

# FUNDAMENTOS DO PLANEJAMENTO SITUACIONAL <sup>1</sup>

Carlos Matus <sup>2</sup>

## *Planejamento e planejadores*

O planejamento situacional refere-se à arte de “governar” em situações de poder compartilhado. Quer dizer, nas situações mais comuns da realidade. Em que consiste o planejamento situacional? Não no plano metodológico, mas em seus fundamentos e critérios centrais? Talvez, sem a intenção de abusar, porém como recurso dialético pois a ocasião o requer, justifique-se tomar como contraponto o planejamento tradicional. Começemos com duas perguntas básicas: Que é planejamento? Quem planeja? Creio que há, aqui, um primeiro problema. Aquele que planeja é, efetivamente, aquele que realiza o cálculo último de síntese que precede e preside a ação.

A complexidade do cálculo situacional, onde se combina toda uma variada constelação de fatores escassos, não está normalmente no nível técnico, embora seja imprescindível que exista uma equipe técnica de bom nível e de elevada experiência que apóie este complexo cálculo situacional feito por quem “governa”. O planejamento estratégico redefine e identifica, em grande medida, “direção” com “planejamento”; não faz uma separação rígida entre ambos. Isto, de maneira alguma, permite desconhecer a enorme importância das equipes especializadas que não se envolvem diretamente com a prática da ação e apóiam a “direção” política no cálculo do plano, articulando a simulação do futuro em diferentes prazos, com a retroalimenta-

ção que surge do aprendizado com acertos e erros do passado. Porém, esta tarefa técnica, que deve ser realizada com sentido político, representa apenas um apoio logístico à tomada de decisões, responsabilidade indelegável de quem governa, de quem conduz. Como consequência disto, o conceito de planejamento tem de ser ampliado. Já não pode referir-se ao âmbito restrito do econômico, que é a tradição do planejamento normativo.

Quem conduz necessariamente tem de fazer um cálculo permanente dos múltiplos fatores e recursos escassos que o afetam, onde o econômico é apenas um destes fatores escassos. Por conseguinte, o conceito de planejamento exige agora, para identificar seu objetivo, uma categoria mais ampla que lhe permita representar a complexa realidade que rodeia o ator que planeja, dentro da qual ele precisa lutar para alterá-la. Disso decorre a necessidade do conceito de situação. O planejador normativo, diante da pergunta – *que é que você planeja?* –, se for economista, responde: *“planejo o crescimento do produto interno bruto, o consumo, os investimentos, as importações, as exportações, a alteração de uma série de coeficientes que relacionam estas variáveis com variáveis políticas que lhe imprimem dinâmica”*.

Assim, o planejador tem respostas muito precisas, porém insuficientes e pouco acessíveis à população. Esta inacessibilidade nos leva a opor a categoria “problema” concreto a “setor”. Porém, mais grave é a insuficiência da resposta, porque, redefinido o ator que planeja como a última instância de decisão política, quer dizer, o presidente da República no Conselho de Ministros - como reza a lei de planejamento na Venezuela -, este deve considerar não somente a questão angustiante dos recursos econômicos que vivencia em um dado momento, mas, além

---

<sup>1</sup> Segunda parte de uma conferência proferida em 8 de agosto de 1984 aos dirigentes do nível central do Ministério da Saúde e Assistência Social da Venezuela. Texto original publicado em janeiro de 1985 pelo IVEPLAN - Instituto Venezuelano de Planejamento. Esta versão foi produzida a partir da tradução de Elizabeth Artmann publicada em “Rivera FJU. *Planejamento e programação em saúde: um enfoque estratégico*. São Paulo: Cortez-Abrasco; 1989”.

<sup>2</sup> Especialista do PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Ex-Ministro do Planejamento do Chile (Governo de Salvador Allende).

disso, pesar os efeitos políticos de sua decisão.

Não podemos esquecer que uma decisão se toma aplicando recursos de poder. E a consequência da aplicação destes recursos de poder reverte sobre quem decide, que perde ou acumula poder. Aqui aparece nítido o problema da eficácia política, como há também um problema de eficácia econômica.

Em ambos os casos trata-se de aplicar recursos escassos e constatar as consequências de tal aplicação sobre a disponibilidade seguinte destes mesmos recursos. Contudo, isso lança por terra a idéia que fundamenta a teoria economicista do planejamento, quando esta supõe que há um único recurso escasso dominante: o recurso econômico. Com base nisto, o critério de eficácia dominante é naturalmente o critério de eficácia econômica. Todavia, na realidade pode haver múltiplos critérios de eficácia em conflito e o ator que faz o cálculo de síntese deve optar freqüentemente entre uma decisão que tem alta eficácia política, porém baixa eficácia econômica ou vice-versa. E, neste aspecto, esse ator não encontra teoria social que o apóie na fundamentação desta complexa decisão, porque infelizmente as ciências sociais não abordam este problema. Pelo contrário, tem dividido ou parcelado a realidade, entrincheirando-se em redutos fechados artificialmente.

Com base nessas barreiras se autodefinem a economia, a sociologia, as ciências, a antropologia etc. Porém, quem se preocupa com os efeitos políticos dos eventos econômicos, ou com os efeitos econômicos dos eventos políticos? Não há ciência que responda, e daí surgem inevitavelmente as doses de arte, de intuição e de experiência que deve possuir quem conduz ou quem planeja situações. Tudo isto obriga-nos a redefinir o conceito de planejamento.

Já não podemos avaliar a estreiteza do planejamento econômico e do reducionismo face ao econômico.

Felizmente têm ficado para trás as tentativas de reduzir o problema do planejamento da educação a um problema de trei-

namento de seres humanos para que produzam bens e serviços, que não digo que não seja um problema importante, porém não parece ser o problema essencial do processo educativo

Seria como se no campo da saúde disséssemos que o objetivo é conseguir que o homem tenha um bom estado de saúde para que não perca horas de trabalho. Vocês concordarão comigo que há objetivos muito mais transcendententes em saúde do que este. No entanto, por que caímos no reducionismo econômico?

Porque as categorias econômicas são estreitas, mesmo para o planejamento tradicional, que sofre a necessidade imperiosa de ampliar seu espaço de análise para outros âmbitos da realidade, como os problemas de saúde, de educação, de contaminação ambiental etc. Pois bem, na ausência de uma categoria totalizante como a de "situação", parece inevitável considerar estes "setores sociais" em seus custos e benefícios econômicos e, assim, caímos em aberrações como colocar preço na saúde, na educação e na degradação do ambiente. Falta ao planejamento normativo uma categoria compreensiva que permita ampliar o objeto do planejamento para situações integrais.

O conceito de situação permite tratar, em sua própria especificidade, o problema da saúde, por exemplo, e relacioná-lo com o problema da estagnação econômica ou com o problema da educação. Como todos estes âmbitos estão indivisivelmente unidos em uma situação concreta, necessitamos do conceito de situação para não cairmos no reducionismo economicista ao tentar representar uma realidade complexa de múltiplas dimensões.

#### *Um decálogo para o planejamento*

Permitam-me fazer sucintamente algumas considerações gerais sobre o planejamento estratégico.

- Primeira consideração: planeja quem governa. Para nos localizarmos na concepção de planejamento estratégico, é

necessário redefinir o sentido das palavras planejamento e planejador; o planejamento tem que ser algo mais amplo, mais abrangente que o mero planejamento de um âmbito específico como o econômico.

Na prática de governo resulta óbvia esta limitação do planejamento normativo. Por sua vez, planeja quem governa, quem tem a capacidade de decidir e a responsabilidade de conduzir. Mesmo que vocês planifiquem em um âmbito, estarão limitados por múltiplos recursos escassos que atravessam as distintas dimensões da realidade. E terão que lidar com tais restrições. Porém, não poderão fazê-lo bem se não ampliam o conceito de planejamento com o qual operam. Se vocês refletirem sobre sua prática de "governo" em um hospital, ou em um cargo de direção deste Ministério da Saúde, observarão que de fato têm empregado intuitivamente o conceito de situação. Perceberão, ainda, que nunca conseguiram restringir-se ao cálculo econômico ou a uma apreciação técnica sobre o âmbito da saúde, mas que também, de fato, têm praticado o cálculo situacional, considerando simultaneamente múltiplos recursos escassos.

- Segunda consideração: o planejamento refere-se ao presente. Devo dizer-lhes que o planejamento não se refere a um desenho sobre o futuro. Esta idéia é uma deformação que nos chega através de sua origem como projeto de investigação.

Na realidade, utilizando uma frase que embora escandalize muitos é efetiva e precisa para expressar a idéia, o planejamento se refere ao presente. Creio que, para além da efetividade desta frase, ela expressa estritamente a verdade. Tudo o que fazemos para explorar o futuro pelo prazo de um ano, cinco anos ou quinze anos não tem nenhuma importância se essas explorações não orientam a ação de hoje. Tudo o que o planejamento faz para simular o futuro é muito útil, porém é apenas um produto intermediário cujo produto final é a decisão que devo tomar hoje. Contudo, a decisão de hoje não pode ser racional se não transcende o presente, porque o que ocorre depois ou amanhã é o que dá eficácia à minha decisão.

Por exemplo, se hoje estimo o déficit de moradias em um milhão de unidades, e planejo o prazo de dez anos para construir um milhão de moradias, esta decisão resultará ineficaz se, ao longo dos dez anos, esse déficit cresce até um milhão e quatrocentas mil moradias.

Se não simulo este problema para o futuro, não posso tomar uma decisão racional hoje e o que ocorre depois expressa a ineficácia da decisão que tomo hoje.

Em política, se faço hoje um acordo com uma força que tem muito peso, porém dois meses depois não é nada, o que fiz hoje transforma-se em uma decisão ineficaz.

O problema dos prazos no planejamento tem, então, sua origem teórica na impossibilidade de se tomar uma decisão racional hoje, sem explorar o futuro. Esta exploração do futuro é imprescindível, porém não é o coração do plano. O coração do plano é a tentativa de governar um processo, e um processo só se governa por meio da ação. Conseqüentemente, o planejamento se refere ao presente e isto lhe dá um grande sentido prático, liberando-o do sentido livresco que teve até agora. Se o planejamento deve ser útil como cálculo que precede e preside a ação no dia-a-dia, tal cálculo não deixa tempo para escrever 18 volumes. O planejamento, portanto, nem se refere ao futuro como algo essencial, nem é um desenho. O planejamento tradicional confunde planejamento com desenho.

Desenhar coerentemente como devem ser as coisas é um problema de alta complexidade teórica. Por exemplo, se decidirmos que as taxas de morbidade devem baixar em 10%, temos desenhado uma norma. E do deve ser da norma devemos agora "deduzir" o deve ser dos meios. Então raciocinamos: devo vacinar 300 mil pessoas, devo melhorar a medicina preventiva etc., para alcançar o deve ser dos objetivos.

Assim, numa espécie de lógica dedutiva, busco a coerência entre o deve ser dos objetivos com o deve ser dos meios e instrumentos mais precisos capazes de atingir a norma. Porém

esta lógica retrocausal é apenas um aspecto do processo de planejamento.

Com efeito, salvo para um ator que tenha poder absoluto, cumprir a norma desenhada é o começo de outro problema de planejamento. Porque tal norma terá tropeços, terá oponentes, estará sujeita a restrições e só será consistente com a realidade inicial que a fundamenta. No entanto, esta situação inicial está permanentemente mudando. Em conseqüência, devo revisar esta norma para que seja realista e não se torne mera aspiração ideal, inatingível dentro das restrições presentes ou ultrapassada pelos fatos.

Assim sendo, planejar é só em parte desenhar. O desenho é parte do momento normativo: apenas um dos quatro momentos do planejamento situacional.

- Terceira consideração: o planejamento exige um cálculo situacional. O planejamento supõe um cálculo complexo, cálculo este afetado por múltiplos recursos escassos que cruzam muitas dimensões da realidade. A prova está em que vocês não enfrentam aqui, no Ministério da Saúde, apenas problemas de saúde. Na realidade vocês enfrentam, dentre outros, um enorme problema organizativo. Quero dizer que, para vocês, são recursos escassos as capacidades organizativas. E quando, superando os problemas de organização, vocês solicitam recursos para ampliar a cobertura de um serviço, tampouco estão encarando um problema médico, e sim enfrentando um problema financeiro. No momento em que o governo lhes diz: "Não há recursos adicionais até que o congresso aprove um crédito", passam a enfrentar um problema político. Em decorrência disso, para vocês, o planejamento é algo muitíssimo mais complexo do que dominar técnicas de saúde. O mesmo ocorre a quem planeja no âmbito do setor agrícola, ou em qualquer outro âmbito da sociedade.

O planejamento se refere a um cálculo situacional complexo que perpassa os quatro momentos do planejamento.

Quando se explica a situação inicial não se deve explicar apenas um problema médico, porque então não se poderia encarar bem o problema organizativo, o problema financeiro ou o problema político. É óbvio que para vocês não bastaria um diagnóstico do problema de saúde como um problema médico.

Por sua vez, ao desenharem uma norma, tampouco podem desenhar essa norma apenas no âmbito do problema estrito de saúde e, quando no momento estratégico analisam os caminhos para superar os obstáculos que o separam das metas, aí será muitíssimo mais evidente que talvez o problema técnico de saúde seja o menos difícil e os obstáculos mais complexos são organizativos, financeiros, políticos etc. No momento tático-operacional, encontrar-se-ão novamente com a soma de todos estes problemas, para evitar que a ação concreta se desvie do caminho que conduz ao alcance do objetivo.

Portanto, o planejamento é necessariamente um cálculo situacional complexo que deve estar estritamente ligado à ação no presente, ou não é planejamento. Pode ser literatura sobre o futuro, pode ser futurologia e, como normalmente os planos tradicionais se fazem com muito atraso, pode ser história, porém não planejamento. Para que seja plano e falemos de planejamento, este cálculo situacional complexo tem que preceder e presidir a ação concreta.

- Quarta consideração: o planejamento se refere a oportunidades e a problemas reais. As categorias oportunidade e problema são essenciais no planejamento situacional. Os problemas reais não se referem a relações abstratas que intelectualizamos como síntese global. Por exemplo, se nos parece que o setor agrícola cresce pouco, este não é o problema concreto real, mas a formalização sintética de múltiplas oportunidades e problemas reais que estão no âmbito agrícola e que nos é útil como forma indicativa de uma abstração significativa. Porém o planejador não pode interferir nesta síntese formal. Somente pode atuar sobre a realidade fenomênica. De maneira que, se o planejamento não baixa até

as oportunidades e problemas, ou, melhor dizendo, não sobe até elas, porque a dificuldade encontra-se aí, então tampouco é planejamento. Por isso, o VII Plano<sup>3</sup> será objeto de sã controvérsia. Estou convencido de que o VII Plano não será indiferente para ninguém. A síntese do VII Plano da Nação estará ao alcance de todos os que se interessem e será uma "matriz problemas-operacionais". Quer dizer, um conjunto de "operações" que enfrentarão um conjunto de problemas buscando aproveitar um conjunto de oportunidades. Luto é entendido por qualquer pessoa, mesmo que não seja um especialista em planejamento, sendo que todos podem opinar sobre este Plano. Este é, aliás, um dever do legítimo planejamento, pois todos devem poder opinar sobre os problemas reais que os afetam e as soluções mais eficazes.

Assim, é essencial ao planejamento situacional a categoria "problema". O que nos obriga a dedicar uma grande atenção teórico-metodológica para estabelecer roteiros práticos sobre como se definem, como se analisam, como se explicam problemas, que podem ser problemas falsos ou verdadeiros, valorados de forma distinta, segundo os diferentes atores sociais. Porque, o que é problema para mim pode ser oportunidade para outro. Por suposto, assim nos afastamos da categoria "diagnóstico" (no sentido tradicional).

O diagnóstico tem sido difundido como a busca de uma verdade una, única e científica. É interessante que a categoria diagnóstico foi criada pelos médicos, para propósitos específicos de saúde e foi extraída da medicina para o planejamento. Em uma situação existem distintos atores sociais, que possuem distintos planos, perseguem diferentes objetivos e estão inseridos de distintas formas na realidade. Não é possível colocar-se de acordo com esses atores sociais, como em uma junta médica. Não existe uma "verdade" única para eles. É como se alguns médicos tivessem interesse em que o doente morresse

e outros em que vivesse. Porém, no sistema político-social, o que é vida ou é morte é uma questão de ponto de vista; não pode ser resolvido nas ciências.

Sendo assim, é muito importante, a partir do ponto de vista do planejamento situacional, explicar a realidade não somente como a percebo, senão que me localize na auto-referência do outro e tente compreender sua explicação diversa da minha.

Se devo enfrentar-me com o outro, porque é meu oponente e tenho que superar os obstáculos políticos que me apresenta, não posso atribuir-lhe minha explicação e minha racionalidade.

Não interessa, neste momento, se acredito que sua explicação é errada, é extremista, é direitista ou é ineficaz. Não interessam os qualificativos que se possa imputar-lhe. O que interessa é que sua explicação é a que o move a ter um plano distinto do meu, e o leva à ação que me obstaculiza.

Minha obrigação, em termos de planejamento situacional, é entender sua explicação e incluí-la em minha explicação da realidade. A explicação do "outro" é parte da realidade que devo explicar, faz parte da situação.

- Quinta consideração: o planejamento é inseparável da gerência. A única forma de fazer com que o planejamento funcione é que responda às necessidades de quem gerencia.

Se administro um hospital, isto supõe também o planejamento da gestão. Devemos rechaçar a idéia de que o diretor do hospital não planeja, e que simplesmente opera, executa e não faz mais que administrar. Na realidade, planeja, sob restrições mais severas do que o planejamento diretivo, que é mais livre. Utilizemos dois termos: planejamento operacional (na base) e planejamento diretivo (de síntese global). O primeiro princípio que relaciona ambos os tipos de planejamento é que o planejamento diretivo não pode ter sentido sem o planejamento operacional. O segundo princípio aponta para o fato de que o planejamento operacional, normalmente, se realiza sob

<sup>3</sup> Nota do tradutor: referência ao VII Plano de Desenvolvimento global da República da Venezuela.

fenestruras constantes. Não faz parte da essência do planejamento operacional, em um hospital ou um ambulatório, propor a ampliação das capacidades de produção dos serviços. O planejamento operacional refere-se, mais especificamente, a como conseguir o máximo de eficácia, dadas as acumulações sociais que aí estão configuradas, como edifícios, instalações médicas, dotações de recursos etc.

Porém, caracteriza-se como um planejamento suficientemente complexo e, sem ele, o planejamento diretivo que realiza seus cálculos sob fenestruras e genoestruturas variáveis, não poderia operar, ficaria como um lustre chinês pendurado no teto e sem função alguma. Porque, no final, o objeto do plano de saúde é o que se faz e se propõe fazer em cada uma das unidades operacionais que prestam serviços à população. Ou o sistema articula o planejamento operacional com o planejamento diretivo, ou novamente se transforma em um livro. Pode ser um livro mais interessante, porque o planejamento situacional é mais interessante que o planejamento normativo, porém, se o transformarmos em um livro, tampouco teremos conseguido muita coisa, salvo no campo de uma melhor literatura.

O planejamento é uma forma de organização para a ação. Este é o ponto crucial que diferencia o planejamento tradicional do estratégico. Os planos tradicionais contêm às vezes em sua literatura muitas boas idéias e recomendações. O plano situacional baseia-se em idéias e recomendações, porém se concretiza em operações e só inclui "operações". O ator que planeja não pode recomendar-se medidas, somente deve decidir operações. O plano situacional é um conjunto de operações que correspondem a uma forma concreta de produção. Cada operação supõe um responsável por seu desenho, execução, controle e revisão segundo as circunstâncias. Cada operação é uma missão atribuída a alguém que controla o meio organizativo de produção. Todas as operações que conformam o plano constituem uma opção de organização global, uma distribuição de funções e responsabilidades de coordenação e uma ordem de

alocação de recursos. Neste sentido o plano situacional parece-se mais à formalidade estrita de um orçamento por objetivos do que à literatura imprecisa do plano normativo que se auto-recomenda ações e políticas que não assume como desenho operacional.

- Sexta consideração: o planejamento situacional, por definição, é necessariamente político. Não se pode ignorar o problema político, porque um dos recursos que restringem nossas capacidades de produção social de ações são as restrições de poder. Podem ser também os valores, as culturas internalizadas por atores desses processos, os conhecimentos etc. No planejamento situacional, o político não é um dado externo, nem um marco restritivo que vem de fora. O planejamento situacional internaliza as questões políticas como variáveis e trata de operar com elas. O que supõe uma tentativa de sistematizar o planejamento político, no que é sistematizável, porque, evidentemente, a política tem uma forte dose de arte, de experiência e de intuição. Mas, de qualquer forma, existem muitos aspectos sistematizáveis no planejamento político, assim como tudo é sistematizável no planejamento econômico.

O importante a reconhecer aqui é que, se em alguma medida não sistematizarmos o planejamento político, não pode haver uma boa interação entre eficácia política e eficácia econômica e o planejamento não pode ser totalizante, não pode ser situacional e nem se identificar com o processo de governo. E, não sendo o planejamento situacional, é quase impossível impedir que o cálculo político e o cálculo econômico sigam caminhos paralelos, com o conseguinte desperdício de oportunidades econômicas abertas no processo político e de oportunidades políticas abertas no processo econômico. Já não é possível um método de governo.

- Sétima consideração: o planejamento nunca está referido à adivinhação do futuro. Isto parece desnecessário dizer, porém quando uma equipe de planejamento discute vários meses sobre o preço do petróleo com o qual desenhará o Plano

da Nação, vale a pena recordá-lo. A adivinhação não é trabalho de planejadores. Porém, o planejamento deve trabalhar considerando a incerteza de possíveis "variantes" que escapam à nossa vontade e poder. O preço do petróleo para o período VII Plano da Nação, não depende de nós. A forma de reconhecer esta limitação na técnica de planejamento consiste em tratar o preço do petróleo como uma variante, não como uma opção. Se o tratamos como uma variante, quer dizer que não cabe optar pelo preço do petróleo; seria uma escolha artificial e uma opção ilegítima que transformaria o plano em uma adivinhação, em uma aposta de sorte sobre o futuro. Naturalmente esta aposta seria muito vulnerável, porque se não acertamos o preço do petróleo, o plano vem abaixo e ficamos sem plano e sem estratégia. Nesse aspecto o planejamento estratégico propõe algo muito elementar, que origina-se nas concepções antigas de planejamento: trabalhar com "cenários de cálculo". Um "cenário de cálculo" do plano conforma-se por uma determinada articulação de opções e variantes. Nossa obrigação é ter um plano e uma estratégia para vários cenários que se localizem dentro dos extremos aparentemente possíveis.

- Oitava consideração: o plano é "modular". Está composto por unidades ou células que podem agregar-se, dimensionar-se e combinar-se de maneiras distintas, segundo os objetivos que se busquem, a situação inicial e a estratégia elaborada. A unidade modular básica do VII Plano será a operação.

O que é uma operação? É a aplicação de recursos ou insumos à produção de um resultado que altere a situação. Não se trata apenas de recursos econômicos nem de resultados estritamente econômicos; trata-se da aplicação de recursos escassos na situação para conseguir uma mudança como resultado. Porém, são recursos genéricos porque podem se referir a recursos de poder, recursos econômicos, conhecimento etc. O que requer a produção de uma operação é um complexo de recursos e, por sua vez, essa operação produz efeitos sobre todas as dimensões da realidade. Portanto, haverá operações

exigentes em recursos econômicos, operações exigentes em recursos de poder e operações exigentes em ambos os tipos de recursos. Uma operação pode referir-se na íntegra a gastos correntes, a investimentos ou a ambos. Outro dos pré-juízos que assimilamos acriticamente aponta para a idéia de que o gasto corrente é algo ruim e o investimento é algo bom. Muitas vezes encontramos, por exemplo, escolas ou hospitais que não têm manutenção, não têm professores porque isto se configura um gasto corrente. Na seguridade, temos exemplos de hospitais que possuem uma boa infra-estrutura, porém não existem médicos suficientes, nem recursos para manutenção, porque isso significa gasto corrente. Aceitamos com demasiada facilidade que o gasto corrente é ruim e o investimento é bom. Uma das características boas do conceito de operação é que não emite pré-juízos sobre si próprio e obriga-nos a avaliar a operação como tal, como uma relação de insumos e produtos que pode ser eficaz ou ineficaz independente de sua conotação como gasto corrente ou inversão, pois há desperdício tanto no gasto corrente como na inversão e, muitas vezes, o desperdício do gasto corrente está induzido pela má alocação do recurso, pelo mau dimensionamento da inversão ou por uma má concepção do desenho do investimento. Os investimentos realizados devem ser ativados ou colocados em funcionamento e para tanto se necessitam dotações concretas regulares de recursos, que são gastos correntes. A operação é a unidade celular do plano e se conforma através de um agrupamento coerente de ações, com as quais o ator que planeja busca alterar a realidade.

Vocês poderão visualizar o VII Plano da Nação como uma matriz sintética de 100 a 120 operações que enfrentam 25 grandes problemas, porém que de fato concentram seus efeitos sobre não mais do que seis ou sete problemas prioritários. Então, por que é modular esta concepção do Plano?

Primeiro, porque diante de mudanças no cenário de cálculo do plano (mudanças nos preços de petróleo, mudanças nos

termos previstos de renegociação da dívida externa etc.) podemos introduzir, retirar ou redefinir algumas operações, através do que podemos mudar a estrutura modular do plano por operações.

Segundo, porque cada módulo, quer dizer, cada operação, pode ser dimensionada ou desenhada de acordo com as variantes previsíveis, com o fim de utilizar mais ou menos recursos, segundo a situação o exija ou permita. Naturalmente, aqui surgem opções de desenho rígido ou flexível. Se uma operação é decisiva, é possível que vocês queiram desenhá-la rígida, qualquer que seja o cenário que se configure na realidade. E esse caso pode acontecer. Por exemplo, acredito que todas as operações que significam modernização do aparelho institucional do Estado no VII Plano da Nação deveriam ser desenhadas de forma rígida, quaisquer que sejam as variantes possíveis, porque são operações que não exigem muitos recursos econômicos - são, antes, operações exigentes em recursos de poder - e são imprescindíveis para modernizar a capacidade de modernizar. Por conseguinte, essas operações poderiam ser desenhadas como variantes rígidas, com um só desenho, seja qual for o cenário de cálculo.

Porém, consideremos agora o planejamento de rodovias. Neste caso, não tem sentido desenhar o plano como o faz o planejamento normativo, como uma aposta pontual independente da incerteza que pesa sobre o cenário que dar-se-á na realidade. Parece inteligente que o ministro do Transporte formule seu plano para um cenário central, um restrito e outro amplo. Assim, quando mais tarde a realidade se configure em algum destes cenários, o plano modular por operações poderá expandir-se ou comprimir-se como uma espécie de acordeão. O caráter modular do plano permite seu ajustamento racional à realidade, possibilitando-o expandir-se ou restringir-se. Ao contrário, no plano rígido, a única saída são estes cortes uniformes e indiscriminados a todo tipo de operações, sem poder priorizá-las ou hierarquizá-las.

- Nona consideração: O planejamento não é monopólio nosso. Nosso plano enfrenta oponentes que também planejam. A idéia central do planejamento estratégico consiste em considerar que, além de nós, há outros atores na realidade que também planejam com objetivos distintos dos nossos. Não temos o monopólio da capacidade de planejar como supõe a teoria tradicional, onde o Estado é o único ator que planeja, não reconhecendo a existência de oponentes. Naturalmente, se não há oponentes, plano e desenho normativo podem ser idênticos. Contudo, no planejamento situacional, é imprescindível contar tanto com a resistência ativa e criativa de oponentes como com a ajuda de possíveis aliados, ganhos na negociação de objetivos imediatos e de médio prazo.

Assim sendo, se o ator que planeja coexiste na realidade com outros atores que também planejam, o processo de explicar a realidade complica-se e o plano exige um momento estratégico. Surge a necessidade de explicar situacionalmente a realidade. Esta nova forma de diagnosticar consiste em precisar a realidade não apenas a partir de nossa visão, senão a partir também da visão dos "outros".

Quem são os outros atores? Que produzem? Como explicam a mesma realidade? Que planos possuem?

Porque, agora, o cumprimento do plano não se resolve simplesmente na política econômica, mas na luta política.

Se nosso plano se cumpre, isto quer dizer que o plano de outros não tem êxito. A resistência a nosso plano não é passiva e estática; o plano se realiza através de um ator que luta dentro desta corrente do rio dos fatos que nos empurra com sua força avassaladora. Essa corrente do rio somos todos, os atores que se esforçam para conduzir a realidade; nós imprimimos a força a esta corrente. Por isso, em muitos casos, o plano é uma "contracorrente" e supõe algum grau de conflito.

Assim, jamais podemos identificar planejamento com desenho. Isto não quer dizer que desfrutemos ou privilegiemos o conflito sem buscar a máxima negociação e soma de forças para

nosso plano. Porém é óbvio que nem tudo é redutível à negociação, salvo se desfigurarmos o plano de todos. Às vezes é necessário impor operações conflitivas usando o poder. Suposto isto, é necessário construir viabilidade a estas operações conflitivas, com uma adequada relação de forças. Quando os cidadãos reivindicam que o governo mande, pedem justamente que use sua força. O planejamento pratica-se, pois, no contexto de um conflito de planos. Para os planejadores normativos tradicionais, isto é incompreensível, porque raciocinam perguntando-se: que outro ator é capaz de realizar um plano de desenvolvimento alternativo ao da Cordiplan? Confundem o planejamento com o plano normativo! Porém, se entendermos o planejamento como o cálculo que precede e preside a ação, compreenderemos facilmente que nenhum ator improvisa, todos os atores sociais têm objetivos, todos os atores fazem explorações sobre o futuro, e todos os atores sociais, de alguma forma, articulam sua ação imediata em termos deste cálculo que precede e preside a ação e o fazem sem necessidade de escrever um livro. Contudo, o planejador tradicional continua pensando que se o planejamento fosse imperativo tudo estaria resolvido. Supõem, conseqüentemente, que o ator que planeja tem poder absoluto e esse ator é o Estado. Se o plano pudesse ser uma lei da República estariam felizes e o planejamento "indicativo" teria solucionado seus problemas.

- Décima e última consideração: o planejamento não domina o tempo nem se deixa enrijecer por ele. O problema do tempo no planejamento é um tema fascinante e de muitas arestas. Por um lado, em poucos dias, o plano comprime o tempo para simular a realidade para além do presente. Mas também joga com o eixo do tempo, movendo-se do presente para o passado e o futuro. Em outros casos, o tempo é uma variável crítica de otimização. Por sua vez, a idéia do planejamento em prazos distintos surge do fato de que estes espaços de tempo são interdependentes.

Um plano de energia elétrica e irrigação reclama um

horizonte de tempo de 15 a 20 anos, pelo menos, para assentar racionalmente seu cálculo, porém é necessário alocar recursos a cada ano e tomar a decisão de executá-lo em um momento determinado. Ao contrário, um plano de manutenção das vias urbanas pode compreender prazos muito curtos e a ação na conjuntura baseia-se em uma apreciação diária ou semanal da situação. Como já assinalei antes, o que fazemos hoje se valida ou invalida segundo o que ocorra no futuro. Por isso é preciso fazer a simulação do futuro em prazos distintos para aprender sobre a racionalidade presente de nossas decisões. O planejamento situacional opera em quatro instâncias temporais articuladas ou formalizadas:

- a) o planejamento na conjuntura, como a tentativa de sistematizar no dia-a-dia o cálculo que precede e preside a ação, que, para ser racional, requer planos de longo prazo;
- b) o planejamento anual operativo, ou o plano de ação anual, que propõe uma referência direcional ou um farol direcional para o planejamento na conjuntura, mas que, por sua vez, requer referências direcionais mais distantes no tempo para fundamentar sua proposta anual;
- b) o planejamento para o período de governo, ou de médio prazo, que marca as trajetórias e objetivos que servirão de guia para o planejamento anual e conjuntural;
- c) o planejamento a longo e muito longo prazo, cuja função é antecipar o futuro que queremos criar e onde modelamos nossos sonhos realizáveis; este planejamento em horizontes muito longos serve de farol direcional para o planejamento de médio prazo.

O plano de mais longo prazo é a medida do valor direcional do plano de mais curto prazo. Por sua vez, o plano de curto prazo é a medida da ação concreta que permite valorar a execução dos planos de prazos mais extensos.

À medida que os prazos se alonguem, nossos objetivos

ficam mais estáveis, enquanto no curto prazo são mais mutáveis. Pois bem, planejar através do tempo e em diversos prazos não tem o significado de uma aposta a prazo fixo sobre o futuro. Já é suficiente a aposta avançar um só resultado em uma situação-objeto definida, para exceder-se assinalando, além disso, a data de tais resultados. Quando um ator tem poder absoluto sobre a realidade ou sobre a situação planejada, supondo o que está implícito na teoria do planejamento normativo, tal ator pode planejar com prazo fixo. É o que fazia Cassius Clay em seu melhor período como boxeador. Anunciava pelos meios de comunicação que nocautearia seu oponente no quinto *round* e o conseguia. O planejador normativo o imita, anunciando, em 1979, que o PIB da economia crescerá em 5% até 1983, porém não o consegue.

Acertar é possível, mas em casos muito excepcionais. Só pode consegui-lo quem tenha um poder desmedido sobre os outros atores com os quais convive na situação, e quem, além disso, controla totalmente o meio que os compreende. Normalmente, esta aposta a prazo fixo é uma predição aventureira e não se pode fazê-la sem ser desmentido pela realidade futura. Como não o pôde fazer Cassius Clay quando começou a engordar e a avançar em idade. Chegou um momento em que disse: "Darei o nocaute no quinto *round*", e isso não aconteceu. As relações de forças já estavam mais equiparadas e, nessa circunstância, era óbvio que não poderia transformar seu plano de box em um mero problema de desenho. Enquanto teve poder absoluto a questão podia ser um problema de desenho: ele escolhia o resultado e o número do *round* decisivo. Voltando agora para nosso problema mais complexo, isto quer dizer que no planejamento estratégico o tratamento do tempo deve ser distinto e mais flexível. Por exemplo, no caso da alocação de recursos para uma operação de vacinação de modo oportuno e suficiente, dependerá de uma eficiente organização e cumprimento das metas em uma determinada data. Neste caso é bom, inclusive, que haja uma exigência estrita de tempo que pressione para o cumprimento da tarefa em uma certa data. Claro que isto não é aplicável a todos

os âmbitos do planejamento. Exemplificando, se o VII Plano da Nação declara o objetivo de aprofundar a democracia política através de uma operação estratégica de reforma do Regime Municipal para que o sistema seja mais participativo, é muito difícil que o governo possa assegurar a este projeto uma data precisa para o êxito. Mais ainda, segundo as circunstâncias, às vezes, nem sequer poderá assegurar seu êxito. Porque é um projeto sujeito a um conflito de poderes, um projeto que o governo deve enviar ao Congresso Nacional e muito provavelmente necessita de uma reforma constitucional. Então, o ator que planeja só pode aplicar o critério de economia de tempo. O tempo é um recurso escasso, portanto não é o mesmo fazer algo em 1 mês ou em 18 meses. Tentaremos cumprir o plano dentro do menor tempo possível, já que não podemos fixar a data do momento do êxito e não depende apenas de nós que os objetivos sejam alcançados em uma determinada data. Coloco um exemplo, o qual nos preocupa justamente neste momento: a reativação da economia. Este é, sem dúvida, um objetivo imediato do VII Plano, porém nunca poderíamos assegurar que a reativação econômica acontecerá em 15 de dezembro. A reativação econômica não depende de um só ator, mas de uma confluência de atores internos e externos à situação nacional. O que é possível, neste caso, é tentar atingir o objetivo no menor tempo. Seguramente, seremos capazes de reativar a economia, porém não podemos assegurar a data.

O planejamento tradicional centra o problema na arte de desenhar dentro do possível; o melhor plano é o que tem o melhor desenho, o desenho mais coerente. Contudo, o problema do planejamento começa com o desenho. Por isso existe o momento estratégico e o momento tático-operacional. O planejamento compreende também o cálculo que permite fazer as coisas; é um cálculo interno ao planejamento situacional e está fora do âmbito do planejamento normativo.