamos a essa descrição de *placar do problema* ou *vetor de descrição do problema,* o VDP do problema.

Um problema passa a ser visível por seu *placar,* isto é, pelo elenco de fatos verificáveis que o distinguem como problema, em relação ao ator que o declara. O placar de um problema é demonstrado por seu VDP.

H: O senhor poderia definir melhor o conceito de *vetor de descrição de um problema*?

M: O VDP é relativo ao ator que o declara, desde que o resultado do jogo seja um problema para um dos atores, uma ameaça para outro, um êxito para um terceiro e uma oportunidade para um quarto. O VDP de um problema dá precisão ao significado de seu nome e o torna verificável mediante a enumeração dos fatos que o evidenciam.

Vejamos um exemplo: "Deficiência no abastecimento de água potável no bairro de Los Naranjos". Nesse caso, o VDP do problema poderia ser:

d1 = a população recebe água durante oito horas, cinco dias por semana;
d2 = não há abastecimento de água durante dois dias por semana;
d3 = d1↓ d2↓

O último descritor, d3, informa que os descritores d1 e d2 tendem a piorar.

A população e o prefeito de Los Naranjos perdem esse jogo, disputado com o governo central, pelo placar: VDP = (d1 , d2, d3).

H: Por que o conceito de VDP é necessário?

M: O VDP cumpre as seguintes funções:

(1) reúne em um único significado, para o ator que o analisa (conceito de 'obra aberta' para Umberto Eco), as diferentes interpretações possíveis para o nome do problema;

(2) determina o que deve ser explicado (as causas de d1, d2 e d3 devem ser explicadas);

(3) verifica o problema de modo monitorável, para que se possa acompanhar sua evolução;

(4) verifica a eficácia da ação para enfrentá-lo: se o problema melhora ou piora por causa do plano, melhora ou piora o VDP.

H: E como sabemos se a descrição de um problema é correta?

M: Os descritores componentes do VDP devem satisfazer vários requisitos. Têm de ser precisos e monitoráveis; cada um dos descritores deve ser necessário à descrição; o conjunto de descritores deve ser suficiente para conter, em uma única interpretação, as várias interpretações possíveis; nenhum descritor deve referir-se a causas ou a consequências; não deve haver relação causal entre os descritores; e nenhum descritor deve repetir, ainda que de outro modo, o que foi dito por outros descritores.

Diz-se de uma descrição que é suficiente se ela eliminar qualquer ambiguidade quanto ao conteúdo do problema e se resistir à prova de eliminar, hipoteticamente, para o caso estudado, a carga negativa expressa pelos descritores, levando à resolução do problema. Não sendo assim, se o problema persistir, diz-se que a descrição é incompleta ou inadequada.

O fato de um ator declarar o problema como *evitável* é o que permite diferenciar entre um *problema* e o conceito de *paisagem social.*

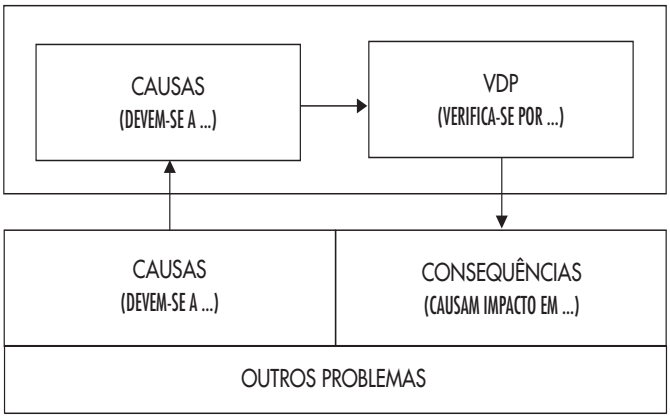
H: Se entendo bem, o placar do problema é o que *deve ser* explicado. Podemos agora explicar o problema.

M: Exatamente. O que devemos explicar são os descritores do placar. Deve-se tomar muito cuidado, na explicação, para não fazer confusão entre *causas, descrição* e *consequências.*

A metáfora de um *jogo* é muito ilustrativa para compreender um problema, embora haja diferenças muito importantes entre o jogo social e o jogo esportivo ou recreativo. Em qualquer jogo, ganha-se ou perde-se, e os jogadores em competição devem ser livres para tomar suas decisões. Nenhum dos jogadores tem comando sobre os outros. Todos os jogos têm um marcador que permite verificar quem ganha e quem perde. No caso dos problemas sociais, esse marcador é o vetor de descrição do problema, VDP.

H: E como analisamos e identificamos as causas que geram o placar do problema?

M: Se continuarmos a usar a metáfora do jogo, podemos dizer que as causas imediatas do placar do jogo são as *jogadas,* às quais chamamos *fluxos.* Para produzir jogadas são requeridas diferentes capacidades de produção, que identificamos pelo termo *acumulações.* As acumulações são capacidades de



produção de fluxos ou jogadas que os jogadores têm, ou das quais se utilizam. As jogadas e acumulações consideradas pertinentes e válidas são as permitidas pelas *regras do jogo.*

Explicar um problema é construir um *modelo qualitativo* da sua gestação e tendências, e identificar quais, dentre as causas, são fluxos, acumulações ou regras. Esse é um recurso extraordinariamente preciso e potente para entender a dinâmica de gestação de um problema, mas não é tudo. Há causas sobre as quais o ator que planeja tem controle completo; outras estão fora de sua governabilidade, e o ator que planeja tem graus diferentes de influência sobre elas – que podem variar entre "muita influência" e "nenhuma influência". E, por último, há causas que pertencem a outros jogos, com os quais interage o problema que analisamos.

A ideia do PES é apresentar a explicação em forma gráfica, como um modelo sistêmico causal, principalmente *qualitativo.* Na forma gráfica que adotamos, as causas são classificadas em nove quadrantes.

No PES, chamamos "fluxograma situacional" à explicação gráfica de um problema, e esse fluxograma adquire a forma do gráfico que mostrei na conferência e que, como combinamos, o senhor inserirá no texto da entrevista. O fluxograma é um modelo diferenciador e relacionador de causas e das causas com os fatos que se quer explicar, porque verificam a existência do problema. Para diferenciar, o fluxograma descreve e classifica; e para relacionar, estabele-

R	A	F	VDP
REGRA SOB CONTROLE 3	ACUMULAÇÃO SOB CONTROLE 2	FLUXO SOB CONTROLE 1	PLACAR
REGRA FORA DE CONTROLE 6	ACUMULAÇÃO FORA DE CONTROLE 5	FLUXO FORA DE CONTROLE 4	
REGRA FORA DO JOGO 9	ACUMULAÇÃO FORA DO JOGO 8	FLUXO FORA DO JOGO 7	

ce conexões causais e conexões de sentido. O fluxograma é uma ferramenta de análise situacional e, portanto, a primeira distinção que essa técnica estabelece é a identidade do ator que explica.

H: Mas, professor, qual é o valor de um modelo qualitativo?

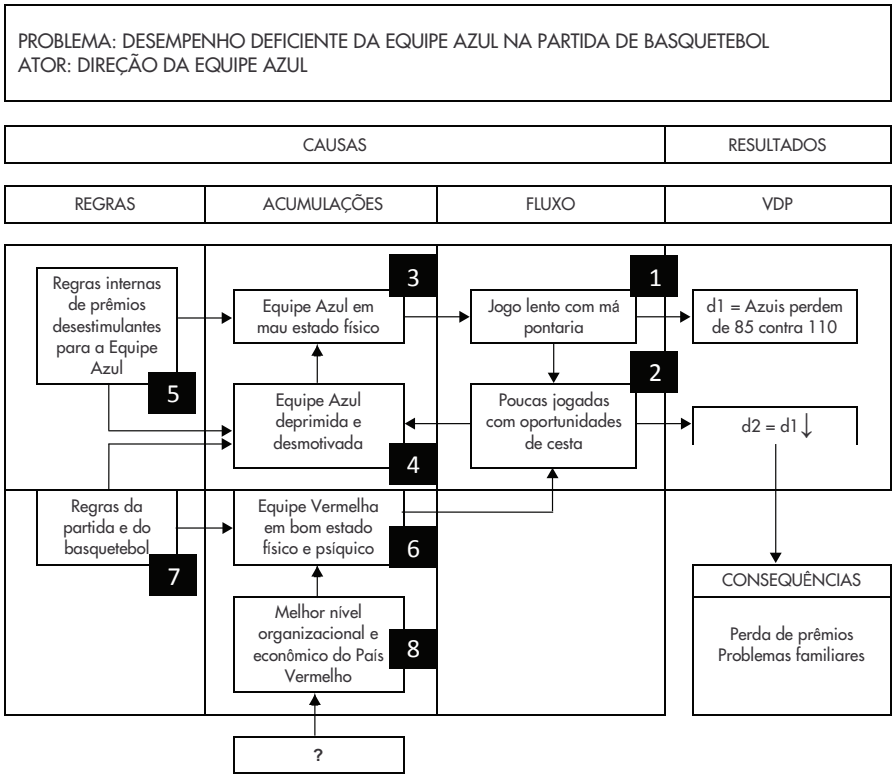
M: Antes, é importante que se precise o sentido em que se diz que o fluxograma situacional é *qualitativo.*

Suponhamos, para começar, o caso (I) de uma relação (a→b), na qual o termo *a* tem *magnitude* e propriedades de *qualidade* iguais ao termo *b,* mas em que não está dimensionada, ou não é mensurável, a *medida* em que *a* causa *b.* Por exemplo: o nó explicativo (3) do fluxograma do basquetebol causa o nó (1); mas apesar de podermos atribuir, a cada nó, um vetor composto de indicadores quantitativos, não sabemos qual o impacto de um vetor sobre outro. Digamos que essa é uma *relação qualitativa de primeiro grau.*

Mas também é possível o caso (II): o fluxograma expressa uma relação entre duas causas essencialmente qualitativas, como no caso da relação entre o nó (7) e o nó (6). Digamos que essa é uma *relação qualitativa de segundo grau.*

São possíveis, por último, as *relações quantitativas,* nas quais se conhecem a magnitude de cada causa e o impacto de uma sobre a outra. É o exemplo da causa (1) que impacta sobre o descritor (d1).

APRESENTAÇÃO GRÁFICA DO MODELO EXPLICATIVO



O fluxograma, como se pode ver, não é um modelo completamente qualitativo, embora baseado em relações qualitativas. Precisados esses conceitos, pode-se dizer que o fluxograma expressa uma *teoria qualitativa* sobre o funcionamento e desenvolvimento de um problema, e permite que se descrevam propriedades e estruturas que, mesmo não tendo magnitude, têm forma e sentido causal. É semelhante ao que faz a Topologia. Muitos dos problemas da vida cotidiana tornam-se altamente complexos se quisermos entendê-los quantitativamente; mas passam a ser manejáveis se limitamos nossa ambição e passamos a nos interessar por entendê-los qualitativamente. Dada a nossa longa experiência em construir modelos qualitativos – tenho um arquivo desordenado de cerca de 600 problemas –, descobrem-se coisas interessantes: muitos problemas têm estruturas e formas bastante semelhantes, apesar de as particularidades quantitativas, geográficas, culturais, etc. serem muito dife-

rentes. Há uma notável regularidade qualitativa entre problemas similares de saúde, educação, água potável, segurança pessoal, etc., seja qual for sua localização em regiões e países.

Que valor tem um modelo qualitativo?

Em primeiro lugar, quando nossas mentes libertam-se do amestramento educacional, mostram-se bem adaptadas para trabalhar com modelos qualitativos; esses modelos prestam-se muito bem para a apresentação gráfica, e é fácil, para uma equipe de trabalho, compreendê-los. Acredito que não há outro modo de abordar os problemas quase estruturados.

Em segundo lugar, sem o modelo qualitativo prévio não haveria modo de chegar inteligentemente a um modelo quantitativo. Em nosso caso, essa não é uma exigência, dada a natureza dos problemas que processamos; e chegamos somente a quantificar parcialmente algumas relações nas quais isso seja possível e em que a magnitude represente fator decisivo para compreender a gestação e o desenvolvimento do problema.

Em terceiro lugar, e esse é o ponto fundamental, temos a convicção prática de que o mundo é essencialmente qualitativo; que é um mundo de formas, cores, conversas, pensamentos, crenças, atitudes, valores e suspeitas, no qual os grandes erros na interação entre os homens não acontecem porque um triângulo tenha dez centímetros a mais ou a menos do que o calculado, mas porque confundimos um triângulo com uma pirâmide.

H: Entendo. O senhor afirma que o que conta é a compreensão qualitativa do modo pelo qual um problema é gestado e se desenvolve; o quantitativo só é crítico em relação à mudança qualitativa. Por que o senhor não aprofunda sua explicação sobre o fluxograma?

M: O fluxograma representa o caso mais simples que me ocorreu para explicar o método; refere-se a um jogo de basquetebol entre dois times: o vermelho e o azul. Até aqui, o time azul está perdendo o jogo pelo placar de 85 a 110 (d1); o placar d2 mostra que há forte tendência de que essa diferença aumente.

A forma gráfica oferece enorme quantidade de informação. Dá com precisão o placar do jogo; arrola as causas; relaciona-as; localiza-as nos nove quadrantes e permite que identifiquemos as causas sobre as quais devemos e podemos atuar com eficácia. A essas causas chamamos *nós críticos do problema*.

Os nós críticos devem satisfazer ao mesmo tempo três condições: (1) ao ser eliminada ou diminuída a carga negativa contida no nó explicativo, o impacto

sobre o placar do jogo deve ser significativo; (2) a causa deve ser um centro prático de ação, isto é, não deve ser mera consequência de outras causas atacáveis em elos anteriores da cadeia causal; e (3) deve ser politicamente oportuno agir sobre a causa identificada.

O plano, portanto, baseia-se na explicação situacional de cada problema e compõe-se de operações que atacam os nós críticos dos problemas.

H: A partir da estrutura do fluxograma situacional, deduzo que haverá operações que atuam sobre os fluxos, outras sobre as acumulações e também algumas que atuarão sobre as regras do jogo.

M: Certo. E com isso o senhor introduz um tema da maior importância. Há problemas fáceis, que se atacam pelos nós críticos, que são *fluxos* sob o controle do ator, isto é, que se localizam no quadrante número 1 do fluxograma. Se os nós críticos concentram-se nos fluxos, quer dizer que o ator não tem deficiências nas *acumulações,* ou seja, que tem todas as capacidades necessárias. Ao contrário, se os nós críticos representam acumulações, para mudar o placar do jogo será preciso, antes, melhorar certas capacidades. Há ainda problemas muito difíceis, nos casos em que o ataque deve concentrar-se em nós críticos localizados no quadrante 9 ou no quadrante 6.

H: Por que é tão difícil atacar um problema em suas regras?

M: As regras de um jogo esportivo são regras de equidade, visam a garantir igualdade de condições para que se possa verificar quem é melhor em dada competição. As regras do jogo social são muito diferentes. São imprecisas, nebulosas, às vezes são regras de fato e o próprio resultado dessas às vezes é ambíguo. Em todo caso, trata-se de um jogo com história, com continuidade, de maneira que as vantagens alcançadas por alguns jogadores transferem-se para as regras que regem a continuação do jogo social. As regras de fato, que geralmente são as mais importantes, são *regras de desigualdade,* que beneficiam uns e prejudicam outros. Naturalmente, os que são beneficiados pelas regras vigentes defendem-nas até a morte. E é isso que faz com que seja tão difícil *reformar* e *revolucionar* um jogo político, econômico ou social. O assunto é ainda mais complexo quando se trata de regras fora do espaço de controle do ator.

Quero destacar aqui dois aspectos: (1) quando a relação entre o placar e as regras de um jogo é muito direta e estreita, o ator que declara o problema vê-se sem alternativa senão a de lutar por uma *reforma* ou uma *revolução* do jogo. A reforma melhora o jogo; a revolução muda seu conteúdo. E (2) a pedagogia

do PES ensina que, independente de que seja, ou não, politicamente viável reformar ou revolucionar um jogo, a intenção de revolucioná-lo é um exercício intelectual que ilumina em profundidade a natureza do problema. Na verdade, antes de termos analisado as possibilidades de revolucionar um jogo, não o compreendemos bem.

H: Na conferência, o senhor disse que não se solucionam problemas: que cada vez que enfrentamos um problema o que há é um *intercâmbio de problemas.* O que é "intercâmbio de problemas"?

M: É algo muito real na vida prática. Todas as ações geram impactos positivos e negativos: enfrentamos a inflação, e pagamos o custo da recessão e do desemprego; cuidamos do meio ambiente, e elevamos os custos de produção; fazemos estradas e barragens, e destruímos o equilíbrio ecológico. Nenhum enfrentamento é limpo no sentido de que seja sem custos para outros problemas ou para outros atores. Por isso não solucionamos problemas, apenas tentamos intercambiar problemas que têm alto valor para nós por problemas de baixo valor. O processo pode ser muito conflitivo, porque o intercâmbio de problemas que é favorável para mim pode implicar um intercâmbio desfavorável de problemas para outros. O progresso é um intercâmbio de problemas e, por isso mesmo, é conflitivo, pois se baseia em um constante intercâmbio de problemas. O plano não é mais do que uma proposta de intercâmbio de problemas, e por isso sempre alguma parte importante do plano é conflitiva.

H: Esse intercâmbio de problemas é sempre consciente?

M: Não. Às vezes é intencional, mas não há intercâmbio de problemas que seja plenamente consciente do balanço de intercâmbio de problemas que gera; às vezes, sequer é intencional. O plano trata de tornar intencional e consciente o intercâmbio de problemas para que se possa administrá-lo com inteligência, mas há casos em que esse intercâmbio é nebuloso, dificilmente determinável. Por exemplo: eventualmente, no processo de tentar revolucionar as regras de um jogo, pode acontecer de encontrarmos, como adversário crítico, não um ator que tenha interesses claramente definidos, mas a inércia cultural da maioria da população. Nesse caso, é mais difícil mudar as regras e, além disto, o intercâmbio de problemas é mais nebuloso.

H: Parece-me muito estimulante e prática a análise de problemas. Vamos então à segunda pergunta: "Como conceber o plano?". Há diferenças muito grandes também aqui?

A SEGUNDA PERGUNTA: “Como conceber o plano?”

M: Há enormes diferenças. Essa é uma mudança radical. Retomemos a metáfora do *jogo*. O ator que planeja, em um jogo, é apenas um jogador a mais, por mais poderoso que seja.

O plano tradicional tem como base uma *teoria do controle* de um sujeito sobre um sistema e afirma explicitamente que a realização do planejamento exige um certo grau de controle. Trata-se de uma concepção autoritária do planejamento. O sujeito é o governo do Estado que tenta regular o sistema econômico e que, portanto, é propenso a ignorar tudo quanto escape às suas capacidades de controle e predição.

Pelo conceito que desenvolvo, o planejamento tradicional abusa da *predição* e dos *supostos únicos* sobre variáveis que não controla, o que, bem feitas as contas, é o mesmo que fazer predições. Predizer que o preço do café ficará em torno de um dólar por libra de peso durante o plano é o mesmo que tomar como suposto que o preço do café é de um dólar por libra de peso.

O irrealismo do planejamento tradicional baseia-se em uma só coisa que contamina toda a sua teoria com uma grande falta de rigor: ignora que o *outro* existe, ignora os adversários, ignora a metáfora do jogo e ignora os atores sociais. É o planejamento de um só ator e de muitos agentes. Esse suposto básico, que lhe subtrai toda a representatividade do mundo real, cria uma deficiência que consiste na sua completa incapacidade de lidar com a incerteza e as surpresas.

O determinismo do planejamento tradicional não nasce de um apego filosófico ao positivismo puro. Participei de discussões com vários dos criadores do que hoje se chama 'planejamento do desenvolvimento econômico social', e se algum viés ideológico rondava essas discussões era uma mescla de marxismo, keynesianismo e desenvolvimentismo, junto com as pesquisas de Leontief, que contribuíam com um modo de entender a mecânica mais detalhada da expansão setorial da economia. Os que tiveram o mérito de conceber a técnica de projeções econômicas eram intelectuais de renome, preocupados em introduzir o tema diacrônico do desenvolvimento econômico em um mundo que, com raras exceções, ainda raciocinava a partir do keynesianismo sincrônico. Furtado, Mayobre, Noyola, Botti, Balboa e Ahumada eram economistas rebeldes, dominados pela ideia diacrônica do desenvolvimento e do atraso relativo de nossos países. Foram pessoas admiráveis, de grande mérito, capazes de ver além da curva. Não eram positivistas conscientes; eram, simplesmente,

produto da teoria econômica da época, que ainda hoje não consegue superar o cálculo determinista. Eles realizaram uma grande obra intelectual que marcou uma época...

H: Agora o senhor está fazendo um elogio do planejamento tradicional!

M: Dos criadores do planejamento tradicional. Cada coisa em sua época. Para a década dos 50, foi um avanço enorme. Visitas ilustres – da França, Holanda, Inglaterra, Polônia e Estados Unidos – apareciam na casa da Cepal em Santiago do Chile. Ali conheci Timbergen, Kaldor, Fourrastier, Chenery e muitos outros. Não vinham como professores, mas para discutir a técnica inovadora de projeções. Os criadores dessa técnica de projeções, da década dos 50, têm grande mérito e realizaram uma grande obra. Os que não têm mérito algum são aqueles que hoje, na década dos 90, repetem mecanicamente o mesmo raciocínio. Os primeiros foram a vanguarda do pensamento. Os segundos são responsáveis pelo seu atraso. Por exemplo, se Jorge Ahumada estivesse vivo, estou convencido de que se teria adiantado e concebido algo parecido com o PES.

H: O senhor insiste em falar de "técnica de projeções", não de "planejamento".

M: Foi assim que começou: como técnica de projeções. O doutor Raul Prebisch, na Cepal, pelo menos durante toda a etapa inicial, não falava em planejamento, em parte por resistência ao termo e em parte por compreender que o que estava sendo gestado ali era uma técnica para fazer *projeções econômicas* sobre o futuro.

Quando alguém faz projeções sobre o futuro e explora várias possibilidades, explora-as como *alternativas* para avaliar consequências futuras da ausência de mudança nas tendências e para fundamentar políticas que corrijam essas tendências. E, naturalmente, explícita ou implicitamente, o projetista escolhe uma alternativa favorável como meta para estruturar a ação e mostrá-la como caminho possível. É um raciocínio diferente do raciocínio do planejamento. As projeções são feitas na cabeça de um conselheiro distante, que não está obrigado a lidar com a governabilidade e a incerteza.

O planejamento, em contrapartida, faz-se na cabeça do ator que governa – e, nesse caso, a governabilidade e a incerteza são vitais. Alguém deveria escrever a história da transição do que passava pela cabeça dos conselheiros internacionais distantes, que adotavam a técnica de projeções, para o que pensavam

os planejadores que participavam do jogo político. Não posso fazê-lo agora, para não alongar demais nossa entrevista. Posso dizer somente – porque vivi o processo, como diretor da Divisão de Assessoria do Ilpes, e pelas relações que mantive com os grupos tripartites OEA/BID/Cepal, na década dos 60 – que não foi uma transição bem pensada, não teve rigor teórico e foi arrastada pela moda de planejamento, a qual recebeu o reforço inesperado da Aliança para o Progresso, do presidente Kennedy.

O planejamento tradicional nasceu na América Latina – portanto, com um forte viés economicista e determinista, sem a mediação de uma doutrina filosófica explícita. Esse viés determinista recebeu mais tarde o reforço da teoria econômica positiva e as contribuições da Econometria, os quais raras vezes escapam da tentação das predições. Os economistas mais clássicos olharam essa técnica de projeções, a princípio, com grande desconfiança, mas depois se apropriaram dela e converteram-na no que é hoje o planejamento do desenvolvimento econômico e social.

Como o planejamento normativo não tem tradição teórica sólida, é essencial que se reconstruam suas bases epistemológicas para compreender as graves limitações desse sistema.

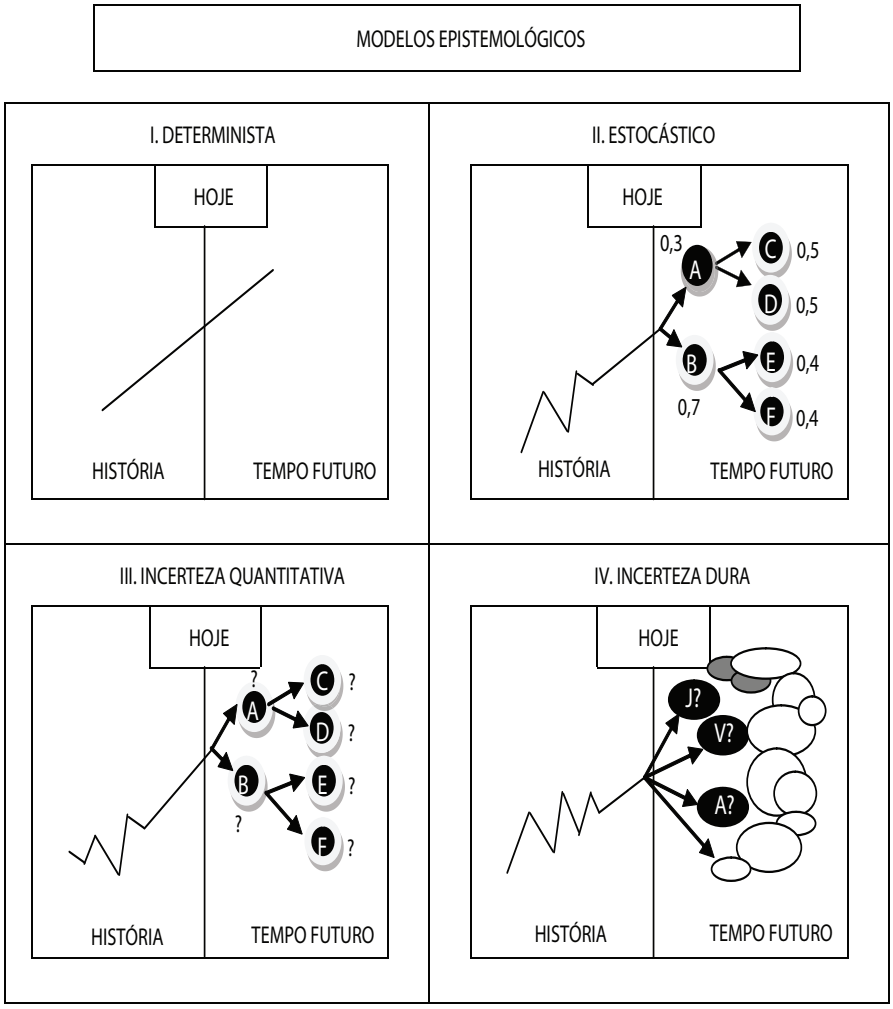
Creio que a análise dos quatro modelos que expliquei na conferência é reveladora para compreender a natureza e a impotência do planejamento normativo tradicional. Vou repeti-la aqui brevemente, aproveitando o mesmo gráfico.

H: Façamos um acordo: o senhor me empresta os gráficos que usou na palestra e eu os inserirei no texto escrito da entrevista para facilitar a explicação. Faça de conta que o leitor tem em mãos esses gráficos.

M: Concordo, isto pode abreviar e precisar as respostas.

Não há uma maneira única de entender o planejamento, porque ele depende das características da realidade à qual se quer aplicá-lo. Essa realidade pode ser muito simples, como no caso do modelo determinista, ou muito complexa, como no caso que o professor Dror chama de "Incerteza Dura". Argumentarei explicando quatro casos diferentes.

Os quatro modelos seguintes são tipos que exemplificam casos muito simples, como no modelo I, ou muito complexos, como no modelo IV. São modelos reais, no sentido de que representam aspectos da vida real. Os modelos I e II são relativamente comuns nas ciências naturais. Em contrapartida, o modelo IV representa a complexidade do sistema social.



Modelo I: Sistemas Deterministas com Certeza

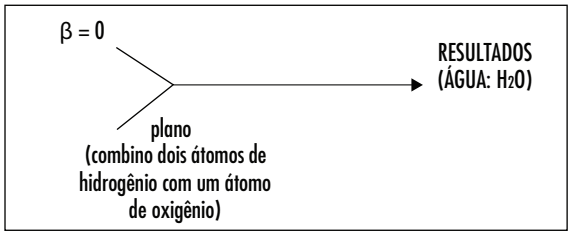
Esses modelos têm um só passado, um só futuro e seguem leis que, uma vez conhecidas, permitem um cálculo de *predição* puro, certo e seguro sobre o futuro. O relógio, por exemplo, é um sistema que prediz com exatidão o tempo futuro. As leis mais tradicionais das ciências da natureza seguem esse modelo. Assim, se combino dois átomos de hidrogênio com um de oxigênio, posso predizer com exatidão que o resultado será água.

Como diz Popper em "*O Universo Aberto",* todos os *eventos* do mundo classificam-se em dois tipos: (1) eventos *predizíveis,* como a mudança das estações, os movimentos diários e anuais do Sol e das estrelas fixas, ou o funcionamento de um relógio; e (2) eventos *impredizíveis,* como os caprichos do tempo e o comportamento das nuvens.

O modelo I afirma que, no caso em que queremos planejar, tudo é predizível com segurança completa. Não há incerteza nem surpresas e minha ação de planejamento implica manipular objetos materiais incapazes de pensar e desenvolver planos que contrariem o resultado que persigo.

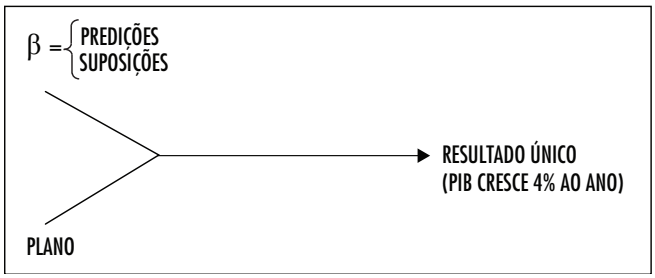
As circunstâncias fora do controle do ator que formula o plano (β) não têm valor, isto é, são iguais a zero ou são consideradas como uma constante. Essa é a razão pela qual o planejamento tradicional admite um *único ator criativo:* é produto de um julgamento estratégico, porque o próprio plano – do único ator que planeja – não segue leis. Os sindicatos, os consumidores, os empresários, as organizações de empresários, etc. são tomados como *agentes,* isto é, agregados analíticos inexpressivos cujas condutas são predizíveis porque seguem leis; esses agentes são tratados como se fossem marionetes incapazes de fazer planos que surpreendam minha capacidade de predição. O governo, desse modo, como único ator criativo, monopoliza a criatividade e a capacidade estratégica.

O resultado do plano no modelo I só depende do próprio plano. A única maneira forçada de transplantar esse modelo determinista, mais específico de algumas leis das ciências naturais, ao planejamento no campo social é reconhecer que $\beta \neq 0$; para isso assume-se como *predizível* tudo quanto estiver fora do controle do ator que planeja, *ou,* o que dá no mesmo, assume-se que o que estiver fora do controle do ator que planeja pode ser tratado como *variável exógena,* à qual se atribui um único valor suposto correto.

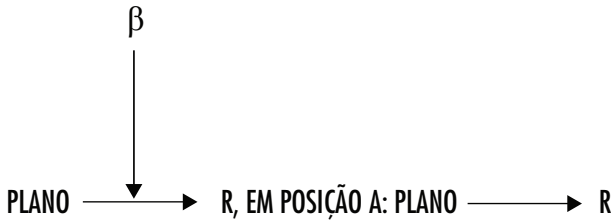


Mas, para transplantar esse modo de raciocinar tão estruturado para o cam-

po político-social, que é essencialmente complexo, variável, incerto e nebuloso, o planejamento tradicional teve de assumir pressupostos heroicos: que é possível predizer ou tratar como suposto tudo quanto o ator que planeja não controla.



Ora, fazer suposições e predições é o mesmo que calcular uma relação direta e simples: plano ⟶ resultados, assumindo que $\beta = 0$. Compreenda-se bem a relação:



porque permite escapar ao raciocínio determinista e compreender seus pressupostos extremos. A variável $\beta = 0$, como um caso extremo, indica que o resultado *R* tem como causa única o plano. Logo, tudo está sob o controle do ator que produz o plano.

No caso da experiência química, "β" não existe como elemento que perturbe o resultado. O resultado é único e inevitável. A predição é perfeita. Tudo é controlável e preciso.

O planejamento determinista satisfaz-se com um só plano, já que assume que pode *conhecer o futuro* e β é igual a zero ou é uma constante.

O modelo I estabelece a simetria entre o passado e o futuro. O passado é completamente determinado pelo que já ocorreu. O passado não pode ser mudado e é suficiente para predizer o futuro.

Mas o plano pretende mudar o futuro... não há aí uma contradição claríssima? Para mim, a contradição parece evidente.

O modo como o planejamento normativo resolve essa contradição segue dois caminhos, e ambos pecam por grave falta de rigor: (1) assume-se que tudo é predizível (ou tratável como constante), exceto a ação do sujeito que planeja; daí deriva a distinção absurda entre sujeito criativo que planeja (com ações não predizíveis) e objeto planejado (com agentes não criativos que produzem ações predizíveis); e (2) usa-se um modelo não determinista para explicar o passado, e um modelo determinista para calcular o futuro. Essa é uma ruptura epistemológica brutal.

O planejamento tradicional que, em geral, segue o modelo determinista supõe uma intervenção do sistema a *partir de fora* ou a *partir de cima.* Por isso, nesse enfoque, as metas do plano dependem, por um lado, de *variáveis predizíveis* mediante projeções ou de agregados econômicos que expressam o comportamento determinista dos chamados agentes econômicos; e, por outro lado, de variáveis de política econômica que o governo controla como único estratagema do jogo não sujeito a comportamentos predizíveis. Essas variáveis de política econômica são as que permitem, mediante intervenção pública, *quebrar a simetria* do modelo determinista e fazer com que o futuro do plano seja distinto do passado expresso pelo diagnóstico. O governo, como único estrategista, pode escolher sua ação até o limite em que os agentes econômicos comportem-se de modo adequado à conquista das metas. Em síntese, no cálculo do planejamento tradicional, a *predição* e a *decisão pública* complementam-se e permitem conhecer com certeza o futuro e expressá-lo em metas únicas e precisas. Essa ruptura da simetria entre passado e futuro é alcançada, contudo, à custa de uma grande falta de rigor.

H: Pode voltar a esse último ponto?

M: Sim. O senhor terá notado que no diagnóstico do planejamento tradicional sempre há fatos que ocorreram à margem das predições do plano anterior. Ali aparecem os partidos políticos que não deram suficiente apoio ao plano, o Congresso Nacional que não aprovou a tempo certas leis, os sindicatos que obstruíram a efetividade prevista da política de salários, os preços das matérias-primas que estiveram abaixo dos níveis previstos, a banca internacional que atrasou excessivamente a negociação da dívida externa e fechou-se ante as propostas do governo, o clima pouco favorável, terremotos, erupções vulcânicas, avalanches, etc. Todas essas variáveis aparecem para explicar por que as metas não foram cumpridas. No novo plano, contudo, volta-se a

ignorá-las todas, como foram ignoradas no plano anterior. Tudo é predizível. Ali estão os modelos matemáticos, o comportamento predizível dos agentes econômicos, o esquecimento da incerteza e a ignorância das surpresas. São dois vocabulários e métodos distintos. Um, mais amplo e *indeterminista,* para explicar as desgraças do passado. Outro, mais restrito e *determinista,* para anunciar o paraíso do futuro guiado pelo plano. Em contrapartida, no PES, o mesmo vocabulário e o mesmo método indeterminista é efetivo, tanto para fazer a análise histórica do passado recente quanto para explorar o futuro.

H: Não o havia visto desse modo até agora. Vejo que o planejamento tradicional joga com uma espécie de física social, mediante um tipo de abuso do modelo determinista. Sigamos, professor.

M: Vamos ao modelo seguinte que, embora limitadamente, também existe na realidade.

Modelo II: Sistemas Estocásticos

São sistemas cujo desenvolvimento futuro segue leis probabilísticas objetivas bem precisas, cujo universo de possibilidades futuras é completamente enumerável. Nesse caso, é possível a *predição probabilística.*

Um bom exemplo de sistema estocástico são as leis da herança genética, descobertas por Gregorio Mändel.

Pode-se pôr o problema nos seguintes termos: a descendência direta de um casal de homozigotos, na qual o indivíduo que tem olhos azuis apresenta em seu código genético dois genes recessivos (aa) e o outro indivíduo tem olhos negros e dois genes dominantes (AA), tem uma probabilidade 1 (certeza) de que todos os filhos serão heterozigotos e terão olhos negros com genes (Aa); e na geração seguinte, a partir de qualquer desses filhos, em casamentos cujos parceiros tenham carga genética igual, há 25% de probabilidade de que um filho seja homozigoto e tenha olhos azuis; 25% de que seja homozigoto e tenha olhos negros; e 50% de que seja heterozigoto e tenha olhos negros.

A descoberta dessa lei permitiu a *predição probabilística* das características genéticas das espécies descendentes.

Esse modelo estocástico também se apresenta nas máquinas. Se planejo a manutenção dos motores de uma companhia de aviação e ignoro os problemas

de relações humanas, efetivamente posso realizar um planejamento estocástico para substituir ou manter as peças que depois de um certo número de horas de voo – dizem-me as tabelas de probabilidades – podem estar fatigadas ou danificadas.

Em geral, o planejamento estocástico só se satisfaz com vários planos, tantos quantos o caso oferecer com probabilidade significativa. Não basta um plano único. No caso de relação do planejador com objetos, como as máquinas, o plano estocástico pode ser único.

Modelo III: Sistemas de Incerteza Quantitativa

São sistemas que seguem *leis qualitativas* e para os quais só é possível a *previsão qualitativa.* É o caso em que se podem enumerar todas as possibilidades, mas não se pode atribuir *nenhuma probabilidade* objetiva a elas. Há, portanto, incerteza quantitativa e certeza qualitativa sobre o número de possibilidades. Conhecemos todas as *possibilidades futuras* mas não temos nenhuma base para atribuir-lhes maior ou menor probabilidade. Um exemplo: na próxima partida de futebol entre o Brasil e a Suécia há três possibilidades: (1) o Brasil ganha; (2) a Suécia ganha; e (3) há empate. Todas as possibilidades são conhecidas, mas não conhecemos nenhuma probabilidade atribuível a cada possibilidade.

Se a realidade ajusta-se a esse modelo, podemos planejar com cenários precisos e raciocinar do seguinte modo: *se* o Brasil ganhar, o campeonato prossegue segundo o conjunto A de possibilidades; *se* a Suécia ganhar, o campeonato prossegue segundo o conjunto B de possibilidades; *se* os times empatarem, o campeonato prossegue segundo o conjunto C de possibilidades. Esses são todos os cenários possíveis, dando-se por pressuposto que todo o resto dos resultados já é conhecido.

Modelo IV: Sistemas de Incerteza Dura

São os sistemas reais em que vivemos nossa prática social, e os encontramos em nossa experiência diária. É um modelo que reconhece o caráter aproximado e provisório do conhecimento científico e estabelece que há uma *assimetria* entre passado e futuro. O passado está *encerrado,* tudo o que era possível já aconteceu; o futuro está *aberto* a muitas possibilidades e *não* podemos imaginá-las todas. Esse modelo parte do princípio de que o sistema

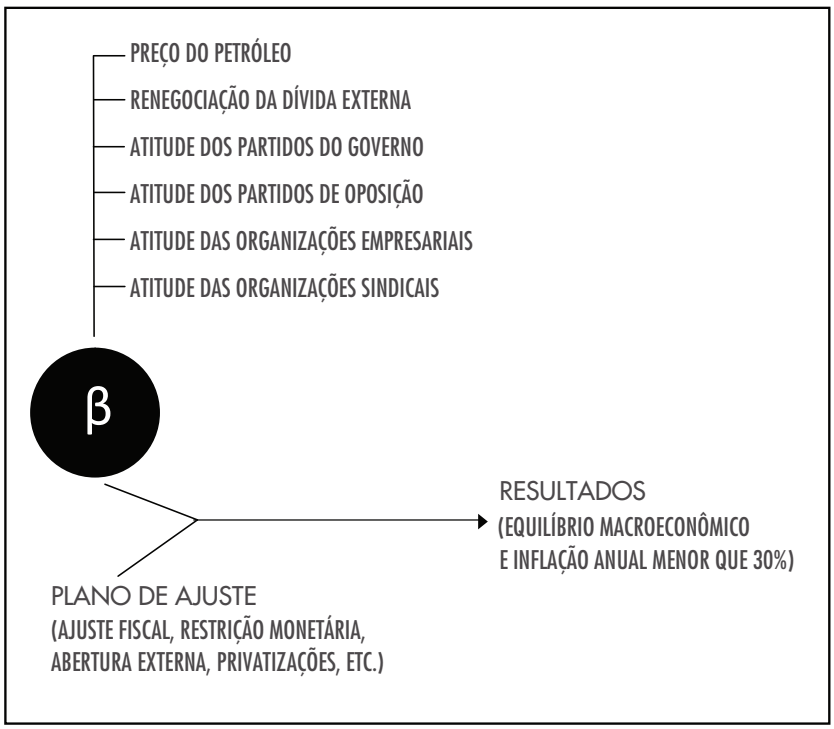
social é essencialmente *criativo,* ainda que em determinados aspectos possa seguir leis; a criatividade do sistema social surge da observação elementar de que o homem é incapaz de predizer a própria evolução de seu conhecimento e de suas intuições. Ninguém pode predizer a obra política, artística ou científica que conceberá amanhã nem predizer o modo como o que for feito ou sabido amanhã influenciará suas próprias ações e as ações de outros homens. É portanto um caso em que: (1) só se podem enumerar *algumas possibilidades* futuras, *nunca* todas; e (2) não se podem atribuir *probabilidades.* Tenho, assim, *incerteza quantitativa e qualitativa* ao mesmo tempo. O futuro *não é conhecível;* podem-se apenas reconhecer e conceber, nebulosamente, *alguns* ramos da árvore de possibilidades. Quantas e quais as possibilidades a serem enumeradas depende do analista, de sua imaginação, experiência e conhecimentos sobre o caso. Mas a enumeração *será sempre incompleta* e haverá sempre o risco de omitir o fator mais importante. Aqui surge, evidentemente, a tentação de identificar essas poucas possibilidades que sou capaz de enumerar com todas as possibilidades que o futuro esconde; por essa via artificial, o modelo IV pode se transformar no modelo III. Mas isso está proibido pelo rigor mais elementar na teoria do planejamento moderno.

Exemplos desses sistemas de incerteza dura são as mutações genéticas, os problemas sociais e políticos, o dia de amanhã em nossa vida cotidiana, etc. São casos em que a capacidade de *predição é quase nula* e a capacidade de *previsão é muito limitada.* No entanto, é assim o mundo em que devemos governar e planejar.

Por exemplo, num plano de ajuste macroeconômico há muitas variáveis que escapam à capacidade de controle e predição do ator. No PES, chamamos a essas variáveis de '*variantes',* e lembramos que é preciso estar atento para não fazer adivinhações sobre elas. Ter cuidado para não adotar pressupostos únicos ou predições. Se são *variantes,* é preciso raciocinar com um *se* condicional. As *variantes* enumeradas em β (o preço do petróleo, a renegociação da dívida externa, a atitude da oposição, a atitude das organizações sindicais, etc.) devem ser objeto de cálculo de *previsão.* No cálculo de previsão raciocina-se assim: "se o preço do petróleo é de 12 dólares por barril e se as organizações sindicais repudiam meu plano de ajuste, *então* o plano mais eficaz de que disponho, para essas situações adversas, é A; e o resultado esperável é R1".

Em outras palavras: no modelo IV, o resultado do plano depende não somente de meu plano, mas das circunstâncias β que *não controlo nem posso predizer*. Como essas circunstâncias são variadas e não são completamente enumeráveis, devo trabalhar com a técnica de cenários, isto é, com vários planos que me preparam para atuar em distintas circunstâncias. É proibido fazer suposições sobre β! Aqui somos obrigados a raciocinar com cenários. Em um dos extremos, para estabelecer o *cenário de piso,* devemos considerar o conjunto de circunstâncias β mais adverso e preparar-nos com planos para essa situação; para estabelecer o *cenário de teto,* temos o conjunto β mais favorável, considerado aquele que é plausível, para também nos preparar para essa possibilidade. Quando não se pode conhecer o futuro, o mais razoável é preparar-se para um feixe de possibilidades demarcado, nos pontos extremos, pelo melhor e pelo pior que se pode esperar.

No modelo IV, a capacidade de predição fica anulada pela variedade e pelo número das circunstâncias β fora do controle do ator que comanda o

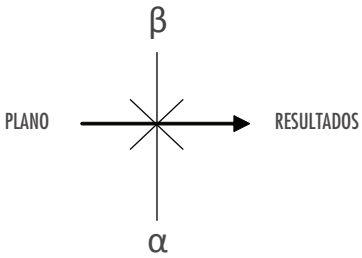


plano de ajuste, assim como pelo peso que aquelas circunstâncias venham a ter sobre o resultado perseguido. Essas variáveis (o preço do petróleo, resultados da renegociação da dívida externa, a atitude dos meios de comunicação, a atitude do Congresso Nacional, a atitude dos partidos políticos de oposição, etc.) são *variantes,* isto é, são *variáveis não predizíveis que estão fora do controle do ator que planeja.* A capacidade de previsão é limitada, além disto, porque o número das variáveis componentes de β não é preciso; cada variável tem um padrão, ou um espaço de variação futura, indefinido, e o peso de cada variação sobre os resultados esperados é também difuso. Por essa razão, o PES trabalha com cenários móveis, alimentados por um sistema de monitoramento.

No modelo IV, o plano é uma *aposta* contra a incerteza. Já que não se pode conceber um só plano, trabalha-se com cenários e com um plano para cada cenário; para enfrentar as surpresas, devem-se preparar planos de contingência e examinar a fundo a confiabilidade do plano para, antecipadamente, descobrir possíveis falhas.

Como *não* se trata de um cálculo científico cuja qualidade dependa exclusivamente do campo profissional de quem formula o plano, é necessário submeter esse cálculo a uma *prova de confiabilidade,* isto é, deve-se verificar a qualidade do plano.

Se chamamos α à qualidade do plano, vemos que seus resultados ou o atingimento das metas dependem de três elementos: de meu plano, de β e de α.



Agora posso, em poucas palavras, declarar minha tese central contra o planejamento tradicional. O planejamento do desenvolvimento econômico e social foi concebido a partir do conceito teórico do modelo epistemológico I, mas, sem qualquer fundamento, aspira a fazer sua prática no modelo IV. Essa é a explicação

fundamental de seu fracasso. O planejamento tradicional é demasiadamente simples para tratar com uma realidade excessivamente complexa.

H: O senhor poderia aprofundar a argumentação sobre esse ponto que parece ser crucial?

M: Sim, certamente. Assumamos, por um momento, que existe um planejador perfeito que jamais comete um erro humano, mas que não pode superar o erro da ignorância imposta pelo desenvolvimento das ciências. Que diria ele diante de cada modelo?

MODELOS	RESPOSTA DO PLANEJADOR PERFEITO
MODELO I	POSSO PREDIZER COM EXATIDÃO. O ERRO HUMANO É MUITO LIMITADO E DEPENDE DE QUÃO BEM EU DOMINE AS LEIS QUE REGEM O SISTEMA. O ERRO POR IGNORÂNCIA NÃO EXISTE
MODELO II	POSSO PREDIZER COM PROBABILIDADES. O ERRO HUMANO É MUITO LIMITADO E O ERRO POR IGNORÂNCIA NÃO EXISTE.
MODELO III	POSSO PREVER POSSIBILIDADES QUALITATIVAS. O ERRO HUMANO É ABRANGENTE PORQUE O SISTEMA NÃO SEGUE LEIS, MAS, PELO MENOS, CONHEÇO TODAS AS POSSIBILIDADES FUTURAS. O ERRO POR IGNORÂNCIA É ABRANGENTE, MAS POSSO COMBATÊ-LO TRABALHANDO COM TODOS OS CENÁRIOS POSSÍVEIS.
MODELO IV	SEI QUE NÃO POSSO CONHECER O FUTURO. MAS POSSO PLANEJAR COM CENÁRIOS, NÃO BEM ESTRUTURADOS E COM PLANOS DE CONTINGÊNCIA PARA ENFRENTAR AS SURPRESAS. TANTO O ERRO HUMANO QUANTO O ERRO POR IGNORÂNCIA SÃO MUITO ABRANGENTES. MEU PLANO É UMA APOSTA.

Se a realidade corresponde ao modelo I, determinista, caso muito parcial, a resposta é clara: o futuro é predizível. Portanto, o planejamento é muito simples e exato.

Se a realidade corresponde ao modelo II — situação que pode ser real em casos bem particulares –, a resposta é: posso predizer com probabilidades. Se a realidade encaixa-se no caso do modelo III, é óbvio que o futuro é qualitativamente conhecível, de modo que a resposta é: posso prever todas as possibilidades, só que não sei suas probabilidades. Ainda assim, é um caso de planejamento simples, pois o futuro é conhecível qualitativamente.

Em contrapartida, se os casos que se observam no mundo global da política, da economia e da ação social são, na prática, semelhantes ao modelo IV,

como de fato são, a resposta é: não posso conhecer o futuro, mas não devo entregar-me à improvisação. A incerteza qualitativa faz toda a diferença, pois não podemos enumerar todas as possibilidades. O modelo IV torna complexo e fascinante o planejamento da ação humana.

Apesar disso, *todos nós podemos planejar*. Impossível é planejar pelo modelo mais complexo (o IV) com ferramentas do modelo mais simples (o I). Em síntese, não podemos planejar baseados na capacidade de predição no mundo real, no qual, *para todas as coisas importantes*, a predição é impossível.

H: Ou seja, voltamos a Procusto que, com sua "espadinha", como o senhor diz, amputa a realidade para construir seu modelo e depois quer que esse modelo opere bem na realidade não amputada. Se entendo bem, é como se eu quisesse cortar um vidro com uma faca ou aprisionar suas palavras em minhas mãos. As ferramentas têm de ser apropriadas ao trabalho. Sua teoria diz que o planejamento tradicional é excessivamente simples para lidar com nossa realidade, que é muito complexa. Em vez de respeitar a realidade e construir ferramentas poderosas para trabalhar com ela, o planejador tradicional dedica-se ao trabalho infrutífero de tentar ajustar a realidade à estreiteza de seu modelo.

M: Exatamente. Essa é a "procustomania", em vários campos do saber humano. Significa inventar problemas que possam ser resolvidos com precisão para dar utilidade às ferramentas que temos, em vez de criar as ferramentas de que necessitamos para tratar dos problemas reais. Esses quatro sistemas oferecem *problemas* que o homem tenta resolver ou enfrentar, mas a natureza dos problemas gerados em cada modelo é muito diferente e, por isso, também são diferentes as ferramentas de que o homem precisa para compreendê-los e enfrentá-los.

Os modelos I e II geram *problemas bem estruturados*, e o modelo III gera problemas, em geral, assimiláveis aos problemas bem estruturados, que poderíamos chamar "*semiestruturados*". Em contrapartida, o modelo IV gera problemas *quase estruturados*.

A realidade em que devemos planejar corresponde ao modelo IV, mas ela encerra, como aspectos parciais, numerosos casos dos modelos I, II e III. A incerteza dura não é incerteza sobre tudo, mas há zonas de incerteza qualitativa e quantitativa que podem ser críticas.

MODELO	NÚMERO DE POSSIBILIDADES	PROBABILIDADE	TIPO DE PROBLEMA QUE GERA
I. DETERMINISTA	1	1	BEM ESTRUTURADOS
II. ESTOCÁSTICO	FINITAS E CONHECIDAS	CONHECIDAS E OBJETIVAS	BEM ESTRUTURADOS
III. INCERTEZA QUANTITATIVA	FINITAS E CONHECIDAS	?	SEMIESTRUTURADOS
IV. INCERTEZA DURA	?	?	SEMIESTRUTURADOS

Em síntese, os modelos I, II e III configuram aspectos parciais e particulares do modelo IV.

Em consequência, devemos valorizar as ferramentas apropriadas para trabalhar nesses modelos, mas não devemos tentar aplicá-las à unidade global e complexa representada pelo modelo IV. Tais aplicações resultam, geralmente, em amputações perigosas da realidade.

H: Qual é a diferença entre os problemas bem estruturados e os quase estruturados?

M: A diferença entre esses dois tipos de problemas é a outra face do que já expliquei. O determinismo só concebe problemas bem estruturados. A vida real oferece-nos, em contrapartida, problemas quase estruturados. Atribuo essa distinção fundamental a Ian Mitroff, ainda que, da minha parte e com outras palavras, tivesse chegado à mesma conclusão. Um problema é bem estruturado se cumpre as três condições seguintes: (1) todas as variáveis são precisas e enumeráveis; (2) todas as relações entre as variáveis são precisas e enumeráveis; e (3) a solução do problema é objetiva, não depende de posições situacionais. Por exemplo: 2 x 2 = 4 é um problema que satisfaz as três condições assinaladas. Em contrapartida, um problema quase estruturado tem as três características opostas: (1) só algumas variáveis são precisas e enumeráveis, nunca todas; (2) só algumas relações entre as variáveis são precisas e enumeráveis, nunca todas; e (3) a solução de um problema quase estruturado é situacional e sempre discutível. Por exemplo, a proliferação do cultivo da papoula no Departamento de Huila, na Colômbia, é um problema quase estruturado. Na realidade, todos os problemas sociais são quase estruturados,

H: E por que essa distinção é importante?

M: Porque vai a fundo no questionamento do modo de raciocinar determinista para o qual tudo é objetivo e preciso. Para explicar o problema da proliferação do cultivo da papoula, o senhor tem de assumir o papel de um ator concreto; de outro modo o fenômeno é inexplicável. A explicação não será a mesma se o senhor for o governador de Huila ou se for um narcotraficante. Deve-se introduzir o conceito de situação. Tampouco podem-se enumerar todas as variáveis que entram no problema nem precisar suas relações. Não se pode reduzir o problema a um modelo matemático, mesmo com as matemáticas mais modernas. Não há outra alternativa senão a de selecionar algumas variáveis dentre aquelas que o senhor é capaz de enumerar e depois trabalhar com relações sistêmicas causais *difusas*, das quais não se conhecem bem as dimensões dos efeitos; às vezes só se conhece o sinal do impacto, e não é de estranhar que em vários casos sequer se possa identificar o sinal dos impactos. Enfrentar com seriedade os problemas quase estruturados é uma lição de excepcional importância e é ocasião para ouvir alguma coisa, em nossas cabeças, que nos diz que quase tudo vai mal em nossos sistemas educacionais porque, segundo eles, as coisas passam-se como se toda a vida fosse bem estruturada.

H: Do meu ponto de vista, professor, essa sua última afirmação é muito importante. Onde está a falha de nossos sistemas educacionais?

M: Sua pergunta desvia-me do tema, mas esse assunto me obceca e parece-me ainda mais importante do que o planejamento e o governo, porque, afinal de contas, o homem político é o produto do sistema de ensino. O ensino em nossos países tem, em minha opinião, três grandes defeitos: (1) o viés determinista muito forte; (2) cria na criança e no jovem um excessivo respeito pelos paradigmas vigentes, mediante a simples transmissão de conhecimentos; e (3) reforça o sentido da imitação, limita a personalidade e quase mata a criatividade, pelo uso de métodos intimidatórios. É um sistema de *amestramento* que nos inculca um tipo de ciência para a qual "rigor" é sinônimo de "bem estruturado", e isso *distancia* o estudante da realidade social, que é quase estruturada. Transmitem-nos um conhecimento inadequado para a vida e, além disso, incapacitam-nos para criticá-lo dada a pedagogia utilizada, que vê os grandes pensadores como sábios de nascença, muito superiores a nós. Diante do desnível, o jovem aprende a conhecer o já estabelecido como algo inamovível e teme ser criativo. O sistema educacional tradicional mata a inteligência e a criatividade. Minhas netas, por exemplo, inventam jogos e infelizmente também copiam jogos. Mas

se o senhor estimular sua criatividade, elas voam com personalidade própria e descobrem o mundo, sem amputações.

Se me ensinam a lei de Newton, aprendo-a com respeito, e não me ocorre questioná-la, até que o professor me fale de Einstein como um gênio completamente fora das minhas possibilidades. Essa forma pedagógica reforça minha submissão imitativa, cria em mim o hábito de ser condescendente na crítica aos seres superiores, e faz de mim um receptor passivo de conhecimento. Em contrapartida, se o professor imagina um jogo em que eu, Zé da Silva, descubro a lei de Newton depois de muito esforço, e o professor me diz: "Olha, Zé, Newton descobriu a mesma coisa que você", eu não tenho de olhar para cima – olho para o lado e pergunto: "Quem é Newton?", imaginando que seja outro aluno da escola. Compreende a diferença? Compreende quanta inteligência criadora o sistema educacional mata?

Se transfiro essa reflexão para o meu tema, ocorre o mesmo. A escola amestrou a maioria dos nossos estudantes, ensinou-lhes o determinismo como modo de pensar, despreparou-os para a vida e é por isso que aceitam as más teorias sem espírito crítico. Além do mais, o ensino das ciências sociais no curso secundário é mais que lamentável, e a universidade está de costas para os problemas das ciências e técnicas de governo, e consolida a má semente plantada em solo bom. Esse jovem inteligente, amestrado e ensinado a imitar vai depois ao exterior e lá assimila, acriticamente, com excesso de respeito, tudo o que vem de um mundo que lhe parece superior, e submete-se a ele, entrega-se e renuncia às próprias raízes. Passa a ser mais um mestiço amestrado, mas com diploma de *Master* ou *PhD*. Estudei em Harvard e sei o que é pisar numa catedral imponente. Veja o senhor um exemplo da mentalidade imitadora. A ferramenta que se chama árvore do problema no método PES é anterior e é muito mais potente que a chamada espinha-de-peixe de Ishikawa. Na verdade, a espinha-de-peixe de Ishikawa é uma arvorezinha muito primária; para a mentalidade imitadora, porém, parece obra de gênio, porque vem de fora e está na moda.

H: Muito interessante, mas resisto à tentação de continuar com esse tema. O senhor não quer acrescentar algo à resposta à segunda pergunta, sobre o conceito de plano?

M: Não. Basta dizer, para sintetizar, que o plano tradicional é um *cálculo determinista* que pretende ser científico; no PES, por outro lado, o plano declara que não pode ser um cálculo científico e baseia-se no conceito de *aposta com*

fundamento estratégico. O plano é uma aposta e, para algumas mentalidades amestradas, isso aparece como falta de sistematização.

O PES representa a defesa do *indeterminismo social*, em oposição ao determinismo da teoria econômica elementar. Como bem disse Popper, o determinismo científico assume que as leis da natureza podem ser descobertas pela razão humana ajudada pela experiência. E se conhecemos as leis da natureza podemos *predizer* o futuro a partir dos dados presentes, por métodos puramente racionais. Agora, transplantado para a teoria social, especificamente para a Economia, esse princípio leva à incapacidade do planejamento tradicional para entender o mundo e para explorar o futuro. A rigor, como afirma Popper, o determinismo conduz a outro princípio extremista: *se um fato é predizivel, tem de ser predizivel com qualquer que seja o grau de precisão desejado*, porque se pode alegar que a mínima diferença no cálculo distingue entre dois eventos. E esse não é um extremismo puramente teórico. Ocorre na prática do planejamento normativo. Nesse sentido, os planos tradicionais sempre me fazem lembrar o exemplo de Popper sobre a febre: faz sentido perguntar pelas causas da febre de João, mas não faz sentido, pelo senso comum, buscar uma explicação para o fato de que febre seja de 39,2°C e não, por exemplo, de 40°C. Ou, pior: tem sentido fazer uma predição sobre a febre de João e dizer que amanhã será de 41,3°C?

O fato de que os eventos possam explicar-se por causas e conexões de sentido que os tomam inteligíveis não é argumento em favor do determinismo nem, muito menos, de seu abuso quantitativo. Infelizmente, para a maioria dos economistas, especialmente para aqueles de fraca formação filosófica, o raciocínio determinista é sinônimo de "sistemático e rigoroso".

H: O senhor está dizendo que os economistas sabem muito pouco sobre planejamento? O senhor não é economista?

M: O senhor faz duas perguntas em uma. Sim, sou economista, ainda que hoje essa não seja precisamente a minha especialidade. Fui mais economista anos atrás, quando me dediquei às finanças públicas, à política fiscal e ao financiamento do desenvolvimento. Felizmente tive, na Universidade do Chile e em Harvard, professores de grande descortino mental, suficientemente distanciados do dogmatismo e do pensamento determinista, o qual tomou maior força a partir de meados dos anos 60. De Harvard, guardo gratas recordações de Leontief, Alvin Hansen e Oliver Oldman. Na Universidade do Chile, devo reconhecer hoje, coisa que não fiz no momento oportuno, o estímulo que me deu

Luis Escobar. Não necessito reiterar agora meu apreço pela agudeza de Flavián Levine e pela lógica implacável de meu saudoso amigo Pedro Vusovik. Mas, além disso, a vida me fez fugir do determinismo. Se alguém dá prioridade à teorização da realidade, em vez de teorizar sobre o pensamento dos outros, tem maior probabilidade de escapar à "procustomania". Quanto ao primeiro aspecto de sua pergunta, devo dizer-lhe que é muito raro encontrar um economista que entenda de planejamento, tão raro quanto encontrar um que reconheça que sabe que não sabe. Os piores são os que sabem um pouco de Matemática. São, no entanto, os que dominam os órgãos de planejamento.

A TERCEIRA PERGUNTA: "Como tornar viável o plano necessário?"

H: **Chegamos então à terceira pergunta que diferencia o planejamento tradicional do PES. Já sabemos que o *deve-ser* do plano abarca vários planos em diferentes cenários, várias *apostas* que devem ser submetidas a um exame de confiabilidade. Assim, o plano necessário compõe-se de vários planos capazes de lidar com a incerteza. A pergunta agora é: Como tornar viável o plano necessário?**

M: Essa é a mais complexa das quatro perguntas, porque aponta para o problema político de analisar e construir a viabilidade de um plano. O planejamento tradicional ignora esse tema ou o aborda como se se tratasse de uma consulta política entre a equipe técnica de planejamento e a direção política do governo. Assume-se que o técnico pergunta ao político se o plano que concebe é viável, e o político responde definindo o marco da viabilidade política do plano. Essa consulta é reiterada em todas as instâncias críticas de sua formulação até que é aprovada pela autoridade competente. Naturalmente, esse diálogo entre o técnico e o político, se é que chega a realizar-se com alguma sistematicidade e algum rigor, não resolve o problema, nem na teoria nem na prática.

H: Por que a consulta é inefetiva?

M: Por duas razões. Primeiro, porque a consulta refere-se ao futuro, ao período de governo, não ao presente, e portanto a resposta requer algum método de exploração do futuro incerto. Segundo, porque uma consulta tem sentido quando uma das partes tem a resposta; mas, nesse caso, cada parte tem uma parte da resposta, como duas peças de um enigma que ninguém pode resolver separadamente. É necessário juntar a ação técnica com suas consequências políticas, e a ação política com suas consequências técnicas. Deve haver uma *interação* entre o técnico e o político, não uma consulta. De fato, o plano tradicional carece de análise de viabilidade política e isso reforça a *impraticabilidade* de um método que trabalha com um cálculo determinista por setores, sem que chegue a identificar e processar os problemas práticos que o governante deve enfrentar. Em síntese, o plano tradicional projeta o futuro: (1) como um deve-ser único, baseado em predições precisas; (2) esse deve-ser é produto de um cálculo técnico voluntarista sem processamento dos problemas de viabilidade política que acarreta; e (3) a aprovação do plano sanciona um rito que não valida o compromisso político do governo com sua viabilidade. E ainda mais, eu diria, porque me consta que em muitos casos o presidente assina a introdução ao plano sem o ter lido. Por que assina, se não conhece a fundo

seu conteúdo? Simplesmente porque o valoriza como *rito,* mas não o valoriza como guia do governo.

Há exceções, naturalmente. E creio que todas elas se dão quando o plano vai além de um conjunto mecânico de metas precisas e contém uma direcionalidade estratégica que assinala um caminho. Nesse caso, a maioria dos números sobram e perdem completamente o valor antes de poucos meses; o que permanece e tem valor é a estratégia qualitativa.

Esse descompromisso do político com o planejamento tem várias causas: (1) a pobreza de métodos do estilo dominante de fazer política, que não exige métodos para explorar o futuro e fundamentar sistematicamente as decisões; (2) a incapacidade do planejamento tradicional para tratar da complexidade do processo social e oferecer algo útil ao dirigente político; (3) o domínio sem contrapeso do tecnocratismo nos órgãos de planejamento, que os impede de comunicar-se com o nível político; e (4) o domínio exagerado das urgências e da rotina na agenda dos dirigentes, que torna importante o que deveria ser secundário e vice-versa. Como veremos adiante, essas são simples consequências de causas mais profundas, mas elas distanciam a prática da tomada de decisões do suporte de planejamento. Nesse ponto, a falta da dimensão política nos planos constitui uma barreira intransponível.

H: Qual é a resposta do PES ante essa falta de comunicação?

M: Em primeiro lugar, o PES contribui com a ideia de *plano de ação,* que não lida somente com problemas econômicos, políticos, de organização, de segurança, de democratização, de relações exteriores, etc. e, quando analisa a restrição de recursos, considera também o poder político, os conhecimentos, as capacidades organizativas e os recursos econômicos. É um conceito mais amplo de plano, que considera múltiplos recursos escassos e múltiplos critérios de eficiência e eficácia, dentre eles o de eficácia política. Nesse sentido, o PES propõe um plano integral que se situa na cabeça do dirigente, não dos técnicos.

Em segundo lugar, o PES contribui com o conceito de *plano dual.* Esse é um conceito fundamental, porque distingue aquela parte do plano que está totalmente sob a governabilidade do ator, daquela em que o ator requer a cooperação de outros atores para alcançar as metas propostas. O plano dual tem duas partes: (1) o plano de ação composto de *operações* e pelo qual o ator responde integralmente; e (2) o plano de demandas e denúncias, composto de *demandas de operações* que só podem ser realizadas com a cooperação e decisão de

outros atores. O plano de demanda de operações, em determinadas condições, pode transformar-se em um *plano de denúncias,* quando a falta de cooperação é manifesta. Desse modo, o PES delimita responsabilidades segundo a governabilidade sobre as variáveis críticas.

Em terceiro lugar, o PES fixa seu foco de atenção nos problemas, nas oportunidades e nas ameaças. A análise por setores é secundária, já que só é útil para certo tipo de explorações gerais, mas carece de sentido prático. Os políticos trabalham com *problemas* e os cidadãos sofrem os problemas. Essa é uma categoria muito prática que, em nossa experiência, aproxima o político e o técnico.

Em quarto lugar, o PES construiu um método de análise estratégica muito potente, que permite explorar a viabilidade política de um plano. Creio que esse ponto é do maior interesse e indica a grande diferença em relação ao planejamento tradicional. Não tenho certeza contudo de que possa explicá-lo em uma entrevista. Não é um método simples.

H: Professor, eu o ajudarei com perguntas elementares, pois para mim ainda é um mistério. E imagino que quem ler esta entrevista estará na mesma situação. Na conferência, o senhor passou muito rapidamente sobre o tema, de modo que também quero aproveitar pessoalmente essa oportunidade. Comecemos pelo mais elementar. Que é estratégia? Que é viabilidade?

M: É um bom começo. Comecemos com a palavra "estratégia". Deixo de lado seu uso abusivo. Como o vocábulo "estratégia" soa profundo e inteligente, está em moda revestir o velho com a etiqueta do estratégico. Mas, se vamos ao fundo do problema, podemos dizer que há quatro conceitos de estratégia bem diferenciáveis: (1) o conceito de estratégia como equivalente *ao importante para alcançar um grande objetivo* – é o conceito normativo de estratégia muito usado na análise de grande estratégia; (2) o conceito de estratégia *em um jogo esportivo ou de inteligência* – digamos, no futebol, no xadrez ou no bridge; nesse caso, estratégia significa um modo de superar os obstáculos ativos e criativos que um, ou vários adversários, apresentam em uma disputa voluntária em igualdade de condições, salvo nas diferenças de capacidades que o resultado do jogo quer medir; (3) o conceito de estratégia *na teoria matemática de jogos* de von Neumann e Morgenstern, que assume o cálculo interativo de movimentos finitos e enumeráveis; e (4) o conceito de estratégia no *jogo social,* situado no modelo IV já assinalado, quer dizer, quando as regras do jogo não são de igual-

dade, são difusas e as possibilidades de ação dos jogadores não são finitas nem totalmente enumeráveis. Trata-se do jogo como problema quase estruturado. Quando o PES usa a palavra "estratégia" refere-se a essa quarta acepção, que também é comum à teoria da guerra e à teoria política.

Se nos remetemos ao jogo social, creio que a melhor definição de estratégia continua sendo a de Clausewitz. O teórico prussiano diz: *tática é o uso da força no combate, e estratégia é o uso do combate para alcançar o objetivo da guerra.* Breve e preciso. O PES adota essa mesma definição, mas a generaliza no âmbito mais amplo do jogo social, dizendo: *tática é o uso dos recursos escassos na produção de uma mudança situacional, e estratégia é o uso da mudança situacional para alcançar a situação-objetivo.* Essa definição tem vários méritos: (1) expressa a estratégia como uma sucessão em cadeia de eventos táticos; (2) sugere o conceito de *trajetória,* como uma sucessão de *situações* em que o estrategista ganha ou perde liberdade de ação, segundo ganhe ou perca força e motivações; (3) situa a eficácia tática no critério mais amplo da eficácia estratégica guiada pelo critério de alcançar a situação-objetivo, o que alerta para o conceito tático de vitória de Pirro; e (4) destaca o conceito de gradação no tempo para construir ou destruir a viabilidade do objetivo perseguido, que não exclui a possibilidade de que essa gradação culmine em um último movimento tático decisivo, com grande concentração de força e risco, em tempo reduzido. A estratégia no jogo social é fascinante porque inclui o caso de oposição entre forças desiguais e permite conceber a vitória do fraco sobre o forte.

H: E viabilidade, professor?

M: A palavra "viabilidade" também é ambígua e requer várias qualificações. Significa *tornar possível* alguma coisa. Mas o conceito de tornar possível pode referir-se a uma *decisão,* à *operação transitória* de uma decisão na prática ou à *operação estável* de uma decisão no futuro previsível. Cada uma dessas três acepções de viabilidade significa jogos distintos.

H: Espere um momento, por favor! Poderia precisar melhor esses três conceitos?

M: Vejamos um exemplo. O presidente da República toma uma decisão em reunião do Conselho de Ministros, com a aprovação unânime de todos os ministros, e fixa o preço do leite em $ 400 o litro. A decisão é viável, ninguém se opõe e o decreto é publicado. Esse é o primeiro jogo, no qual participam só o

presidente e seus ministros e todos votam a favor. A relação de forças é totalmente favorável à fixação do preço do leite em $ 400. Mas todos sabemos que isso não basta. O presidente quer que esse preço do leite seja o preço real no mercado. Mas esse é outro jogo no qual o presidente e seus ministros podem ter pouca força. Se o presidente faz um esforço concentrado, isto é, um esforço anormal e transitório para controlar o preço do leite durante uma semana, e nele compromete a polícia, as organizações de donas de casa, o órgão de controle de preços e a associação de mulheres dos funcionários públicos, pode ser que consiga fixar realmente o preço do leite no nível decretado. Chamemos a esse resultado de *viabilidade transitória da operação.* Trata-se de um segundo jogo, distinto do primeiro, do qual participam atores diferentes. De modo que pode ser viável a decisão e inviável a operação transitória. Mas suponhamos que, depois dessa semana de esforço anormal, só os órgãos normais de controle de preços fiquem frente a frente com os produtores e comerciantes, e que o preço do leite suba para $ 700 o litro, apesar do controle de preços. Então, a *operação estável* da decisão de controle do preço do leite é inviável. Trata-se de um terceiro jogo, diferente dos dois anteriores.

H: Muito claro. E por que essa distinção dos três jogos é importante para a análise estratégica?

M: Porque *tornar viável* um plano pode significar uma das três coisas, duas delas ou as três ao mesmo tempo. Por exemplo, para reformar a Constituição da República, o que nos interessa é a viabilidade da decisão. Para resguardar a vida do Papa em uma visita de três dias a nosso país, interessa-nos a viabilidade da operação de segurança exatamente por três dias. Mas se se trata do controle do preço do leite, interessam-nos os três jogos ou, pelo menos, o primeiro e o terceiro. Para falar com precisão de viabilidade política temos de fazer essas três distinções.

H: Em que sentido são jogos distintos?

M: São jogos distintos porque os jogadores, os recursos disponíveis e as metas almejadas são diferentes. No *jogo da decisão* sobre o preço do leite, do qual só participa o Conselho de Ministros, o objetivo é estabelecer uma norma legal, e para isso usam-se as competências legais do presidente no Conselho Ministerial. O adversário dessa decisão não tem peso nessa instância. No outro extremo, no *jogo da operação estável* do preço do leite no mercado, os ministros não jogam e em contrapartida os comerciantes e os produtores de leite têm enorme

peso por um lado e, por outro, os órgãos de controle de preços. O propósito do jogo é a vigência real do preço controlado no mercado, e os recursos usados referem-se ao peso dos jogadores no mercado. Assim, é óbvio que os resultados dos dois jogos podem ser completamente diferentes.

H: Muito bem, e de que dependem essas instâncias de viabilidade? Podem ser calculadas com precisão?

M: Agora entramos na complexidade do problema. Primeiro, devemos precisar os aspectos aos quais se refere a viabilidade do plano. A resposta é que se trata da viabilidade das *operações* que compõem o plano.

H: Pode explicar-me o que é uma operação no PES?

M: Sim, certamente. Uma operação é o equivalente a uma *jogada* em um evento esportivo. É a unidade básica de ação que um ator realiza para mudar a realidade. O placar de um jogo só muda por algumas jogadas exitosas, mas todas as jogadas influem no resultado. Algumas o fazem diretamente, como as jogadas de gol no futebol, outras o fazem indiretamente, como um bom passe. Na prática do jogo social ocorre algo parecido. A plano, no método PES, é constituído de operações destinadas a mudar o placar do jogo ou VDP de cada problema até alcançar as metas propostas. A essas operações chamamos OP, e elas são selecionadas por sua capacidade para atacar as causas críticas – ou *nós críticos* dos problemas – e produzir resultados que nos aproximem das metas. Mas, assim como uma jogada de gol necessita de um bom passe, as operações OP necessitam de outras operações que chamamos OK, cujo mérito está no fato de que são construtoras de viabilidade das operações OP.

H: Pode ilustrar os conceitos com um exemplo?

M: Sim. Suponhamos que o senhor tenha de tomar um remédio de péssimo sabor para combater a arritmia cardíaca. Suponhamos que esse remédio seja muito potente; é eficaz para atacar sua doença, mas é intragável. Que faz o farmacêutico? Envolve o remédio amargo com uma cobertura doce e agradável para facilitar a ingestão. A parte amarga do remédio é a operação OP e a parte doce é a operação OK. Só a operação OP ataca a doença. A operação OK não tem nenhum efeito direto sobre a arritmia, mas, sem ela, a operação OP não seria viável. O ator de um plano deve usar os dois tipos de operações para construir a viabilidade do seu plano e torná-lo efetivo. As operações OP puras representam o barbarismo técnico. As operações OK puras representam o bar-

barismo político. Mas se fizermos com que as duas se complementem, chegamos ao *processamento tecnopolítico,* ou seja, à combinação de ciência e arte no processo de governo. É como combinar cirurgia e anestesia. Fazer a primeira, isolada da segunda, é barbarismo técnico. Fazer a segunda, isolada da primeira, é barbarismo político. A conjunção de ambas produz uma boa intervenção cirúrgica no tecido social. Compreende agora?

H: Claramente, professor, mais claro seria impossível. Mas, qual é o conteúdo de uma operação no PES? Nem sempre é o caso de cirurgia.

M: Naturalmente, há diversos tipos de operações, de acordo com a gravidade e o tipo de cura possível para cada nó crítico de um problema. Certas operações representam mudanças drásticas e fortes, outras corrigem defeitos, algumas evitam problemas. Depende de cada problema. Mas, qualquer operação tem uma estrutura geral, que combina *recursos* que levam a um *produto,* o qual gera um *resultado.* A relação recursos-produtos é um indicador de *eficiência,* e a relação produto-resultados mostra a *eficácia*. No método PES, cada problema é enfrentado com um conjunto de operações OP calculadas como indispensáveis para alcançar as metas. Mas essas operações OP, mesmo sendo necessárias, *podem ser politicamente inviáveis.* Por essa razão, a análise da estratégia concentra-se nas operações OP, e daí surge a necessidade de combiná-las com operações OK.

H: Vejamos um exemplo para ver se entendi bem. Suponhamos uma operação de reforma da Constituição da República para criar a instância de governo distrital, inferior à esfera municipal. Essa é uma de suas ideias, não é mesmo?

M: Sim, sou um adepto fervoroso da ideia do governo distrital para democratizar e descentralizar nossos países.

H: Essa operação requer, como *recursos*, muito poder político, poucos recursos econômicos, e conhecimentos jurídicos apropriados; o *produto* seria a reforma constitucional, e o *resultado* seria o sistema de governo distrital criado. A operação será ineficaz se não consigo criar um sistema de governo distrital; será ineficiente, mas eficaz, se me desgasto politicamente para reformar a Constituição, quer dizer, pago um custo político alto pelo produto, mas não o alcanço, ainda que ele amadureça após meu período presidencial. Estou usando os conceitos corretamente?

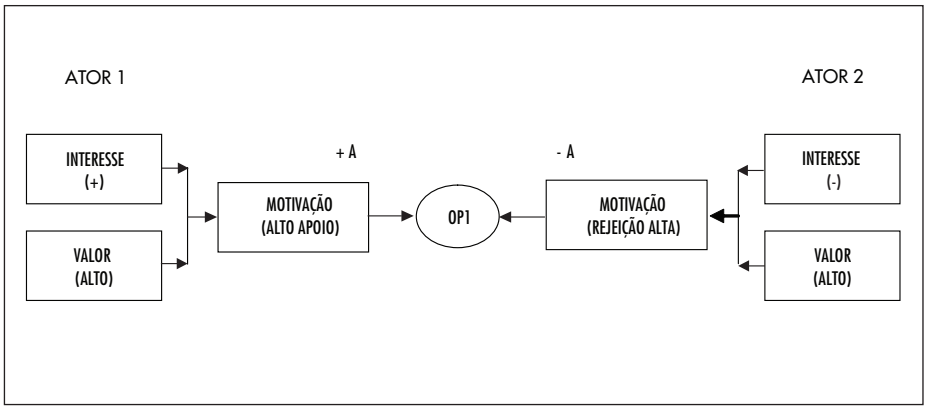
M: Perfeito, é assim mesmo.

H: O plano, segundo o método PES, seleciona um conjunto de problemas, analisa-os, identifica seus nós críticos e com essa base elabora um conjunto de operações para enfrentar os nós críticos de cada problema. Em consequência, tudo depende da eficácia das operações e de sua viabilidade política. A terceira pergunta da nossa entrevista refere-se à viabilidade política. Isso significa elaborar uma estratégia para tornar viáveis as operações do plano na decisão, operação transitória e operação estável, segundo o caso. Isso significa que devemos estabelecer uma estratégia para cada operação?

M: Não, não é assim, embora seu resumo esteja correto. Um plano feito com o PES pode ser composto de cerca de 300 a 500 operações e ações, se processar cerca de 20 problemas. Seria impossível pensar em estratégias para cada operação. A primeira coisa que se faz numa análise estratégica é perguntar pela *posição* ou *interesse* que os atores assumem em relação às operações – apoio, rejeição, indiferença pura, indiferença tática, indiferença por ignorância –, e com isso descobrimos quais são as operações de *consenso* e quais são as *conflitivas.* Mas também tem de ser considerada a *importância* ou o *valor* que cada ator atribui a cada operação. A conjunção de *interesse* e *valor* produz a *motivação* de cada ator em cada operação.

H: Perdoe-me, professor, mas o senhor vai muito rápido. O leitor necessitará de exemplos para entender o que o senhor diz. Que é motivação de um ator por uma operação?

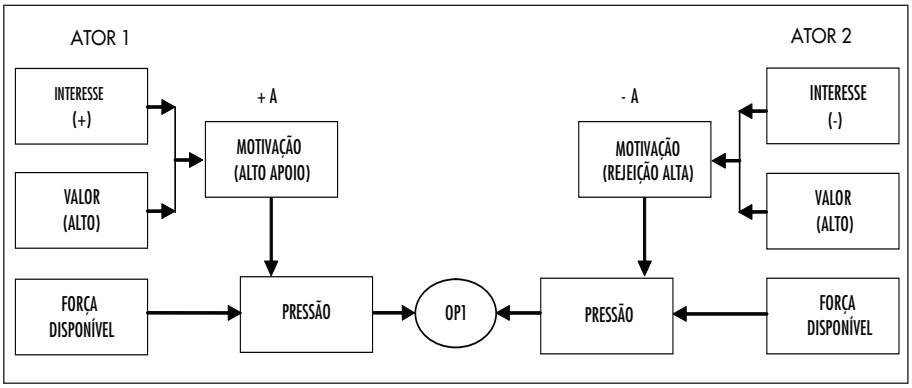
M: Darei um exemplo imediatamente. Mas, antes, façamos um desenho que facilite a explicação.



Suponhamos que queiramos analisar o modo como se posicionam os respectivos atores da OP1, que é um projeto de reforma agrária. O ator 1 é o promotor do projeto, tem um *interesse* positivo (+), quer dizer, apoia-o e atribui a ele grande importância ou *valor* (valor alto). Então podemos dizer que a motivação do ator 1 pela operação OPl é de *alto apoio,* ou seja + A. Suponhamos que o ator 2 é um grande latifundiário, cuja renda e cujo poder político dependem da propriedade de seu latifúndio. Qual será a sua motivação? Seu *interesse* será de rejeição (-) e também atribuirá uma grande importância ou *valor* (valor alto) à operação OPl, porque, se ela realizar-se, afetará aspectos essenciais de sua vida. Por isso sua motivação será de *alta rejeição.* A motivação combina o símbolo do interesse com o do valor e reflete a *intensidade* dos desejos com que o ator assume sua posição. Por exemplo, não é o mesmo se o ator 2 atribui baixo valor à operação OPl, porque então sua rejeição será fraca. Conhecer as motivações poupa muito trabalho, porque todas as operações que não tenham motivações de rejeição são viáveis, salvo se forem dominadas pela indiferença.

H: Parece-me claro. Se ninguém se opõe a uma operação, ela é viável, a menos que prevaleça a indiferença. Entendo. Mas a viabilidade de uma operação não pode depender somente das motivações.

M: Se há consenso sobre uma operação e não predomina a indiferença, a análise das motivações é suficiente para precisar a viabilidade. Mas se há oposições, a viabilidade depende não só das motivações, mas também da força que respalda os apoios, as rejeições e as indiferenças. Se a intensidade dos desejos de apoio não tem amparo na *força,* não gera uma pressão de apoio significativa; se a intensidade dos desejos de rejeição não tem força suficiente, não permite uma ação efetiva de oposição. Mas se tenho muita força e pouca motivação, tampouco exercerei uma pressão significativa em um sentido ou em outro, com respeito à viabilidade de uma operação. Em síntese: a viabilidade inicial de uma operação depende da relação de pressões que se exercem sobre ela, e a pressão dos atores depende de sua motivação e de sua força. Ou seja, podemos completar o gráfico anterior agregando o conceito de *pressão,* como sinônimo de *força aplicada,* e o conceito de *força,* como sinônimo de poder disponível para ser usado. Logicamente, um ator aplica ca1culadamente a força de que dispõe, e isso depende de quanta força aplique o outro (pressão) e da motivação que lhe provoca a operação em jogo.



A conclusão simplificada que podemos tirar dessa análise é a seguinte: a operação OPl será politicamente viável se a pressão de apoio for suficientemente maior que a pressão de rejeição. Mas, recordemos que a relação de pressões exercida para a decisão, para a operação transitória e para a operação estável de OPl pode ser muito diferente. Cada caso requer um ajuste dessa análise geral. Às vezes, a viabilidade crítica refere-se à decisão; outras vezes, refere-se à operação estável. Além disso, devemos ter em conta a frase *suficientemente maior ou menor* na comparação de pressões, pois não se trata de uma comparação mecânica simples. Às vezes, para tornar uma operação viável, é necessário que a pressão de apoio seja *x* vezes superior à pressão de rejeição. Em outros casos, para rejeitar uma operação, basta que a pressão de oposição seja significativa, ainda que menor que a pressão de apoio. Por exemplo: para reformar a Constituição não basta ter a maioria simples de votos do Congresso Nacional, é preciso ter a maioria qualificada. Mas é possível defender uma posição militar vantajosa ainda que se tenha menos força que o agressor.

H: Vejamos onde estamos, para não nos perdermos. Agora entendo suas dúvidas sobre como explicar a análise estratégica em uma entrevista breve, sem um quadro-negro, sem muito tempo e sem o vocabulário prévio. Mas, a essa altura, estou suficientemente motivado pelo PES e não vou retroceder.

M: Deixe-me ajudá-lo. A análise estratégica de viabilidade que o PES criou baseia-se em duas perguntas sequenciais. Primeira: quais, das operações que devo realizar, são hoje viáveis? Isso elimina boa parte do problema e nos deixa

uma lista de operações que *não são viáveis* na situação inicial do plano. Segunda: em meu período de governo, posso construir a viabilidade das operações que não são viáveis na situação inicial?

Até agora iniciamos a análise dos conceitos para responder à primeira pergunta. Com efeito, as operações viáveis são: (1) as *de consenso,* isto é, que não têm motivações de rejeição e não podem ser bloqueadas pelo domínio da indiferença; e (2) as *conflitivas,* sempre que a pressão de apoio não seja *suficientemente superior* à pressão de rejeição. Para precisar essas pressões e dispor de um método prático de análise, só há uma dificuldade, mas essa dificuldade é grande: o conceito de força. De fato, por meio de investigações, entrevistas e sondagens, podemos precisar as *motivações*, mas o conceito de *força* confunde-nos com sua complexidade. É como beliscar um vidro. E, se não pudermos precisar ou tornar comparável a força disponível dos atores, não poderemos precisar a *força aplicada* a uma operação concreta para apoiá-la ou rejeitá-la – isto é, o conceito de pressão fica no ar.

H: Entendo a dificuldade e parece quase insuperável.

M: Mas não é insuperável. Aí está a medula do método estratégico. O conceito de força pode ser fixado e tornar possíveis as comparações entre atores. Podemos ir bem além das frases usuais, referidas a uma correlação de forças favorável ou desfavorável.

H: Como? Agora, sim, o senhor me prendeu pela curiosidade. Sou jornalista político. Imagine o que sua afirmação, ou melhor, sua provocação, significa para mim. O senhor afirma que a análise política pode ser muito mais precisa do que a praticada pelos políticos?

M: Não sei quais são suas expectativas, mas creio que não vou frustrá-lo. Tudo se baseia em saber lidar com o conceito de *poder.* Escute primeiro essas duas histórias para entender o fundo do problema e as causas da dificuldade com o conceito de poder e força. Primeira história: suponha que perguntemos a uma criança de seis anos o que é uma arma. O que responderá?

H: Segundo Piaget um menino de seis anos não tem suas capacidades de abstração desenvolvidas, de modo que, suponho, terá de responder enumerando coisas que ele classifica como armas: uma faca, um revólver, um tanque, etc.

M: Excelente, ou seja, o menino tratará de enumerar coisas que são armas para distingui-las de outras que ele considera que não são armas, concorda?

H: Sim, professor, é o que penso, mas seguramente o senhor dirá que estou equivocado.

M: Não, desta vez não; está certo. Agora escute a segunda história. Faço a mesma pergunta a um lutador, faixa-preta em caratê, de 22 anos: o que é uma arma? Que responde o lutador de caratê?

H: O senhor inverteu os papéis. Agora é o senhor quem pergunta.

M: Não tome isso como evasiva. Já verá por que conto essas histórias. Eu responderei pelo senhor. O lutador de caratê dirá: minhas mãos são armas, meus pés, minha cabeça, meus joelhos, este copo, esta lapiseira, esta folha de papel, etc. E, depois de refletir um instante, responderá: *arma é tudo o que eu posso usar contra o outro em uma situação concreta.* Que acha da resposta do lutador de caratê?

H: Muito vaga!

M: Agora sim, devo dizer-lhe que está equivocado. É uma resposta muito boa e muito concreta, capaz de livrar-nos do beco sem saída a que nos leva a resposta do menino. *Tudo* é poder, *tudo* é força; não se pode distinguir *o que é força* e *o que não é força.* Essa é a chave da questão. Indique-me algo que não seja força!

H: A ignorância de um analfabeto, por exemplo. A beatitude do Papa. A cegueira de uma mulher que a impede de defender-se.

M: Não! Está completamente equivocado. O senhor citou vulnerabilidades que, em uma situação concreta, podem significar força suficiente para ter êxito. O analfabeto não pode ler a mensagem escrita que o atrai para uma cilada. O Papa não tem tanques, mas seu prestígio, no caso da iminência de um conflito, permite que ele evite uma guerra entre dois países vizinhos. A mulher cega, na mais completa escuridão, defende-se melhor do que alguém que vê perfeitamente. Não se esqueça da frase: em uma situação concreta! Força *é tudo o que um ator pode usar contra outro ou para cooperar com outro, em um jogo concreto.* Esse é o nosso ponto de partida no PES. E esse conceito que parece vago chegará a ser muito preciso para o senhor em mais alguns minutos. O caráter vago parece provir da palavra tudo, não é?

H: É assim mesmo. Não há nada mais vago que dizer que tudo é força. Alguém pode enumerar esse tudo para precisar o conceito de força? Como eu posso dizer que *tudo* o que o ator 1 pode usar contra o ator 2 é maior ou menor que *tudo* o que o ator 2 pode usar contra o ator 1?

M: É incrível, mas suas reflexões são como as do doutor Watson. Com sua

objeção, coloca o dedo na ferida do problema. Exatamente, esse *tudo* é bem preciso e enumerável. Só falta agregar à palavra *tudo* a frase *em uma situação concreta,* para compreender meu ponto de vista. Pense agora no seguinte caso: o senhor caminha sozinho à noite por uma rua deserta. No chão não há nada, nem uma pedra, nem um prego, a não ser a água de uma chuva fraca. O senhor leva seu guarda-chuva. Nesse momento aparece um assaltante com uma faca e exige sua carteira. O senhor pode enumerar *tudo* aquilo com que poderia defender-se *nessa situação concreta?* Pode enumerar tudo o que seu atacante poderia usar para roubá-lo, *nessa situação concreta?*

H: Meu guarda-chuva é um elemento componente desse tudo, e eu o controlo. A faca é outro componente desse tudo, mas o assaltante a controla. Suponho que meus punhos, meus pés, meus joelhos, etc. E pelo lado do assaltante, podem-se enumerar as mesmas partes do corpo.

M: Nada mais?

H: Não vejo que outra coisa poderia usar para defender-me.

M: Então, em que consiste a sua força nessa situação concreta?

H: Na minha capacidade de usar com eficácia meu guarda-chuva, meus punhos, meus pés, etc.

M: Onde está, então, a ambiguidade da frase: *força é tudo o que um ator pode usar contra outro ou para cooperar com outro, em um jogo concreto?* Compreende meu argumento?

H: Sim, creio que sim. Vejamos outro caso mais simples para ver se entendo bem. Um duelo. Cada um tem um revólver com uma única bala. Eu e meu adversário estamos equiparados quanto aos recursos que controlamos e, por isso, o desequilíbrio de forças fica limitado somente à destreza que cada um tem ao fazer uso de seu revólver. Tudo o que posso usar contra o outro são os recursos que controlo, o revólver e minha habilidade para fazer uso dele.

M: Está correto. Mas não acredite que esse modo de abordar o problema seja aplicável somente a casos simples, como o do duelo. Não, é aplicável a qualquer caso complexo. Esse conjunto enumerável de recursos utilizáveis pelos atores para produzir ou obstaculizar as ações úteis em um jogo concreto, segundo as motivações dos participantes, constitui o que o PES chama *vetor de recursos críticos* (VRC) do jogo. Todo jogo concreto tem um VRC particular perfeitamente precisável. Desde que se entenda o conceito de VRC de um jogo, é menos difícil dar sentido prático e preciso ao conceito de força. Com efeito,

podemos dizer que *força do ator 1 no jogo A é o grau em que esse ator controla o VRC do jogo A*. E a esse grau de controle do VRC do jogo, o PES chama *vetor de peso* (VP) de um ator. O vetor de peso de um ator é um excelente indicador de sua força e permite precisá-la e compará-la com a força de outros atores em um mesmo jogo. Uma vez precisado o conceito de força no nível prático-operacional, não é difícil calcular as pressões que são capazes de exercer os atores, para apoiar ou obstaculizar a produção de uma operação. Esse é o modo pelo qual o PES responde à primeira pergunta sobre a viabilidade do plano, na situação inicial.

H: Deixe-me pensar um momento. Acho que estou um pouco confuso. Sei que não é fácil, mas o senhor poderia dar um exemplo prático do que acaba de dizer? Pense nos leitores. Pressinto que o senhor está dizendo algo muito importante para a análise política prática que não me parece que seja bem conhecido pelos analistas políticos. Sou jornalista político, estou cursando uma pós-graduação em ciência política, e esta é a primeira vez que ouço falar nos conceitos desses vetores. São vetores em que sentido? Peço-lhe que dê exemplos.

M: Em primeiro lugar, estou falando do conceito de vetor da álgebra matricial, que é bastante conhecido. Um vetor é um grupo de elementos, quantidades ou termos dispostos em uma linha horizontal ou vertical que têm uma série de propriedades particulares, como, por exemplo, a de pertencer a um determinado conjunto, que nesse caso é o conjunto dos recursos que os adversários podem usar em seu confronto violento. Por exemplo, seguindo o caso anterior do assaltante, poderíamos dizer que o vetor de recursos críticos desse jogo é: VRC = (xl → x2 → x3 → x4), onde xl é uma faca, x2 é um guarda-chuva, x3 são seus punhos e x4, os punhos do assaltante. Para simplificar a análise, suponhamos que nem o assaltante nem o senhor sabem utilizar qualquer outra parte do corpo, de modo que tudo o que é enumerável vai de xl até x4. Qualquer outra parte do corpo que o senhor possa enumerar está multiplicada por um coeficiente de habilidade igual a zero. Agora, a sua força é o grau de controle que o senhor tem sobre o VRC do jogo, e a força do assaltante é precisável do mesmo modo. Nesse caso poderíamos dizer que seu vetor de peso e o do assaltante são:

VP assaltado = (0 x 1 100 x 2 100 x 3 0 x 4)

VP assaltante = (100 x 1 0 x 2 0 x 3 100 x 4)

que quer dizer, no seu caso, que o senhor não tem nenhum controle sobre a faca, controla 100% do guarda-chuva, 100% de seus punhos e 0% dos punhos do assaltante.

H: Compreendo. E como posso saber quem tem mais força? O assaltante ou eu? O que vale mais: meu guarda-chuva ou sua faca? Meus punhos ou os dele?

M: A força disponível já está definida em cada vetor de peso: o que conta agora é a pressão exercida e a necessidade de comparar as pressões, para ver quem pode mais. Essa pressão depende do valor de cada recurso, da habilidade com que posso usá-lo e da motivação para usá-lo. Em síntese, pesam os seguintes fatores:
(1) o valor ou a efetividade de cada elemento em relação ao jogo: faca, guarda-chuva, punhos, etc. – quer dizer, o valor do patrimônio de força; cada um desses elementos ou recursos tem um valor comparativo distinto;
(2) a habilidade que cada ator tem para usar os elementos que controla, ou seja, a habilidade tática;
(3) os elementos que cada ator opõe aos elementos que o outro controla: faca contra guarda-chuva, punho contra punho, ou qualquer outra combinação possível, e isso aponta para a capacidade estratégica que permite a cada ator eleger com inteligência a combinação mais conveniente;
(4) a intensidade da motivação que anima os atores no confronto, a qual depende do valor da operação para eles e da pressão que cada um exerce sobre o outro (escalada de pressões).

A consideração (1) indica o valor do patrimônio 'força' (controle de recursos, capacidade física, equipamento, etc.). A consideração (2) assinala a habilidade tática dos adversários, sua habilidade para usar e administrar o valor do patrimônio de força que possuem. A consideração (3) ilustra muito bem a capacidade estratégica, a capacidade de ver onde estão as próprias forças e as fraquezas do adversário. Por último, a consideração (4) destaca a importância da intensidade das motivações, a vontade de confronto e a possibilidade do estímulo mútuo no uso escalonado das forças.

A análise estratégica faz essas ponderações sobre os quatro elementos assinalados e chega a uma conclusão sobre a viabilidade política. Tudo o que acabo de explicar é uma versão extremamente simplificada de um problema que é muito mais complexo. Por exemplo, o conceito de *vetor de peso* é mais complexo que o simples grau de *controle direto* do VRC. Também é importan-

te precisar o *controle indireto.* Uma coisa é o vetor de peso com o *patrimônio do ator* em um momento determinado do jogo; outra coisa é o *valor de uso* do vetor peso quando é aplicado em uma operação concreta, em que o PES se chama *vetor momento de peso.* Esse último pode ser maior ou menor que o vetor patrimônio. A pressão exerce-se com o vetor momento de peso. Mas nem tudo pode ser explicado em uma entrevista. Se a ciência fosse evidente no plano das explicações mais simples, as ciências seriam desnecessárias, e bastaria o senso comum. O que interessa, em definitivo, é que o PES dispõe de métodos práticos para responder à pergunta: que parte de meu plano é hoje politicamente viável?

H: Entendo os conceitos, mas não sei se saberia operar praticamente com eles. Estou um pouco confuso com a complexidade do assunto, mas compreendo que nem tudo pode ser absolutamente claro em uma explicação destinada à divulgação. No entanto, creio que se pode compreender razoavelmente o caminho seguido pelo PES para abordar a primeira pergunta: *comparar as pressões de sinal diferente que os atores exercem sobre uma operação. Conforme seja o resultado dessa comparação, algumas operações tornam-se viáveis e outras inviáveis.*

Vamos então à segunda pergunta: posso dar viabilidade às operações que hoje não são viáveis, durante o período de governo?

M: A resposta a essa segunda pergunta é ainda mais complexa e, por certo, mais imprecisa. A construção de viabilidade baseia-se na possibilidade de mudar, a nosso favor, as pressões aplicáveis hoje sobre as operações inviáveis. Isso pode ser feito por dois caminhos: mudando as motivações ou os vetores de peso e as habilidades para usá-los. A análise estratégica implica aproveitar as *operações viáveis* para construir viabilidade para as *operações inviáveis.* Isso exige lidar com os *atores* relevantes do jogo, aplicar *meios estratégicos* para superar as restrições e administrar as três variáveis mencionadas: *atores, operações* e *meios estratégicos* através do *tempo,* por meio de sequências inteligentes. A sequência e o tempo são chaves na estratégia, já que em uma estratégia *a ordem dos fatores altera o produto resultante.* Não é regulado pela propriedade comutativa de algumas operações aritméticas. A sequência $(a \rightarrow b) = z$ não leva ao mesmo resultado que $(b \rightarrow a) \neq z$.

Em consequência, uma estratégia relaciona, de maneira inteligente e construtora de viabilidade, no marco da metaestratégia Mt, os seguintes elementos:

E = Mt (Atores, Operações, Meios Estratégicos, Tempo)

Assim, devemos elucidar questões do seguinte tipo:

(1) Quais são as operações inviáveis na situação inicial?

(2) Com que *atores devo* lidar para tentar construir viabilidade para as operações inviáveis?

(3) Que *meios estratégicos* posso aplicar às operações e aos atores para criar situações futuras favoráveis à viabilidade de meu plano?

(4) Qual é a *sequência* e qual o *tempo* em que devo situar as operações e lidar com os adversários para tornar mais eficaz o processo de construção de viabilidade?

Cada um desses quatro componentes da estratégia deve ser objeto de uma análise especial.

H: Começamos pelos atores? Certo?

Atores

M: Os atores são autores e sujeitos da estratégia.

O adversário é parte da realidade, e da realidade justamente criativa. Portanto, o essencial da apreciação situacional refere-se ao estudo dos atores. O estudo de atores deve prover a base para fazer um cálculo de suas possíveis jogadas. Aqui há duas perguntas distintas, relevantes. A *primeira* refere-se às posições que assume cada ator em face do já declarado e conhecido no jogo. Para isso dispomos dos conceitos de *interesse, valor, motivação, vetor de peso* e *matriz de afinidades* entre os atores. Com essa base, podemos fazer o estudo de um ator. A *segunda* pergunta refere-se ao não declarado, desconhecido e incerto. É o estudo das reações e ações hipotéticas que um ator empreenderia em determinadas circunstâncias concebidas como possíveis. Nesse caso, temos que investigar o *código operacional do ator,* já que um bom estrategista não tem comportamentos estáveis, mas *variações de conduta.* O *código operacional de um ator* é um vetor de características invariantes, que constituem o fundamento de suas atuações. Nesse caso, o código operacional não nos permite predizer o que fará o estrategista, mas as características de suas atuações.

Por exemplo, o código operacional do ator A1 poderia ser:

COA 1 = (personalista, autoritário, arrogante, egocêntrico, inteligente, imaginativo)

O conhecimento a fundo do código operacional de um ator permite-nos *prever* o espaço de suas possíveis ações, negar determinadas possibilidades e afirmar a probabilidade significativa de outras.

Nesse sentido, o estudo do ator é uma base que fundamenta as apostas estratégicas.

H: São comuns, na prática política, esses estudos sobre atores?

M: Na prática da política ainda não, mas são comuns na política internacional. Por exemplo, a Rand Corporation tem um estudo, que aliás é público, sobre Fidel Castro, e outro sobre os nove comandantes sandinistas da Nicarágua.

Operações

H: E a respeito das operações, o que o senhor pode nos dizer?

M: Com relação ao segundo componente, as operações, creio que quase tudo já está dito. As apostas do plano fazem-se com base nas operações OP, as quais preenchem os seguintes requisitos:

(1) são desenhadas a partir da seleção dos nós críticos de cada problema e, portanto, incorporam-se ao plano por sua eficácia para mudar o placar de um nó crítico ou o placar do jogo;

(2) se falham ou não se realizam, as metas do plano não podem ser alcançadas;

(3) podem ser desenhadas como parte do plano formal, pois respondem a problemas estáveis, detectados com suficiente antecipação;

(4) algumas operações OP são *operações-benefício,* pois amadurecem rapidamente com resultados positivos apreciáveis para uma grande maioria da população; em contrapartida, outras operações OP são *operações-carga* se têm um longo período de maturação durante o qual prevalecem os custos, antes de mostrarem seus benefícios;

(5) às vezes, referem-se a ações que a população ou os atores relevantes consideram uma *carga* ou *um custo político* inaceitável e, por isso, podem ser politicamente *inviáveis* em determinado momento.

Se refletirmos sobre o conceito de operação OP, percebemos que se trata de operações muito especiais que não podem ser o componente diário único do jogo social. Obviamente, há outras jogadas, e a história nos ensina que os atores sociais realizam, além disso, outras ações mais comuns, que muitas vezes não têm nenhum impacto direto sobre o placar do jogo ou têm um impacto

parcialmente negativo. Por exemplo, o presidente pode decretar um aumento de salários que contradiz sua política anti-inflacionária; um general pode realizar um estratagema só para enganar o inimigo e sem impacto direto sobre a batalha; uma central sindical declara uma greve de fome, sem que seu propósito seja morrer de fome; etc.

Como já assinalei, no jogo social combinam-se dois tipos de operações:
(1) as operações OP, que *contêm a capacidade de impacto do plano sobre o placar do jogo*;
(2) as operações OK, cuja função é *facilitar* a produção das operações OP.

H: Então, entre as operações OP e as operações OK há uma relação de complementaridade que remata a ação política, a qual deve ser eficaz, mas que para ser eficaz deve primeiro ser possível.

M: Exato. As operações OK não têm sentido, exceto por estarem a serviço da produção das operações OP. Por sua vez, as operações OP seriam difíceis ou impossíveis de realizar sem a contribuição das operações OK. Essa distinção não desconhece que as operações OP, uma vez chegado o momento de amadurecimento de seus resultados, deixem de ser amargas em seu balanço global e adquiram as características das operações OK. Isso faz com que seja muito importante o *tempo de maturação* das operações OP em uma estratégia.

As operações OP são jogadas excepcionais que não ocorrem todos os dias, sobretudo aquelas operações que marcam o rumo ou a mudança de leme. Em contrapartida, as operações OK são matéria do jogo diário, pois abrem caminho às primeiras e só uma cadeia delas cria as condições que tornam possíveis as operações OP.

As operações OK têm as seguintes características:
(1) são desenhadas para dar viabilidade a alguma operação OP, por isso não têm diretamente *eficácia direcional*; têm *eficácia processual*;
(2) se falham, sempre é possível conceber uma operação OK alternativa, e as metas do plano têm necessariamente de ser afetadas;
(3) em geral não podem ser desenhadas como parte do *plano formal*, pois respondem a necessidades e oportunidades muito imediatas; são um bom exemplo do princípio de que o *plano só se completa na ação.* Constituem muitas vezes um produto da *improvisação em torno do plano* e demonstram a importância do conceito de *cultura de planejamento*, que eleva a qualidade da improvisação e a submete à direcionalidade do plano;

(4) referem-se à parte doce da política e, portanto, seu requisito essencial é que sejam viáveis de antemão.

As operações OP criam a necessidade das operações OK, e as operações OK criam viabilidade para as operações OP. A história não seria compreensível sem as operações OK, consideradas como um tecido em volta das operações OP.

H: Até aqui, temos os atores e as operações como elementos-chave de toda estratégia. Os primeiros produzem as segundas. Falta-nos falar do *processo* de produção das operações, ou seja, dos meios estratégicos aplicáveis para que elas sejam realizáveis.

Meios Estratégicos

M: Efetivamente. Temos de analisar os meios estratégicos. Alguns conjuntos de operações OK cumprem funções muito especializadas em relação ao processo de construção de viabilidade e dão origem ao que podemos chamar de *meios táticos* que, ao ser utilizados em sequência na trajetória, se tornam *meios estratégicos*. Os meios táticos e estratégicos são conjuntos de operações tipo OK que demonstraram na prática uma alta eficácia processual e, dado o seu uso reiterado, têm respaldo em teorias e técnicas para facilitar sua melhor utilização. Os meios táticos e estratégicos mais usados são os descritos a seguir.

– *Imposição.* É o uso da autoridade e da hierarquia. Por isso, esse meio não é aplicável a um jogo mas à estrutura hierárquica que depende de um jogador. No entanto, no interior de uma estrutura hierárquica também podem ocorrer jogos. Por exemplo, em situação normal, o ministro dá ordens a seus funcionários; mas, em período de greve, deve usar outro tipo de meios estratégicos.
– *Persuasão.* Baseia-se na capacidade de sedução do líder. Implica obter apoio e adesão do outro para o seu próprio projeto sem ceder nada de imediato, exceto a proteção psicológica ou real de adesão ou participação em um projeto do líder, o que implica somente a possibilidade futura de uma recompensa. A estratégia de persuasão é sempre uma boa companheira da estratégia de imposição.
– *Negociação.* Implica o intercâmbio de interesses conflitivos com a outra parte, na disposição de ceder algo se o outro também cede. O ideal é não ceder nada e encontrar, através da negociação, um acordo bom para todos. Mas nem

sempre isso é sempre possível, e transformar uma negociação aparentemente conflitiva em negociação cooperativa depende do tipo de negociação e da inteligência dos negociadores. Podemos falar de três tipos de negociação:

(1) *cooperativa*, na qual todos os participantes ganham (soma positiva e diferente de zero) se a negociação tiver êxito;

(2) *conflitiva*, na qual o que uma parte ganha a outra perde (jogo de soma zero); e

(3) *mista*, na qual se encontram aspectos combinados das duas anteriores.

– *Mediação.* Nem sempre se pode resolver, pela negociação, o conflito de interesses. Se ceder algo do objeto da negociação representar um custo muito alto para as partes, a via da negociação tem poucas probabilidades de êxito. Quando isso não ocorre, e se não há ânimo para confrontação, para apelar a um julgamento em tribunais ou para recorrer à violência, um caminho aberto consiste em chamar um mediador.

– *Julgamento em Tribunais.* Exige que o conflito de interesses seja submetido a regras jurídicas que lhe sejam aplicáveis.

– *Coação.* Consiste em ameaçar o outro, fazendo-o pagar um preço caso não se submeta a uma conduta imposta pela parte que ameaça.

– *Confronto.* Baseia-se em medir forças. Se não há acordo, vejamos quem pesa mais. O sistema democrático exige confrontações periódicas, como as eleições, as greves, etc., para manter o equilíbrio de poderes e a representação democrática.

– *Dissuasão.* Ameaça de usar a força, que fala por si mesma, entendido que não será necessário utilizá-la plenamente. A dissuasão baseia-se em dois princípios: (1) exibir a própria força; e (2) demonstrar vontade e capacidade, caso seja necessário, de usar a própria força com eficácia e alto custo para o adversário. A dissuasão entre dois atores poderosos implica uma privação mútua de liberdade.

– *Guerra.* Medição violenta de forças. Só é imaginável no caso de objetivos de altíssimo valor e no qual cada parte julga que a outra está disposta a impor arbitrariamente os seus objetivos.

H: Em que sentido os recursos que o senhor mencionou são meios estratégicos?

M: No sentido de que só se pode produzir uma operação OP apelando para alguns dos meios que assinalei.

Tempo

H: E o tempo? Que papel desempenha na estratégia? Por que também é um meio?

M: Sim, finalmente, temos o tempo. As operações do plano só se podem produzir com o efeito esperado se forem realizadas no tempo e na sequência oportunos. É a variável-chave de toda estratégia. O tempo impõe *restrições* e oferece *possibilidades.* A partir dessas restrições e possibilidades, a estratégia de construção de viabilidade exige que se desenhe uma *sequência* de operações OP viáveis e eficazes para criar um espaço futuro de possibilidades, capaz de admitir a produção da *sequência das operações OP inviáveis.* Nesse processo de construção de viabilidade podemos contar com o auxílio das operações OK. A estratégia configura-se, em última instância, em uma *trajetória, quer dizer em uma sequência de operações e uma sequência de meios estratégicos, discriminados por atores e operações.* Toda trajetória tem um *segmento crítico.* Se esse segmento crítico é *favorável,* está definido pelo intervalo de datas futuras em que o estrategista calcula que as novas situações criadas, em razão de suas características suficientemente favoráveis, tornarão viáveis as operações que são inviáveis na situação atual. O segmento crítico também pode ser *desfavorável.* Em uma trajetória há muitas combinações possíveis para lidar com os atores, as operações, os meios estratégicos e o tempo. Que combinações são as mais promissoras e têm maior probabilidade de êxito? Quais são coerentes ao longo da estratégia? Por exemplo, se hoje me confronto duramente com o ator A1, posso obter amanhã sua colaboração para tornar viável outra operação? Uma trajetória construtora de viabilidade indica a sequência em que o estrategista ordena suas jogadas com base em um cálculo de criação de um segmento crítico favorável. Toda a complexidade da estratégia resume-se na possibilidade de criar um segmento crítico favorável na trajetória. A eleição do segmento crítico é a *eleição do momento do conflito difícil no tempo,* e disso depende o êxito ou o fracasso de uma estratégia. O *tempo* é o ponto de reunião das outras três dimensões da estratégia. Em cada data concreta da trajetória, propõe-se um tratamento para cada um dos *atores* relevantes, em relação às *operações* que se necessitam viabilizar, utilizando os diversos *meios* estratégicos disponíveis.

H: Estou pensando em como sintetizar toda essa análise complexa que o

senhor propõe. Pensemos no político ou no técnico tradicional. Como poderíamos explicar-lhes isso do modo mais simples?

M: Talvez o modo seja pensar numa sequência de passos, como numa receita culinária, que esquematize a análise estratégica.

H: Peço-lhe que tente, professor.

M: Vou fazer a síntese desde o início:

Passo 1: Defina qual é o problema e qual é o plano para enfrentá-lo

Explicite o placar ou marcador do problema (seu VDP), precise suas causas, formalize o fluxograma do problema, construa a árvore do problema e identifique as operações. Formule os cenários e construa a árvore de apostas. Enumere surpresas possíveis e formule os planos de contingência pertinentes.

Passo 2: Quem são os jogadores?

Precise:

(1) os jogadores evidentes;

(2) os jogadores potenciais;

(3) é possível criar jogadores favoráveis?;

(4) estude o código operacional dos jogadores mais importantes.

Passo 3: *A matriz inicial de motivações e a matriz de afinidades*

(1) Precise os apoios, as rejeições e os diversos tipos de indiferença relacionados com as operações de seu plano. Existem possibilidades de indiferença pura ou real [0], indiferença tática [00], definida como o ocultamento do interesse real sob a aparência de indiferença, e indiferença por ignorância [Ø], entendida como aquela que é produto do desconhecimento da proposta.

(2) Construa a matriz de afinidades e verifique quais apoios e rejeições são independentes das operações e devem-se preponderantemente às relações de amizade ou inimizade entre os atores; muitas vezes os atores não centram sua atenção nas operações, mas naqueles que as promovem ou rejeitam, e definem seu interesse com a intenção de favorecer ou prejudicar o outro.

(3) Não assuma a matriz de motivações como um dado. Também não assuma como rígida a matriz de afinidades. Analise a sensibilidade do interesse e o valor das operações inviáveis em face de mudanças no seu desenho. Qualifique essas mudanças atribuindo-lhes um valor, para verificar se são rejeitáveis ou aceitáveis para você. Reflita sobre as decisões pertinentes para ampliar o espaço de viabilidade de seu plano. Quais são as possibilidades?

Passo 4: *Explore metaestratégias: Visão global*

(1) Em que prazo interessa a viabilidade do plano? Agora, ou posso esperar? Qual é o prazo de espera admissível?

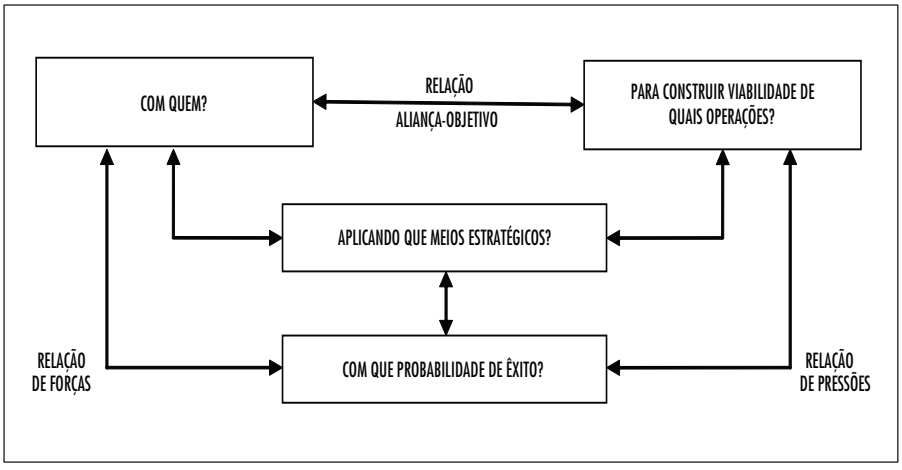
(2) Ganhar consenso e apoios ou ganhar força? Duas grandes metaestratégias: mudanças nas motivações *versus* mudanças nas acumulações de forças. Qual é a melhor combinação?

(3) Construa o *triângulo estratégico* na situação inicial. Esse triângulo compõe-se de quatro perguntas: mais que um triângulo, é a base de uma pirâmide.

Primeira pergunta: **Com quem?** Indica a soma de forças requeridas para que suas operações possam ganhar em viabilidade. Sozinhos, temos menos forças do que em aliança, embora com maior coesão e com um plano mais representativo de nossa ideologia. Em aliança com outros, somamos mais força, mas o conteúdo e o número das operações terão de ser ajustados às necessidades da aliança.

Segunda pergunta: **Para quê?** Está condicionada pela resposta à primeira. Quanto ganho em força se renuncio a parte do meu projeto, ou incluo nele operações do projeto de outros? Qual é meu projeto mínimo não negociável?

Terceira pergunta: ***Que meios estratégicos são aplicáveis?*** Refere-se às vias convenientes para a produção das operações em relação aos atores relevantes e a como se combinariam na trajetória estratégica. Quer dizer, como se entrelaçam a tática e a estratégia.



Quarta pergunta: **Qual é a probabilidade de êxito?** Refere-se ao resultado da combinação das respostas às três questões anteriores e à definição do conjunto de operações que resultem viáveis. Isso depende da relação de pressões, a qual, por sua vez, depende da relação de forças/vetores de peso das motivações afetadas. Quanto mais coerente for um projeto, do ponto de vista ideológico, maior será a probabilidade de que fira intensamente os interesses dos adversários e de que estimule suas motivações negativas ou de rejeição.

A relação *aliança-objetivo* indica que o conteúdo da operação ou do projeto de governo depende da amplitude da aliança e da homogeneidade dos aliados.

A *relação de forças* mostra quanta força somamos a favor e contra a operação ou o projeto. Isso depende da força trazida pelos aliados. Muita força adicional com poucos problemas ideológicos é um bom negócio. Pouca força adicional com muitos problemas ideológicos é um mau negócio.

A *relação de pressões* mostra quanto da força disponível as partes em conflito estarão dispostas a usar. Isso depende da intensidade das motivações encontradas, o que, por sua vez, depende do projeto de governo que cada ator assume em definitivo.

A *probabilidade de êxito* mostra o resultado do cálculo estratégico, e pode ser diferente para a instância de *decisão, operação transitória* e *reprodução estável* da operação no tempo.

(4) Possibilidades de alianças: mudanças e consequências no marco ético-ideológico. O interesse dos atores não é algo arbitrário e instável, mas responde a uma estrutura ideológica que deve ser estudada.

O marco *ético-ideológico* de um ator permite delimitar os valores, planos, ideias e ações que um ator *admite ou aceita,* em relação àqueles que *rejeita* ou que situa em uma zona difusa, sujeita a maiores considerações. A intersecção dos marcos ético-ideológicos dos atores é um bom indicador de suas *afinidades.* Aqui há que se ter cuidado com a elasticidade positiva ou negativa do marco ético-ideológico de um ator, como se explicará mais adiante.

Essa pirâmide estratégica pode mudar por várias razões:

- mudanças nas alianças;
- mudanças nos objetivos;
- mudanças nas relações de forças;
- mudanças nas relações de pressão;
- mudança no contexto do jogo.

(5) Com base nessa análise, decida a que operações *deve renunciar no momento,* moderando as metas no período de governo, e aquelas pelas quais vai lutar com uma boa estratégia.

Passo 5: *Elasticidade do marco ético-ideológico dos atores*

Quando um ator está encurralado, pode reagir de maneira muito variada. Para prever essas reações, é útil o conceito de *elasticidade do marco ético-ideológico* de um ator. O marco ideológico de cada ator não é um dado, é sensível às pressões. Essa sensibilidade expressa-se por uma ampliação ou estreitamento de fronteiras. Em um extremo, o marco do ator *fecha-se,* isto é, radicaliza-se e admite menos operações do que antes. No outro extremo, *abre-se* ou flexibiliza-se para aceitar operações que não aceitaria na situação anterior. O efeito que essa abertura ou esse fechamento do marco ético-ideológico tem sobre a aceitação das regras do jogo, por parte dos atores, é de grande importância na análise estratégica. Por exemplo, a repressão ativa exercida contra o narcotráfico liderado pelo cartel de Medellín desencadeou, na Colômbia, a guerra desse cartel contra o governo. O adversário não cedeu e, além disso, fechou seu marco ético-ideológico e desconheceu uma parte adicional das regras do jogo.

Passo 6: Dosagem da metaestratégia

(1) Calcule o intercâmbio de problemas produzidos por diferentes tipos de alianças. O que se ganha e o que se perde? Qual é o balanço do intercâmbio? Perda do conteúdo ético-ideológico do plano *versus* ganhos na probabilidade do êxito?

(2) Compare o cálculo anterior com as possibilidades de acumular mais força à custa dos adversários.

(3) O que parece mais fácil de mudar, as motivações ou os vetores de peso dos adversários? Qual é o limite favorável das alianças? Precise as variáveis específicas e concretas relevantes para a avaliação:

- votos somados e subtraídos;
- mudança de imagem (favorável ou desfavorável);
- controle de recursos que ganha ou perde (meios de comunicação, apoio econômico, etc.).

(4) Oriente sua metaestratégia segundo essa análise.

Passo 7: Qual é o VRC do jogo?

(1) Precise os recursos a serem controlados para produzir ou obstaculizar a

produção das operações do plano; essa lista de recursos, quando completa, é o VRC do jogo.

(2) Construa a matriz Operações-VRC, fazendo uma distinção clara entre os recursos que são críticos para: a decisão, a operação transitória e a reprodução estável da operação; nessa matriz, devem ser indicados os recursos que, dentre os listados no VRC, devem ser controlados por qualquer um dos atores, para produzir ou obstaculizar a produção de cada operação analisada.

Passo 8: *Defina a matriz de vetores de peso dos atores*

(1) Dos atores atuais e evidentes.

(2) O que os atores emergentes podem chegar a controlar?

(3) Analise as vulnerabilidades dos atores: onde estão as vulnerabilidades reais do vetor de peso de cada ator?

(4) Os atores têm vulnerabilidades pessoais? Defina seus limites de ética na estratégia.

Passo 9: *Analise a viabilidade atual das operações*

(1) Aplique o modelo de análise de viabilidade sincrônica do PES, comparando as pressões de apoio e rejeição à *decisão,* na *operação transitória* e na *operação estável,* de cada operação conflitiva.

(2) Classifique as operações em: consenso, conflitivas mas viáveis, altamente conflitivas mas viáveis e inviáveis na situação inicial.

Passo 10: Identificação das variáveis críticas da estratégia

Em que se baseia essencialmente o problema da inviabilidade?

(1) Precise os atores que rejeitam com muito peso e motivação.

(2) O contexto do jogo é desfavorável? (Exemplo: reforma tributária no fim do período de governo).

(3) Identifique os *aspectos parciais* do desenho das operações que geram o conflito. Que aspectos são negociáveis?

(4) Há possibilidades de respostas efetivas a essas causas?

(5) Onde estão as forças próprias e as fraquezas dos adversários?

(6) Como é a elasticidade do marco ético-ideológico dos adversários-chave?

Avalie a situação antes de dar prosseguimento à análise. Lembre-se de que o contexto está fora de seu controle.

Passo 11: Ensaio de trajetórias

(1) Explicite as restrições de sequência ou ordem verdadeiramente significativas que a realidade impõe (razões técnicas, legais, econômicas, etc.).

(2) Construa a *pior trajetória possível* e explicite os critérios que a equipe de análise é capaz de imaginar para classificá-la como a pior. Liste, precise e ordene esses critérios.

(3) Inverta cada critério da pior trajetória para selecionar os critérios capazes de conceber uma *boa trajetória.* Construa a melhor trajetória possível e a critique até que ninguém na equipe seja capaz de acrescentar uma sugestão positiva.

(4) Identifique algumas operações OK. Que atores e que operações requerem operações OK? Em que momento seriam mais necessárias e efetivas? Quais delas pode definir agora e quais desejaria definir no momento oportuno?

(5) Examine duas ou três das melhores trajetórias perguntando: são eficazes porque desmotivam os adversários ou porque permitem aumentar a própria força? As operações OK atuam em ambos os sentidos? Qual trajetória parece ter maior probabilidade de êxito? Qual é a menos vulnerável? Qual é a menos custosa? Compare vantagens e desvantagens.

Passo 12: Avaliação do segmento crítico das trajetórias

(1) Agora é necessário (a) formular hipóteses sobre a mudança situacional que cada uma das melhores trajetórias é capaz de gerar, (b) caracterizar as situações e (c) escolher a situação ou situações em que convém situar o conflito, dadas as operações inviáveis.

(2) Construa um quadro comparativo como o seguinte:

CARACTERÍSTICAS DA SITUAÇÃO EXIGIDA PELA VIABILIDADE DAS OPERAÇÕES	CARACTERÍSTICAS DA SITUAÇÃO MAIS FAVORÁVEL PERMITIDA PELA TRAJETÓRIA
1 MAIORIA NO CONGRESSO NACIONAL	1 .....
2 ADESÃO POPULAR SUPERIOR A 60%	2 .....
3	3 .....

(3) Avalie se a melhor trajetória é suficientemente boa para construir viabilidade para as operações inviáveis. Faça hipóteses de teto e de piso sobre o jogo de pressões para cada operação inicialmente considerada inviável. A pergunta-chave é: como mudam as relações de pressão? Qual é a confiabilidade da probabilidade de que se produza essa mudança?

Passo 13: Simulação estratégica

Trate de melhorar a qualidade da estratégia expressa em cada trajetória. Há várias possibilidades:

(1) a *crítica estratégica*, especialmente centrada na análise de vulnerabilidade e contabilidade das trajetórias selecionadas; essa análise deve ser feita sempre;

(2) o *jogo formal*, que se origina no jogo de guerra ou *kriegspiel* e que é aplicável a problemas muito estáveis no tempo, pois requer um longo tempo para preparação e desenvolvimento;

(3) o *jogo informal*, ferramenta simples, potente e pouco custosa no tempo, pois retira o melhor e o mais ágil do jogo formal e o combina com a crítica estratégica. É um jogo com as seguintes características: não tem regras formais, já que suas regras são as da própria realidade do caso; só é praticável por quem tenha profundo conhecimento da realidade, pois os dados ou fichas do jogo são fornecidos pela realidade do caso simulado; o ator principal participa diretamente do jogo representando seu próprio papel; só os adversários são simulados por jogadores especialmente treinados para representar seus respectivos papéis.

H: Creio que a terceira pergunta está coberta e em sua resposta fica evidente a diferença que há entre o planejamento tradicional e o PES com respeito à viabilidade política. Agora compreendo melhor por que a mera consulta política, desde o nível técnico até o dirigente político, não resolve o problema. Mas, antes de entrar na quarta pergunta, ainda me ocorre uma dúvida e gostaria de apresentá-la agora com essa questão: o senhor não acredita que essa análise estratégica seja muito complexa e difícil de realizar na prática?

M: Fácil não é. Por acaso as coisas complexas podem ser abordadas com métodos simples? São fáceis os estudos que fundamentam a decisão de construir e fazer a licitação de uma ponte? Não sei se estou sendo claro. Para mim um suporte de análise não é complexo nem simples de modo absoluto; a não ser em relação ao valor do produto processado. Um método é complexo ou adequado na prática segundo o valor ou a importância do produto processado e o risco de pagar um custo, se para processá-lo são utilizados métodos simples que geram uma alta probabilidade de erros. Quero chamar a atenção para um equívoco comum nas práticas de governo. Ninguém estranha que haja uma enorme quantidade de estudos complexos e custosos para tomar decisões sobre assuntos *duros*, como a licitação e construção de uma ponte,

que é uma obra física. Esses estudos podem levar um ano ou mais, exigir cálculos de engenharia bem complexos e muito custosos. E isso parece normal porque o produto merece, já que, se a ponte cair, haverá um custo político e econômico alto e bem visível. Mas quando se trata de processar os problemas *brandos* de governo, aqueles que não representam obras físicas mas regulamentos, processos de produção de bens e serviços, criação ou modernização de instituições e desenho de controles, assuntos que podem ter muito mais importância do que construir uma ponte, exigimos que os métodos sejam simples, que possam ser manejados por qualquer um que não tenha treinamento especial. Dou-lhe um exemplo: o presidente de um país relativamente próximo e ao norte do seu, um dia decidiu privatizar uma grande empresa de telecomunicações. A proposta foi formulada e decidida com métodos que chamaríamos simples, sem um processamento tecnopolítico adequado. Não se fez uma análise estratégica de construção de viabilidade. No momento da ação, os sindicatos, reconhecidamente fortes, rejeitaram a privatização com uma greve nacional do sistema de comunicações. O impacto da greve foi inadministrável para o governo, e o presidente teve de retificar sua decisão. Quanto vale o custo político desse erro? Por acaso não teria valido a pena investir, no processamento dessa decisão, três semanas de trabalho de uma equipe qualificada em PES?

H: Entendo e concordo. Por alguma razão que não é clara, parece-nos que os problemas de governo são todos de senso comum e que podem ser abordados sem métodos ou com métodos elementares. Pareceria que as ferramentas de governo são meios que se conquistam com a vitória eleitoral e não com a pesquisa e o treinamento. Por isso uma equipe de governo não valoriza as ferramentas de governo. Não sabe que existem. Creio que agora compreendo melhor seus pontos de vista. Mas, permita-me dizer-lhe que vejo o PES mais como ferramenta de governo do que como método de planejamento. Vamos à quarta pergunta, mas antes recordemos que o tema de nossa conversa são as diferenças entre o planejamento tradicional e o PES, e o caminho que seguimos considera a distância entre um e outro, respondendo às quatro perguntas-chave que o senhor sugeriu.

M: Sim. Vamos à quarta pergunta. Creio que a sua ideia de que o PES é uma ferramenta de governo não é incompatível com sua potência como método de

planejamento. No exame da quarta pergunta, a relação entre métodos de planejamento e métodos de governo deve ficar suficientemente clara.

PRIMEIRA PERGUNTA: **COMO EXPLICAR A REALIDADE?** DIAGNÓSTICO *VERSUS* APRECIAÇÃO SITUACIONAL	SEGUNDA PERGUNTA: **COMO CONCEBER O PLANO?** CÁLCULO PARAMÉTRICO ÚNICO *VERSUS* APOSTAS EM CENÁRIOS
TERCEIRA PERGUNTA: **COMO PRECISAR O IMPOSSÍVEL?** CONSULTA POLÍTICA *VERSUS* ANÁLISE ESTRATÉGICA	QUARTA PERGUNTA: **COMO ATUAR A CADA DIA?** EXECUÇÃO DO PLANO *VERSUS* CÁLCULO, AÇÃO, CORREÇÃO

A QUARTA PERGUNTA: "Como agir a cada dia de forma planejada?"

H: A quarta pergunta que o senhor formulou é decisiva na prática do planejamento. Como agir a cada dia de forma planejada? Se a ação se divorciar do plano, o plano é supérfluo, não é assim?

M: Concordo, e esse é um bom ponto de partida. O planejamento só é efetivo na medida em que oferece um suporte para a tomada de decisões e sua oferta é demandada e valorizada pelo decisor. Esse princípio é destruído em seus componentes no planejamento tradicional: não oferece um suporte efetivo para a tomada de decisões nem sua oferta é requerida pelo decisor. Já adiantei que há algumas exceções na América Latina, mas esse é o panorama geral. Talvez seja adequado comentar que as exceções referem-se ao caso em que os escritórios de planejamento assumiram diretamente funções executivas ou operacionais, contradizendo o conceito de estado-maior. Nesses casos, tais escritórios são temidos pelo seu poder, mas não são respeitados pela qualidade de seus planos nem por seus critérios correntes de planejamento. O ponto-chave consiste em entender que o planejamento é o resultado de uma mediação entre o *conhecimento* e a *ação*. As respostas às três primeiras perguntas desta conversação apontam para a teoria e métodos para *acumular conhecimentos* antes de agir: identificação e seleção de problemas, explicação situacional dos mesmos, planos por problemas com cenários, planos de contingência, análise de confiabilidade do plano e análise estratégica. Essas três primeiras perguntas correspondem aos três primeiros *momentos* da dinâmica do processo de planejamento situacional.

O *momento 1* é o *momento explicativo*. Trata de compreender a realidade identificando os problemas que os atores sociais declaram. Trabalha nos tempos verbais *foi, é* e *tende a ser*. Seu propósito é explicar a realidade do jogo social, e para isso usa a análise situacional. Começa com a enumeração e seleção de problemas, a análise do macroproblema e a identificação dos atores relevantes, e termina com a explicação sistêmica de cada problema através da técnica do *fluxograma situacional*. A partir dessa análise, constrói a *árvore explicativa* e seleciona os *nós críticos* de cada problema. Essa é a primeira forma de acumulação de conhecimentos.

O *momento* 2 é o *momento normativo-prescritivo*. Trata do modo como se formula o plano, e trabalha com a forma verbal do *deve ser*. Seu objetivo é produzir as respostas de ação em um contexto de incertezas e surpresas. Aqui é o ponto no qual se baseia a grande aposta do plano e todas as *apostas parciais* por

problemas e por nós críticos ou subproblemas. Começa com o desenho prévio das operações e a avaliação prévia das *variantes*, *invariantes* e *surpresas* próprias do plano global e de cada problema, a formulação de cenários e planos de contingência e a orçamentação das operações exigidas em recursos econômicos. Tudo isso é sintetizado em *árvores de apostas* para cada problema e na *árvore da grande aposta do plano.* Como apoio a esse processo, trabalha-se com um *Banco de Operações,* que inclui dois tipos de módulos: as operações do plano e as operações na etapa de pré-processamento que ficam como reservas para alimentar qualquer ajuste ou mudança do plano. Na dinâmica do PES, o plano não é artesanal, é *modular* e é formulado e reformulado constantemente, armando módulos processados, como forma de acumulação de conhecimentos.

O *momento* 3 é o *momento estratégico.* Trata do modo de examinar a viabilidade política do plano e do processo de construção de viabilidade política para as operações não viáveis na situação inicial. Seu propósito é formular propostas estratégicas para tratar as operações como um processo de produção política em parte cooperativa e em parte conflitiva. Começa com a análise da *matriz de motivações* para definir a alienação dos atores com respeito às operações e identificar as operações e atores conflitivos, prossegue com a enumeração do VRC *do jogo* pertinente a cada problema, a construção da *matriz de vetores de peso* e culmina com a *análise de trajetórias de construção de viabilidade.* Essa é a terceira forma de acumulação de conhecimentos. Quando um problema passou por esses três momentos, só mudou o conhecimento que a equipe de governo tem sobre o mesmo, mas a realidade continua à espera da ação. Daí a importância da *mediação* entre o conhecimento que se acumula nos três momentos mencionados e o quarto momento da ação.

O *momento* 4 é o *momento tático-operacional.* Trata da *ação* com o suporte do plano. Tem a finalidade de criar um processo contínuo, sem rupturas, entre os três momentos anteriores e a ação diária. Trata também de recalcular o plano e de aprimorá-lo de acordo com as circunstâncias do momento da ação e do detalhe operacional que a prática exige.

No planejamento tradicional, fala-se da execução do plano. Isso é um simplismo, porque só se executa aquilo que os gerentes julgam que pode ser executado. As ideias do plano não se executam até que alguém complete seu processamento tecnopolítico com o detalhamento operacional exigido pelo sistema administrativo. Mas, nem esse detalhamento operacional produz-se

espontaneamente, nem os gerentes estão num vazio de ação à espera dos planos, porque estão sobrecarregados pela agenda diária infestada de pequenos problemas, e enredados em centenas de entraves burocráticos. O espaço da ação está sempre ocupado pelas rotinas, pelas urgências e pela improvisação. Se o plano é executado deve, em primeiro lugar, deslocar, pelo menos em parte, o espaço ocupado pela improvisação, pelas urgências e pelas rotinas. E, para isso, a preliminar é que exista uma *demanda real* por planejamento.

O drama do momento 4 é esse: em nossos sistemas de governo *não há demanda por planejamento,* porque ninguém cobra o desempenho em função de planos, e os gerentes não têm tempo para planejar, porque os processos de gestão pública são tão deficientes que tudo o que deveria ser normal tem de ser tocado como se fossem emergências. Nesse quadro, a ação dissocia-se do planejamento. Planeja-se o que não se faz e faz-se o que não se planeja. O resultado é evidente: a acumulação angustiante dos problemas e a incapacidade dos governos para manejar seu balanço de gestão política. No PES, dizemos que nenhum governo pode ser melhor do que as ferramentas de trabalho que conhece e aplica. O tema da última pergunta, assim, é a *ação* e seus resultados ante o olho crítico da população.

H: Comecemos com a ação do governo. O que se espera da ação do governo?

M: No método PES, os resultados da ação do governo são registrados em três balanços:

– o *Balanço de Gestão Política* (I) sintetiza os resultados positivos e negativos alcançados no âmbito específico que dá ou nega resposta às *demandas políticas* dos atores sociais e da população em geral. Refere-se à ação do governante que incide sobre a qualidade da democracia, ao respeito aos direitos humanos, à distribuição do poder que descentraliza e logra um equilíbrio de governabilidade nas diversas instâncias de governo, ao apego às regras de ética, à eficácia e à rapidez da justiça, à manutenção da legitimidade e da legalidade do governo, ao prestígio dos partidos políticos e do Congresso Nacional, à distribuição de renda, ao nível geral de qualidade da democracia e aos efeitos de tudo o que foi mencionado sobre a imagem do governante e a adesão que alcança dos atores sociais e da população. O recurso crítico escasso para manejar esse balanço é o *poder*;

– o *Balanço Macroeconômico* **(II)** registra, em seus benefícios e custos, as consequências políticas do manejo macroeconômico e os resultados econômi-

cos alcançados nas condições políticas vigentes, dentre os quais se destacam o crescimento econômico, o emprego, o bem-estar material, o equilíbrio do comércio exterior e a taxa de inflação. O critério central para a gestão desse balanço é a eficácia macroeconômica no período de governo. O recurso crítico escasso para administrar esse balanço são os *meios econômicos*;

– o *Balanço de Intercâmbio de Problemas Específicos* (III), por sua vez, refere-se ao saldo de efeitos políticos positivo ou negativo gerado pelo enfrentamento dos problemas específicos valorizados pela população, como água potável, habitação, transporte urbano, eletricidade, telefones, segurança pessoal, educação, saúde básica, saneamento urbano, recreação, etc. O critério central no manejo desse balanço consiste em manter os marcadores dos problemas (VDP) dentro de metas aceitáveis. Os recursos críticos escassos nesse balanço incluem o poder político, os recursos econômicos e, principalmente, as *capacidades gerenciais.*

O Balanço Global do governo é construído mediante a agregação de sinais positivos ou negativos dos três balanços anteriores.

Na análise desses balanços, o PES considera dois critérios que foram, há muito tempo, assinalados por Max Weber:

(1) *eficácia formal ou técnica,* que responde à necessidade de enfrentar – com rigor e apego aos paradigmas científicos vigentes – os problemas específicos de cada balanço;

(2) *eficácia material ou política,* que responde à necessidade de considerar que o poder político é um recurso escasso que não deve ser consumido até o limite dada a adesão infantil e tecnocrática ao primeiro critério, pois a perda do poder político pode levar, em seu extremo, à própria derrota do critério técnico baseado nas teorias científicas.

Ambos os tipos de eficácia estão fortemente inter-relacionados. A ineficácia política conduz, com o tempo, à ineficácia técnica.

H: Sua teoria afirma que a baixa capacidade dos governos na América Latina pode ser sintetizada no fato de as equipes dirigentes não saberem administrar os três balanços que o PES propõe. Ou se concentram no balanço I, com desconhecimento do manejo econômico e dos problemas específicos do balanço III; ou manejam o balanço II com critério exclusivamente técnico, em detrimento dos balanços I e III. Suponho que o senhor argumenta que isso se deva à debilidade das ferramentas para o processamento tecno-

político dos problemas. Minha síntese está correta? Por que um governo pode ser deficiente?

M: Um governo pode ser deficiente por três razões:

(1) porque caminha na *direção errada* por causa da má seleção do projeto de governo ou por não saber corrigi-lo a tempo; isso pode ter origem em uma deficiente *seleção de problemas,* por sua vez causada pela falta de uma *grande estratégia* ou de um bom sistema de avaliação do andamento do governo; nesse caso, suas decisões não chegam ao alvo das aspirações e necessidades cidadãs, não aproveitam as potencialidades do sistema nem enfrentam as ameaças colocadas às conquistas já alcançadas;

(2) devido a um *processamento tecnopolítico* deficiente do projeto escolhido, sem a devida consideração situacional dos aspectos políticos e técnicos, o que leva ao pagamento de um custo político ou econômico excessivo para cada decisão;

(3) porque o *gerenciamento por problemas e operações* é deficiente e, por isso, é baixa a capacidade de execução das decisões.

A primeira causa nos diz que um governo não pode ser melhor que a sua seleção de problemas. Esse é o seu teto, alto ou baixo, segundo a qualidade dessa seleção. Mas o governo pode ser pior que a sua seleção de problemas, se não aproveitar esse limite potencial, em razão de um processamento tecnopolítico deficiente. Assim, a segunda causa pode somar-se ou subtrair-se à anterior. Um processamento tecnopolítico dos problemas, de alta qualidade, contribui para alcançar o teto da primeira causa, mas se esse processamento é ruim, não há limites para a má gestão, ainda que a seleção de problemas seja adequada. A terceira causa tem como teto a segunda e indica a capacidade gerencial de realizar com eficiência e eficácia as decisões tomadas, que é o que conta, em última instância, dentro do espaço de eficácia possível determinado pelos dois primeiros critérios.

O critério de síntese para avaliar o andamento de um governo é o *balanço global* de sua gestão em uma situação concreta. Esse balanço global sintetiza os três balanços parciais. Cada balanço tem no *débito* o custo político da ação ou inação sobre os problemas que afligem a sociedade, e no *crédito* os benefícios políticos produzidos com a dita ação ou omissão. O esquecimento de algum dos três balanços indica inevitavelmente uma má seleção de problemas.

H: Como operam esses três balanços?

M: Cada problema selecionado pelo governante em seu projeto de governo

tem um balanço planejado e um balanço resultante da ação prática. O balanço de cada problema, por sua vez, compõe-se dos três balanços mencionados. Alguns desses problemas podem resultar num balanço negativo; outros, em um balanço neutro ou positivo. O impacto conjunto dos balanços de cada problema produz o balanço global de governo. O acerto da decisão que seleciona o modo de enfrentar *um* problema particular baseia-se no processamento tecnopolítico desse problema, como uma *parte do todo.* Em contrapartida, a racionalidade do conjunto das decisões acumuladas sobre todos os problemas *abordados* ou *esquecidos* até uma data concreta, no processo de governo, depende do *sinal do impacto* resultante desse conjunto sobre o balanço global de gestão. Esse saldo da gestão pode ser positivo ou negativo, segundo o predomínio do impacto dos *problemas-carga* ou dos *problemas-benefício* no conjunto da ação governamental. Podemos pagar um custo político alto por um ou alguns problemas por algum tempo, mas nunca por todos, durante todo o período de governo. Os *problemas-benefício* devem pesar mais do que os *problemas-carga* para que se alcance um balanço global positivo, e essa é a meta de todo governo em qualquer circunstância. Nessa análise, não importa somente o saldo atual do balanço global, mas, principalmente, sua projeção até o final do governo.

H: Quem calcula os balanços por problemas e o balanço global?

M: Essa é uma das funções do que o PES chama de *Unidade de Processamento Tecnopolítico* (UPT), que é uma pequena assessoria muito próxima do presidente da República. Essa unidade deve fazer as projeções desses balanços e depois verificá-los na prática. Mas, para evitar a cegueira e a autoavaliação satisfatória, segundo a ótica exclusiva do governante, são necessárias as avaliações populares e as avaliações pelos atores sociais. A cidadania é o juiz que avalia, no presente, o impacto da gestão do governo, e nunca se deve perder de vista a necessidade de calcular, cada dia, esse balanço, de projetá-lo até o fim do governo e de avaliar suas causas e consequências.

Para alcançar uma gestão de governo exitosa, deve-se resolver o problema temporal que muitas vezes nasce da defasagem, no tempo, entre a *eficácia técnica* e a *eficácia política* durante o período de governo, o que cria contradições intensas e comuns. Por exemplo, a política econômica no balanço II pode ser eficaz no plano formal ou técnico e, temporalmente, altamente ineficaz no plano político, até depois do período de governo. O bom processamento técnico de um problema não garante sua eficácia política, e pode se tornar, por certo tempo

e em curto prazo, uma *carga política,* se isso acarretar severos sacrifícios para a população. Por sua vez, um processamento técnico deficiente ou irresponsável pode trazer benefícios políticos a curto prazo e, com o andar do tempo, passar a ser uma carga.

H: Sua proposta é muito interessante, porque matiza a política com a técnica, seja pela natureza de cada um dos três balanços parciais, seja pela aplicação dos critérios de eficácia formal e material de Weber. Quer acrescentar algo mais sobre o manejo dos três balanços?

M: Sim, cada balanço é como um *cinto.* São três os cintos de governo, não apenas um. O princípio fundamental é o de compensar o aperto de um cinto com o afrouxamento dos outros. Isso é muito importante, porque no sentido comum tecnocrático diz-se, com muita segurança, que, se a situação é difícil, é necessário *apertar o cinto.* Isso é falso por duas razões. Primeiro, porque são três cintos. Segundo, porque a pior coisa que um governante pode fazer é apertar os três cintos ao mesmo tempo. A arte e a técnica de governar consistem em produzir, mediante compensações, um *balanço global positivo.* O déficit no balanço técnico, com o passar do tempo, leva a um déficit no balanço político, porque no final deve-se pagar o custo político do desastre técnico. Mas, no curto prazo, um balanço positivo no balanço técnico também pode conduzir a um déficit político, se se levar o critério técnico além das possibilidades de assimilação política pela população e pelas forças sociais. Naturalmente, a pior opção para um governante é aquela que, além de ser tecnicamente ineficaz, ainda é politicamente custosa.

H: Qual é o custo do um mau manejo dos três cintos de governo?

M: Se um governante, por improvisação, negligência ou incapacidade, tem um déficit nos três balanços de gestão, inevitavelmente desacumula poder e perde prestígio. O custo dessa perda, além de certo limite e por uma ou outra via, é a queda do governo. Não basta manejar bem *um* dos balanços, porque isso significa algum tipo de *barbarismo* que produz custos desnecessários. Tampouco é necessário e eficaz estar simultaneamente em déficit nos três balanços, porque isso é indício de desgoverno. O custo político da gestão global do governo não deve superar os benefícios políticos agregados dos três balanços. Esse é um princípio básico da arte-ciência da política.

Por isso, a arte da política, com o auxílio do processamento tecnopolítico, busca a maneira de compensar os efeitos desses três balanços, para obter, em

cada período crítico do processo de governo, um balanço político global positivo, dentro das restrições que um bom ou razoável manejo da racionalidade formal ou técnica exige.

A qualidade do processamento tecnopolítico é crítica para produzir um balanço global positivo de governo e, geralmente, as deficiências mais notórias referem-se a: (1) mau processamento tecnopolítico em cada problema parcial; (2) defasagem excessiva no tempo entre custos e benefícios políticos em cada problema; e (3) ausência de avaliação global e permanente do balanço global de gestão do governo, para que se aplique oportunamente o critério de compensação entre os problemas e entre os balanços parciais.

H: Mas não há em sua recomendação um certo perigo de cair no populismo, de agradar sempre a população no presente?

M: Não, de modo algum. Esse é um mal-entendido. Compensar os três cintos não significa soltá-los ao mesmo tempo e irresponsavelmente. A eficácia e seriedade da gestão pública exigem o enfrentamento dos problemas-carga e o governante não deve evitá-los. Postergar os problemas-carga e deixá-los crescer alivia um pouco o balanço de hoje, mas gera uma hipoteca presente que deve ser paga no futuro com custos excessivos. Não é eficiente dar voltas em torno de problemas. Mas a gradação no tempo e a intensidade do enfrentamento devem ser calculados em relação à perda admissível de capital político e em relação ao limite mínimo de governabilidade capaz de manter a estabilidade do governo e capaz de gerar um processo de recuperação desse capital. Nunca é necessário apertar os três cintos e sempre há a possibilidade racional das compensações, porque cada balanço requer o manejo de um diferente *recurso escasso*. Se um governante não pode distribuir benefícios econômicos porque passa por um período de restrições econômicas, pode distribuir poder, democracia, justiça, equidade, honestidade e transparência, bens que só exigem recursos de poder. Se o governante tem esse poder, não deve desperdiçá-lo por inação ao manejar o primeiro balanço, pois o mau manejo dos três balanços pode levar a perdas de todos os tipos de recursos no vetor peso do governante. E, logicamente, quando não se tem nem poder político nem recursos econômicos é impossível administrar os cintos de governo. A pior gestão política é aquela que consome o capital político do governante sem alcançar os resultados anunciados e perseguidos, e isso pode ocorrer por uma deficiente gestão política. A *pior gestão técnica* é aquela que, por não medir os custos políticos,

fica inacabada e deve retroceder porque consumiu, de maneira incompetente, o capital político que lhe dava sustentação. A *pior gestão política* é a que restringe o manejo do primeiro cinto ao nível de escassez dos recursos econômicos e então aperta os dois primeiros cintos: o primeiro por incapacidade do governo, e o segundo por necessidade.

Em síntese, o problema está no fato de que sem um bom planejamento é muito difícil administrar bem os três cintos de governo. Ou seja, sem que a ação seja *mediada* pelo conhecimento.

H: O senhor propõe que o presidente disponha de um *staff* assessor que administre constantemente esses três balanços. Essa é a chamada UPT *(Unidade de Processamento Tecnopolítico),* que dizem funcionar muito bem no departamento de Risaralda, na Colômbia. Mas isso implica uma revolução no gabinete do presidente, que me parece tão necessária quanto difícil. Agora entendo a base da sua crítica ao gabinete do presidente e porque usa termos tão duros. De fato, em comparação com o que o senhor propõe, são muito primitivos. A chave, segundo suas palavras, está na mediação entre o conhecimento e a ação. Onde se expressa essa *mediação* entre o conhecimento e a ação, e de que depende?

M: A existência dessa mediação reflete-se, como em um espelho, na agenda do dirigente. Ali é indicado o uso do *tempo* do dirigente e a seleção de seu *foco de atenção.* Ali fica patente sua seleção de problemas. Quando não há essa mediação, ou se for muito deficiente, a agenda mostra duas características bem estudadas: (1) no máximo 4% do tempo das 24 horas diárias do dirigente é dedicado ao que é *importante* para o manejo dos três balanços; e (2) de 95% a 100% das propostas importantes para a decisão chegam aos dirigentes como *mal-estares ou problemas deficientemente processados,* incluídos os 4% já referidos. Em outras palavras, o dirigente aproveita bem, na melhor das hipóteses, 5% dos 4% de seu tempo. O conceito de propostas de decisão deficientemente processadas é muito importante e significa, no extremo inferior, que se trata de mal-estares, quer dizer, de problemas não bem formulados e sem propostas claras de solução; no extremo superior trata-se de problemas com bom processamento técnico, mas sem um adequado processamento político ou jurídico, ou com bom processamento político e inadequado processamento em outros campos relevantes. Isso significa que a máquina executiva, que delibera e produz decisões, é de baixa qualidade e com grande tendência à ineficácia,

à ineficiência e aos erros. Sem um bom *menu diário de decisões* (MDD) é impossível administrar os três cintos de governo. Um dirigente que só aproveita bem menos de 1% de seu tempo realiza má gestão, ainda que trabalhe 18 horas por dia.

H: O senhor afirma que o bom planejamento revela-se no dia a dia, no MDD do presidente. E como se elabora o MDD, em nossas organizações?

M: Ele é elaborado exatamente pela qualidade dos processos que constituem a mediação entre o conhecimento e a ação. Essa qualidade exige: primeiro, que existam condições para que haja demanda por mediação, e isso depende da existência de um sistema exigente e rigoroso de petição de contas pelo desempenho; segundo, que haja suficiente qualidade em certos sistemas-chaves do aparelho de direção, tais como: processamento tecnopolítico, planejamento estratégico, grande estratégia, manejo de crises, monitorização, orçamento por programas, gerência por operações e treinamento. Quando não se preenche a primeira condição, *não há demanda* por planejamento nem estímulo para que existam os sistemas mencionados na segunda condição, ou seja, a mediação não tem demanda real. Por sua vez, quando não se cumpre a segunda condição, não pode haver qualidade na *oferta de mediação* e, portanto, os sistemas tradicionais não podem competir com a improvisação, as emergências e a rotina. Nas condições assinaladas, a agenda e o MDD dos dirigentes enchem-se de rotinas, emergências, mal-estares e improvisações, porque esses têm mais força e maior capacidade prática que o planejamento tradicional.

H: Sua afirmação de que não há demanda por planejamento parece muito acertada. No entanto, ainda não entendo por que um político inteligente prefere a improvisação ao planejamento. Poderia comentar esse ponto?

M: Farei mais que um comentário, porque estou muito interessado em explicar o ponto em que se enraízam as vantagens da improvisação sobre o planejamento tradicional, já que, por alguma razão forte, a improvisação domina na prática. Em primeiro lugar, algumas vantagens provêm do contexto em que se desenvolve o jogo institucional latino-americano. Em segundo lugar, certas vantagens baseiam-se no fato de que a capacidade de improvisação é muito democrática, uma vez que todo ser humano inteligente a possui. E em terceiro lugar, as vantagens da improvisação referem-se às deficiências notórias do planejamento tradicional. Creio que vale a pena analisar em separado cada uma dessas três causas, porque as duas primeiras têm peso igual em relação ao mé-

todo PES. A *influência do contexto* em que se dão as práticas de governo na América Latina facilita a improvisação e desvaloriza o planejamento, porque o aparato do setor público configura um sistema macro-organizativo de *baixa responsabilidade.*

O qualificativo "de baixa responsabilidade" significa que ninguém cobra de ninguém contas sistemáticas quanto ao desempenho no cumprimento de seus compromissos, quanto às apostas feitas no plano *ou,* simplesmente, quanto aos *resultados* alcançados, na falta de planos, em relação às promessas eleitorais. Por consequência, em relação aos três balanços de governo, dá no mesmo tanto a eficiência quanto a ineficiência do governo, tanto a eficácia quanto a ineficácia, tanto a qualidade sistemática do planejamento quanto o simplismo da improvisação. Em outras palavras, em um sistema organizacional de baixa responsabilidade, não há demanda por planejamento e não há *exigências externas* ao próprio sistema político sobre a qualidade da gestão pública. O sistema político, expresso nos partidos políticos, se autossatisfaz com *critérios internos* de avaliação, tais como o controle dos cargos públicos, o crescimento relativo do partido, as oportunidades de negócios e o poder e proteção outorgadas pelo controle do aparelho do Estado. Nessas circunstâncias, a população não pode cobrar o governo, porque não possui mecanismos, salvo o ato de votar, para fazer valer suas demandas. O governo só recebe pressões e controles de parte das estruturas partidárias e dos grupos de pressão com capacidade para manipular as eleições, e os critérios de avaliação interna só secundariamente consideram os interesses da maioria da população. Nessas circunstâncias, não há um espaço sério para o desenvolvimento dos sistemas de alta direção, dentre eles o de planejamento. A improvisação não tem oposição.

A *facilidade da improvisação* é algo óbvio. Qualquer um pode improvisar a partir de uma profissão universitária, da experiência e do conhecimento prévios. A improvisação está ao alcance de todos, não requer treinamento nem conhecimento especiais e alimenta a soberba do homem prático. Utilizo o termo 'homem prático' com o significado de menosprezo pela teoria, excessiva confiança na experiência e submissão à ignorância de segundo grau (não sabe que não sabe). A improvisação reforça o ego do homem prático que vê nos métodos de planejamento uma ameaça a seu poder e a seu prestígio, ou uma ferramenta um tanto infantil e inocente. Em contrapartida, o planejamento, in-

clusive o tradicional, exige conhecimento especializado. A improvisação é a prática natural nos partidos políticos e esses partidos são os que preenchem as principais posições de poder no governo. Portanto, a improvisação está a favor da corrente dos fatos, e o planejamento implica uma mudança no estilo de fazer política e de governar.

Por último, as *fraquezas do planejamento tradicional* dão valiosíssimas vantagens à improvisação. A improvisação tem quatro qualidades essenciais em relação ao planejamento tradicional: (1) é *flexível e adaptável* à realidade, já que não se apresenta com uma proposta formal e é feita a cada momento; (2) é *oportuna,* porque age sem formalismos e em alta velocidade, enquanto um plano demora um ou dois anos para ser produzido e quase nunca pode ser revisto; a improvisação está sempre presente quando é necessária, com suas propostas; (3) é *variada,* porque suas fontes de produção estão dispersas em muitos lugares do aparelho público e do sistema social, enquanto o planejamento tem suas fontes concentradas nos escritórios de planejamento; e (4) é predominantemente *situacional,* ainda que muitas vezes também possa ser tecnocrática, já que o improvisador não age, em geral, movido por uma teoria ou técnica, mas com base em uma experiência matizada por uma grande variedade de critérios. Em outras palavras, a improvisação adapta-se melhor ao modo de raciocinar de um político, já que o planejamento tradicional, por seu apego ao modelo I, determinista, torna-se muito artificial para os atores reais acostumados a lidar com a incerteza e com as surpresas.

H: Em síntese, sua opinião é que o planejamento tradicional nunca suplantará a improvisação, não é assim?

M: Certo, mas devo fazer dois comentários. Primeiro, é óbvio que o planejamento tradicional está agonizante e isso lhe tira a força para lidar com a improvisação. Segundo, as relações entre planejamento e improvisação não são de incompatibilidade absoluta, mas relativa. O que conta é qual domina o outro, e não qual exclui o outro. Explico-me. O bom planejamento requer, no momento da ação, uma dose de improvisação para ser prático. O problema consiste em estabelecer se a improvisação é um tecido necessário, dominado pelo planejamento no momento 4, ou se a improvisação domina o sistema de deliberações e tomada de decisões. O planejamento não pode existir sem uma certa dose de improvisação. Como dizia o general von Moltke em suas preleções na Academia de Guerra da Alemanha: "não há plano que resista ao contato com o inimigo". O

momento da ação sempre exige novo cálculo ou adaptação do plano às circunstâncias de momento e um detalhe operacional que só se avalia na imediatez da prática. Por essa e outras razões, a cultura do planejamento é muito importante, já que a qualidade da improvisação indispensável depende dela.

H: Professor, acaba de me ocorrer agora uma importante questão. Se não há demanda por planejamento em nossos sistemas de *baixa responsabilidade,* como o senhor os chama, não há demanda nem pelo velho nem pelo novo planejamento. Como pode ser melhorada a qualidade da gestão pública?

M: Estava esperando essa pergunta. Mas quero situar sua questão em um contexto mais amplo antes de responder. Um sistema organizacional de baixa responsabilidade é um *sistema de mediocridade ultraestável,* que não tem estímulos para elevar sua qualidade nem aceita as imposições da modernização. Em meu trabalho sobre a *Teoria das Macro-organizações* desenvolvi com amplitude essa teoria. É algo muito interessante. Um sistema organizacional de baixa responsabilidade é um sistema satisfeito com sua mediocridade e possui um sistema imunológico forte, que lhe permite rejeitar os implantes incompatíveis de modernização. De modo que não só não há demanda por planejamento, como também o sistema defende-se e rejeita a modernização do planejamento. Tampouco trata-se somente da rejeição ao planejamento moderno, mas também da rejeição a qualquer tipo de modernização que trate de tirar o sistema organizacional de seu ponto de mediocridade ultraestável.

H: É uma afirmação surpreendente para a qual certamente o senhor tem fundamento.

M: Sim, tenho sólidos fundamentos que me permitem dizer que, salvo estratégias muito especiais, é impossível modernizar o aparelho público latino-americano.

H: É muito contundente, professor.

M: Sou contundente apenas para traduzir em teoria algo que a realidade mostra de forma contundente. O senhor conhece alguma experiência exitosa de modernização do aparelho público em nossos países?

H: Bem, foram feitos muitos esforços...

M: Não, não estou falando de esforços, estou falando de resultados. Deixe-me explicar-lhe com mais detalhe esse ponto crucial. Podemos pensar em duas estratégias polares de reforma:

(1) a *estratégia horizontal* que tenta modernizar um sistema para todos os órgãos do setor público (reforma do sistema de pessoal, de contabilidade, de planejamento, de orçamento, de compras, etc.) e que gradua progressivamente a modernização, avançando sistema por sistema: essa tem sido a prática tradicional dos especialistas em administração pública;
(2) a *estratégia vertical* de reforma radical e seletiva de *uma organização* em todos os seus sistemas relevantes. A história das reformas por sistemas na América Latina demonstra que as reformas horizontais degradam-se antes do segundo ano e retornam ao nível operacional primitivo de suas práticas reais. A razão é muito simples. Se reformamos o sistema *a* com um nível de exigência de qualidade que os sistemas *b* e c não demandam nem podem abastecer, o aparelho organizacional se defenderá *aceitando formalmente* a reforma (leis, regulamentos, organogramass etc.), mas *rejeitando suas práticas de trabalho* por serem inúteis para o jogo organizacional real. Tal reforma será qualificada como teórica, não prática ou muito complexa. A solução mais fácil é aceitar a aparência da reforma e relegá-la ao cumprimento de funções *rituais* ou *simbólicas*. Com esse sistema de reformas horizontais, as agências internacionais de cooperação técnica têm desperdiçado milhões de dólares. A título de exemplo, veja-se o que hoje resta de tais reformas no campo do planejamento, orçamentos, planos de carreiras, administração de pessoal, etc.

A estratégia de reforma vertical também não está isenta de dificuldades, mas tem a vantagem de que o dirigente de uma instituição pode *impor a si mesmo um sistema de responsabilidade* que o sistema macro-organizativo não lhe exige e, por essa via, é possível reformar completamente uma instituição. Em nossa experiência com reformas verticais do governo do Estado de Zulia, na Venezuela, de alguns partidos políticos, do Departamento de Risaralda, na Colômbia, etc., pode-se ver que tudo começa a mudar quando a direção máxima muda de mentalidade e estabelece um sistema exigente de cobrança e prestação de contas por desempenho. No entanto, a estratégia vertical pode ser aprisionada pelas regras do macrojogo institucional. Com efeito, a instituição modernizada pode produzir e exigir uma qualidade de produção que as outras instituições não demandam nem podem oferecer. Nesse caso, tudo depende do peso da instituição reformada para impor, ao resto do sistema que opera com baixa responsabilidade, o respeito à autonomia de seu próprio sistema de alta responsabilidade.

H: Por que a reforma vertical é melhor?

M: A base teórica das vantagens da reforma vertical sobre a horizontal está na diferença de força entre dois tipos de relações, que operam de maneira diferente em ambos os tipos de reformas:

(1) as *relações intersistêmicas,* que atuam como poderosa força negativa na reforma horizontal;

(2) as *relações interinstitucionais,* que são mais frágeis mas atuam com força negativa na reforma vertical.

Com efeito, as relações intersistêmicas são relações entre demanda e oferta. Assim, um sistema modernizado:

(1) gera demandas aos sistemas não reformados, que esses não podem solucionar com a oferta correspondente;

(2) produz ofertas de qualidade que os sistemas não modernizados não requerem para as suas práticas de trabalho;

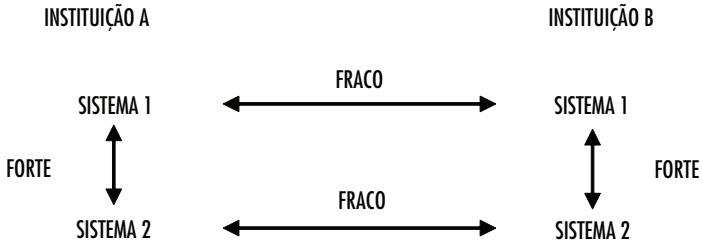
(3) cria uma pressão desigual e conflitiva entre o sistema modernizado e o sistema velho, que o sistema imunológico deste último resolve, por seu peso, em favor do nível operacional de mediocridade preexistente, dominado pelos sistemas não modernizados.

H: Dê-me um exemplo, por favor.

M: Está bem. Suponhamos que em um sistema de baixa responsabilidade seja introduzida a técnica de orçamento por programas. Nesse sistema medíocre, a gestão é rotineira e não requer análise de eficiência e eficácia por objetivos. A operacionalidade de um orçamento por programas pode sobreviver se a gestão não o requer? O orçamento por programas opera com metas e análise de eficiência e eficácia, enquanto a gestão rotineira atua por inércia. Pode prevalecer o critério renovador do orçamento por programas? A resposta é negativa. O sistema de baixa responsabilidade defende-se degradando a reforma substantiva do orçamento por programas até o nível da mediocridade preexistente do orçamento tradicional, mas admite suas formas pragmáticas e seus conceitos. Quer dizer, abre espaço para que o sistema modernizado tenha uma *função ritual,* mas nega sua *função operacional.*

H: Isto faz com que um sistema de baixa responsabilidade seja um sistema de mediocridade ultraestável muito difícil de reformar?

M: Exatamente. Por outro lado, as *relações interinstitucionais* são relações de coexistência e compatibilidade menos exigentes, que deixam maior espaço de



liberdade às reformas. Por exemplo, um bom sistema de orçamento por programa ou de planejamento estratégico na instituição A pode coexistir, sem conflitos, com um sistema de gerenciamento, orçamentos e planejamento tradicional na instituição B. O enunciado teórico é o seguinte:

(1) as relações intersistêmicas são muito mais fortes do que as relações interinstitucionais;

(2) a estratégia de *reforma vertical progressiva* por instituições selecionadas pode derrotar a estabilidade medíocre do sistema organizacional se aproveitar a debilidade das relações interinstitucionais para criar um sistema de alta responsabilidade em um departamento do sistema que se constitua na primeira ilha de modernidade.

A *reforma horizontal,* por sua vez, é interminável, incapaz de elevar o grau de responsabilidade do jogo organizacional, já que nunca tem a possibilidade de *acumular uma massa crítica de sistemas reformados.* Não pode ser progressiva. É uma tarefa de Sísifo, rei de Corinto, condenado a carregar uma pedra enorme até o alto da montanha, a qual tornava a cair assim que ali chegava.

H: O senhor sugere que quando alguém acredita que moderniza um sistema e passa a reformar o seguinte, o primeiro já se degradou e voltou às suas antigas práticas de trabalho?

M: Sim, é como tentar escrever Maria na água. Quando o senhor quer escrever o *a,* o *M* inicial já se apagou. O caminho de reformas *sistema após sistema* faz com que a velocidade de degradação do último sistema reformado seja maior do que a velocidade de modernização do sistema seguinte na cadeia de reformas. Sempre há um *só sistema* em processo de reforma, com peso fraco, em oposição a todos os demais sistemas do jogo organizacional, apoiados pelo

peso do sistema de mediocridade ultraestável. Reformar sistema após sistema é como arar no mar. Quando se inicia a reforma do sistema seguinte, o sistema reformado anteriormente já se degradou.

Em compensação, a reforma vertical muda as regras de responsabilidade para todo um departamento específico e, por esse caminho, permite que a modernização consolide-se nessa instituição em um novo nível estável de alta qualidade de gestão. Desse modo, a modernização de instituição por instituição pode acumular massa crítica inovadora e chegar a dominar todo o sistema.

No entanto, a reforma vertical não tem êxito garantido, apenas tem maiores possibilidades de êxito que a reforma horizontal. Portanto, é importante discutir as condições em que uma reforma vertical pode ser exitosa.

H: Quais são as condições para o êxito da reforma vertical?

M: Para que uma reforma vertical tenha êxito, seu dirigente supremo deve autoimpor-se regras de responsabilidade que não são exigidas pelo jogo macro-organizacional. A partir desse primeiro requisito, devem ser cumpridas, segundo minha experiência, as seguintes condições:

(1) a instituição reformada deve ter suficiente peso e autonomia para resistir às pressões interinstitucionais do velho sistema;

(2) a instituição reformada deve ter uma cabeça estável durante o período crítico da reforma (18 meses). Na época em que os governadores e prefeitos eram indicados e nomeados pelo presidente da República, foi impossível modernizar essas instituições, e algumas delas chegaram ao extremo de ter seis ou sete dirigentes diferentes em um mesmo ano;

(3) a alta direção da instituição deve encabeçar a reforma. A modernização não é delegável ao segundo escalão, já que é muito exigente em termos de exemplo e autoridade;

(4) mais do que ninguém, a cúpula da instituição deve ser treinada em técnicas de alta direção. Se a cabeça não estiver bem treinada, não pode comandar a reforma nem resistir às pressões e intrigas dos castigados ou marginalizados pelo processo de reforma;

(5) deve haver uma estratégia de reforma adequada. Isso significa:

(a) não se pode reformar normativamente; deve elaborar-se uma estratégia que considere as resistências;

(b) deve-se respeitar a sequência: estruturas mentais → práticas de trabalho ⟶ formas organizacionais; modernizar é mudar as práticas de trabalho,

e essas dependem muito das estruturas mentais e são muito independentes dos organogramas;

(c) a mudança nas estruturas mentais exige: (i) cúpula muito bem treinada; (ii) 80% do nível dirigente muito bem treinado; (iii) no mínimo 25% do pessoal operacional bem treinado, sendo preferível um terço para ultrapassar a barreira crítica da mudança;

(d) assessoria capaz de desenhar em detalhe as novas práticas de trabalho;

(e) mudança nas formas organizacionais somente na medida em que as estruturas legais e de organograma constituam um freio à mudança nas práticas de trabalho;

(f) concentração da reforma nos seguintes sistemas: (i) agenda dos dirigentes; (ii) criação de unidades de processamento tecnopolítico; (iii) reforma do sistema de planejamento para introduzir o planejamento estratégico situacional; (iv) criação de um sistema de cobrança e prestação de contas por desempenho; (v) criação do sistema de monitoramento por problemas; (vi) modernização gradual do sistema de gerenciamento por operações; e (vii) investimento em organização até a colheita da primeira cobrança e prestação de contas por desempenho. Só nesse momento dar-se-á um salto qualitativo na qualidade da direção e da gestão.

H: Em síntese, onde se enraíza o problema da modernização do Estado?

M: Numa reforma organizacional há uma relação entre três variáveis: (1) o reformador; (2) o sistema ou organização reformados; e (3) a estratégia de modernização.

O reformador tem sua capacidade para reformar determinada pelo fato de ele mesmo ser produto de um sistema de baixa capacidade de governo. Isso quer dizer que, salvo exceções, o reformador latino-americano tem fraca compreensão da teoria das macro-organizações e do planejamento estratégico moderno, e por isso sua capacidade de reformar é muito limitada.

A organização reformada pertence a um sistema macro-organizacional de baixa responsabilidade, cujas características são: (1) a manutenção de uma mediocridade ultraestável; e (2) um forte sistema imunológico de defesa contra a modernização. Portanto, o objeto da reforma tem alta capacidade de rejeição à mesma, diante de um reformador fraco.

A estratégia de reforma continuada, na maioria dos casos, tem duas características: (1) prefere-se a reforma horizontal por sistemas, nos quais o antigo

tem suas maiores forças e defesas imunológicas; e (2) as trajetórias de reformas seguem a sequência contrária à sugerida: mudança das formas organizacionais → mudança das práticas de trabalho → mudança das estruturas mentais; e, geralmente, elas não ultrapassam o primeiro momento de mudança das formas. Já disse que essa estratégia é a menos efetiva para lidar com os sistemas de baixa responsabilidade, de maneira que a estratégia dos reformadores é um espelho de sua baixa capacidade de governo.

Pelas razões apontadas, o sistema macro-organizacional de baixa responsabilidade é mais potente do que a ineficiência dos modernizadores. Sendo assim, a conclusão inevitável é a seguinte: não haverá reformas organizacionais efetivas se, em primeiro lugar, não forem reformados os reformadores. A alta direção impõe um teto à qualidade da reforma.

PERGUNTAS FINAIS

H: Antes de concluir a entrevista, gostaria de fazer-lhe algumas perguntas pessoais. Posso fazê-las?

M: Creio que sim, depende das perguntas.

H: Tenho uma pergunta que não posso guardar por muito tempo e que me provoca grande curiosidade. Por que o senhor, uma pessoa tão individualista, quase um ermitão, segundo me dizem, preocupa-se com planejamento, democracia e é de esquerda?

M: Trata-se de uma atitude diante da vida. Suponhamos, como diz hoje a maioria, que as palavras "esquerda" e "direita" já não tenham sentido. Mas, à parte os rótulos políticos, há duas posições extremas diante da vida, as quais têm validade real.

Na primeira, entrega-se a alguém, a algo ou a algum mecanismo automático, real ou imaginário, o destino de nossa vida, de nossa família ou de nosso país. Nessa primeira posição há duas possibilidades: (1) a *individualista,* na qual se produz uma forte contradição entre o indivíduo e o agregado social ao qual pertencemos, porque assumimos com paixão nosso destino no plano pessoal e o entregamos passivamente no plano da sociedade. Noutras palavras, planejamos o que queremos ser como indivíduos e lutamos duramente por isso, mas negamos a necessidade de criar um futuro no plano coletivo ou social. Agimos dominados pela crença sincera ou cínica de que se tudo vai bem para mim, deve ir bem para todos e para meu país; e (2) a *entreguista,* ou de espectador de nossas vidas, porque nos entregamos, tanto no plano individual como no social, ao que as circunstâncias decidam.

A segunda posição também tem duas ramificações: (1) a *coletivista,* que se propõe, mediante uma razão central, criar o futuro do coletivo social e considera que, para isso, deve sacrificar a liberdade de cada indivíduo cerceando sua capacidade para lutar por seu próprio destino; neste caso, a inteligência, a criatividade, a inovação e o equilíbrio do poder dependem de uma razão central que, por ser uma *razão humana autoritária de poucos,* envelhece, não pode renovar-se, é arbitrária, tem limitações e pode menos do que a inteligência descentralizada da coletividade social; e (2) a *humanista,* que julga que o homem e a coletividade de homens em sociedade não podem, nem querem, renunciar à liberdade de criar seu futuro, porque há maiores possibilidades de êxito se o planejamento individual, para ganhar espaços de bem-estar e liberdade, somar-se ao planejamento social, criando macrocondições que colaboram para a primeira e corrigem seus

excessos. Acredito que primeiro somos indivíduos e depois coletividade social, mas o destino de ambos é comum, como o é também a capacidade de desfrutar o bem-estar. Um homem superior, com valores éticos sólidos, não pode subjetiva e objetivamente desfrutar sua riqueza em meio à pobreza.

Acredito no planejamento, tanto por razões técnicas como por ideológicas. Minhas *razões técnicas* apóiam-se no fato de que, se o futuro sempre será desconhecido para nós, arrebatemos parte de suas incógnitas fazendo algo para *criá-lo.* Aquele que planeja novos caminhos pode percorrê-los melhor, mesmo quando as circunstâncias alteram parte significativa de seus planos. Dito de outro modo, podemos enfrentar melhor o futuro se nós mesmos formos em parte seus criadores. Minhas *razões ideológicas* são sustentadas pelo ideal do equilíbrio social, da igualdade e da verdadeira democracia. Num mundo assolado por desigualdades extremas, não vejo nenhuma razão para deixar de preocupar-me pelo planejamento ou deixar de ser de esquerda. Hoje está na moda ser neoliberal. Não me interesso pelas modas e divirto-me muito mais em contrariá-las. Além disso, estou seguro de que será uma moda muito passageira, porque ela está marcada por sua incapacidade de resolver os problemas sociais e dominada por uma onda de individualismo que é cega às necessidades da imensa maioria da população latino-americana. Além disso, acredito que há um abismo entre os intelectuais e os atores reais do neoliberalismo que mais parecem tubarões sempre insatisfeitos. Não vejo futuro para essa moda, mas ela deixará algo positivo: um maior respeito pelo mercado e pela concorrência, que esquecemos durante muitos anos, nesta região.

Retomando ao plano pessoal, é verdade que sou uma pessoa pouco sociável e tenho boa capacidade para desfrutar a solidão e a reflexão, mas isso não tem nenhuma relação com minha consciência, que me obriga, como parte integral da minha vida, a ter preocupações sociais. E essas preocupações estão confirmadas por minhas pesquisas e pelo que vejo na vida. No entanto, percebo, no futuro, uma aproximação das distintas posições ideológicas e uma distância menor entre as ciências e a ideologia. O que aconteceu no mundo conferiu maior preocupação social aos empresários inteligentes e uma maior preocupação pelas ciências nos partidos progressistas.

H: Perdoe-me, professor, mas, se o entendo bem, o senhor afirma que mesmo um neoliberal radical tem boas razões técnicas para valorizar o planejamento. É correta minha interpretação?

M: Sim, é correta. Mas quero fazer alguns esclarecimentos. Primeiro, como não acredito nas virtudes do modelo neoliberal para nossos países, ainda que valorize com sensatez o mercado, não tenho nenhum interesse especial em convencer seus partidários sobre as virtudes do planejamento. Segundo, ainda que eu afirme teoricamente que mesmo um neoliberal amadurecido tem boas razões para valorizar o planejamento, creio que o mais importante está nos fatos, na prática. A *Policy Unit* do gabinete do primeiro-ministro da Inglaterra, uma pequena unidade de nove pessoas de alto nível, é um bom exemplo de processamento tecnopolítico de problemas, e ela foi criada por Margaret Thatcher e mantida por Major. Não faz sentido que um neoliberal latino-americano pretenda competir em radicalismo com Margaret Thatcher, rejeitando o planejamento moderno.

H: Não quero incomodá-lo, professor, mas tenho uma lista, que suponho não seja confidencial, de seus assessorados, e nela não vejo ninguém de esquerda. Na minha lista estão o governador do Estado de Zulia, na Venezuela, os governadores dos Departamentos de Risaralda e de Huila, na Colômbia, os prefeitos de Cartagena das Índias e de Valledupar, também na Colômbia, e, o fecho de ouro, o atual presidente do Equador e seu vice-presidente. Como justifica esta lista, o senhor que tanto aprecia o valor dos fatos?

M: Em primeiro lugar, nenhuma pergunta séria me incomoda desde que corresponda à verdade, ainda que seja formulada com um certo tom de ironia. Infelizmente o senhor não está bem informado e, contra a sua vontade, sua pergunta tem algo que não é verdade. Alguém lhe deu uma informação inexata. Trata-se daquilo que o senhor chamou de 'fecho de ouro'. O restante da lista está correto, e de imediato lhe darei meus argumentos. Antes de mais nada, porém, quero dizer-lhe que nunca assessorei o presidente Durán ou seu vice-presidente. Tenho grande respeito por ambos, por sua seriedade e dedicação ao serviço público, ainda que estejam distantes da minha ideologia. Treinei parte de suas equipes e eles me deram a honra de pedir um seminário de dois dias antes de assumir o poder. Realizei esse seminário. No entanto, devo dizer-lhe que dou muito pouca assessoria e dedico-me principalmente ao treinamento da alta direção, através da Fundação Altadir. A política da minha Fundação é a de não condicionar seu trabalho a identidades ideológicas. Faz tempo que deixei de ser dogmático. As únicas condições que exijo para aceitar uma assessoria são bem conhecidas, porque estão inscritas nos textos dos meus seminários, e

a única condição não escrita que me reservo refere-se a elementos éticos. Pois bem, em todos os casos que o senhor cita cumprem-se, em minha opinião, as regras escritas e não escritas antes mencionadas.

Em segundo lugar, quanto ao restante da lista, que de fato corresponde à verdade, quero dizer-lhe que tomei pessoal e conscientemente a decisão de prestar assessoria. A explicação é simples. Aqueles que mais poderiam necessitar da assessoria da Fundação Altadir, ignoram-na. Refiro-me aos chamados partidos progressistas e de esquerda. Alguns deles mantêm contatos amistosos comigo, mas nunca pediram minha assessoria, e somente em dois países, Brasil e República Dominicana, forças da esquerda solicitaram minha cooperação para treinamento. Em ambos os casos cooperei com muito prazer. Minha Fundação responde às solicitações e não se dedica à persuasão sobre a conveniência de solicitar nossos serviços. Creio que lamentavelmente o dogmatismo tradicional da esquerda continua vigorando em boa parte e se expressa pelo menosprezo intelectual pelas ciências e técnicas de governo. Portanto, minhas contribuições não são, no momento, suficientemente valorizadas pelos partidos de esquerda, que consideram que Marx é suficiente para governar. A ideologia que se desliga das ciências converte-se em doutrina, fossiliza-se, fecha seu intercâmbio com outras visões e transforma-se em uma referência para desqualificar tudo o que a contradiga e desprezar a crítica como algo que não merece exame. A doutrina é oficial, incontestável e definitiva. A doutrina é a versão senil da ideologia.

Em terceiro lugar, essa falta de interesse da velha esquerda pelas ciências e técnicas de governo é coerente com a grande derrota intelectual que ela sofreu nos últimos 20 anos. Não é somente uma grande derrota ideológica: é também uma grande derrota no campo das ciências sociais. Hoje, infelizmente, a liderança intelectual não tem um símbolo progressista. Hoje, a maioria do povo está não somente na pobreza como também sem a principal arma de luta, que são os argumentos e a ideologia. Com a morte ou o envelhecimento dos grandes líderes, envelhecem e morrem também suas ideias. Hoje a esquerda não tem nada eficaz nem novo para dizer ao mundo, e a realidade reclama, aos gritos, um novo pensamento de esquerda, que seja eficaz para governar e seja também profundamente democrático.

H: Professor, há algo que me perturba e que não compreendo bem. Se as ciências e técnicas de governo são tão vitais para elevar o desempenho

dos governos, por que esses não se interessam por elas? Isto é contraditório. Um doente de câncer com certa instrução vive lendo revistas científicas sobre as últimas descobertas sobre o assunto. Em contrapartida, o senhor descreve um quadro de desinteresse dos governos, das universidades e dos políticos pelo desenvolvimento de ferramentas que poderiam ajudá-los. Por que isso acontece?

M: Na medicina há uma relação entre ciência e prática que está mais ou menos bem estabelecida, mas que ainda não é reconhecida no campo da política e do governo. Além disso, acredito que nunca se chegará a uma relação semelhante na política, porque entre as novas ciências e técnicas de governo e a prática política há a mediação de uma dose de arte, que é muito forte. No entanto, isso não explica tudo, já que o peso das ciências não é de modo algum desprezível para o bom desempenho político. A política é uma atividade acessível a qualquer um e assim deve ser num sistema democrático. E tampouco está demonstrado que um profissional com curso universitário seja melhor político do que um operário. Essa acessibilidade necessária, junto com o peso da arte, cria a convicção de que a prática política não requer uma formação especial, que é suficiente o senso comum e o sentido puro da arte e da experiência; seria a única arte a dispensar a contribuição das ciências e das técnicas.

A outra parte da explicação talvez seja mais compreensível com uma metáfora, e refere-se à imediatez da urgência com que se exigem resultados. O senhor não pode exigir de uma pessoa que necessita ir ao toalete que primeiro aprenda a ler para distinguir qual é a porta dos cavalheiros e qual é a das damas. Na emergência, a pessoa tem de procurar outro meio, e um desses meios é arriscar: simplesmente entrar no toalete, ver o que acontece e tirar algum proveito disto. E isto é natural, porque uma coisa é a urgência de aprender a ler, e outra muito diferente é a urgência acossada pela emergência. Em nossos governos, vive-se em estado de emergência e tudo o que deveria ser normal é resolvido em pequenas crises. Não há tempo para meditar e refletir sobre os métodos de governo, porque quase nada funciona bem. Não há muita comunicação entre os que pensam e teorizam sobre as ciências e técnicas de governo e os políticos que governam. Por sua vez, a insatisfação com as ferramentas de governo é uma questão relativa a um referencial de qualidade superior. Se essa referência não estiver presente com clareza, o dirigente não tem como duvidar de sua capacidade de governo. O senhor falou de um doente de câncer com

certa ilustração. Contudo, essa é uma exceção dentre os doentes com respeito à biologia do câncer, e algo muito pouco comum entre os políticos, se nos referirmos às ciências e técnicas de governo. De modo que o pesquisador das ciências e técnicas de governo sabe que o político não sabe; mas este último, o principal afetado, não tem consciência de que não sabe. Ninguém estranha o que não conhece. Onde está a falha? Obviamente na universidade. Mais de 80% dos dirigentes políticos passaram pela universidade.

H: Sim, entendo, mas ainda há algo que me parece fora de lugar. Em todos os nossos países há elites intelectuais, cientistas destacados, escritores, artistas, pessoas capazes de valorizar e compreender a urgente necessidade de ferramentas mais potentes de governo, e esses intelectuais, em sua grande maioria, estão mais do que insatisfeitos com a política contingente de seus países e com o desempenho dos governos. Por que não lutam por uma recuperação da universidade neste campo?

M: Acredite, pensei muito nesse ponto, muitas vezes desde 1973, quando o povo do Chile pagou um preço muito alto por nossa baixa capacidade de governo. Naturalmente, quanto mais audacioso e inovador for um projeto de governo, maior é o contraste com a capacidade de governo, especialmente quando se trata de partidos formados na cultura da oposição. Creio que a explicação é complexa e só posso enunciar algumas hipóteses.

Há nos políticos, e também nos tecnocratas, a tendência de aplicar toda a ênfase no *conteúdo* do projeto de governo e esquecer as ferramentas para desenhá-lo e gerenciá-lo. Por alguma razão, não só se dissocia o primeiro do segundo, como também parece que o difícil é o conteúdo e que as ferramentas são óbvias. Creio que essa tendência é igualmente predominante entre as personalidades científicas e nos grandes artistas. Se se trata de cientistas da Biologia, da Física, da Química, que os há notáveis em nossos países, acredito que eles disponham de ferramentas suscetíveis de aperfeiçoamento, mas adequadas a seus objetivos, e parece-me natural que ponham muito mais ênfase em seus projetos de pesquisa substantiva do que na investigação metodológica. Quando se trata de grandes artistas da pintura, da literatura e da música, creio que eles também disponham de teorias e técnicas suscetíveis de aperfeiçoamento, mas ninguém pode dizer que sejam inadequadas, já que certamente não limitam a qualidade de sua produção artística. As tentativas e erros são confidenciais nas ciências naturais, e isso permite refinar gradu-

almente as ferramentas em uma cadeia de experimentos. No caso da arte, o fracasso é pago com o silêncio, não com o escândalo, de modo que a seleção natural do público também estimula o constante refinamento das ferramentas. Em contrapartida, na política é raro que alguém se atreva a experimentar e, em todo caso, a tentativa fracassada é notoriamente escandalosa e sempre atribuída ao seu conteúdo, não aos métodos que a condicionaram. Por isso, os métodos de governo estão muito atrasados, não são estimulados pela crítica e não há consciência sobre suas deficiências. John Adams, o segundo presidente dos Estados Unidos, dizia com clareza: "enquanto todas as demais ciências progrediram, a de governar marcou passo; hoje é apenas um pouco mais bem praticada do que há três ou quatro milênios". É um exagero, mas aponta para a verdade. Recordo bem de uma conversa com Pablo Neruda, meu vizinho de Isla Negra, sobre este tema. Raramente falávamos com profundidade sobre os problemas do governo do presidente Allende, e sempre a conversa resvalava para questões parciais e contingentes ou para seus projetos sobre Isla Negra. Mas, naquela ocasião, ele tocou no tema com preocupação. "Por que o governo não anda bem, Carlos? Não me fale da oposição nem dos Estados Unidos, fale-me de nós." Quando chegou ao ponto dos métodos e ferramentas de governo, especialmente grave em seu partido, ele passou ao largo, sem lhe dar importância. E note-se que Pablo Neruda não foi somente um grande poeta, mas um homem muito arguto e inteligente. De imediato, dei-me conta de que sua obsessão estava no conteúdo da ação governamental, não nas ferramentas para concebê-la e administrá-la. Voltei de novo à carga, dizendo-lhe: "O senhor não valoriza algo que um poeta, como o senhor, já tenha resolvido. Ninguém acreditaria que obras como a sua, a dos grandes pintores latino-americanos, 'Cem anos de solidão', de García Márquez, que o senhor insistiu para que eu lesse, fossem concebidas se houvesse uma grave deficiência na linguagem ou nas ferramentas de trabalho de seus autores: parece que tudo reside na criatividade, conteúdo e inspiração. A técnica está dominada. Mas no processo de governo não é assim. As ciências e técnicas de governo quase não existem, estão subdesenvolvidas e são pouco conhecidas. Nosso problema, disse-lhe, não está na essência, no que fazemos ou deixamos de fazer, mas nas teorias, métodos e técnicas que guiam nosso raciocínio para ver como vemos, fazer o que fazemos e transformá-lo em prática de governo, com as deficiências para as quais o senhor chama a atenção. A mão

Livro PES 2013.indb 131 1/10/2014 14:58:42

do governo é guiada por uma mente, e essa mente explica e faz segundo a força dos conceitos que manipula. Não podemos corrigir nossos defeitos sem corrigir nosso vocabulário, os conceitos e os métodos com que trabalhamos". Vi seus olhos brilharem como ocorria sempre que alguma coisa chamava a sua atenção. Olhou-me em silêncio durante longo tempo e não me disse nada, mas consegui intuir o que seus olhos me diziam: para isto, já é tarde. Essa foi nossa última conversa.

Compreende o quanto é difícil para uma personalidade científica ou artística entender o drama subjacente à prática política? Eles acreditam que tudo dependa do *conteúdo da ação,* não do que está antes nem depois, e não captam a relação dessa ação com as ciências e técnicas de governo. Apesar das evidências. Ainda não vi sequer uma crítica de pessoas como Vargas Llosa, García Márquez, Carlos Fuentes, Uslar Pietri, ou de algum cientista latino-americano, sobre a pobreza dos métodos de governo. Só os vejo criticar o que os governos *fazem ou não fazem.* Essa deficiência é letal, porque leva inevitavelmente ao caudilhismo ou ao tecnocratismo ou à busca do dirigente providencial que saberá o conteúdo do governo de que se necessita. Essa pessoa pode ser uma velha raposa política de prestígio, um animador de televisão, um cantor, um técnico destacado ou um militar rebelde.

H: Velasco Ibarra, Carlos Andrés Pérez, Rafael Caldera, Renny Ottolina, Jose Luiz Rodríguez, Silvio Santos, Rubén Blades, Vargas Llosa, Ronald Reagan, o comandante Chávez...

M: Eu não faria um conjunto único com todos eles, ainda que tenham em comum o fato de fundamentarem seu prestígio em atividades alheias à política. Não quero fazer alusão a pessoas, e ainda menos de um modo geral e superficial. Quero mencionar o caso da busca de um líder inspirado pela Providência justamente em razão de que ninguém atribui as deficiências de nossa democracia às ferramentas de governo. Nessa visão que critico, não importa o domínio da ciência e da arte de governo; o que interessa é a confiança, a fé de que o caudilho fará o que convém ao país. Ou seja, cada um fixa no líder a capacidade de realizar o intercâmbio de problemas que vagamente deseja, sem captar que esse intercâmbio é, seguramente, impreciso, altamente conflitivo e talvez inadequado. Não se procura melhorar as técnicas cirúrgicas; busca-se o cirurgião que nos inspira confiança. Muitos deles fracassariam igualmente no governo, porque o problema não consiste em saber o que *fazer* – sobre isso cada qual

tem seu projeto –, mas em uma questão prévia, saber como *descobrir isso* com ferramentas mais potentes; e em uma questão posterior, saber como processar o projeto de governo na prática diária.

H: Mas como o senhor explica o êxito relativo de alguns deles, como por exemplo Paz Estenssoro na Bolívia e Fujimori no Peru?

M: Não quero mencionar casos concretos, mas toda regra tem exceções pessoais e de contexto. Como um pintor primitivo realiza uma pintura genial, sem conhecimento profissional? A resposta é o gênio, pois os métodos e as teorias, às vezes, somente redescobrem o que um gênio faz na prática. Há vários casos desses na América Latina, como o de Kubitschek no Brasil. O gênio revela-se na adversidade, lutando contra um contexto adverso. É o caso dos libertadores, o primeiro deles é Bolívar. Essa é a primeira explicação. A segunda aponta para as condições, o contexto extremamente favorável que leva ao êxito, a oportunidade precisa, à sombra de uma mangueira de frutos maduros e baixos, como o primeiro governo do presidente Pérez na Venezuela. Hoje estamos em meados do seu segundo mandato, e parece-me que a diferença é notável. Uma terceira explicação está no aparato institucional, ou seja, na capacidade institucional de governo, que para mim parece decisiva no caso de Reagan e, em geral, muito precária na América Latina. Quando a capacidade institucional de governo é baixa, sua capacidade de gestão é estavelmente medíocre, ainda que esporadicamente interrompida por saltos pessoais de genialidade e estupidez. Em um país de alto nível cultural e, portanto, com boa capacidade institucional de governo, as personalidades muito abaixo ou muito acima da média contam pouco na qualidade dos resultados do balanço global de uma gestão política. Contudo, toda generalização é perigosa. O senhor tem o caso de Hitler, que, com sua personalidade, subjugou um país de sólida cultura. Contudo, parece legítimo dizer que, em última instância, o teto de qualidade de gestão de governo é imposto pela capacidade pessoal ou pela capacidade institucional de governo. Uma ou outra, em soma positiva, negativa ou compensatória. Mas essa fixação no projeto de governar que esquece a capacidade de governo não afeta apenas a população e seus caudilhos promovidos principalmente pela televisão. Algo parecido ocorre com o profissional tecnocrata em geral, e de modo muito particular com os economistas e os militares. Desesperam-se com a ineficiência e a ineficácia dos governos democráticos, seja pela indisciplina política, seja pela econômica ou por ambas, mas também não dominam as

ferramentas para fazê-lo melhor: são apenas especialistas esmagados por um mundo mais complexo do que podem compreender. O mundo da política é como o mundo da linguagem: todos têm o direito de falar mesmo que sejam analfabetos, que não saibam gramática e sequer suspeitem de algo que se chama filosofia da linguagem. Não me queixo disso. Creio que em uma democracia deve ser assim. Critico somente os políticos profissionais, por darem tão pouco valor intelectual à sua importante tarefa, chegando ao extremo de ignorá-la no mundo das ciências. Porque a política apresenta-se como o maior desafio ao nosso conhecimento, sendo, ao mesmo tempo, a mais comum e trivial das atividades humanas. E como a política e o governo têm um pé fincado nas ciências e outro na superfície da vida cotidiana, sempre há o risco de que uma parte do diálogo entre o cientista e o político desvalorize-se, como lembra o personagem de Molière, que descobre que sempre falou em prosa. Tenho muitos bons amigos políticos e acredito sinceramente que a maioria deles não espera muito da teoria política e menos ainda de algo que não sabem que existe, como as ciências e técnicas de governo.

H: Portanto, o senhor não espera muito das reuniões internacionais das chamadas personalidades...

M: Cada vez que se reúnem, fazem bonitas mas inoperantes declarações sobre a democracia, os direitos humanos, a ecologia, a educação, as ciências, a tecnologia e o sistema econômico. Redigem bem e sabem dar um tom poético aos lugares comuns. Muitas vezes essas personalidades ganharam prestígio no campo das artes e das ciências naturais. Em contrapartida, não vejo grandes figuras no campo das ciências sociais vinculadas ao governo e à organização. Não creio que essas reuniões contribuam para nada de positivo, mas satisfazem vaidades. Acredito, no entanto, que há coisas úteis por fazer. Por exemplo, seria fundamental um encontro das universidades latino-americanas para examinar e debater em profundidade o tema das ferramentas de governo. A universidade está de costas voltadas para as ferramentas de governo.

H: Desde quando o senhor vem pregando a ideia de uma Escola Latino-americana de Ciências e Técnicas de Governo?

M: Mais ou menos desde 1979, com o projeto Escolag, mas até hoje os progressos foram insignificantes. Por isso, criei a Fundação Altadir com meus próprios recursos. Desde então, faço o que posso, sem receber ajuda de ninguém. O financiamento é feito com meu trabalho.

H: Onde está a dificuldade?

M: Parte da resposta já foi dada. Mas, além disso, é preciso acrescentar que o desconhecimento de segundo grau – *não sei que não sei* – cria muita confusão e uma tendência irrefreável à imitação. Para muitos reitores e decanos, uma Escola de Governo é o mesmo que uma Escola de Administração Pública, uma Escola de Ciências Políticas, uma pós-graduação em Desenvolvimento Econômico ou uma Escola de Gestão Pública. Nesse mar de confusões, é muito difícil fazer progredir esse projeto. Quando predomina a confusão, prevalece a inércia ou recorre-se à solução *autoritária* de imitar aquilo que faz uma universidade de prestígio. Ou seja, caímos na imitação de alguma experiência externa. Mas, aqui temos três dificuldades: primeira, quem está confuso não pode distinguir o que é melhor na experiência internacional; segunda, esse é um campo em que todos têm algum atraso, só que nós, na América Latina, estamos atrás dos atrasados – nessas condições, imitar não resolve o problema –; e terceira, a melhor experiência internacional é heterogênea em qualidade. Harvard não é excelente em tudo, mas tem certas áreas de notável excelência. E essa heterogeneidade é especialmente verdadeira no campo do planejamento estratégico público e das ferramentas básicas da alta direção.

H: O senhor acusa a universidade latino-americana de atrasada!

M: Sim, é verdade. Creio que ela não é vanguarda, mas retaguarda dos governos e da iniciativa privada. Seus dirigentes não estão à altura intelectual do momento atual da América Latina. A universidade não tem liderança intelectual e por isso está de costas para os problemas de gestão pública. É uma universidade desbalanceada que melhorou muito no campo das ciências naturais e das profissões tradicionais, enquanto ignora e carece de respostas para os problemas do campo das ciências e técnicas de governo.

H: O senhor pode demonstrar que a universidade não tem qualidade no campo que discutimos?

M: Se a qualidade fosse o problema, minha crítica teria menos força. A crítica sobre a qualidade refere-se a algo que existe. Falo da completa omissão; de que as ciências e técnicas de governo são ignoradas, de que não há espaço para elas e de que essa ignorância é inconsciente, porque se confunde com aquilo que erroneamente se chama de 'escolas de administração pública'.

H: Dê-me provas, professor, porque esse é um assunto controvertido sobre o qual...

M: Não, não é controvertida a necessidade de escolas de governo, pode haver controvérsias sobre suas disciplinas, mas não sobre a importância do problema. Mencionarei uma lista de temas específicos a uma escola de governo que, salvo uma única exceção, estão ausentes nas universidades latino-americanas:

• *Análise Estratégica,* para conceber modos de construir viabilidade pública para projetos e planos de governo;

• *Análise Situacional,* para compreender o modo de abordar a realidade do jogo social e superar a falta de rigor do conceito de diagnóstico;

• *Estudo de Atores,* para oferecer ferramentas de análise dos atores do jogo social;

• *Simulação Histórica,* para entender o passado recente como um planejamento ainda aberto a outras possibilidades hipotéticas e para abrir as portas para um tipo muito peculiar de experimentação social: o jogo político;

• *Planejamento Estratégico Público,* para lidar com a incerteza e a complexidade do jogo político e econômico;

• *Gabinete do Dirigente,* para discutir cientificamente os complexos problemas de organização do gabinete do presidente, ministros e outras autoridades públicas;

• *Teoria das Macro-organizações,* para dispor de teorias que permitam entender melhor as dificuldades de modernização do aparelho público;

• *Monitoramento e Avaliação da Gestão Pública,* para compreender as contribuições da cibernética a serviço do sistema de informações sobre a gestão dos órgãos públicos e para sintonizar as antenas do governo;

• *Reengenharia de Organizações Públicas,* para oferecer ferramentas potentes de redesenho dos microprocedimentos organizacionais;

• *Administração de Conversações,* para estudar a organização como uma rede de conversações;

• *Análise de Problemas,* para compreender o modo de explicar problemas quase estruturados;

• *Estratégias e Técnicas de Negociação,* para abordar os princípios básicos da arte de negociar;

• *Técnica de Jogos,* como um tipo de simulação humana aplicada ao futuro, caso contrário ao da simulação histórica, ferramenta potente para aprender a

criar, enumerar e avaliar possibilidades, cujo ancestral é o jogo de guerra ou *kriegspiel;*

• *Análise de Grande Estratégia,* para estudar as ferramentas que permitem pensar criativamente a longo prazo;

• *Planejamento de Campanhas Eleitorais,* para aplicar o moderno planejamento estratégico ao processo eleitoral.

H: Creio que é suficiente, professor. Dos temas que o senhor assinalou só reconheço o de Estratégias e Técnicas de Negociação...

M: De fato, é a exceção que mencionei inicialmente. O senhor não pode reconhecer os demais temas simplesmente porque não existem em nossas universidades.

H: Professor, em poucos minutos o senhor censurou e praticamente desqualificou os organismos internacionais, os partidos políticos e as universidades. Não é demais?

M: Não estranhe, o senhor mesmo disse que tenho certa fama. No entanto, o que é demais não é minha opinião sintetizada em minutos, que o senhor qualificaria de exagerada, mas o que ocorreu na prática durante anos. Nos organismos internacionais, a geração de fundadores criativos foi substituída por outra de administradores burocráticos, e isso ocorreu em 40 anos. Nos partidos políticos, a liderança independente, generosa e sacrificada que permitiu a constituição fragmentada de nossos países foi substituída pelo caciquismo clientelista imitador, sem uma visão própria do futuro, e isso ocorreu em 100 ou 150 anos. Na universidade não houve degradação mas progresso desigual em paralelo com uma crescente crise organizacional e financeira; mas, em termos relativos à atual complexidade dos problemas de governo, ela está cada vez mais distante de cumprir sua missão de vanguarda intelectual.

H: Uma última pergunta, professor. Por que o senhor não está no governo do Chile, agora que a democracia foi restabelecida? Muitos de seus antigos companheiros de governo hoje cooperam com o presidente Alwyn.

M: Veja, ninguém decide participar de um governo, somos chamados. O presidente convida, como colaboradores, ministros e assessores. Ninguém me convidou para cooperar e não espero que isso ocorra, pois estou à margem da política conjuntural. Essa é a primeira razão. Além disso, não estou preparado para esse retorno, nem emocional nem intelectualmente. E a cada dia que passa

penso menos nisso e me sinto mais motivado por meu trabalho intelectual e de treinamento e assessoria. Hoje sou muito mais livre e trabalho sem tensões. Creio que estes anos na Fundação Altadir são meus anos mais felizes e produtivos. De modo que não quero mudar de trabalho. Finalmente, há muitas formas de participar ou cooperar. Recordo-me que quando estava no campo de concentração da Ilha Dawson; nos primeiros dias chegou o famoso coronel Spinoza que nos impingiu um discurso patriótico vazio, conclamando-nos a apoiar e cooperar com o governo. Disse-nos que eles cooperavam a partir do governo, dirigindo, e nós devíamos cooperar enquanto presos. Para mim isso foi uma novidade. Nunca pensei que pudesse cooperar estando preso, e isso criou-me um duplo incômodo, porque naturalmente eu não tinha nenhuma intenção de prestar minha cooperação a militares que tinham usurpado o governo com extrema brutalidade. Duplo custo: um, por estar preso; outro, por cooperar com o inimigo. No entanto, tive de cooperar à força, continuando preso até que decidissem me libertar. A ditadura decidiu e terminou arbitrariamente a minha cooperação. Depois, quando a ditadura acabou parcialmente, veio o governo do presidente Alwyn. Até agora parece-me um bom governo, dentro do que é possível, e bem melhor do que se esperava. Ninguém pediu minha colaboração e eu não vou oferecer meus serviços. Nesse caso concreto, parece-me que coopero voluntariamente e de boa vontade estando fora do governo. Por outro lado, meu antigo partido, o Partido Socialista, hoje não tem projeto de governo e não se diferencia de outras correntes de opinião. Mas também não acredito que, durante o difícil governo do presidente Alwyn, seja o momento de esclarecer ideologias e diferenciar-se radicalmente. É o momento de defender e resgatar gradualmente a democracia. Mas observo angustiado o futuro, porque a prudência transitória e razoável de hoje pode converter-se, facilmente, em acomodação pragmática e perene. O Chile não viverá os próximos 40 anos defendendo a democracia e acumulando pobreza. É necessário buscar caminhos de progresso que exterminem a pobreza absoluta e aprofundem a democracia política e econômica. Talvez seja essa a tarefa do próximo presidente, que seguramente não será de direita, após o merecido reconhecimento que Alwyn está recebendo.

H: O que o levou a escrever "Adeus, Senhor Presidente"?

M: Várias razões. Primeira, para expressar de algum modo que me sentia orgulhoso de ter sido ministro do presidente Allende e fazer-lhe uma homenagem dentro das minhas capacidades. Segunda, para expor minha tese central: nossos

governos fracassam não pelo conteúdo de suas propostas, mas pela fragilidade das ferramentas de governo que dominam. É o estilo de governo que está em crise. Aqui há um ponto óbvio que requer mais reflexão. Há governos com projetos muito diferentes, uns na extrema direita, alguns no centro e poucos à esquerda, mas não há um só caso de governo exitoso com baixa capacidade pessoal e institucional para governar. E isso é ainda pior para os governos com um projeto progressista. A capacidade de governo é a chave e é gestada nos partidos políticos. Terceira, para enfrentar os planejadores tradicionais com argumentos que os chamem à realidade política e acelerem a morte de seus métodos. Estou trabalhando com carinho na segunda edição desse livro, que é o meu favorito, e espero que seja uma obra durável. Penso em reeditá-lo em espanhol e em português.

H: Obrigado pela entrevista, professor. Acredite que me deixou meditando sobre muitas coisas da vida cotidiana. Sinto que o senhor mudou algo da minha vida em poucas horas, pelo que lhe agradeço. Amanhã lerei o jornal de outro modo e ouvirei meus professores com mais capacidade e disposição. Amanhã observarei com outros olhos e lentes a ação de meu governo, para compreendê-lo ou criticá-lo. Amanhã meu critério para decidir sobre o que falo ou calo será muito mais rigoroso. Sei que deverei isso ao senhor. Se permitir, ter-me-á como aluno em seu próximo seminário. Agradeço-lhe pelo tempo que me concedeu. Acredite, foi uma entrevista muito especial para mim, e não só um crédito para a minha pós-graduação. Precisei de vários dias para prepará-la, mas acredito que valeu a pena.

M: Agradeço-lhe a paciência, o interesse e a seriedade com que preparou esse encontro. Foi uma longa entrevista. Creio que levamos aproximadamente quatro horas conversando, ainda que para mim tenham parecido minutos. Espero que alguém possa lê-la inteiramente. Com a clareza e dinâmica de suas perguntas, pode ser que alcance esse milagre e a torne inteligível. Tem as condições para ser um bom jornalista. Quero fazer-lhe um pedido: veja como pode chamar a atenção dos políticos para essa incapacidade dramática de governo. Em uma democracia, ninguém pode substituí-los e somente eles podem renovar-se e revalidar sua imagem perante o público.

Equador, março de 1993.