

Francisco Pedro Gonçalves da Rocha

**PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL: concepções da realidade e a explicação dos  
problemas sociais para a formulação de políticas públicas**

Belo Horizonte

2017

R672p

Rocha, Francisco Pedro Gonçalves da.

Planejamento governamental [manuscrito]: concepções da realidade e a explicação dos problemas sociais para a formulação de políticas públicas / Francisco Pedro Gonçalves da Rocha. -- 2017.

[7], 87f. : il.

Monografia de conclusão de curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2017.

Orientador: Ricardo Carneiro

Bibliografia: f. 92-94

1. Planejamento estratégico – Minas Gerais. 2. Políticas públicas – Minas Gerais. 3. Problemas sociais – Minas Gerais. Carneiro, Ricardo. II. Título.

32:35 (815.1)

Francisco Pedro Gonçalves da Rocha

**PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL: concepções da realidade e a explicação dos  
problemas sociais para a formulação de políticas públicas**

Trabalho de conclusão de curso apresentada ao Curso Superior em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho (EG/FJP) como requisito Parcial para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.  
Orientador: Ricardo Carneiro

Belo Horizonte

2017

Francisco Pedro Gonçalves da Rocha

PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL: concepções da realidade e a explicação dos problemas sociais para a formulação de políticas públicas

Trabalho de conclusão de curso apresentada ao Curso Superior em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho (EG/FJP) como requisito Parcial para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

---

Dr. Ricardo Carneiro (orientador) - Fundação João Pinheiro

---

Dr. Bruno Lazzarotti Diniz Costa - Fundação João Pinheiro

---

Dra. Flávia Brasil - Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 14 de junho de 2017

À minha mãe, Dona Zaira.

Agradeço,

À população de Minas Gerais que financiou e permitiu meus estudos;

Ao Professor Ricardo Carneiro;

À Diretoria Central de Planejamento, Programação e Normas.

## RESUMO

Há no dia-a-dia das cidades variados tipos de problema, tais como: congestionamentos no trânsito, epidemias de dengue, violência, desemprego etc. Diante desses problemas que afetam a população os governos elaboram programas com o objeto de suprimi-los. O que o estudo propõe é investigar a maneira que esses problemas sociais são descritos para a elaboração de programas e ações de governo. Inicialmente, o estudo analisa o contexto que envolve os problemas: Estados nacionais, governos, planos plurianuais e programas de governo. Logo em seguida, os problemas são vistos sob a ótica do Planejamento Estratégico Situacional, concebido por Carlos Matus, autor cujas proposições teóricas embasaram o estudo. Depois, destaca-se que o planejamento público é fruto uma realidade histórica dos homens com seus valores, interesses e motivações. Logo em seguida, indica-se a importância do conhecimento científico para a compreensão da realidade e, também, para as ações práticas que os homens realizam diariamente. Notou-se na pesquisa que a descrição dos problemas é feita precariamente numa parte dos programas e ações desenvolvidos pelo Governo de Minas Gerais.

Palavras-chave: Problema, Estado, Governo, História, Ciências, Planejamento Governamental.

## ABSTRACT

There are, in the daily life of cities, various kinds of problems that affect people: epidemics, congestion, violence, etc. In the face of these problems, governments develop programs with the aim of suppressing them. What this study proposes is investigate how these social problems are described for the elaboration of government programs and actions. Initially, this thesis analyzes the context surrounding the problems: national states, government, government plans and policy programs. Next, the problems are seen in perspective of the Strategic Situation Planning developed by Carlos Matus, the mainly author used in this work. Then, the study emphasized that public planning is the fruit of a historical reality; of men with their values, interests and motivations. Finally, the importance of scientific knowledge for the understanding of reality and for the practical actions that men perform daily is indicated. Researchers made in the State Department of Education, Health and Planning, showed that the descriptions of the problems are done in a precarious way, which makes government actions and programs less effective in solving social problems.

Keywords: Problem, State, Government Planning, Programs, History, Science

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>2 DOS ESTADOS AOS PROBLEMAS SOCIAIS: O CONTEXTO LEGAL, O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E A HISTÓRIA.....</b>	<b>11</b>
<b>2.1 A história e a cultura no planejamento e na definição dos problemas.....</b>	<b>25</b>
<b>3 AS CIÊNCIAS TRADICIONAIS E AS CIÊNCIAS E HORIZONTAIS.....</b>	<b>33</b>
<b>4 A TEORIA DA PRODUÇÃO SOCIAL .....</b>	<b>44</b>
<b>4.1 Dos homens e sua produção.....</b>	<b>47</b>
<b>4.2 Das fenoestruturas e sua produção.....</b>	<b>52</b>
<b>4.3 As regras e o sistema.....</b>	<b>56</b>
<b>4.4 O funcionamento do sistema.....</b>	<b>57</b>
<b>5 OS PROBLEMAS .....</b>	<b>61</b>
<b>5.1 Tipologia dos problemas .....</b>	<b>62</b>
<b>5.2 Do Fluxograma Situacional .....</b>	<b>64</b>
<b>6 ANÁLISE DO PLANEJAMENTO E DA EXPLICAÇÃO DOS PROBLEMAS.....</b>	<b>70</b>
<b>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>91</b>
<b>8 REFERÊNCIAS.....</b>	<b>93</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O Governo de Minas Gerais mobiliza quantidade substancial de recursos<sup>1</sup> para a execução dos programas inscritos no Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG). Uma parte desses programas visa a supressão de problemas que a população padece, tais como epidemias de dengue, o abandono escolar ou a violência urbana. Todavia, antes da execução e do desenvolvimento dos programas é necessária a descrição e explicação dos problemas. O modo através do qual o Governo de Minas Gerais realiza o procedimento de caracterização dos problemas é, justamente, o objeto do presente estudo.

Justifica-se a realização da pesquisa pelos dois motivos expostos no parágrafo anterior: o montante dos investimentos consumidos anualmente pelo Governo de Minas Gerais nos programas contidos no PPAG e a gravidade dos problemas enfrentados pela população.

Utilizou-se como base teórica da pesquisa as proposições do estudioso de governos Carlos Matus, um economista chileno com vasta experiência na administração pública dos Estados sulamericanos. Entende-se que as formulações deste pesquisador foram amiúde usadas pelos governos sulamericanos, sobretudo no tocante ao planejamento e ao orçamento por programas, motivo este que justifica o embasamento do estudo com os conceitos que desenvolveu.

Especialmente no que tange a descrição das causas dos problemas, Carlos Matus desenvolveu o denominado método do Fluxograma Situacional, que não se tornou tão conhecido como o conhecido “Método PES” (Planejamento Estratégico Situacional). Assim, embora o Fluxograma Situacional seja indicado, por exemplo, pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), que o alterou em alguns pontos, não se trata de uma técnica de descrição difundida no setor público.

A ressalva do parágrafo anterior aponta que a presente pesquisa aborda o Fluxograma Situacional como uma proposição teórica e, embora ser usado na prática, trata-se de um modelo largamente prescritivo. Portanto, a pesquisa usa tal

---

<sup>1</sup> Recursos geralmente fazem lembrar montantes financeiros, mas também significam processos, formas de organização, técnicas de trabalho, inovações científicas, valores e princípios éticos, informações etc.

método de explicação dos problemas a título de explorar o assunto à luz das proposição de Matus no âmbito da administração pública mineira.

A monografia considerou a explicação dos problemas no setor público a última etapa de um processo que se inicia num dado contexto da realidade e passa pelo planejamento governamental. Assim, a organização dos capítulos da monografia corresponde a cada uma dessas perspectivas. A realidade é vista em seus aspectos legal, cultural e histórico. Quanto ao planejamento governamental, este é visto segundo a ótica do “Método PES” e também apresentado dois conceitos: o de situação e os “problemas quase-estruturados”, todos os três embasados em Matus. Por último, para a abordagem dos os problemas, o estudo mostra o modo de organização das ciências nas universidades para a compreensão da realidade, as propostas de Matus para os governos com o que denominou “ciências e técnicas de governo” e, finalmente, a Teoria da Produção Social e o Fluxograma Situacional. Estes dois últimos são, respectivamente, a base teórica e o método para a explicação dos problemas.

A última etapa do estudo contém a análise. Utilizou-se, como metodologia, a pesquisa de campo com base em cinco entrevistas e a análise de documentos pertinentes ao assunto. Optou-se pelas entrevistas em virtude da possibilidade de percorrer os dois âmbitos em que se concentram as atividades do estado: as secretarias de apoio e aquelas que realizam a produção final das ações. Foram entrevistados, portanto, dois gestores da Secretaria de Educação, um técnico da Secretaria de Saúde e dois gestores da Secretaria de Planejamento. A escolha das secretarias de Saúde, Educação e Planejamento se deve à tradição e relevância que possuem enquanto produtoras de serviços finais valorizados pela população ou, no caso da última, o fato de ser o órgão central do governo. Para fins de pesquisas os entrevistados correspondem às letras A, B, C, D e F.

## 2 DOS ESTADOS AOS PROBLEMAS SOCIAIS: O CONTEXTO LEGAL, O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E A HISTÓRIA

Um problema social eventualmente estimula, no âmbito do setor público, a mobilização de recursos<sup>2</sup> para ser resolvido. Nesses casos, quando ocorre o tratamento de problemas pela administração pública, métodos de análise<sup>3</sup> científica podem ser usados para descrevê-los e a partir daí governos elaboram e praticam ações que visam ou a sua solução definitiva ou a redução de aspectos negativos que os envolvem.

Entretanto, do modo que o presente estudo monográfico se organiza, este ponto onde problemas tornam-se programas de um governo é a etapa final de um processo que possui no seu início, na sua camada superior, os Estados<sup>4</sup> nacionais. Os governos subnacionais<sup>5</sup> encontram-se logo em seguida e, depois, o papel que se atribui a estes de planejar possibilidades de ação, ou seja, a elaboração de planos. Por último, antes dos programas encontram-se os orçamentos. A sequência ora apontada costuma ser a mais usual nos Estados, sobretudo aqueles do hemisfério ocidental.

Doravante, cada uma das mencionadas dimensões será brevemente descrita para servir de contexto do espaço onde se situam os problemas e a compreensão do processo de planejamento de um governo de Estado<sup>6</sup>. Terminada esta etapa, serão observadas questões referentes ao planejamento público concebido por Carlos Matus, o chamado Planejamento Estratégico Situacional. Por último, aspectos históricos que envolvem a ação de planejar, sobretudo aqueles relacionados com a região sul-americana e o Brasil.

---

<sup>2</sup> Segundo Matus (2005, p.315): “Recursos são um vetor que combina poder político, recursos econômicos, conhecimentos e capacidades organizacionais. Os recursos são a matéria-prima que se funde para gerar o produto. Entre os recursos e o produto ocorre uma mutação qualitativa”

<sup>3</sup> São exemplos de métodos de análise o diagrama de Ishikawa, a árvore de problemas e o Fluxograma Situacional, que é o método descrito no presente estudo monográfico.

<sup>4</sup> A realidade na qual um problema está inserido tem no conjunto dos estados nacionais sua dimensão mais ampla. Seria, neste caso, o que Dror chama de “sistema mundo”. Trata-se do contexto internacional. Todavia, este não será visto no estudo monográfico, muito embora seja amiúde relevante como causa de problemas que a população enfrenta no dia-a-dia.

<sup>5</sup> Adiante será visto os Estados que se organizam no modelo federativo.

<sup>6</sup> Estarão escritos com a letra “e” maiúscula os Estados quando o termo se referir a países e com minúscula quando a intenção for indicar os entes subnacionais.

Os Estados nacionais são constituídos a partir da combinação de quatro fatores longamente processados nos organismos sociais. A presença conjunta desses componentes indica que uma sociedade reúne condições suficientes para resolver conflitos políticos internos de modo que o grupo derrotado permita a condução dos interesses comuns pelos opositores. De outro modo não haveria um Estado, mas uma região sem órgão unificador com assuntos gerais sendo resolvidos através de guerras intermitentes promovidas por grupos sociais, étnicos ou tribais. (FINER, 1981).

O quadro 1 resume os quatro fatores necessários para a formação do Estado, segundo Finer. As explicações remetem à presença de uma mentalidade coletiva, a um território delimitado, à capacidade do Estado impor suas decisões sobre os demais e, por último, a existência de leis gerais para todos os grupos sociais, sem exceção, em que pese alguns destes terem, como é o caso dos indígenas no Brasil, regras diferenciadas dos demais<sup>7</sup>. Salienta-se que a constituição de cada Estado depende de peculiaridades históricas e os componentes descritos servem tão somente como referência geral.

Quadro 1 - Aspectos que caracterizam a formação de um Estado

ITENS	ASPECTOS	EXPLICAÇÃO
A	<i>Aceitação comum</i>	Presença de consciência coletiva a respeito de um órgão central com poderes sobre o interesse comum.
B	<i>Árbitro final</i>	Capacidade do órgão central decidir e fazer cumprir as decisões finais que o mesmo estabelece em questões que envolvem cidadãos ou associações. Implica ser mais poderoso que o conjunto do corpo social por motivo de popularidade e/ou uso de elementos de coerção. Poder também deriva de autoridade moral.
C	<i>Porção territorial</i>	Responsabilidade e poder sobre os demais vinculados a limites territoriais. De outro modo, associação territorialmente definida.
D	<i>Sujeição a regras prescritas</i>	Todos que vivem sob a porção territorial estão sujeitos compulsoriamente às regras prescritas. Ou seja, em princípios, todos são iguais perante a lei.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações contidas em Finer (1981)

Uma possível classificação dos Estados diz respeito ao modo que suas regras internas de funcionamento são distribuídas em espaços administrativos. Nesse caso, os Estados podem formar uma Federação<sup>8</sup>, que encerra em suas dimensões territoriais as seguintes condições, segundo Baracho (1986 *apud* SIQUEIRA, p413):

<sup>7</sup> Finer explica em relação a esse ponto que nos regimes feudais europeus alguns grupos sociais, sobre tudo clérigos, respondiam às leis da igreja, ou seja, não havia uma entidade legal que valasse abrangesse todos os cidadãos.

<sup>8</sup> Segundo Antunes Siqueira, os Estados ainda podem ser de outros tipos, como a Confederação, União de Estados, Estado Descentralizado e Estados semifederais. Entretanto, para o presente estudo monográfico importa apenas os Estados federados, pois o brasileiro é deste tipo.

Os autores, de uma forma geral, indicam como condição sine qua non para a existência do Estado federal a confecção de uma Constituição Federal: as bases jurídicas do Estado Federal se fulcram em uma constituição, em seu sentido jurídico-político, não num pacto. A segunda condição, conforme Baracho, é a existência das relações de coordenação e subordinação entre os estados-membros e o Poder Central. Assim, a federação supõe 'uma repartição de competências estatais entre duas espécies de órgãos superpostos: uns situam-se em nível de estados-membro; os outros ao nível da federação. Em decorrência dessa repartição, determinada pela Constituição, surgem variações entre os diversos Estados, devendo-se acentuar que a competência internacional permanece reservada ao governo federal'. Faz-se, ainda, necessária a participação das coletividades integrantes do Estado Federal nas decisões tomadas pelos órgãos comuns. A terceira condição, citada por Baracho, é a 'igualdade entre as coletividades que participam dessa união: consagrada na maioria dos Estados Federais pela regra de que, cada estado-membro, qualquer que seja a sua população ou a extensão de seu território, terá um número igual de representantes na Câmara dos Estados

Prosseguindo, os Estados são dirigidos por grupos compostos de personalidades que possuem sob seu controle o órgão central de execução das atividades, como a produção e oferta de bens e serviços coletivos e a elaboração de políticas públicas. Neste sentido, um governo<sup>9</sup> significa "pessoas encarregadas do dever de governar" (FINER, 1981, p. 20) ou, simplesmente, o direito de "conduzir" (MATUS, 2005, p. 447)

A existência dos governos é uma resposta ao processo de sofisticação da estrutura e dos processos sociais. Participam dessa evolução das sociedades, que resultam no estabelecimento de governos, aspectos relacionados com a personalidade dos indivíduos e com as organizações, sendo estas compreendidas como um conjunto de funções desempenhadas com o objetivo de alcançar determinada finalidade<sup>10</sup>. Em relação às pessoas, algumas teriam desejo e aptidão para conduzir os demais e estas características demandariam a existência de postos especialmente preparados para o mando<sup>11</sup>. Quanto às organizações, enumeram-se três causas. A primeira se deve à crescente especialização do trabalho em associações ou grupos, que multiplica as linhas de ação disponíveis. A criação de governos visaria, neste caso, minimizar o atrito interpessoal através de uma regulação superior de eventuais entreveros. Quanto à segunda, o tamanho das organizações a obriga a rituais e meios de comunicação

---

<sup>9</sup> Governo ainda possui outros três significados, segundo Finer (1981, p. 19): enquanto "exercício de controle sobre outrem", ou o "estado de coisas no qual se encontra essa atividade ou processo" e, finalmente, a "maneira, método ou sistema pelo qual determinada sociedade é governada", ou seja, como um conjunto de regras constituídas, um "regime".

<sup>10</sup> No terceiro capítulo os governos são definidos com mais detalhes.

<sup>11</sup> Não à toa, em certas ocasiões, chama-se o líder do Poder Executivo de mandatário.

fixos, funções que serão reconhecidas nas pessoas que ocuparem os postos de liderança. Por último, tem-se o caso da demanda externa a que o grupo no comando pode ser submetido. Nesta situação, independentemente do tamanho e da comunicação, o nível de ocupação de um grupo faz surgir a necessidade funcional de postos de liderança. (FINER, 1981).

Retornando à análise observada em Baracho (1986), o Governo Central<sup>12</sup> e os governos dos estados desempenham suas funções conforme a divisão federativa de competências que são impostas pelas leis presentes na Constituição da República. Assim, para que não haja conflitos interestaduais, ou dos estados com a União, é constante a observação deste arcabouço legal pelos governos para a execução das atividades que cada qual é obrigado a desempenhar, como a oferta de serviços de saúde, educação e segurança. Diz o seguinte a norma jurídica brasileira:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. (Constituição da República)

Quando almejam transformações na realidade social, os governos formulam ações que imaginam apropriadas mediante uso de ferramentas de planejamento. Planejar é, portanto, uma forma de idealizar possíveis cenários sociais no futuro com os meios disponíveis no presente.

Pode-se fazer a seguinte definição a respeito do planejamento, nas palavras de Carneiro (2004):

Indo direto ao ponto, o planejamento responde, ou procura responder, a propósitos ou aspirações de incremento na qualidade das políticas desenhadas e implementadas pelo Estado. Abarca um campo multidisciplinar e multisetorial de conhecimentos e práticas que, adequadamente utilizados, podem proporcionar subsídios valiosos aos processos de tomada de decisão referentes à proposição e gerenciamento das ações de governo, contribuindo para a melhoria de seu desempenho na perseguição dos objetivos e metas coletivas. (Carneiro, 2004, p. 47)

Retomando os aspectos legais, o art. 165 da Constituição da República indica do seguinte modo a necessidade de planejar:

---

<sup>12</sup> A título de esclarecimento dos termos usados na pesquisa, será grafado com a letra “g” maiúscula os casos em que me referir à União, e com “g” minúsculo os governos dos estados.

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual<sup>13</sup>;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais

O artigo que institui a obrigatoriedade do Plano Plurianual na Constituição do Estado de Minas Gerais é praticamente idêntico ao da Constituição da República, a não ser pela presença do parágrafo único, que por sua vez institui o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado. A obrigatoriedade da elaboração de planos de governo de médio e longo prazos<sup>14</sup> são informados assim, no texto legal da Constituição do Estado de Minas Gerais:

Art. 153 – Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I – o plano plurianual de ação governamental;
- II – as diretrizes orçamentárias;
- III – o orçamento anual.

Parágrafo único – O plano plurianual e os programas estaduais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado e submetidos à apreciação da Assembléia Legislativa

A respeito do PMDI, a Assembléia do Estado de Minas Gerais (ALMG) explica que este instrumento visa orientar a ação do governo com objetivos de longo prazo e que sua elaboração integra o ciclo orçamentário do estado com os outros instrumentos de orçamentação, o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

O PMDI é um plano de longo prazo, que consolida um conjunto de grandes escolhas para a construção do futuro do Estado. Para incentivar o desenvolvimento de Minas Gerais em todas as áreas da ação governamental, a Constituição Estadual de 1989 determina uma total integração entre o PMDI e os instrumentos de planejamento e orçamento, como a Lei Orçamentária Anual – LOA –, o Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG – e a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO. Dessa forma, o PMDI se incorpora ao ciclo orçamentário, garantindo a articulação, a interdependência e a compatibilidade desses instrumentos, com o objetivo de buscar a

---

<sup>13</sup> Garcia argumenta que o chamado Plano Plurianual recebe tal nome por descuido dos congressistas ou por cacoete daqueles que estiveram presentes na sua elaboração, visto que acostumados com o tratamento do PND (Plano Nacional de Desenvolvimento). Este autor afirma ainda que não houve regulamentação por Lei Complementar do parágrafo nove do artigo 165 da Constituição da República que disporia sobre a vigência do planejamento, prazos e métodos para elaboração e organização. Sendo assim, seria mais apropriado denominar o Plano Plurianual de Programação Plurianual de Despesas (ver Garcia, 2000)

<sup>14</sup> Os planos plurianuais abrangem ações de governo durante o prazo de quatro anos. O PMDI, por sua vez, após alteração promovida pela Lei. 21.967 de 2016, estará em vigência no lapso temporal compreendido entre os anos 2016/2027.

integração das atividades de planejamento, orçamento e gestão da administração pública estadual

Diante do exposto, o PPA, ou o PPAG no caso de Minas Gerais, configura uma técnica de organização das atividades de governos para o período de quatro anos. Esses planos contém as propostas de ação que visam alterar o contexto social no futuro, como a redução dos níveis de evasão escolar e a melhora nos níveis de emprego da população.

Após a definição das propostas do governo no PPA, tem início a etapa de consignação de recursos para a execução das atividades do Poder Executivo, que recebe o nome de orçamento. O orçamento significa, por sua vez, o contato das ações almeçadas pelo governo com a dimensão dos recursos econômicos. Matus (1980) o define do seguinte modo:

O orçamento, situado no plano geral dos instrumentos de gestão, é um meio de prever e decidir a produção que se vai realizar em um determinado período, assim como para consignar formalmente os recursos que essa produção exige. No plano do concreto real, o orçamento deve ser concebido como um processo determinado pelo caráter de previsão e decisão, que se materializa por etapas: formulação, discussão e sanção, execução, controle e avaliação (MATUS, 1980, p. 8)

O resultado da união dos planos com o orçamento são os programas, vistos como categoria que agrega os meios necessários para a produção de um bem ou serviço mediante utilização de insumos, recursos humanos, econômicos, organizativos etc. Assim, destaca-se a definição contida no site da Secretaria de Planejamento de Minas Gerais (SEPLAG):

O programa é o instrumento de organização da ação governamental. É a unidade básica do PPAG, funcionando como elemento integrador do planejamento, do orçamento e da gestão. Visa o enfrentamento de um problema, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual. Resulta do reconhecimento de carências, demandas administrativas, sociais e econômicas e de oportunidades, devendo ser elaborado em conformidade com as prioridades e diretrizes expressas no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado e na agenda de compromissos setoriais (MINAS GERAIS, SEPLAG, 2017).

Feita a análise do contexto legal e institucional onde estão inseridos os problemas, considera-se, agora, alguns pontos referentes ao planejamento<sup>15</sup>.

Pagnussat (2006) cita Friedman (1987) para indicar uma possível classificação dos conceitos que envolvem o planejamento:

Para o Professor Friedman não existe uma teoria sobre o assunto planejamento, mas um pensamento crítico teórico sobre esse conceito, que foi evoluindo ao longo do tempo

(...) O professor Friedman classifica os autores em uma escala contínua de valores sociais, desde a ideologia conservador, passando pelo utopismo, até o anarquismo. Ele identifica quatro categorias ou correntes de pensamento: análise de políticas, aprendizagem social, reforma social e mobilização social (FRIEDMAN, 1987 apud PAGNUSSAT, p.10)

Destaca-se a classificação proposta por Friedman como base de questionamento sobre os motivos e interesses daqueles envolvidos no planejamento. Conforme Silveira (2013, p. 41):

A análise destas perspectivas sobre o processo de planejamento governamental permite questionar premissas ideológicas dos planejadores. Algumas metodologias de planejamento governamental pressupõem, por exemplo, a distribuição equitativa do poder político entre todos ou, ainda, a capacidade do técnico, com base em seus conhecimentos “científicos”, de propor soluções que atendam ao interesse coletivo. O caráter ideológico de modelos e de categorias analíticas adotadas pelas práticas políticas e administrativas pode ser observado na seleção dos problemas a serem atacados, bem como os próprios conceitos pelos quais definimos o problema e o inserimos em uma determinada realidade, objeto de planos e programas de ação. Todas estas ações são carregadas de valores e, portanto, abertas ao subjetivismo e à irracionalidade das ideologias (2013, p. 41)

A explicação sobre as correntes de pensamento oferecidas por Silveira vem ao encontro da concepção do Planejamento Estratégico Situacional<sup>16</sup> (PES). Isto porque o idealizador deste método de planejamento de governos, Carlos Matus, considera largamente o subjetivismo nas relações sociais.

---

<sup>15</sup> As explicações contidas na presente seção foram feitas, tão somente, com base no Planejamento Estratégico Situacional e visam aprofundar as noções que pertinentes à explicação dos problemas, no âmbito do planejamento.

<sup>16</sup> Considera-se, no âmbito do setor público, como modelo de planejamento governamental, o método PES e o enfoque Quadro Lógico, desenvolvido pela agência Americana para o Desenvolvimento Internacional, que originou ao método Planejamento de Projetos Orientados por Objetivos (ZOPP). Ver Pagnussat.

O método PES propõe que as ações de governo sejam adaptáveis às mudanças observadas no sistema social, sobretudo aquelas promovidas pelos atores sociais que dele participam. Esta proposta de planejamento é coerente com o modo que as concepções matusianas percebem a realidade, ou seja, com características mutáveis e resultados indefinidos<sup>1718</sup>.

Para a adaptação constante de uma realidade assim observada, as concepções de Matus visam o que denomina momento, ou seja, etapas do planejamento que possuem conjuntos específicos de ações práticas: “momento indica instância, ocasião, circunstância ou conjuntura pela qual passa um processo contínuo, ou em cadeia, que não tem começo nem fim definidos” (MATUS, 1993b, p.297)

Assim, aprofundando a noção acerca do PES, nele há ao todo quatro momentos no processo de investigação da realidade, a saber: explicativo, normativo, estratégico e o tático-operacional. Tomados em conjunto, tal como se fossem uma linha de produção fabril, alinham-se para “processar problemas” sem que, no entanto, um prevaleça sobre o outro, a não ser momentaneamente:

“Nenhum momento começa ou termina o processo encadeado. Nenhum momento fecha ou termina o processo encadeado. Nenhum momento começa ou termina num tempo preciso. Nenhum momento fica definitivamente para trás nem se esgota numa só instância; ele volta a se repetir, para dominar transitoriamente várias vezes mais, no futuro” (MATUS, 1993, p. 297).

Cada uma destas etapas, que visa no todo processar problemas, possui uma função definida, disposta no quadro 2: (MATUS, 1993b e MATUS, 2005, p. 299)

---

<sup>17</sup> No presente estudo monográfico, largamente baseado nas análises de Matus, apenas o método PES será exposto.

<sup>18</sup> No segundo capítulo desta pesquisa são oferecidas explicações sobre as causas da mutabilidade do sistema.

Quadro 2 - Os quatro momentos do Planejamento Estratégico Situacional

MOMENTOS	FUNÇÃO	SÍNTESE
Explicativo	Explica como nasce e se desenvolve o problema na dinâmica do jogo.	Foi, é, tende a ser
Normativo	Faz planos para atacar as causas do problema por meio de operações.	Deve ser
Estratégico	Analisa a viabilidade política do plano e explora a viabilidade para o mesmo.	Pode ser
Tático-operacional	Ataca os problemas na prática, realizando as operações planejadas	Fazer

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Matus (1981)

Em relação ao momento explicativo<sup>19</sup>, investiga-se a realidade para a ação e para saber o modo através do qual outros atores sociais a avaliam. Não é o mesmo que a elaboração do diagnóstico do planejamento tradicional, executada uma única vez e a certa distância do objeto sob análise.

Planeja-se, segundo o PES, quando se estabelecem relações diversas – valorativas, políticas, econômicas, comunicativas, organizativas etc. – com os atores sociais que cooperam ou oferecem resistências dependendo de cada caso (MATUS, 1993a).

Desse modo, visto que situações mudam continuamente na realidade, a explicação é feita no plano acontecem os fatos. Tem-se a seguinte explicação:

Para os efeitos que nos interessam, a situação inicial muda sempre e é sempre a situação de hoje. Hoje é a nossa linha de partida para calcular nossa ação futura e é o único ponto no tempo em que a ação é possível. Amanhã é plano e ontem é história (MATUS, tjs, 365)

Numa situação estrategicamente planejada, produzir esclarecimentos atuais é o mesmo que reconsiderar explicações anteriormente formuladas, pois o processo é de retroalimentação. Significa, ainda apreender as inter-relações causais dos problemas. (MATUS, 1993a).

Visto que são os atores sociais que primordialmente atuam no sistema social, a seleção dos problemas que os impulsionam à prática depende do valor que

<sup>19</sup> Apenas o momento explicativo será considerado no presente estudo devido à sua aproximação com a proposta da pesquisa.

os concebem. Sendo assim, adotam-se critérios para conhecer dos homens coletivos<sup>20</sup> a opinião sobre os problemas. Segundo Matus: (MATUS, 1993b, p. 305)

- O valor dos problemas para ele, ou seja, para a cúpula diretiva de sua organização, para as forças sociais que o apoiam e para a população que ele representa;
- A eficiência, e sobretudo a eficácia ou efetividade com que ele pode enfrentá-los;
- A possibilidade e oportunidade de enfrenta-los com êxito, que também depende do valor permanente e conjuntural dos mesmos para seus oponentes, ponderados pelo peso ou força desses oponentes.

Toma-se conhecimento da disposição e do interesse dos atores frente aos problemas apoiando-se no modo que declara opiniões. Por sua vez, esse posicionamento depende de suas “ideologias, doutrinas, preconceitos, valores e teorias que acumula ao longo de sua prática social”. As interpretações formam o “espaço valorativo de problemas de um ator”. (Matus, 1993b, p. 305)

A capacidade de discernir e elencar a importância dos valores para os homens coletivos permite o uso de ferramentas estratégicas de governo como, por exemplo, o mapeamento de cenários sociais. Observa-se, nestes cenários, os atores sociais e suas respectivas condições de operar na sociedade, no sentido de possuírem capacidade de interferir no desenvolvimento dos fatos sociais<sup>21</sup>. Caso fosse feito o mapeamento tal como proposto pelo método, além da visão geral do sistema, seria possível cogitar alternativas de ação nos espaços situacionais<sup>22</sup>.

Antes de se discutir nas próximas linhas sobre proposições acerca realidade, para alguns autores, como é o caso de Garcia (2001, p. 4), o estilo de planejamento no Brasil concentra-se amiúde no raciocínio econômico:

O viés economicista se manifestava ao se considerar o planejamento apenas como uma técnica para racionalizar a aplicação exclusiva de recursos econômicos, entendidos como os únicos utilizados no processo de governar. São ignorados os recursos políticos, organizacionais, de conhecimento e informação, entre todos os outros necessários à condução de uma sociedade multidimensional, mas uma. Dessa forma, o reducionismo impôs-se, inapelavelmente

<sup>20</sup> Consideram-se “homens coletivos”, na concepção de Matus (2005), as instituições e personalidades situadas em posições destacadas do sistema social.

<sup>21</sup> A respeito de fatos sociais, o capítulo 3 contém maiores informações.

<sup>22</sup> Há no capítulo 2 a definição do conceito de situação. Ver Matus (1993a).

Prosseguindo com os conceitos do PES, há no sistema social espaços de produção humana cujas fronteiras são bem definidas por suas regras e os indivíduos, deste modo condicionados, executam ações tanto previsíveis quanto limitadas em suas possibilidades. São os chamados sistemas repetitivos onde são gestados um tipo de específico de problema, denominados problemas “bem-estruturados”. (MATUS, 2005, p. 356)

Numa situação oposta à repetição dos fatos, por seu turno, os sistemas criativos vislumbram a possibilidade de invenção de novas leis. O imprevisível surgimento de novas regras gera situações de indeterminação quanto ao funcionamento do sistema. Há, nestes casos, inumeráveis cenários onde ações podem ocorrer. São os chamados problemas “quase-estruturados”. A título de breve distinção entre ambos os tipos de problema, “a palavra quase estruturado significa ‘mais ou menos’ estruturado, ‘parcialmente’ estruturado, ou ‘deficientemente’ estruturado”(Matus, TJS, pag. 356).

A classificação de problemas em bem estruturados e quase estruturados indica e destaca uma outra perspectiva de análise frente a problemas sociais. E, desse modo, conhecer as características dos sistemas é uma advertência quanto a complexidades e incertezas das situações.

É absolutamente vital apreciar a diferença entre os dois (tipos de problema) porque demasiada gente assume que o caminho pelo qual resolvemos um quebra-cabeças deveria ser o padrão contra o qual medimos o êxito na resolução dos problemas sociais.

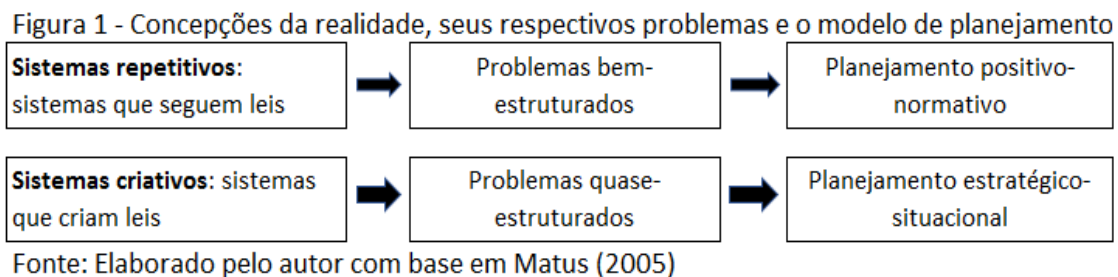
(...)Diferentemente dos quebra-cabeças, os problemas sociais não têm uma única solução correta reconhecida e aceita como tal por todas as partes afetadas pelo problema ou que tem uma opinião fortemente formada sobre o mesmo

(...) As pessoas tem valores tão diferentes e partem de ideias tão diferentes sobre a sociedade desejada que o que é um problema e uma boa solução para uma pessoa é, em geral, irrelevante, estúpido, tolice e mesmo perverso para outra (MITROFF, 1974 *apud* MATUS, 1993a, p.182)

Assim, conceber os problemas da realidade como se fossem constituídos por problemas bem estruturados prevalece no modelo tradicional de

planejamento, enquanto a compreensão dos fatos como problemas quase estruturados predomina no método PES. (MATUS, 2005)

A figura abaixo busca sintetizar a concepção acerca da realidade que os modelos tradicional e estratégico aplicam em seus métodos de trabalho.



A vinculação de um dos dois tipos de planejamento a uma maneira de compreender a realidade, ou as questões sociais, deita suas raízes na história do desenvolvimento das ciências<sup>23</sup>, sobretudo no ocidente.

A observação sistemática da “imagem física do mundo” permitiu aos cientistas da natureza – os estudiosos da física – a elaboração pioneira da metodologia científica por volta dos séculos XVII e XVIII. (SCHOLLHAMMER, 1999 apud ORTEGA Y GASSET, 1999, p. 25)

Deste modo, a análise dos fenômenos naturais conferiu à ciência a seguinte definição: “conhecimento abrangendo verdades gerais ou a operação de leis gerais, especialmente quando submetidas à prova pelo método científico” (Carson, 1992, p. 36).

Não obstante o controverso debate acerca da economia ser ou não ciência ao modo newtoniano – “onde os eventos são simétricos e previsíveis, repousando sempre em primeiras verdades e levando finalmente ao desenrolar de uma ordem perpétua” (Carson, 1992, p. 41) -, os primeiros economistas aos poucos adotaram os métodos das ciências naturais.

As leis econômicas são enunciadas a respeito de tendências de ação do homem em certas condições. São hipotéticas apenas no mesmo sentido que o são as leis das ciências físicas, porque estas leis também contêm ou implicam condições...As leis da ação humana são

<sup>23</sup> No capítulo 2 é visto com maiores detalhes os paradigmas clássicos das ciências.

realmente tão simples, tão definidas e tão claramente verificáveis quanto a lei da gravidade, mas muitas delas se equiparam às leis das ciências naturais que tratam de assuntos complexos (MARSHALL, 1920 apud CARSON, 1992, p.38)

A partir da presença de verdades gerais que condicionam e tornam previsível o comportamento do homem – portanto imerso nos outrora mencionados “sistemas repetitivos” –, concebeu-se, posteriormente, a descrição da realidade tal e qual uma engrenagem onde há previsibilidade na conduta do homem, então chamado *homo economicus*. A respeito das regras de funcionamento:

“Os argumentos de (Adam) Smith construíram um ideal, segundo o qual a humanidade, deixada em liberdade para seguir seu auto interesse comum e natural, elaboraria arranjos institucionais e configurações de comportamento econômico que, auto reguladora, manteria a ordem, a direção e o crescimento” (Carson, pg. 37)

Prossegue o autor:

“Dentro de uma geração, contudo, seus seguidores elevaram-lhe rapidamente o comentário sobre o comportamento do mercado ao *status* de ‘a lei dos mercados. E a ‘economia política’, como Smith chamava seu método de estudo, tornou-se...a ciência que trata da natureza, da produção e da distribuição de riquezas. Consequentemente, as ‘leis’ do comportamento econômico foram consideradas tão óbvias, como fatos científicos, como a lei da gravidade ou as várias outras leis do comportamento físico que governavam as relações entre objetos e corpos celestiais” (CARSON, 1992. pg. 37)

Em relação ao *homo economicus*, o seguinte parágrafo:

“A força propulsora dessa ordem econômica era a manifestação simples da inclinação ‘natural’ de indivíduos livres para permutar e barganhar em proveito próprio. Conforme observaram alguns economistas, nada lembrava tão bem um relógio quanto o mundo econômico de Smith. Uma vez dada a corda por força da ambição humana, o relógio tiquetaqueava alegremente, mantendo horas perfeitas, isto é, dirigia a produção e o consumo de mercadorias, determinava a combinação apropriada de recursos produtivos e alocava a renda de tal maneira que toda a sociedade se beneficiava, como nunca poderia ocorrer sob as restrições ou direção aplicadas por força externa” (CARSON, 1992. pg. 37)

Até então a ciência econômica restringia-se à descrição das relações pertinentes à troca de mercadorias, livre-concorrência, alocação de recursos econômicos etc. Trata-se, neste caso, do hoje conhecido ramo positivo da economia.

O passo seguinte no processo que projeta a ciência econômica sobre os rumos da sociedade ocorre quando os estudiosos do assunto passam a considerar em suas análises juízos de valor. Já não é mais apenas o que é, mas, outrossim, o que entendem que deveria ser:

“À parte as leis de mercado e algumas leis derivadas, que se julgava orientar todo o comportamento econômico, notou-se que Smith e seus seguidores fizeram observações que não eram ‘científicas’ em natureza, mas claramente manifestações de pontos de vista políticos ou de juízos de valor. Em outras palavras, descobria-se às vezes que os economistas se afastavam da mera discussão do *mundo como ele é* e, de tempos em tempos, ofereciam opiniões sobre o mundo como deve ser. Até mesmo os economistas clássicos faziam um comentário ocasional sobre a pobreza, a dureza do trabalho assalariado nas fábricas, as possíveis virtudes de ação estatal benevolente” (CARSON, 1992. pg. 38)

Restava apenas um último passo para finalizar o processo que associa o planejamento tradicional com a abordagem simplificada dos sistemas sociais tal como se fossem repetitivos e geradores de problemas bem-estruturados. Ele foi dado com a ascensão profissional dos economistas, e com eles a concepção mais próxima ao positivismo, até altos postos de governos, especialmente aqueles vinculados aos setores responsáveis pelo planejamento.

Em outras palavras, o processo de profissionalização da burocracia estatal significou a valorização de especialistas, particularmente os profissionais da economia. Mas também, naturalmente, porque assuntos econômicos tratados nos governos interferem em variados aspectos altamente relevantes, direta ou indiretamente, na vida das pessoas: emprego, renda, inflação, tecnologia etc.

Enfim, o quadro 3 apresenta uma síntese com as onze características que diferenciam os problemas bem estruturados dos quase estruturados. Os primeiros, a título de exemplo, dizem respeito a situações tais como aquelas proporcionadas por jogos de entretenimento, como o xadrez, ou a problemas geométricos. Já os quase-estruturados, aqueles que formam a ampla maioria das situações, provocadas na presença de atores coletivos com capacidade de influir no sistema social (MATUS, 2005).

Quadro 3 - Diferenciação entre os problemas bem-estruturados dos quase-estruturados

	Problemas Bem-estruturados	Problemas Quase-estruturados
1	As regras que configuram o sistema que produz o problema e as relações do homem com o mesmo são precisas, claras, invariáveis e predeterminadas. Quem soluciona problemas respeita as regras.	O problema está determinado por regras, mas elas não são precisas, nem invariáveis, nem iguais para todos. O homem cria as regras e às vezes as modifica para resolver problemas.
2	O homem está fora do problema, e relaciona-se com ele apenas para tentar solucioná-lo dentro das regras predeterminadas. O homem resolve desde fora. A solução de um problema não gera outros problemas relacionados com ele ou com quem dá a solução; e se o problema for solucionado, não ficará nenhuma dúvida acerca da eficácia dessa solução.	O homem está dentro do problema e é desde aí que o conhece e explica, mesmo que não tente solucioná-lo. A solução do problema gera outros problemas conexos, pois o sistema tem continuidade e não acaba. Pode-se debater a eficácia de uma solução, ou ela pode ser relativa aos problemas que vêm depois.
3	As fronteiras do problema e do sistema que o gera estão perfeitamente bem definidas. Não há dúvidas sobre onde começa e onde termina cada coisa.	As fronteiras do problema, e as do sistema que o gera, são difusas.
4	As regras do sistema tornam explícitos, ou contém implicitamente, os conceitos (possibilidades e restrições) pertinentes à solução do problema.	O homem cria as possibilidades de solução; elas não têm existência prévia. Os conceitos para compreender as possibilidades de solução e suas restrições não são necessários e previamente dados. Às vezes precisam também ser criados pelo homem. A principal dificuldade para abordar um problema quase-estrutura com eficácia consiste justamente na criação de conceitos para poder entendê-lo.
5	O problema está isolado de outros problemas, e caso forme uma sequência com outros problemas, a solução de cada problema não afeta a solução dos seguintes.	O problema está entrelaçado de forma sincrônica e diacrônica com outros problemas; a solução de um problema cria possibilidades, ou dificuldades, para a solução dos outros.
6	O espaço e o tempo pertinentes ao problema são definidos pelas regras de forma constante, ou revelam-se de fato constantes para qualquer um que se relacione com o mesmo.	O espaço e o tempo são relativos aos homens que se relacionam com o problema desde posições diferentes.
7	As variáveis que constituem o problema estão dadas, são enumeráveis, conhecidas e finitas.	O sistema é criativo e as variáveis do mesmo não estão dadas, não são todas enumeráveis, nem conhecidas, nem finitas.
8	Não há combinação de qualidade com quantidade; o problema move-se exclusivamente em um ou em outro desses âmbitos.	A qualidade e a quantidade estão inseparavelmente combinadas.
9	As possibilidades de solução do problema estão contidas nas premissas do mesmo, e são em número finito. As soluções são conhecidas ou cognoscíveis, mesmo que não sejam evidentes.	As possibilidades de solução do problema são criadas pelo homem, e são potencialmente em número infinito.
10	O problema apresenta um desafio técnico-científico, supostamente abordável com objetividade.	O problema apresenta um desafio múltiplo, que abrange sempre a esfera sociopolítica, mesmo que tenha uma dimensão técnica. A objetividade não é possível, mas deve-se perseguir a rigorosidade.
11	O sistema e os problemas bem-estruturados são estéticos e suas soluções são elegantes. O simples é belo.	O sistema e os problemas quase-estruturados são pouco propícios à estética e à elegância, e por isso são evitados na docência e nas pesquisas.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Matus (2005)

Esta seção buscou contextualizar os problemas no contexto dos Estados nacionais sob o ponto de vista legal e, também, do planejamento. A seguir a análise concentra-se na perspectiva histórica.

## 2.1A história e a cultura no planejamento e na definição dos problemas

O trecho final deste capítulo tem o propósito de aproximar os conceitos referentes ao planejamento, vistos até então, da realidade dos fatos e acontecimentos vivenciados pelas pessoas no dia-a-dia.

O planejamento é um artifício intelectual dos homens, um conjunto de formulações abstratas com o propósito de transformar a realidade. Porque pessoas o idealizam e o exercem na prática, modelos de planejamento são escolhidos e operados segundo os preconceitos, valores e ideologias daqueles que o manejam, como visto anteriormente em Friedman e Silveira. O ato de planejar é condicionado, portanto, pela experiência cultural dos indivíduos e pelo meio em que acontece.

Por outro lado, agora na qualidade de ferramenta, ou seja, como meio e não como intenção dos homens, sua utilidade reside na construção do futuro com base nas características do que é atual. O presente é sempre o dia de hoje quando os homens imaginam ou produzem, ou quando o resultado de eventos ocorridos no passado próximo ou distante nos sensibilizam. As características da atualidade são, dessa forma, desdobramentos de processos históricos.

Motivado por essas duas condições para o planejamento, a compreensão dos homens numa dada cultura, assim como a força do passado na caracterização do presente, salienta-se a importância das raízes históricas para a conformação das sociedades e, à guisa de ilustração, contextos sócio políticos referentes à América Latina e ao Estado brasileiro.

Há dois propósitos na presente seção: associar o ato de planejar a maneiras peculiares que sociedades entendem e produzem suas atividades e objetos e notar possíveis contextos reais onde a ferramenta se aplica.

A começar pelos métodos de análise da História, se uma das técnicas consiste na verificação de acontecimentos muito notáveis, tais como revoluções, guerras e tragédias sociais, uma outra concentra-se na observação de manifestações sociais rotineiras no tempo e no espaço, não necessariamente chamativas. Desse modo, a seguinte análise:

“(...)a matéria [da história] é o conjunto de fatos passados, não somente dos fatos *curiosos* ou *destacados* (...) e, sim, daqueles cuja repetição determina os movimentos de população, a capacidade da produção, o aparecimento de instituições, as lutas secretas ou

violentas entre as classes sociais – *atos de massa* que têm a sua própria dinâmica” (PIERRE VILLAR, 1980 *apud* LINHARES, 1990, p11)

Essa interminável sucessão de fatos numa dada sociedade, lentamente acumulados ao longo de períodos que variam de um mês a dezenas de séculos, afeta e condiciona as realizações materiais ou imateriais do homem nos seus afazeres do cotidiano. Segundo Braudel (2004, p. 38):

(...) a atualidade prolonga outras experiências muito mais afastadas no tempo. (...) a vida dos homens implica muitas outras realidades que não podem situar-se nesse filme dos acontecimentos: [guerras, batalhas, conferências de cúpula, crises políticas, desordens econômicas etc.] o espaço em que eles vivem, as formas sociais que os aprisionam e decidem de sua existência, as regras éticas conscientes ou inconscientes, às quais obedecem, suas crenças religiosas e filosóficas, a civilização que lhes é própria

Aspectos peculiares das sociedades – por exemplo, o modo que se vestem, se alimentam, constroem casas ou, em agrupamentos mais amplos e genéricos, os hábitos, comportamentos e tradições – originam ao passo que são moldados na produção e reprodução de fatos humanos na história. O conjunto desses muitos modos interpessoais de ação formam padrões e, mais adiante ainda no tempo, uma cultura política:

O próprio termo ‘cultura política’ tem muitos significados, moldados pelo contexto cultural e linguístico no qual seja usado. Neste livro, o seu significado cobre os valores, as crenças, as normas e os pressupostos relativos à governança e à política, e os padrões de relações sociais (...) inseparáveis deles que (...) dão ordem e significado aos processos políticos. Almond e Verba acrescentam outros elementos que também comporiam o significado complexo de ‘cultura política’: orientações cognitivas (conhecimento e imagens do sistema político), orientações afetivas (sentimentos que o sistema político estimule) e avaliações do sistema político (DROR, 1999. p. 130)

A cultura política e os modos de produção social de uma região são passíveis de compreensões históricas devido à regularidade com que acontecem e, portanto, tornam-se verificáveis. Os estudos servem para avaliar a realidade de populações e as tendências que estão inclinadas no futuro. Dito de outro modo, uma vez que fenômenos históricos interferem na conformação de variados aspectos de uma sociedade, tais como nas relações de classe, regimes políticos e sofisticação tecnológica, estudiosos valem-se da história para especular sobre os motivos de um cenário social com base em ocorrências do passado.

Deste modo, a fim de se incluir no presente estudo um ponto de vista ilustrativo sobre a realidade, a figura 2 mostra algumas considerações de Dror (1999) acerca do desenvolvimento latino americano. Na perspectiva deste autor, alguns países asiáticos lograram a elevação de indicadores econômicos e sociais a partir das décadas de quarenta e cinquenta quando se encontrava em patamar de desenvolvimento próximo em relação aos Estados latinos, que permaneceram desde então, parte considerável destes, com graves problemas relacionados a saúde, educação, segurança etc.

Figura 2 - UMA PERSPECTIVA SOBRE O SUB-DESENVOLVIMENTO DA AMÉRICA LATINA

ITENS	CAUSAS	CARACTERÍSTICAS
A	<b>Cultura política ibérica:</b>	(i) Abordagens fortemente legalistas e formalistas; (ii) centralismo e autocracia e; (iii) estruturas quase "aristocráticas".
B	<b>Rigidez institucional</b>	Nenhum processo histórico de "destruição criativa" capaz de romper instituições e redes sociais e, assim, criar condições para a inovações radicais. São exemplos de processos de "destruição criativa": reformas religiosas ou contra-reformas, guerras de grandes proporções, repetidas revoluções sociais, ocupações estrangeiras penetrantes.
C	<b>Desajuste temporal</b>	A acumulação de capital aconteceu depois da internacionalização das elites econômicas. Consequência: o capital produzido na América Latina deslocou-se para fora, em vez de ser investido, principalmente, na própria América Latina. O capital é capaz de criar instituições para coordenação social.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Dror (1999)

Acerca da produção econômica da América do Sul, brevemente exposta no item C da figura 2, uma avaliação semelhante é feita por Braudel (2004, p. 397). Nota-se, os processos históricos que menciona, como o atraso no desenvolvimento econômico e a ocorrência de ciclos são, no passado e nos dias atuais, uma evidência factual:

As flutuações econômicas são maremotos imprevisíveis. A América corre atrás de seu destino material. Ela é obrigada a essa corrida, por bem ou por mal, quase sempre mais vítima que beneficiária. Nisso, sem dúvida, ela não fez senão seguir a conjuntura internacional. No entanto, quando são muitos a correr numa corrente, de mãos dadas, uma coisa é estar entre os primeiros, que conduzem o movimento, outra é ser o último, a dar os saltos prodigiosos que conhecemos. A América do Sul é essa última na corrida, aquela que faz malabarismos dos quais é a única que não pode rir. Ela precisa precipitar-se e, se quiser vender, produzir custe o que custar açúcar, café, borracha, charque, nitratos, ou cacau, sempre a preços baratos. E ei-la mergulhada, cada vez, em 'ciclos' sucessivos, com suas quedas bruscas, inopinadas.

Redireciona-se o foco da análise histórica para o Brasil com a apresentação, novamente, de atributos gerais ilustrativos, assim como se fez para a região latino-americana. O quadro 4 mostra dois eixos com temas que questionam a realidade brasileira ou, segundo Linhares (1990, p. 2), duas diretrizes de análise.

Na primeira diretriz, o dilema país/nação, contrapõe-se o desafio aos colonizadores, nos três primeiros séculos, de ocupar um território com dimensões continentais e a complicada edificação de instituições sociais, tais como a “ordem jurídica” e a “ordem política”.

Quanto ao segundo eixo explicativo, “O desafio diversidade geográfica/unidade política e linguística”, busca-se provocar reflexão a respeito das “enormes desigualdades regionais e culturais”, momento este em que implica fatores causais como a imigração, miscigenação, exclusão e extermínio de grupos étnicos.

Enfim, o quadro 4 com algumas noções explicativas da historiadora de Linhares (LINHARES, 1990. p. 2):

Quadro 4 - Duas diretrizes de análise para a compreensão do país

ITENS	DIRETRIZES	CARACTERÍSTICAS - INDAGAÇÕES
A	O Dilema país/nação	"No início do sec. XIX (...) era ainda indefinido como povo e como nação, o que traduzia o desenraizamento de suas populações transplantadas durante dois séculos e meio e incorporadas pela violência do trabalho escravo. Daí por diante, a construção do estado nacional passou a ser tarefa de suas elites dirigentes (barões, fazendeiros, comerciantes) e alta burocracia do império"
B	O desafio diversidade geográfica/unidade política e linguística	"(...) as desigualdades regionais e culturais devem ser compreendidas como aspectos mais profundos de uma evolução histórica marcada pelo colonialismo moderno, pela escravidão, pela lenta e difícil passagem para o capitalismo selvagem, concentrador e predatório? Ou, ainda, até que ponto o mito da nação contribuiu para consolidar uma abstração - o Estado, o país - em benefício da ordem e de hierarquias sociais longamente assentadas?"

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Linhares (1990)

A observação sistemática das manifestações sociais, a elaboração de conceitos e as análises constituem um acervo de compreensões acerca da realidade. Grupos acadêmicos, partidos políticos, associações profissionais, dentre outros, são exemplos de atores sociais\* que assim formulam conhecimentos e projetam ideais de sociedade.

Tais compreensões oferecem uma oportunidade para a reflexão e a identificação de problemas. Aproveitando-se do caso brasileiro, Linhares (1990, p. 4) tece a seguinte consideração sobre o país em meados do século passado:

Alguns outros problemas poderiam ser levantados quanto aos grandes rasgos estruturais da sociedade, da economia e das mentalidades coletivas. Nos dois últimos séculos, setores da intelectualidade e da política pensaram sobre o país e procuraram ora um sentido, ora uma explicação para os males do presente vivido e as esperanças do futuro a ser construído. Foram momentos que se caracterizaram por uma tomada de consciência desses setores da sociedade face aos problemas de sua época: o sistema de governo, o regime de trabalho, a cidadania, a liberdade, a igualdade. No fundo, o que parece estar sempre em jogo, nesses momentos cruciais de reflexão, é a viabilidade do país, a relação fundamental entre a produção, o trabalho e o Estado

Ainda em relação à distinta assimilação de aspectos da realidade pelos atores sociais, estes buscam meios para agir de maneira que possam transformar o presente segundo seus interesses e motivações. Ao cabo, processos históricos condicionam a formação e a atitude das pessoas que, posteriormente, promovem a remodelagem do presente. Uma relação de fatos ocorridos em meados do século passado, agora em Minas Gerais, ilustra a reciprocidade entre sociale os atores nele envolvidos. Assim, Diniz (1981, p. 158):

É preciso mencionar as divergências ideológicas e políticas entre os grupos da administração pública mineira. Após realizar o Diagnóstico da Economia Mineira, houve como um 'racha' de orientações. Um grupo estava mais preocupado com uma orientação mais global para a solução dos problemas mineiros, incluindo não só os aspectos econômicos propriamente ditos, mas também os problemas sociais, de emprego, habitação, saúde, educação, etc., incluindo a ideia da desconcentração espacial da economia, especialmente para evitar a concentração em Belo Horizonte. O outro preocupava-se apenas com a promoção da expansão econômica, especialmente da industrialização. Nas condições políticas brasileiras, torna-se claro que o apoio seria para a orientação de expansão econômica a qualquer custo. O representante típico desta expansão econômica foi o INDI, seguido pelo BDMG e pela CDI, que, no seu afã de industrializar o Estado a qualquer custo, desenvolveu sua estratégia de apoio irrestrito ao capital estrangeiro e de concentração em torno de Belo Horizonte. O grupo preocupado com os problemas sociais, cujo representante mais expressivo foi o Gabinete de Planejamento e Coordenação, obteve pouco sucesso

No recorte de texto acima, nota-se, outrossim, um contexto sócio econômico observado em Minas Gerais e uma decisão interessada de atores sociais, ou seja, todos os órgãos e instâncias de governo envolvidos com o planejamento, tais como o BDMG, INDI, CDI e Gabinete de Planejamento e Coordenação. A ilustração

em destaque se presta, ainda, a indicar que participam do sistema social vários e distintos personagens, sejam eles pertencentes ao mercado, à sociedade civil organizada e, no caso em questão, o setor público.

Estes atores sociais disputam ou cooperam uns com os outros a fim de obter recursos no sistema social que lhes aproveite na satisfação de seus interesses. Os recursos podem ser políticos, econômicos, organizacionais, científicos etc. E para os propósitos que almejam, projetam ações e medidas visando alcançar objetivos. O exercício de planejar não é, portanto, exclusividade de governos à frente dos seus respectivos Estados. O sistema social compõe-se de um mosaico de participantes e embora os governos possuam papel de destaque na condução dos interesses coletivos, não são os únicos que interferem na transformação da realidade.

Além da não exclusividade dos Governos no exercício do planejamento, explicita-se uma segunda característica do sistema social: uma vasta gama de atividades sociais ocorre na ausência de qualquer tipo de plano ou ação previamente deliberados pelas pessoas ou pelos atores coletivos. Nestes casos, as atividades sociais decorrem de atos espontâneos, de processos de socialização do indivíduo ou da presença de controle social. Em todos estes três casos mecanismos de auto regulação dos processos sociais tornam desnecessária a presença do setor público. (FINER, 1981)

O quadro 5 sintetiza os mencionados níveis de “governança” (FINER, 1981, p. 20) presentes no sistema social. Os itens A e B dizem respeito àqueles em que os governos não tomam parte e o C é ação do governo sobre o território estatal.

Quadro 5 - Os níveis de governo existentes nas sociedades

OS NÍVEIS DA ATIVIDADE DE GOVERNAR		
	Tipo	Características
A	<i>Atos espontâneos</i>	Uma vasta gama de atividades humanas desenrola-se sem regulamentação ou controle pelas autoridades públicas, ou seja, regula a si mesma. As consequências das ações são óbvias para aquela pessoa ou grupo que as pratica. Por exemplo: comprar barato e vender mais caro.
B	<i>Socialização e Controle Social</i>	A socialização é o processo de internalização por qual passa o indivíduo no decurso de sua vida que o faz absorver ideias, convicções, gostos, aversões e padrões dos grupos em que se encontra: família, amigos, escolas, igrejas, profissões e similares. Mesmo quando não internalizado os vários grupos e associações aos quais pertencemos, exercem sobre nós uma mistura de estímulos e restrições na forma de controle social.
C	<i>Governamental</i>	Ocorre quando grupo de governantes exercem o governo como num processo de governar, ou seja, definindo métodos. Neste caso, uma linha de ação é escolhida e executada. Não é o mesmo que rotina, mas uma linha de ação para toda a sociedade

Fonte: FINER, Samuel Edward. Governo comparado. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981

Em resumo, os governos estão inseridos num espaço cujas transformações são provocadas não só por ele, mas por outros atores sociais que participam e planejam no Jogo Social. Por outro lado, nem tudo que se produz no organismo social depende da presença de “grupos de pessoas organizados funcionalmente” (FINER, 1981, p. 37), ou seja, os governos. Estes dois aspectos do sistema social são relevantes tanto para delimitação do espaço de atuação dos governos quanto para mostrar que executam ações de planejamento.

Com o propósito de adaptar o governo a tais limites da realidade onde ora são condicionados ora obrigados a elaborar alternativas sociais, Matus (2005, p. 34) o define do seguinte modo:

Governo, ou condução, é a arte e a ciência do ator para mobilizar organizações e cidadãos no jogo social, processando problemas conflituosos que atravessam todos os compartimentos das ciências, a partir de variáveis imprecisas, incertas e mutáveis, com o propósito de construir possibilidades para o seu projeto de jogo

Com este último conceito exposto sobre os governos, doravante expõe-se o capítulo sobre as ciências e o modo como se investiga a realidade a partir delas.

### 3 AS CIÊNCIAS TRADICIONAIS E AS CIÊNCIAS E HORIZONTAIS

O modo predominante de se explicar e conhecer a realidade ocorre nos dias de hoje com as ciências e seus métodos de investigação. Todavia, é recente na história a promoção deste tipo de conhecimento que se faz mediante utilização de métodos científicos. Até o chamado século das Luzes, quando prosperam e disseminam-se os ideais iluministas, as concepções especulativas ou baseadas em crenças divinas, sejam, respectivamente, a filosofia ou a teologia, lideravam a consciência dos homens no entendimento que formulavam sobre as coisas.

Já nos séculos XIX e XX, o prestígio das ciências recebeu impulso com o advento da Revolução Industrial na Europa e os esforços de desenvolvimento econômico nos Estados do “Terceiro Mundo”. O corpo dirigente desses países, suas elites políticas, influenciados pela doutrina positivista, associam o desenvolvimento e o progresso de um Estado à capacidade de produzir bens com uso de tecnologia. Logo, associa-se a evolução de uma sociedade à quantidade e qualidade de ciências que possuem em seus territórios.

A respeito da ascensão da ciência na modernidade, assim como de sua presença hegemônica, Minayo (2007, p35) indica duas causas:

Uma externa, que se acelerou a partir da modernidade, e diz respeito a seu poder de dar respostas técnicas e tecnológicas aos problemas postos pelo desenvolvimento social e humano. Embora esse ponto seja discutível, uma vez que problemas cruciais como pobreza, miséria, fome e violência continuam a desafiar as civilizações sem que a ciência tenha sido capaz de oferecer respostas e propostas efetivas. A razão de ordem interna consiste no fato de os cientistas terem sido capazes de estabelecer uma linguagem universal, fundamentada em conceitos, métodos e técnicas para a compreensão do mundo, das coisas, dos fenômenos, dos processos, das relações e das representações. Regras universais e padrões rígidos permitindo uma linguagem comum divulgada e conhecida no mundo inteiro, atualização e críticas permanentes fizeram da ciência a “crença” mais respeitável a partir da modernidade

Um dos efeitos da difusão do prestígio das ciências foi o de destacar o papel social das instituições de ensino superior (universidades, faculdades e academias), posto que respondem, naturalmente, pela produção científica. A este respeito, uma finalidade das instituições de ensino superior é dedicar esforços no estudo sistemático dos homens, das sociedades e da natureza. A outra finalidade,

além desta que se refere à pesquisa, é a formação profissional dos cidadãos para servirem no mercado de trabalho. Indica-se, assim, estas duas finalidades:

Na Universidade ensina-se a ser médico, farmacêutico, advogado, juiz, economista, administrador público, professor de ciências e letras no 2º grau, etc. Além do mais, na Universidade cultiva-se a própria ciência, pesquisa-se e ensina-se nesse sentido (ORTEGA Y GASSET, p. 58)

As duas funções acadêmicas acima mencionadas proporcionam efeitos relevantes para o desenvolvimento das sociedades. No primeiro plano, vez que a argumentação científica supera em nível de importância aqueles de outro tipo, como o filosófico e o teológico, problemas sociais são enfrentados a partir de concepções da realidade elaboradas, e assim determinadas, pelas e nas instituições de ensino superior.

No segundo plano, concernente ao papel de formação profissional, amplos contingentes populacionais recebem instrução superior nessas instituições de ensino. Assim, os profissionais são condicionados a um tipo de análise da realidade para o exercício futuro de funções práticas.

A respeito de ambos os efeitos proporcionados pelas instituições de ensino superior, Gasset (1999, p. 64) compara a universidade dos tempos medievos com a atual e sugere implicações.

Comparada com a medieval, a Universidade contemporânea complicou enormemente o ensino profissional que aquela, em embrião, proporcionava, e acrescentou a pesquisa, retirando quase por completo o ensino ou a transmissão da cultura (...) Isso foi, evidentemente, uma atrocidade, cujas funestas consequências paga a Europa agora. (...) Este novo bárbaro é principalmente o profissional, mais sábio que nunca, mais inculto também – o engenheiro, o médico, o advogado, o cientista

DITO de outro modo, a universidade medieval dedicava-se à transmissão de ensinamentos de cunho ecumênico aos alunos, por exemplo, através de concepções da realidade com base na filosofia ou na teologia. Nas atuais instituições de ensino superior, o conteúdo lecionado vincula-se diretamente ao modo que estas se organizam, ou seja, em departamentos científicos: biologia, física, matemática, política, economia etc.(ORTEGA Y GASSET, 1999)

O quadro 6 a seguir mostra as considerações até aqui formuladas que deságuam no modelo atual de organização do conhecimento pelas instituições de ensino superior. Assim, percebe-se nele as divisões departamentais e a linha horizontal inferior é a dimensão da prática do profissional especializado (engenheiro, advogado, arquiteto etc.). Esta linha inferior também representa o espaço onde ocorrem os problemas sociais. As setas indicam o conceito de verticalidade das ciências.

**Quadro 6 - Representação da relação entre teoria e prática**

CASO HORIZONTAL			
	Departamento 1	Departamento 2	Departamento 3
Teoria	↓	↓	↓
Prática	↓	↓	↓

Fonte: Matus, Carlos. Teoria do Jogo Social. São Paulo: FUNDAP, 2005. 524p

Além de introduzir os conceitos que são recorrentes no presente capítulo, a ilustração gráfica serve como pano de fundo para duas perspectivas de análise expostas logo a seguir. Estas perspectivas refletem sobre o ponto de vista do pesquisador e do profissional especializado perante a realidade. Logo adiante, com base em argumentos que apontam insuficiências da abordagem teórica atual para a solução de problemas, algumas proposições desenvolvidas por Carlos Matus. Trata-se das “ciências e técnicas de governo” que confronta as concepções científicas tradicionais.

O estilo clássico das ciências foi edificado com base em duas proposições que até hoje influenciam o mundo acadêmico, pois são vistas como pontos referenciais para a produção científica. Logo, geram efeitos tanto na organização das instituições de ensino superior quanto na concepção das ciências acerca da realidade. A primeira premissa refere-se à expectativa do intelectual acerca do resultado da investigação científica enquanto a segunda divide em duas partes a produção do conhecimento. Assim, conforme WALLERSTEIN (1996, p.16)

A chamada visão clássica da ciência, dominante desde há vários séculos, foi erigida sobre duas premissas. Uma delas foi o modelo newtoniano, segundo o qual existe uma simetria entre o passado e o futuro. Estava-lhe subjacente uma perspectiva quase teológica: a

exemplo de deus, nós podemos chegar a certezas, e por esse motivo não precisamos de distinguir entre o passado e o futuro, uma vez que tudo coexiste num eterno presente. A segunda premissa foi o dualismo cartesiano, ou seja, o pressuposto de que existe uma distinção fundamental entre a natureza e os seres humanos, entre a matéria e a mente, entre o mundo físico e o mundo social/espiritual

A premissa newtoniana desdobrou-se em paradigmas que, naturalmente, servem de orientação cognitiva ao cientista em relação ao objeto que observa e investiga. Deste modo, supõe-se intrínseco ao espaço de investigação científica fatores como o determinismo, a reversibilidade do tempo e a certeza quanto ao funcionamento dos sistemas. Realizando um contraponto com a percepção mecânica do universo, alguns cientistas percebem o ambiente físico com menos rigidez em sua dinâmica. Prigogine tece a seguinte consideração:

Qualquer que seja o passado, no presente existem dois tipos de processo: reversíveis no tempo, nos quais a aplicação da dinâmica existente mostrou ser bem-sucedida (exemplos: o movimento da lua, na mecânica clássica; ou o átomo de hidrogênio, na mecânica quântica), processos irreversíveis, como as condições de calor, nos quais a assimetria entre passado e futuro é óbvia (PRIGOGINE, 1984 *apud* Matus, 2005, p.69)

Ainda em referência aos princípios clássicos da ciência, o método de análise consiste na verificação de relações causais com o isolamento de uma variável presente num dado contexto da realidade. No uso desta técnica, possibilita-se ao cientista a formulação de regras que explicam com exatidão o desenrolar dos fenômenos observados. A respeito da explicação dos fenômenos mediante isolamento de variáveis, a opinião de Vygotsky (1995, *apud* MATUS, 2005, p.33):

Em última instância, esse tipo de análise, que nos leva a resultados em que se perdem as propriedades do todo, não pode ser chamado de análise no sentido próprio da palavra (...) Pode-se compará-la com a análise química da água por decomposição em hidrogênio e oxigênio, nenhum dos quais possui as características do todo, e cada um dos quais possui propriedades que não estão presentes nesse todo. O pesquisador que aplicasse esse método na busca de alguma propriedade da água (a razão de ela servir para extinguir o fogo, por exemplo) descobriria surpreso que o hidrogênio é inflamável e que o oxigênio alimenta a combustão

Salienta-se, por último, o procedimento de investigação científica que se dá com a ausência de contato entre o pesquisador e o objeto de análise. Sustenta-se, a este respeito, que o êxito do processo científico reside no rigor e na objetividade com as quais o cientista desenvolve sua pesquisa:

O homem não faz, enfaticamente, parte da natureza que descreve objetivamente; ele domina desde fora (...) Para a ciência de Laplace, que sob muitos aspectos é ainda a concepção clássica da ciência, uma descrição é objetiva na medida em que o observador é excluído e a própria descrição é feita desde um ponto de vista que jaz, *de jure*, fora do mundo” (PRIGOGINE, 1984 *apud* MATUS, 2005, p. 67).

A divisão cartesiana das ciências entre o meio físico e o comportamento humano gera, por seu turno, significativos efeitos no mundo acadêmico. Nos primórdios da evolução das ciências clássicas, a explicação exitosa de fenômenos físicos e biológicos conferiram às ciências naturais a vanguarda do desenvolvimento científico. O prestígio que angariou este ramo do conhecimento no meio acadêmico influenciou a produção das ciências sociais com as referências e métodos vistos anteriormente. A ascendência daquelas em relação as estas últimas, inclusive na incorporação dos meios que se realizam a produção científica, é tratado assim em Popper (1962, 1982 *apud* MATUS, 2005, p.63):

A crença de que existem entidades tais como a física, a biologia ou a arqueologia, e de que esses estudos ou disciplinas se distinguem pelo tema que pesquisam, parece-me um resíduo da época em que se acreditava que uma teoria devia partir da definição de seu objeto próprio de estudo. Mas eu defendo que os objetos de estudo, ou tipos de coisa, não constituem uma base para diferenciar disciplinas. As disciplinas se diferenciam em parte por razões históricas e por razões de conveniência administrativa (como a organização do ensino e das equipes), e em parte porque as teorias que construímos para resolver nossos problemas tendem a constituir sistemas unificados. Mas todas essas classificações são relativamente pouco importantes e superficiais. Não estudamos temas, e sim problemas; e *os problemas podem atravessar os limites de qualquer objeto de estudo ou disciplina*

(...) a classificação em disciplinas carece, relativamente, de importância

(...) somos estudiosos de *problemas*, não de disciplinas”

O quadro 7 traz um resumo com a perspectiva do intelectual que produz ciência nos moldes do formato clássico:

Quadro 7 - A perspectiva do cientista no modelo científico clássico

PERSPECTIVA DO CIENTISTA CLÁSSICO	
SUJEITO	O PESQUISADOR, COMO OBSERVADOR EXTERNO
OBJETO	O MUNDO FÍSICO, OU A SOCIEDADE
MOTIVACAO	CONHECER A REALIDADE
PROPOSITO	OBTER CAPACIDADE PARA PREDIZER O FUTURO DO SISTEMA
TIPO DE EXPLICACAO	TEORIA CIENTÍFICA, UMA UNICA EXPLICAÇÃO

Fonte: Matus, Carlos. Teoria do Jogo Social. São Paulo: FUNDAP, 2005. 524p

A segunda perspectiva trata dos horizontes de atuação prática do profissional instruído numa organização vertical das ciências, situação comentada inicialmente nas explicações de Gasset (1999). Considera-se que as ciências de base, tais como a biologia e a física, fundamentam com conceitos teóricos as ações técnicas para o exercício de uma profissão como, a título de exemplo, e a engenharia. (MATUS, 2005).

O perito que passa pela formação acadêmica do modelo vertical das ciências, naturalmente, nem sempre cumpre função para as quais foi preparado. Como será visto adiante, Matus alega que no mundo acadêmico não há a oferta de teorias voltadas para a ação. A respeito da insuficiência da instrução transmitida pelas ciências aplicadas, a seguinte consideração de Matus (2005, p.73):

Essa relação [de capacidade técnica sobre a dimensão profissional] entre em crise quando o profissional departamentalizado precisa atuar no jogo social, a fim de agir sobre os problemas sociais. Nesse caso, precisa introduzir em suas análises e decisões critérios técnicos de outros departamentos relacionados com o problema que está enfrentando, critérios estratégicos para lidar com outros atores, juízo intuitivo para complementar as ciências, e juízos de valor para avaliar a aceitabilidade e conveniência das ações

Finalmente, serve como guia ao ator, diante de uma ação instrumental que almeja o sucesso, os critérios de eficiência e eficácia quando atua numa dimensão social vinculada a regras técnicas. Um resumo com as características do indivíduo com formação profissional direcionado para a prática é mostrado no quadro 8:

Quadro 8 - A perspectiva do profissional segundo seu interesse

PRÁXIS VERTICAL	
SUJEITO	UM PROFISSIONAL ESPECIALIZADO, IMERSO EM SUA ATIVIDADE ESPECIALIZADA
OBJETO	O MUNDO FÍSICO, A SOCIEDADE COMO SE FOSSE UM OBJETO SEM ATORES, OU O PRÓPRIO SER HUMANO. UM CORTE VERTICAL DA REALIDADE
MOTIVAÇÃO	CONHECER E AGIR SOBRE UMA REALIDADE COMPARTIMENTAL, PARA TRANSFORMÁ-LA OU REGULÁ-LA
PROPÓSITO	OBTER EFICÁCIA DE INTERVENÇÃO SOBRE UM SISTEMA ESPECIALIZADO CONVENCIONALMENTE DEFINIDO
TIPO DE EXPLICAÇÃO	DIAGNÓSTICO

Fonte: Matus, Carlos. Teoria do Jogo Social. São Paulo: FUNDAP, 2005. 524p

Os paradigmas clássicos das ciências supunham o mundo tal e qual uma engrenagem mecânica funcionando regularmente, geradora de efeitos cíclicos, quantificáveis e, por estes motivos, passível de descrição através de leis. É o mundo

da previsibilidade dos fenômenos, do determinismo das causas, dos contornos bem definidos da realidade.

Todavia, as concepções clássicas, amplamente calcadas em fenômenos físicos, nos dias de hoje são reformuladas por estudiosos. Isto se deve, em parte, devido à descoberta de fenômenos cujas relações de causalidade são indeterminadas. Ocorre, assim, a apreensão de novas referências e concepções para a produção científica, conforme aponta Prigogine (1984 apud MATUS, 2005. p.69):

Uma reconceitualização das ciências acha-se atualmente em andamento. Estão se deslocando de processos determinísticos e reversíveis em direção a processos estocásticos e irreversíveis;

(...) nestas últimas décadas, nasceu uma nova ciência, a física dos processos em desequilíbrio, que nos conduziu a conceitos tais como auto-organização e estruturas dissipativas, que são atualmente aplicados num amplo espectro de disciplinas – incluindo a cosmologia, a química, a biologia -, assim como na ecologia e nas ciências sociais.

(...)Uma vez que introduzimos esses conceitos, chegamos a uma nova formulação das leis da natureza, que já não estão mais construídas sobre certezas, como no caso das leis determinísticas

As propostas de renovação de referenciais científicos e a dificuldade de resolução de problemas inseridos em contextos sociais intrincados, geram iniciativas que discutem a renovação dos métodos praticados na produção de conhecimentos. Este foi o caso da chamada Comissão Gulbenkian, que se reuniu em Portugal para propor a renovação das ciências sociais (WALLERTEIN, 1996 apud GARCIA, 2001, p.

Garcia (2001, p.10) ainda contrapõe a magnitude dos problemas observados na prática com a insuficiência do ferramental teórico das ciências de base e das ciências aplicadas para enfrentá-los:

Conhecer a complexidade dos processos (...) exige a produção de conceitos e teorias que correspondam à sua natureza complexa; que sejam capazes de lidar com o difuso, o impreciso, o insuficiente, o relacional, as misturas de qualidade com quantidade, a ação criativa e imprevista, a subjetividade e os interesses dos atores sociais, e a incerteza daí resultante (...) as referências valorativas e ideológicas dos que as empreendem, os interesses materiais e políticos dos decisores, entre muitos outros aspectos. Essas exigências não são atendidas pelas disciplinas segmentadas e tampouco pelas técnicas de pesquisa fragmentadoras da realidade. (...) as ciências sociais terão que desenvolver teorias e técnicas de forma que

transdisciplinarmente superem as especialidades compartimentadas, o pensamento disjuntivo, as formulações reducionistas, habilitando-se a lidar com o complexo do mundo. Ciências e técnicas que permitam ultrapassar o horizonte de eventos e adentrar nas singularidades do ambiente e das ações governamentais

As duas últimas considerações apresentadas, em Prigogine com o indeterminismo científico e em Garcia com as exigências dos problemas sociais, introduzem as proposições de Matus. Trata-se de um conjunto de conhecimentos que destacam o fator de indeterminação da dinâmica social ao passo que distinguem a experiência prática do homem entre a ação instrumental e a ação social. Observa-se, inicialmente, o indeterminismo.

As concepções enfatizam a o caráter de instabilidade da dinâmica social e reposiciona o foco da descrição objetiva das ciências clássicas para os indivíduos e suas motivações. Contrapõe, deste modo, a análise que prioriza o recorte objetivo dos fatos com o interesse dos atores sociais. A mitigação do determinismo nas relações causais produzidas pelo sistema é congruente com a posição central que a ação das pessoas ocupa em suas formulações teóricas, vez que considera a criatividade da ação humana.

Deste modo, tem-se que “as visões subjetivas existem, contam e devem ser explicadas; não se pode ignorá-las. A ciência não será objetiva nem rigorosa se amputar da realidade as variáveis subjetivas” (SCHITMAN, 1994 apud MATUS, 2005 p.52).

A respeito da centralidade dos homens no sistema, conferindo-lhe uma dose de imprevisibilidade, nota-se da seguinte inferência:

(...) A produção social é um processo predominantemente político. O fenômeno político é essencialmente indeterminado. Não há determinação *ex ante* para a relação interativa de conflito ou de cooperação entre os atores que perseguem fins de alcance condicionado pela ação dos outros. Os atores se confrontam ou cooperam numa situação na qual a ação de um deles está condicionada pela ação do outro” (ZAMBRANO, p. 12, MATUS, 2005)

(...) a complexidade dos processos sociais, cuja compreensão total pensou-se ser possível a partir de uma concepção na qual há um determinismo histórico total – compreensão essa que se revelou apenas parcial, levou-o a evoluir rumo a um indeterminismo do fenômeno social (ZAMBRANO, p. 12, MATUS, 2005)

Como ponto de complementação ao objetivismo, considera-se que nas ações sociais – ou seja, aquelas típicas da interação política – deve-se considerar, também, as motivações que guiam o ator social e os processos que a ação desencadeia. Há, deste modo, quatro critérios de avaliação das ações sociais: as regras técnicas, eficiência e eficácia, e as regras políticas, aceitabilidade e viabilidade. A aceitabilidade diz respeito a desgastes eventualmente proporcionados pela ação social em dimensões diferentes daquela onde é praticada<sup>24</sup>. Quanto à viabilidade, refere-se à deterioração dos valores sociais, no caso, a ética<sup>25</sup>. (MATUS, 2005)

Quanto à prática, há duas possibilidades. A primeira, vista anteriormente, relaciona-se com o trabalho do profissional que atua num determinado nicho do mercado laboral. A segunda, por sua vez, remete ao dirigente público, ou o que chama de “homem de ação”, quando enfrenta problemas específicos. Desse modo, segundo Matus (2005, p. 22).

(...) Um *problema social* existe e é formado pela interação conjunta de múltiplas variáveis numa situação carregada de problemas, e é estudado para que se compreenda e calcule o resultado de conjunto sobre a situação, a fim de que se tome uma decisão sobre os problemas. Trata-se de multiefeitos provenientes de multicausas. Variáveis e efeitos integrados, em lugar de variáveis e efeitos isolados. Na prática, essa multicausalidade não ocorre só dentro de um departamento convencional da ciência, cercado de fronteiras analíticas e sem realidade, e sim *entre* os departamentos da ciência, dentro da unidade do jogo social.

Como último argumento quanto à necessidade de elaboração do que chama de ciências e práticas de governo, Matus (2005,p.25) argumenta que as instituições de ensino superior não cuidam da oferta de conhecimentos especialmente elaborados para atender o homem de ação. Alega que, deste modo, na política se faz demasiado uso da intuição, da experiência e da arte.

(...) Por que as ciências tradicionais contribuem tão pouco para a política e o processo de governo? Não é comum acontecer de o cientista social renegar suas teorias quando chega a postos de governo? É possível fazer políticas econômicas com a teoria econômica, políticas de saúde com a medicina, e políticas de desenvolvimento urbano com arquitetura?

---

<sup>24</sup> Por exemplo: uma medida que visa a redução das despesas fiscais do governo pode abalar sua credibilidade política.

<sup>25</sup> Por exemplo: o apoio do governo a leis que facilitam o desmatamento de áreas florestais podem fragilizar o apoio que perca junto a movimentos de proteção ao meio ambiente.

Diante destas pontuações, as formulações matusianas buscam inovar a tradição das instituições de ensino superior, no seu verticalismo científico, com propostas conceituais capazes de: (i) no campo teórico, através de categorias de análise que permitam uma visão geral da estrutura social e de seus processos de transformação ao passo que estabelecem um meio de comunicação entre os departamentos científicos, apropriando-se do seu capital cognitivo e, (ii) na ação prática, com teorias que apoiem técnicas capazes de processar e combater os problemas comuns à prática horizontal seja qual for o seu conteúdo (MATUS, 2005)

Ao assumir o indeterminismo das transformações da realidade para amplos aspectos da sociedade através do reconhecimento da força política dos atores sociais, e destacar a diferença entre a prática vertical em relação a prática horizontal no tocante a ação das pessoas frente aos problemas, Matus (1993) criou o conceito de situação. A situação, uma categoria analítica, significa descrever uma posição de momento no Jogo Social onde há um ou vários atores motivados por interesses que mobilizam recursos escassos para uma ação. Portanto, o somatório de ator, recursos e ação.

Para a compreensão global da realidade em constante mutação – justamente esta onde atores buscam a satisfação de seus interesses mobilizando recursos disponíveis para a ação de modo criativo – foram desenvolvidas, para complementar a Teoria da Situação, as ciências horizontais, também chamadas de Teorias da Ação.

As ciências horizontais são assim denominadas porque seus conceitos permitem abarcar os conhecimentos das ciências verticais e, deste modo, criar sinergias. Outro objetivo delas é o de permitir cálculos que desafiam o homem de ação na sua prática a partir da dimensão do Jogo em que se encontra. Elas formam o seguinte conjunto de teorias: ator social, situação, Jogo Social, Produção Social, Jogo Social e Ação Social. (ZAMBRANO, MATUS, 2005)

A figura 3 resume a função de cada uma das teorias da ação e permite uma noção geral do funcionamento do sistema social concebido por Matus. Os termos em **negrito** enfatizam o principal objetivo destes corpos teóricos.

Figura 3 - As funções das teorias horizontais desenvolvidas por Matus

TEORIAS DA AÇÃO - CIÊNCIAS HORIZONTAIS	
Ator	→ Quem é e a quantidade de recursos que mobiliza
Ação Social	→ A estratégia: cooperação, conflito ou mista
Jogo Social	→ A estrutura do Jogo Social composta de nove dimensões
Produção Social	→ O modo de produção/transformação da realidade
Situação	→ A compreensão individual ou institucional da realidade

Fonte: Elabora pelo autor com base em Matus (2005)

A análise desenvolvida na presente seção teve como objetivo mostrar concepções científicas sobre a realidade e introduzir as razões para o desenvolvimento das ciências e técnicas horizontais por Carlos Matus, sobretudo no tocante à Teoria da Produção Social, que será descrita no próximo capítulo juntamente com o método do Fluxograma Situacional.

## 4 A TEORIA DA PRODUÇÃO SOCIAL

A Teoria da Produção Social (TPS) cuida do modo como processos humanos e naturais transformam a realidade, cada a qual a seu modo. A teoria faz uso de categorias muito abrangentes que tem início no plano dos acontecimentos, posteriormente segue para elementos mais sofisticados, as instituições, em seguida os valores até, finalmente, alcançar as regras.

A título de facilitar a compreensão da Teoria da Produção, apresenta-se no quadro 9 um conjunto de termos que servem para introduzir alguns conceitos que ao longo da seção são vistos com maior riqueza de detalhes.

Antes, porém, convém destacar dois desses termos apresentados, que se denominam fenoestrutura e genoestrutura. Isto porque, explica-se, há três regimes, ou três processos ou, ainda, procedimentos que podem ser tomados como dimensões peculiares do funcionamento da engrenagem coletiva. Estas dimensões são o ato de produzir, a capacidade para produzir e, por último, as limitações normativas para produzir<sup>26</sup>. Segundo Matus (2005, p. 293):

Os termos genoestrutura e fenoestrutura têm a propriedade de eliminar a ambiguidade da palavra *estrutura*. Há de fato estruturas nas *regras* do jogo, em suas *acumulações* e em seus *fluxos*. E certamente tais estruturas não têm as mesmas propriedades

Feita a ressalva, o quadro 9 apresenta os principais termos da TPS do seguinte modo:

---

<sup>26</sup>Por exemplo, fazendo uso de uma metáfora: uma coisa é um pedreiro preparar a argamassa, assentar tijolos e organizar a fiação elétrica. Essas ações correspondem a fluxos. Uma outra função acontece como o resultado de todas essas ações, ou seja, a residência familiar construída pela ação do pedreiro. Essa é a fenoestrutura. E, por último, diferente destas duas, as normas de funcionamento da casa. Essa é a genoestrutura.

Quadro 9 - Termos usados na Teoria da Produção Social e seus respectivos significados

TERMOS	SIGNIFICADO
Capacidades	Condição do jogador no Jogo Social. Atribuem-se essas capacidades a seus conhecimentos, força, recursos econômicos, destreza e experiência, bem como às ferramentas, sistemas, instituições e infraestrutura que condicionam a produção de jogadas em quantidade, qualidade e variedade. Essas capacidades ou incapacidades denominamos acumulações
Fatos, Eventos, Ações	Produtos específicos da produção que em movimento ou já foi realizada que os seres humanos percebem, reconhecem, identificam, conseguem ou compreender, mas de algum influenciam-no.
Fenoestrutura	É a adição de partes elementares até a formação de sistemas agregados, acumulados. Forma com capacidade qualitativa superior à dos elementos básicos que a constitui.
Fenoestruturação	É nome que se dá ao processo de acumulação que resulta na constituição de fenoestruturas. As fenoestruturas são instituições e organizações.
Fluxos	Feixes, correntes, tráfegos. Conjunto de fatos produzidos por atores sociais ou instituições e organizações geralmente numa dada direção, como a econômica, política, organizacional, científica. Meio através do qual se movimenta o Jogo Social.
Genoestrutura	Conjunto de regras que delimita o espaço de manobra dos fluxos sociais.
Natureza virgem	Parte da natureza intocada pelo homem cujo funcionamento e composição dos elementos são desconhecido.
Recursos	Possuem sua própria especificidade e não podem ser reduzidos a uma unidade comum.
Regras	Meios expressos ou tácitos que condicionam os tipos de produção no sistema.

Fonte: Matus, Carlos. Teoria do Jogo Social. São Paulo: FUNDAP, 2005. 524p

Feita a breve introdução, abaixo analisam-se sequencialmente partes da Teoria da Produção na seguinte ordem: homens, instituições, regras e funcionamento do sistema. Antes, porém, faz-se breve análise a respeito da natureza.

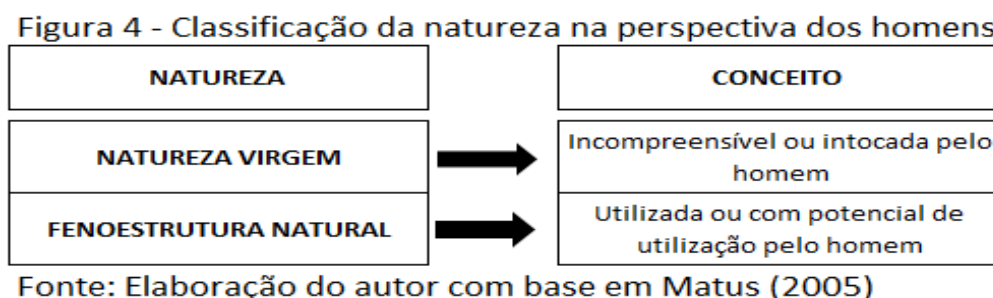
Trata-se da dimensão objetiva da realidade, cenário e pano de fundo para a produção do homem. Conforme Matus (2005, p.271)

(...) existem partes do mundo que são objetivas (...) existem independentemente de nossa ação ou nossas crenças (...). A montanha Aconcágua existe, mesmo que ignoremos a geografia e que nenhum ser humano tenha contribuído com seu trabalho para sua existência

Seu papel no sistema é servir de estoque de compostos materiais para a produção humana, que usa estes como reserva para a fabricação de utilidades. A natureza traduz, dessa maneira, um capital bruto. Na medida que a ciência avança, aumenta o grau de utilização da natureza pelo homem. Antes de fazer parte do processo de produção a natureza é virgem, quando é inserida no domínio dos seres

humanos como meio para a realização de seus objetivos, torna-se fenoeestrutura natural<sup>27</sup> (MATUS, 2005).

A figura 4a seguir disposta apresenta uma síntese da explicação ora exposta:



Quando não está em estado virgem ou sob os domínios da ação dos homens, a natureza é um agente transformador: produz tempestades, furacões, doenças, epidemias, migrações de animais selvagens. Assim, produz eventos da emanção de seres biológicos ou da chamada força bruta. O conjunto de coisas produzido pela natureza denominam-se fatos naturais.

O quadro 10 a seguir disposto oferece um resumo das questões abordadas: a natureza, o tipo de fato que produz e os produtos:

**Quando 10 - Classificação dos fatos que a natureza produz**

ENTE	TIPO DE FATO	QUEM PRODUZ OS FATOS	Fatos Naturais
Natureza	Natural	Reino animal e vegetal	Doenças, epidemias, migrações etc...
		Reino mineral	Erupções, tempestades, furacões etc

Fonte: Elaboração do autor com base em Matus (2005)

<sup>27</sup>Nota-se o processo de apropriação da natureza pelo homem na evolução das fontes de energia, um fator crucial para as sociedades. Até o período das revoluções industriais usava-se nas cidades e no meio rural como recursos energéticos animais de tiro ou carvão vegetal, ou, a tração animal e a queima da lenha. Foi somente com a elaboração de novos usos para os recursos fósseis – especialmente o petróleo – e a descoberta os campos de força eletromagnéticos que o homem tomou apoderou-se novos domínios naturais.

#### 4.1 Dos homens e sua produção

Considera-se o homem, inicialmente, apenas um conjunto de “capacidades sistêmicas e neurobiológicas” no início de suas vidas (MATUS, 2005. p. 279). Na medida que evolui, desenvolve habilidades e recebe influências do mundo exterior. Torna-se, assim, uma fenoeestrutura humana: pessoa ou ator social que cumpre um papel e/ou executa funções na engrenagem social. Nesta relação de troca ou reciprocidade com os mundos interno e externo, tanto é produto quanto produtor. (MATUS, 2005)

Enquanto produto, desenvolve as características pessoais, forma seu mundo interior. Neste processo, interage com aqueles que lhe são próximos ou os do meio social. Absorve lições pela convivência. Num segundo momento, investe em si mesmo para incrementar os aspectos intelectual, emocional e axiológico. Por último, desenvolve o juízo crítico ao processar as duas dimensões precedentes. (MATUS, 2005)

Assim, vez que é produto do meio, passo a passo o homem se distingue dos demais ao aprender modos diferenciados de produção. Enquanto criador, elabora abstrações intelectuais, tais como a linguagem, teorias, símbolos e até instituições e, como produtor, transforma os elementos da natureza na fenoeestrutura social. (MATUS, 2005)

Pode ser dito o mesmo com as seguintes palavras:

Minha capacidade e qualidade de produção externa depende do meu mundo interior e, reciprocamente, meu mundo interior forma-se em relação com a prática do mundo exterior (MATUS, 2005. p. 279).

Tais considerações quanto à reciprocidade da relação homem-mundo apontam que as ideologias, valores e crenças disseminadas e absorvidas pela pessoa, pelo público de uma forma geral, possuem relevância nos hábitos e comportamentos dos homens. No conjunto do sistema social, tais elementos formam um capital que, tal como se fosse um patrimônio, pode ser adicionado ou subtraído na medida que se praticam as ações. Neste sentido, cabe às sociedades proporcionarem medidas que evitam sensações de impunidade, egoísmo, ganância exacerbada etc. E o oposto

também vale. Medidas que elevam valores relacionados com solidariedade, altruísmo, honestidade e outros proporcionam ganhos coletivos<sup>28</sup>.

Posto que totalmente imerso em meio social, a aprendizagem do homem combina três possibilidades e gera, inevitavelmente, efeitos interpessoais: a tomada de “consciência da existência do outro”, “capacidade de reflexão crítica” e, por último, a “sensibilidade emocional” (MATUS, 2005, p.275).

Por conseguinte, se o processo de conversão do ser biológico em pessoa significa interiorizar e produzir segundo as características do meio social, naturalmente as atitudes do homem reproduzirão padrões de relações sociais (DROR, 1999).

O desenvolvimento pessoal sob as condições do meio, a inevitável consciência sobre a existência do outro e a reprodução de padrões sociais manifestam, em conjunto, uma intencionalidade coletiva. Assim, Matus (2005, p.279)

O jogo social implica obrigatoriamente conceitos de coletividade, de agregação de seres humanos em cooperação, concorrência, conflito, empatia ou antipatia. Nessa coletividade eu faço algo como *nosso* fazer. Eu e o outro compartilhamos um propósito coletivo. Sem intencionalidade coletiva não há fatos sociais, não há interação humana (...) haveria somente fatos humanos individuais

Assim, o compartilhamento de interesses e propósitos ao longo da história colocou-se acima das aspirações individuais. Existe a intenção de querer e operar no âmbito coletivo e deliberadamente. Segundo Matus (2005, p.280), “O elemento crucial na intencionalidade coletiva é o sentido de fazer, desejar e crer algo junto ao outro, com o outro”.

A compreensão de tal processo é decisiva para o Jogo Social. Realizar objetivos comuns significa calcular com os hábitos, costumes e tradições do meio social. O somatório das atitudes forma uma cultura política, um jeito peculiar de se fazer as coisas e configuram um ciclo – aconteceram no passado, ocorrem no presente e tornarão a ser no futuro. Corolário desta condição, “padrões humanos” são muito sólidos e de difícil alteração (DROR, 1999).

---

<sup>28</sup> Na análise da pesquisa será visto que os valores em torno da educação pública afetam o comportamento dos servidores que trabalham no órgão de ensino.

Prosseguindo com os conhecimentos da Teoria da Produção, vê-se, agora, o conceito de atores sociais. Para as concepções presentes na mencionada teoria, os cidadãos, estratos sociais, classes e multidões participam do sistema. Eles podem alterar o curso da história, como as vezes acontece com levantes populares ou a ação de um indivíduo que assassina um líder político. Não agem, entretanto, do mesmo modo que os atores e forças sociais.

A importância que os mencionados cidadãos, estratos, classes sociais etc. possuem, naquilo que concerne ao Planejamento Estratégico Situacional, relaciona-se com o apoio, ou rejeição, a que se dedicam ou fato de aderem em cenários especiais. A força destes reside, desse modo, no número de participantes e no poder que seus membros possuem. A quantidade de adeptos de uma religião, o número de sindicalistas filiados a uma associação de defesa dos trabalhadores, o poder político de deputados, senadores e chefes do Poder Executivo que militam num partido político etc.

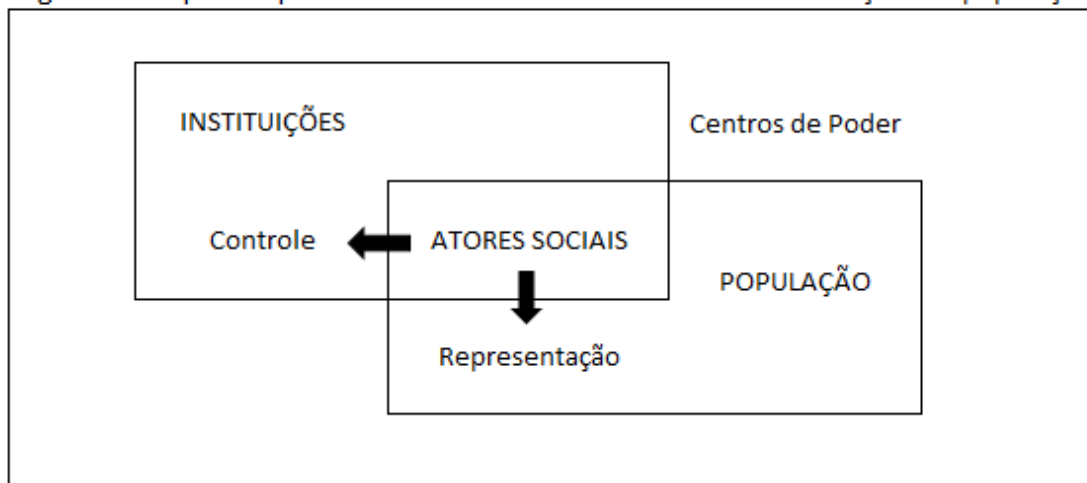
No entanto, considera o mencionado autor, as ações que regularmente são alteram o sistema social são praticadas pelos atores sociais, ou os chamados homens coletivos. São personalidades que alcançam e passam a controlar num dado momento do jogo pontos referenciais. Estes são espaços que atraem e promovem a adesão das pessoas no sistema. Os núcleos de adesão denominam-se forças sociais, ou centros de poder, e combinam dois elementos: a demanda coletiva por objetivos e as instituições sociais<sup>29</sup> (MATUS, 1993a).

A figura 5 traz uma relação dos conceitos ora explicados:

---

<sup>29</sup> Os conceitos referentes às instituições serão vistas logo adiante.

Figura 5 - Esquema que relaciona os atores sociais com as instituições e a população



Fonte: MATUS, Carlos. Política, planejamento & governo. Brasília, DF: IPEA, 1993a. 2v

As forças sociais possuem meios de agir no sistema social porque tem o domínio sobre um tipo característico de recurso, que são as acumulações. Estas, por sua vez, são “ideologias, crenças, valores, projetos futuros, peso político, peso econômico, liderança, organização, informação etc.” (MATUS, 2005, p. 229).

Exige-se, para a constituição de uma força social, as seguintes características:

Organização estável com capacidade permanente de acumulação de força e de produção de eventos no uso dessa mesma força (...) apresenta uma imagem de coesão, é capaz de atuar em bloco e constituir um instrumento de ação do homem coletivo (MATUS, 1993a, p. 228)

Exemplificando, consideram-se forças sociais sujeitas ao controle de personalidades: partidos políticos, entes federativos, organizações sindicais, organizações profissionais, igrejas, forças armadas, organizações estudantis (MATUS, 2005).

Dror (1999), por sua vez, considera atores sociais: intelectuais, líderes espirituais e religiosos, filósofos políticos, cientistas e profissionais, líderes de comunidades, foros éticos e ideológicos e grupos de pessoas envolvidas. Vê-se, portanto, que o conceito pode ser um tanto mais abrangente.

Diante de tais considerações, o controle de instituições e demandas coletivas proporciona aos atores sociais a geração de eventos, alterações nas regras do jogo ou a oposição de resistências às mudanças sugeridas por outros atores

sociais. Assim, em algum momento, todos os homens são capazes de produzir, mas somente um pequeno número domina recursos suficientes para alterar, ou não, de modo sistemático, um contexto social (MATUS, 1993a).

Por último, uma vez que o vigor das forças sociais depende de bases de apoio, o peso de sua presença e participação no jogo é mutável. Depende da destreza e habilidade de seus líderes, da competência política de adversários ou, até mesmo, das circunstâncias externas, como a incorporação de processos inovadores pelo sistema, como o surgimento de uma tecnologia inovadora<sup>30</sup>.

Visto o papel dos atores sociais, deste ponto em diante trata-se da produção do home. Este forja no cotidiano três diferentes coisas: bens materiais, imateriais e acontecimentos. Assim que os elabora no meio social, produz fatos humanos.

A produção de bens materiais é uma combinação de recursos inicialmente extraídos da natureza que soma, para se realizar uma ação, energia e técnica. A esta forma de produção, popularmente associada a fabricação de bens e oferta de serviços, vincula-se o conhecimento econômico (MATUS, 2005). A TPS expande a noção ao incluir no rol de elaborações do homem abstrações intelectuais e um terceiro processo, que acontece pelo simples ato de alguns atores sociais falarem.

A produção de bens imateriais resulta da capacidade de abstração do homem, sua força imaginativa. São as teorias, conceitos, valores, ideais, emoções. Tal como ocorre na produção material, que no princípio se vale de unidades mais simples somando-se a outras até resultarem em composições sofisticadas, o mesmo se dá com a imaterialidade. Os valores, por exemplo, são abstrações mais sofisticadas porque se formam da união de “emoções, convicções e sensações” (MATUS, 2005, p. 272).

Quanto aos acontecimentos, um modo singular, significa interferir no Jogo Social quando a matéria prima são unicamente palavras<sup>31</sup>. As palavras enunciadas, ou os chamados “atos de fala” (SEARLE, 1995 apud MATUS, 2005),

---

<sup>30</sup>Por exemplo: a introdução do serviço de transporte urbano via aplicativo, conhecido como “Uber”, minou uma parte da força que possuíam os taxistas em várias cidades mundo afora. Deste modo, uma força social pode minguar, ser extinta ou tornar-se mais forte.

<sup>31</sup>Exemplos: um Presidente que estabelece negociações fiscais com entes subnacionais, um sindicalista que declara greve geral, um líder espiritual que se opõe à legalização do aborto

repercutem no espaço social porque interferem no cálculo de terceiros e, conseqüentemente, em sua produção. A produção através da fala não ocorre em situações comuns, mas tão somente com personalidades que ocupam centros de poder.

A figura 11 apresenta um resumo do processo de participação dos homens no jogo social com o momento em que é produtor, ou seja, diferenciando-se dos demais a partir do que é capaz de produzir.

Quando 11 - Classificação dos fatos que o homem produz

ENTE	TIPO DE FATO	QUEM PRODUZ OS FATOS		Fatos Humanos
Homens	Humano	Produtor	Transformador	Bens materiais
			Criador	Bens imateriais
				Acontecimentos

Fonte: Elaboração do autor com base em Matus (2005)

O homem absorve do meio social traquejos e habilitações que lhe proporcionam a condição de realizador. E, desse modo, quando este age, decide, produz fatos e acontecimentos é que ocorre a dinâmica das coisas no mundo. Finda a parte que diz respeito a quem são os homens e como produzem passa-se daqui em diante a um ponto fundamental, o processo de fenoestruturação.

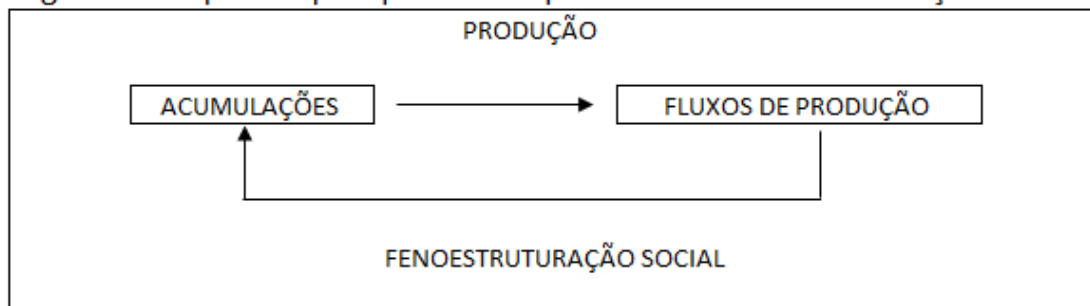
#### 4.2 Das fenoestruturas e sua produção

Os seres humanos produzem de modo incessante e ao fazê-lo geram correntes e feixes ou, na terminologia de Matus, fluxos. Essa produção continuada pode, num dado momento, gerar acumulações. Ao processo de acumulação, a este ajuntamento de produtos que o homem elabora, dá-se o nome de fenoestruturação.

Os fluxos acumulam-se quando, ao percorrerem uma das nove dimensões do jogo social, há intensidade e direção aos fatos humanos. Deste modo, fatos econômicos acumulam-se em capital, fatos políticos produzem poder político, sensações, convicções e emoções acumulam-se em valores (MATUS, 1993a).

A figura reproduz o funcionamento da dinâmica de acumulação:

Figura 6 - Esquema que apresenta o processo de fenoestruturação social

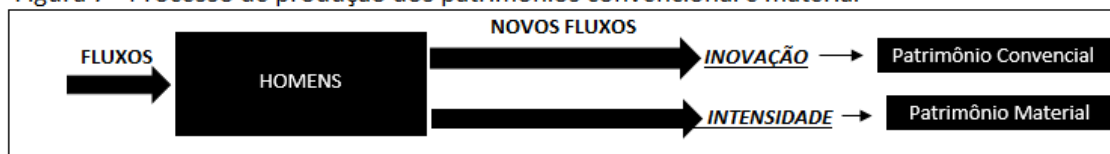


Fonte: Matus, Carlos. Teoria do Jogo Social. São Paulo: FUNDAP, 2005. 524p

O processo de fenoestruturação permite à engrenagem social um novo meio de produção, mais sofisticado, qualitativamente superior. A nova capacidade de produção, por sua vez, condiciona ou gera novas formas de produção social. Assim, transforma com mais intensidade o que já existe ou, então, ocorre uma inovação. (MATUS, 2005).

A figura 7 resume a explicação. Os homens, com os conhecimentos que adquirem, podem redirecionar o fluxo de produção social<sup>32</sup>. Nota-se, os homens criam quando atribuem novas funções as coisas:

Figura 7 - Processo de produção dos patrimônios convencional e material



Fonte: Elaboração própria com base em Matus (2005)

Em resumo, o sistema social, visto do ângulo da produção humana, compõe-se de indivíduos que se transformam em pessoas e do processo de produção que transforma a natureza em objetos. Cada um destes compõe patrimônio próprio que, no total, forma a chamada fenoestrutura social. Há, portanto, três tipos de fenoestrutura social: o patrimônio pessoal, o material e o convencional.

O resumo dos fluxos produzidos pelo homem que levam à constituição de cada uma das mencionadas fenoestruturas é visto no quadro 13:

<sup>32</sup>Por exemplo: com um trator de um tipo pode-se cavar uma tonelada de terra, com um trator mais sofisticado, duas toneladas. Pode ser, também, que seja desenvolvido um novo conceito para a escavação. Neste caso, não haverá mais necessidade de cavar a terra, mas que seja perfurada.

Quadro 13 - Resumo do processo de três processos de fenoestruturação

Fenoestruturação	Características
Pessoal	Fluxos da prática social constroem o mundo interior do homem, com as três capacidades que possui: intelectual, emocional e axiológica. O homem biológico é diferenciado pelo lugar que ocupa e as oportunidades que este oferece, mas socialmente sem diferença no seu desempenho futuro.
Convencional	Fluxos da prática social produzidos pelos atores sociais geram um patrimônio de coisas que por um acordo social constituem a realidade social. Formam parte da realidade somente enquanto dura tal acordo (o mundo dos conceitos, das teorias, das ideologias e das instituições).
Material	Os fluxos da prática social transformam parte da natureza virgem em capital social que passa a formar parte da realidade social independentemente de nossa vontade ou nossas convenções (o mundo das coisas).

Fonte: Matus, Carlos. Teoria do Jogo Social. São Paulo: FUNDAP, 2005. 524p

Depois da natureza e dos homens, ou, conforme o caso, das pessoas e dos atores sociais, o terceiro participante do Jogo são as instituições e seu tipo mais sofisticado, as organizações. Ambos desempenham papel especial no sistema porque, conforme visto previamente, são passíveis de controle pelos atores sociais. As instituições e organizações são constituídas pelo processo de acumulação – ou seja, de fenoestruturação – e, portanto, tratam-se de fenoestruturas.

São o resultado de processos muito antigos de socialização em que os homens passam a compartilhar vontades coletivas. Assim, dito de outro modo, aquilo que é “nosso”, que nos pertence, o que devemos fazer juntamente. Portanto, as instituições resultam da acumulação de fatos humanos que guardam em sua natureza propósitos coletivos, ou, propósitos de acordo comum. (MATUS, 2005).

Outrossim, tais fatos, que em conjunto formam as instituições, são praticados rotineiramente numa dimensão do sistema social: economia, política, cotidiano, comunicação, ciências etc.

Haja vista que as instituições são fenoestruturas, elas existem devido à necessidade de elevar a produção social, tanto no que diz respeito a atributos qualitativos quanto numéricos. Elas possuem atributos especiais porque são identificáveis e reconhecidas pelos homens, vez que seus símbolos são passíveis de interpretação. Deste modo, elas cumprem com as expectativas geradas no público, desempenham finalidades e possuem rotinas.

As instituições são um grupo de pessoas, grupo de símbolos, regras, ordens, orientações. Em termos matusianos, formam a chamada fenoestrutura social, ou capital social. Quando produzem, realizam fatos sociais ou coletivos. Salienta-se, se as fenoestruturas são empreendimentos que expressam uma elevação do nível de produção, também realizam ações nocivas aos homens ou ao meio ambiente<sup>33</sup>.

A diferença entre instituições e organizações remete às regras que as estabelecem. As instituições são criadas da apreensão tácita de um aspecto coletivo. Por exemplo, o matrimônio é uma instituição. Foi compreendido e aceito da união conjugal com o propósito de constituir família. O produto qualificado desta fenoestrutura são os casamentos. (MATUS, 2005)

As organizações, por seu lado, são sistematizadas, originam-se de regras formais de constituição. Assemelham-se com os conceitos weberianos de burocracia: regras formais, hierarquias, profissões especializadas e remuneradas, procedimentos rigorosos. O Ministério da Educação é uma organização formal capaz de produzir serviços públicos de educação (MATUS, 2005).

Finalmente, mostra-se no quadro 12 a sequência de etapas que resulta nos fatos coletivos, ou seja, os fatos gerados pelas instituições e organizações.

Quadro 12 - Classificação dos fatos que as instituições produzem

ENTE	TIPO DE FATO	QUEM PRODUZ OS FATOS		Fatos Coletivos
Instituições e Organizações	Social	Intencionalidade coletiva	→ Instituições	→ Matrimônio, Marginalidade, Centralismo
			→ Organizações	→ Ministério da Educação, Forças Armadas, ONGs

Fonte: Elaboração do autor com base em Matus (2005)

<sup>33</sup>As clínicas de aborto e as facções criminosas são exemplos de fenoestrutura institucional. Ambas possuem regras informais, nível mais sofisticado de produção, propósitos e símbolos.

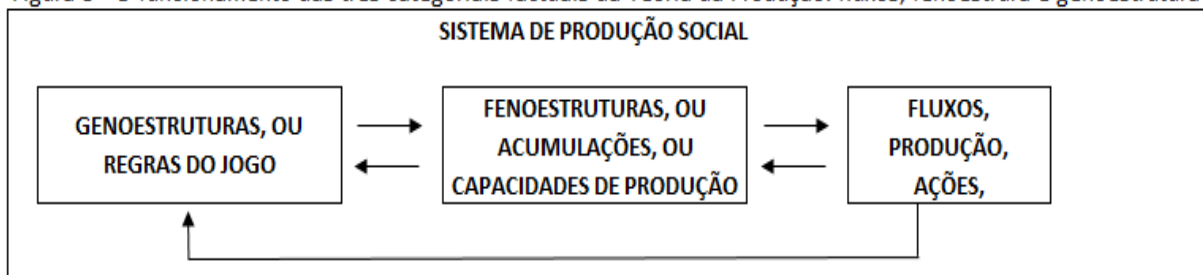
Terminada a parte do processo da fenoestruturação, o próximo item diz respeito às regras.

### 4.3 As regras e o sistema

Até o momento foram vistos dois processos que serão usados para a descrição dos problemas sociais pelo método do *Fluxograma Situacional*. O primeiro são os fluxos, o segundo as fenoestruturas. O terceiro e último processo é envolve as regras, ou a chamada genoestrutura, na terminologia da Teoria da Produção Social.

O sistema composto dos três processos funciona de acordo com a figura 8:

Figura 8 - O funcionamento das três categoriais factuais da Teoria da Produção: fluxos, fenoestrura e genoestrutura



Fonte: Matus, Carlos. Teoria do Jogo Social. São Paulo: FUNDAP, 2005. 524p

As regras são expressas e tácitas e o grau de importância de ambas é equivalente. Segundo Matus(2005, p. 289):

Os valores e motivações que estimulam a acumulação individual, o desejo de vencer, o dever de respeitar as regras de honestidade, o impulso solidário etc. são tão essenciais para o jogo quanto as regras escritas

Numa concepção mais ampla, dizem respeito aos hábitos, comportamentos e tradições e, deste modo, conformam padrões de organização humana, um dado conhecimento acerca do entendimento geral das coisas pelos homens. Assim, Dror (1999, p.130) pondera:

“(…) o seu significado cobre os valores, as crenças, as normas e os pressupostos relativos à governança e à política, e os padrões de relações sociais (…) dão ordem e significado aos processos políticos. Almond e Verba acrescentam outros elementos que também compoariam o significado complexo de ‘cultura política’: orientações cognitivas (conhecimento e imagem do sistema político), orientações

afetivas (sentimentos que o sistema político estimule) e avaliações do sistema político

Prosseguindo, todos os sistemas sociais possuem regras, inseridas no processo social para o cumprimento de funções específicas, como a proibição, permissão e o que se reconhece no jogo social. (MATUS, 2005)

As regras mais abrangentes denominam-se macroconstitutivas, na concepção matusiana. Coordenam a convivência das pessoas no espaço e limitam a margem de atuação de cada um dos atores sociais. No limite da perspectiva teórica, funcionam como um quadro de alternativas que um ator pode fazer e o que este pode esperar do outro. Assim, permite cálculos, raciocínios, reflexões etc.

Como resultado ou expressão de negociações, reformas deliberadas ou revoluções, as regras são o resultado de processos humanos históricos. Traduzem vantagens ou prejuízos às pessoas levando-se em consideração o conjunto de forças dominantes num dado momento do passado e do presente que, ainda por cima, condicionam o futuro. Assim, uma fisionomia peculiar do conjunto de regras também significa quem pode participar do sistema, quantos podem e como vão fazer. (MATUS, 2005)

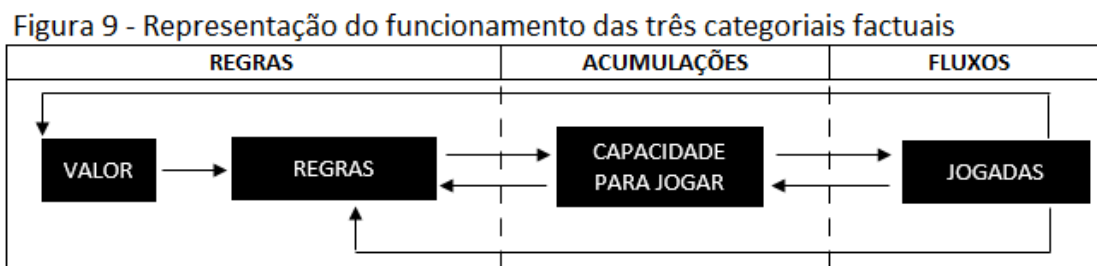
Além das regras macroconstitutivas, há ainda outras duas classificações. As chamadas constitutivas estabelecem as instituições e organizações. Estão na base de criação de algumas relações antes inexistentes. Por exemplo: as regras do xadrez, os sistemas alfandegários, o tributário etc. As reguladoras, por sua vez, condicionam as atividades das duas anteriores. No caso dos matrimônios, a título de exemplo, as regras reguladoras pautam uma relação que já se constituiu em relação ao patrimônio, filiação, separação etc. (MATUS, 2005)

#### **4.4 O funcionamento do sistema**

No último item da Teoria da Produção, o estudo revê e recombina alguns conceitos e adiciona outros para que se compreenda a dinâmica final do sistema, seus limites, capacidades e as alternativas para sua transformação.

Considerando-se o mais exposto na superfície da realidade, ou seja, o que é sensível aos homens, pois é disso que trata a Teoria da Produção, há, basicamente, quatro processos que respondem pelas transformações sociais: os valores, regras, fluxos e acumulações. (MATUS, 2005)

A figura 9 traduz o funcionamento dos quatro elementos citados:



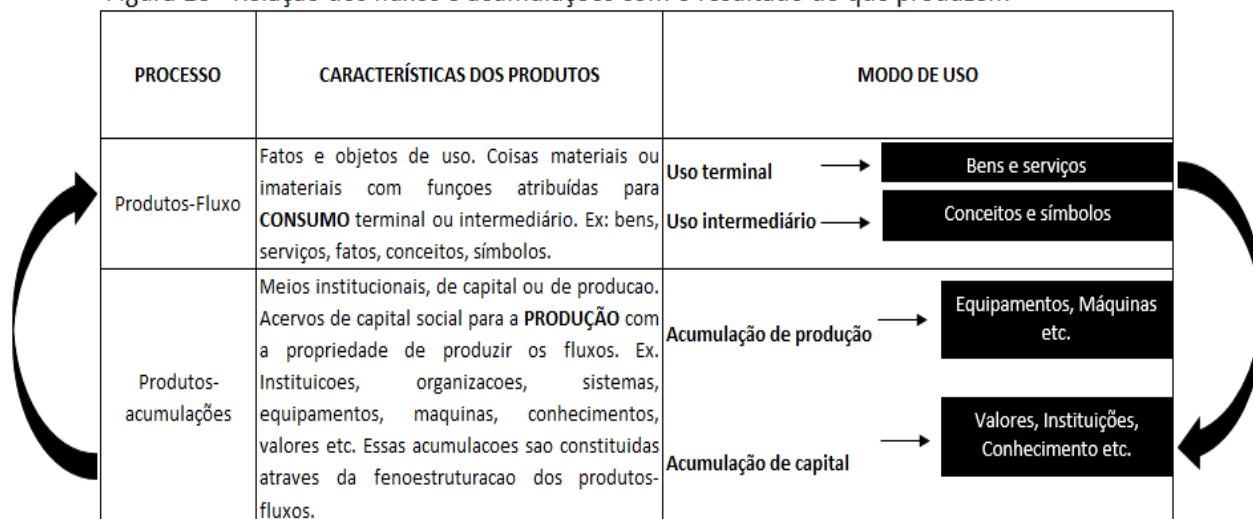
Fonte: Matus, Carlos. Teoria do Jogo Social. São Paulo: FUNDAP, 2005. 524p

As pessoas e os atores fazem pôem em funcionamento o sistema social através dos fluxos: produzem ações, fatos e acontecimentos com os recursos escassos que estão sob seus domínios. Ou, ainda, produzem de acordo com as acumulações fenoestruturais que conquistam ou herdaram. Os fluxos significam a realização de produtos a partir do uso de bens imateriais ou materiais.

Como nem todos os produtos usados são consumidos, alguns eventualmente são acumulados em novas estruturas, o chamado processo de fenoestruturação, que por sua vez produzirá novos fluxos, desta vez requalificados. A requalificação ocorre devido a uma mudança na natureza dos materiais envolvidos no processo. No início, enquanto insumos apresentam uma característica, ao final, como produtos, ascendem em sua qualidade: “Os fatos, bens e serviços que entram na criação de uma fábrica não possuem a capacidade de fabricação dessa fábrica” (MATUS, 2005, p.294)

Esse ciclo de realimentação é interminável, conforme demonstra a figura abaixo. A percepção deste processo é de suma importância para Teoria da Produção, pois, caso se desse melhorar um produto, há que se levar em conta a fenoestrutura que o forma.

Figura 10 - Relação dos fluxos e acumulações com o resultado do que produzem



Fonte: Elaboração própria com base em Matus (2005)

A fenoeestrutura social – composta dos patrimônios pessoal, convencional e material – determina a capacidade de produção dos fluxos. Ou seja, há potenciais máximos para a produção de bens, fatos, eventos e acontecimentos. Nesse sentido, para o aperfeiçoamento da realidade a qual se propõe o governo um caminho possível é uma recombinação, ou um acondicionamento, das fenoestruturas existentes. Em outras palavras, o investimento dos recursos disponíveis no aperfeiçoamento de processos.

A relevância da perspectiva exposta está em perceber a riqueza de objetos, conceitos, símbolos, instrumentos, teorias, ideologias que cercam os homens no meio social. Talvez um apelo à criatividade e à imaginação porque toda essa inumerável quantidade de itens – escassos até certo ponto –, podem ser recombinados, recalculados, reajustados, refeitos para um ator social otimizar as condições do organismo social, em alguns casos até alterar suas regras.

Vistos os fluxos e as acumulações, no plano mais elevado de funcionamento da engrenagem social situa-se a genoestrutura, que vem a ser, como anteriormente observado, o conjunto de regras escritas ou não escritas. As regras são um produto do sistema, produto de instituições e organizações. Sua importância reside na caracterização de todo o sistema. Os limites que impõem determinam a variedade dos fluxos e das fenoestruturas, assim como sua qualidade.

Os valores, por sua vez, antecedem a aplicação das regras. Tal se como fossem instrumentos de cálculo, serve-se deles quando se calcula entre uma ou

outra atitude a ser tomada. São a principal referência para os homens e constantemente se faz, ou não, uso deles.

Seguindo os conceitos até aqui expostos da Teoria da Produção, para a solução dos problemas sociais o planejamento de governo deverá seguir a lógica do sistema social em suas regras, fenoestruturas e fluxos de produção. Assim, há quatro critérios para avaliação no momento que se planeja (MATUS, 2005):

- A consideração das regras vigentes, tanto aquelas escritas quanto as não escritas, ou seja, as convenções sociais, porque determinam o espaço de variedade das ações de produção no sistema social;
- Não é possível resolver problemas contidos nos fluxos de produção sem se alterar a fenoestrutura que o produz.
- A intenção de produzir mudanças genoestruturais além das capacidades das fenoestruturas existentes ou da capacidade dos atores sociais.
- Não é possível solucionar problemas que fazem parte da genoestrutura se os recursos exigidos para sua mudança vão além das capacidades dos atores sociais ou das fenoestruturas.

Terminada a explicação da Teoria da Produção, o próximo capítulo traz o principal ponto do presente estudo, qual seja, o problema.

## 5 OS PROBLEMAS

O presente estudo combina duas acepções para explicar o termo problema. Na primeira, a palavra remete a uma “dificuldade, obstáculo, transtorno”. A segunda sugere uma “questão levantada para inquirição, consideração, discussão” (HOUAISS, 2001, p2302). Um problema é, portanto, a apreciação pessoal de uma dificuldade que desafia uma solução.

Torna-se objeto de exame quando as pessoas não aceitam um aspecto da realidade que consideram evitável. O que não se aceita tem como causa uma discordância que se processa internamente: aquilo que é para a pessoa não corresponde ao que deveria ser. Assim, é o que incomoda, gera desconforto, inquietação e, com isso, o desejo de transformação. O que se considera passível de solução possui causas que em princípio podem ser identificadas e depois eliminadas. (MATUS, 1993a).

Diz-se “em princípio” porque os seres humanos não são capazes de explicar todos os problemas existentes, que podem ser intrincadíssimos. Os múltiplos fatores que os causam superam a atual capacidade de processamento intelectual (DROR, 1999).

Os problemas são apreciados conforme as características pessoais daquele que o observa. O exame é feito a partir de abstrações que aos poucos o homem interioriza ao longo da vida, tais como ideologias, crenças, valores, predisposições e teorias explicativas (MATUS, 1993a).

Este exame depende, outrossim, do espaço no qual a pessoa se encontra para a prática no Jogo Social. Um grande possuidor de recursos econômicos, o que vive na miséria, o morador da periferia, o do condomínio fechado, o religioso, ateu, cientista, político etc. Para cada um destes haverá considerações diferentes acerca das questões. (MATUS, 1993a).

A posição dos homens frente aos problemas é fundamental para as concepções aqui dispostas. Isto porque não há apenas distintas considerações acerca dos problemas, mas porque também ocorrem em diferentes graus. Uma pessoa pode atribuir significativo valor a um problema enquanto outra pode ser totalmente indiferente ao mesmo. Neste sentido, pode-se afirmar que apenas uma parcela do conjunto de problemas afeta a todos. São referentes ao que homem precisa na realidade, tais como o desejo por justiça, segurança, moradia, preservação do meio ambiente etc.

Prosseguindo, os problemas sociais possuem natureza incremental, isto é, com o passar do tempo suas manifestações evoluem nos aspectos qualitativo e intensidade. O que é atualmente fácil de solucionar torna-se com o passar dos anos obstáculo significativo. Antes era necessária uma certa quantidade de recursos dos atores sociais envolvidos, logo adiante será preciso quantidades maiores e, possivelmente, recursos com outras propriedades<sup>34</sup>. (MATUS, 1996)

### 5.1 Tipologia dos problemas

Os problemas são classificados para identificar o interesse de um ator social em relação aos temas e assuntos sociais, principalmente em relação aos problemas. Dizem respeito aos seguintes aspectos: temporal, dimensão de ocorrência, categoria da Teoria da Produção.

Considerando-se o aspecto temporal, um problema pode ser atual ou potencial. O primeiro é aquele do qual se padece no dia de hoje e o segundo projeta-se no futuro como ameaça. “Esses problemas podem ser conhecidos ou novos, e se diferenciam quer na análise, quer no enfrentamento”. (MATUS, 1993a, p.260)

O segundo tipo de problemas diz respeito ao espaço de produção do homem no sistema social, chamam-se terminal e intermediário. Os primeiros manifestam-se para o ator na sua observação direta do sistema, que julga deficiente,

---

<sup>34</sup> Há inúmeros exemplos de situações como essa. Por exemplo: uma ocupação com moradias irregulares à margem de uma rodovia possui, no princípio cinco famílias. A mesma ocupação terá quarenta famílias, dez anos depois, e as características de um aglomerado urbano tal como são vistos nos dias de hoje. Os problemas iniciais da ocupação referem-se a: ausência de rede de esgoto, coleta deficiente de resíduo sólido, ausência de equipamentos públicos tais como creches e escolas, inexistência de áreas de lazer etc. Estes problemas alcançam outro patamar no médio prazo: vulnerabilidade a doenças como dengue e cólera, significativa parcela de marginais, tráfico de drogas, prostituição, déficit educacional etc.

precário, débil. Quanto ao outro, são aqueles ocultos e velados que se gestam no espaço ocupado por outros homens. Deste modo, o que num espaço menor (a luta interna entre facções de um partido) é um problema terminal, pode ser um problema intermediário num espaço maior do sistema social (a população frente aos problemas de desemprego, marginalidade, desnutrição etc.). Isto é, questões capazes de ampla repercussão social são as vezes insidiosas e, mais que isso, sua identificação depende de esforços especiais de compreensão (MATUS, 1993a).

O terceiro tipo vincula-se às categorias da Teoria da Produção: fluxos, acumulações e regras. Embora estes instrumentos de análise sejam vistos em profundidade adiante no presente estudo, a função desta classe de problema é posicionar o problema onde possa ser “evitado”, “desmembrado” ou “resolvido” (MATUS, 1993a, p.262).

A associação dos conceitos particulares dos atores frente aos problemas com a dimensão em que estes se encontram no Jogo Social, sendo finais ou intermediários, é especialmente grave. Certos atores sociais controlam pontos demasiado relevantes no tecido social, sobretudo notáveis do mundo político, econômico, jurídico, científico etc. Quando se eximem da responsabilidade de resolver problemas padecidos pela população eles agravam – muitas vezes sem perceber – o bem-estar social. (MATUS, 1996).

Ainda a este respeito, Dror (1999, p.84) tece a seguinte reflexão:

A filosofia política deve reafirmar a superioridade moral da ideia de política. Em princípio, antecipando-se ao interesse público, inclusive para o bem de gerações futuras, é muito superior uma atividade em termos de moralidade, do que simplesmente ganhar dinheiro ou buscar uma vida de prazer (DROR, pg. 84)

A correta avaliação dos problemas não é trivial. Depende da capacidade intelectual dos integrantes do governo e do modo que este dispõe do aparato público, ou seja, da competência para organizá-lo. Assim analisa Matus (1996, p314).

(...) Está no cerne do drama cotidiano das lideranças latino americanas. A acumulação constante de problemas de alto valor para os cidadãos, que os dirigentes declaram ser parte da `paisagem`. Esses problemas não apenas vão acumulando dimensão cada vez maior, como também vão aumentando de complexidade, o que os coloca cada vez mais fora das capacidades pessoais e individuais de governo

Vistas algumas noções básicas sobre o problema, doravante estas combinam-se com os conceitos da Teoria da Produção Social para a constituição do método<sup>35</sup> de aplicação prática que visa a explica-los, chamado de Fluxograma Situacional.

## 5.2 Do Fluxograma Situacional

A técnica do Fluxograma Situacional é, acima de tudo, um modelo qualitativo composto das seguintes características: as categorias de análise da Teoria da Produção social (regras, acumulações e fluxos); uma abordagem predominantemente qualitativa e, finalmente; a representação gráfica através de fluxogramas.

Em relação às categorias factuais, é fundamental enquadrar nestas o problema. Segundo Matus, “não podemos analisar convenientemente os problemas se não distinguirmos entre os fluxos de produção, fenoestruturas e genoestruturas” (MATUS, 2005, p. 295)

O estudo monográfico supôs, a título de ilustração da aplicação das categorias factuais, o problema da violência. Neste âmbito, especialmente a violência que atenta contra a vida das pessoas, ou seja, os assassinatos. Trata-se de uma questão que envolve múltiplos fatores e ocorre há décadas no sistema social. Um esboço explicativo do problema segundo a Teoria da Produção utiliza as categorias fluxo, acumulação e regras tais como demonstrado no quadro 14:

---

<sup>35</sup>Um método é um processo, um conjunto ordenado de ações para alcançar determinado fim, ou seja, um “procedimento operacional” (Matus, PPG, pg. 200). Assim, visto como método, considera-se que o processamento de um problema ocorre quando se compreende o (i) fator de indeterminação da realidade, (ii) o conceito de problemas quase-estruturados, (iii) a tipologia dos problemas e (iv) as categorias da Teoria da Produção: fluxos, fenoestruturas e regras<sup>35</sup>.

QUADRO 14 - Suposição do problema de homicídios segundo os planos factuais da Teoria da Produção

<b>PROBLEMA:</b> Incidência exorbitante de homicídios no país anualmente	
<b>AUTOR:</b> Aluno Francisco Pedro Rocha - Graduando da Escola de Governo	
Análise dos assassinatos cometidos no Brasil	
<b>Planos Factuais</b>	<b>Manifestações na realidade</b>
Fluxos	<i>Características pessoais dos criminosos</i> : faixa etária, grupo étnico, nível de renda, escolaridade
	<i>Modalidades de crime</i> : arma de fogo, arma branca, estrangulamento
	<i>Circunstâncias</i> : rivalidade, vingança, sob efeito do álcool
Acumulações	Convencional: pertencimento a gangues criminosas, especialização de atividades, hierarquia
	Simbólica: desenvolvimento de cultura marginal, sensação de impunidade
Regras	<i>Normas legais</i> : sistema penal, morosidade, acessibilidade a armas de fogo
	<i>Tácitas</i> : competição exacerbada, materialismo

Fonte: Elaboração do autor

Nota-se, a primeira funcionalidade da Teoria da Produção é explicar um problema de acordo com o modo que se manifestam na realidade. Há para cada plano factual, portanto, possibilidades restritas de classificação de um problema segundo seus aspectos. Desta forma, o procedimento de categorização é feito a partir de perguntas pertinentes a cada uma das três dimensões factuais. (MATUS, 2005)

Tal como na metáfora do jogo, os fluxos são as causas imediatas do problema, somente realizadas a partir de uma capacidade de produção, as chamadas acumulações. As acumulações são permitidas pelas “regras”, que corresponde ao seu espaço de variedades (MATUS, 2005).

O exemplo ainda se presta ao seguinte. A Teoria da Produção não exclui os conceitos elaborados nos departamentos científicos. Antes, sem conhecimentos científicos peculiares de nada valeria a Teoria da Produção. Assim, embora possua seus próprios conceitos, ela opera tal como se fosse um amálgama que junta e organiza partes para uma compreensão geral do funcionamento das coisas no sistema.

Prosseguindo, a classificação adequada dos problemas busca minimizar a mobilização insatisfatória de recursos pelo Governo, ou seja, propostas e ações equivocadas de solução. Dito de outro modo, a depender do nível de precisão da análise de uma situação problemática, soluções podem ser meramente paliativas, ou, na pior hipótese, totalmente ineficazes. Isto porque atacar os problemas em cada

uma destas três dimensões exige a aplicação dos recursos pertinentes, conforme será visto adiante. (MATUS, 2005)

Os aspectos qualitativos do método de análise constituem sua segunda funcionalidade. Diante destes aspectos é que são estabelecidas relações entre as causas de um problema. Mas não só, por este motivo a caracterização de um problema se dá mediante a observação de seus atributos e propriedades.

A abordagem qualitativa também se justifica por questões de ordem prática. Ela permite compreensão mais fácil dos fatos da ordem social, que seriam significativamente complexos caso fossem tratados por razões quantificáveis (MATUS, TJS, pg. 302). Com base em conhecimento empírico, o estudioso afirma:

muitos problemas possuem estruturas e formas muito similares, embora apresentem enormes diferenças em suas particularidades quantitativas, geográficas, culturais etc. Há notável regularidade qualitativa entre problemas similares da saúde, da educação, de abastecimento de água potável, segurança etc., totalmente independentes de sua localização em uma dada região ou país”

O estudioso considera ainda outras três vantagens do enfoque qualitativo: (MATUS, 2005, p. 303)

- Os atos de raciocínio são mais bem adaptados a modelos qualitativos, quando livres de do “adestramento educacional”; podem ser mais facilmente representados em modelos gráficos e usados por equipes de trabalho;
- Sem um modelo qualitativo torna-se mais complicado o processo cognitivo que visa quantificações
- Num sistema social onde predominam as incertezas os seus aspectos são “essencialmente qualitativos”.

A associação das categorias de análise da Teoria da Produção com a abordagem qualitativa permite, com o auxílio de um esquema gráfico, uma apreciação parcial do método de análise do fluxograma situacional, exposto na figura 11. Leva-se em consideração, no modelo, o ponto de vista do ator que se vê diante do problema. Por esse motivo é que constam as descrições “sob controle” ou “fora do controle”. Por exemplo: uma legislação que se estabelece no âmbito de responsabilidade da União e

afeta de algum modo um município, em princípio, está fora do alcance dos recursos disponíveis pelos prefeitos.

Figura 11 - Esquema parcial do Fluxograma Situacional

	Regras	Acumulações	Fluxos	VDP
I	REGRA SOB CONTROLE <b>3</b>	ACUMULAÇÃO SOB CONTROLE <b>2</b>	FLUXO SOB CONTROLE <b>1</b>	MARCADOR
II	REGRA FORA DO CONTROLE <b>6</b>	ACUMULAÇÃO FORA DO CONTROLE <b>5</b>	FLUXO FORA DO CONTROLE <b>4</b>	
III	REGRA FORA DO CONTROLE <b>9</b>	ACUMULAÇÃO FORA DO CONTROLE <b>8</b>	FLUXO FORA DO JOGO <b>7</b>	

Fonte: MATUS, Carlos. Política, planejamento & governo. Brasília, DF: IPEA, 1993a. 2v

A representação é, portanto, um esquema gráfico que permite ao ator social situar-se em relação a um dado problema que enfrenta. Ainda, um modo de sopesar os recursos sobre os quais tem domínio para executar certas ações, ou, então, o que simplesmente está fora de suas capacidades atuais. Por último, através do esquema permite-se saber que alguns aspectos da realidade estão fora da dimensão em que se pratica no sistema social. Nas palavras de Matus (2005, p.301):

(...) algumas causas estão sob controle total do autor que planeja (zona I), outras estão fora de seu domínio de governabilidade (zona II) e com grau de influência sobre as mesmas que varia desde bastante até nenhuma, e por último há causas que pertencem a outros jogos (zona III), com os quais interage o problema que estamos analisando

Utiliza-se novamente o exemplo dos homicídios. Segundo o esquema gráfico, cabe ao planejador a escolha, a partir dos recursos que domina, ou que possa vir a acumular ou criar, atacar as causas situadas em alguns dos planos. Pode-se impedir que assassinatos aconteçam através de uma distribuição de viaturas no território, mapeando os locais onde os crimes acontecem, o horário e incidência fazendo uso de determinadas técnicas, como a probabilidade ou o georreferenciamento.

A ação do Estado estaria concentrada, neste caso, no fluxo de produção. Se a proposta é enfrentar grupos organizados de criminosos, então a ação do autor visará as capacidades de produção, as fenoestruturas.

Por último, se é o caso de dificultar a posse de armas, restringindo o acesso a elas através de leis mais rigorosas, então as operações voltam-se para mudanças na genoestrutura mediante alteração no conjunto de regras. Assim:

Nesses distintos espaços, os problemas podem ser enfrentados diretamente, alterando as regras básicas que os geram, afetando as acumulações que os condicionam ou intervindo nos fluxos de produção que os expressam. As dificuldades e os efeitos não são os mesmos (MATUS, 1993b, p.290)

O último elemento que compõe o método de análise é um fluxograma. Funciona como um recipiente para as categorias da Teoria da Produção e a abordagem qualitativa do problema. Todo o aparato conceitual em operação denomina-se fluxograma situacional.

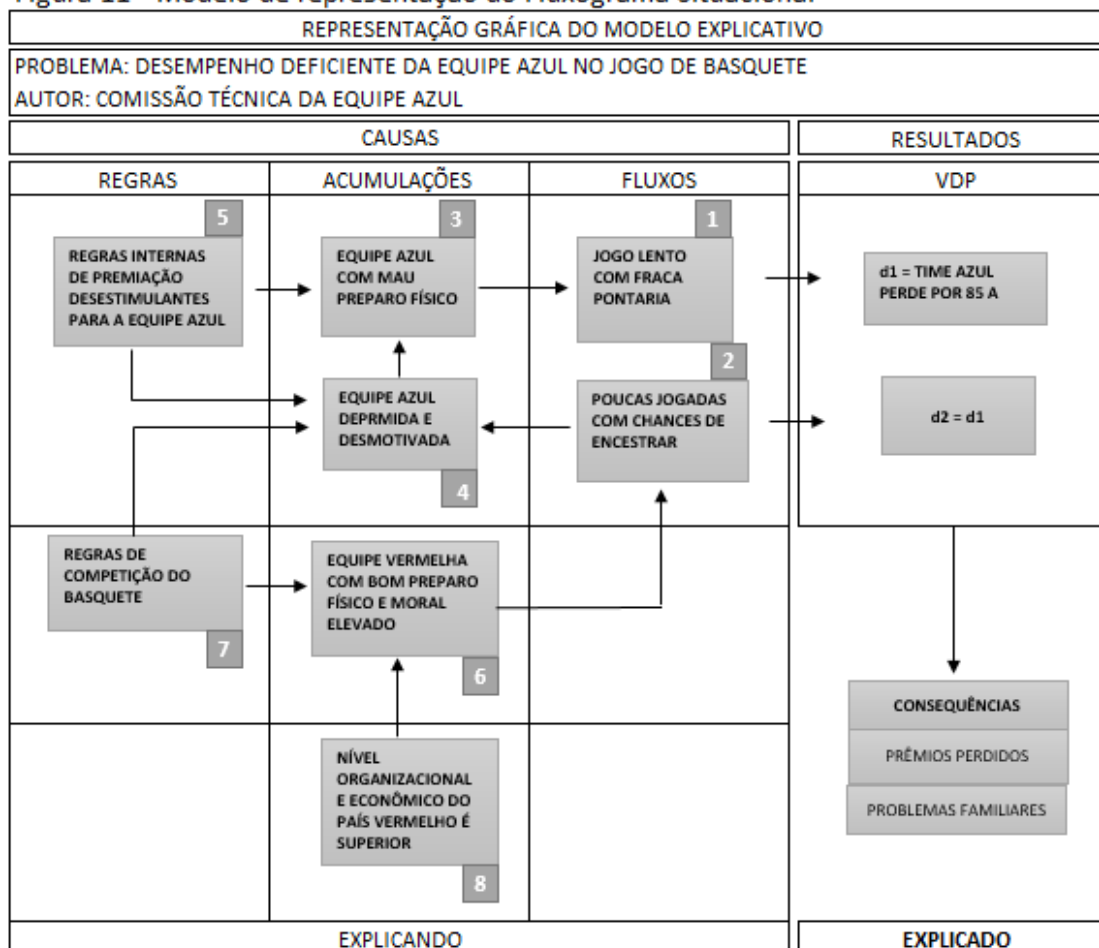
O fluxograma cumpre os papéis de diferenciar e relacionar. Segundo Matus: “Para diferenciar, ele descreve e classifica, e para relacionar, estabelece conexões causais e conexões de sentido” (Matus, 2005, p. 302).

O modelo apresentado na figura 11 é a representação final do método do Fluxograma Situacional. Cuida de uma partida de basquete onde o problema é a derrota do time azul. Da interpretação do fluxograma situacional notam-se as causas no espaço dos nove quadrantes, denominado explicando. A parte explicada compõe-se dos descritores, ou seja, da parte monitorável do problema. As setas, por sua vez, significam conexões de sentido. Elas apontam para raízes causais, ou seja, espaços críticos que afetam são as causas originais dos problemas.

Percebe-se que as causas situadas no fluxo do problema – designadas como os números 1 e 2 – correspondem à fase mais ordinária do jogo. O incentivo do técnico ou dos torcedores pode resolver momentaneamente a lentidão do jogo. O mau preparo físico, no entanto, situado no plano factual de uma acumulação, não pode ser resolvido ao longo da partida. Talvez não possa ser resolvido nem sequer depois da partida, pois o preparador físico do time azul não tem competência, ou não tem os equipamentos necessários, por exemplo.

Finalmente, as causas situadas no plano das regras são praticamente impossíveis de serem resolvidas pelo time azul, pois terá que mobilizar significativa quantidade de recursos para tanto.

Figura 11 - Modelo de representação do Fluxograma Situacional



Fonte: Matus, Carlos. Teoria do Jogo Social. São Paulo: FUNDAP, 2005. 524p

Feita a explicação do método de análise dos problemas sociais, proposto por Matus com o Fluxograma Situacional, termina-se o referencial teórico do estudo e o próximo capítulo dedica-se à análise.

## 6 ANÁLISE DO PLANEJAMENTO E DA EXPLICAÇÃO DOS PROBLEMAS

Esse capítulo recupera os conceitos e proposições analíticas anteriormente revisados para fins da abordagem do modo que o governo de Minas Gerais percebe problemas sociais e maneja os recursos de que dispõe para o seu tratamento. Antes, apresenta-se breve panorama da estrutura orgânica do governo de Minas Gerais a fim de facilitar a compreensão do estudo nas áreas onde a pesquisa se realizou. Logo após, a análise volta-se para quatro pontos de avaliação, numa ordem que mescla considerações referentes ao planejamento, atores, educação, saúde e problemas.

Para propósitos de operacionalização das muitas atividades a que são obrigados por lei, os governos organizam-se em funções, tais como saúde, educação, turismo etc. Estas incumbências correspondem a uma combinação de insumos e técnicas de trabalho a título de ofertar um produto determinado.

Dessa maneira, na secretaria de esportes são usados certos e insumos e técnicas para o incentivo à prática esportiva enquanto na secretaria de saúde são usados insumos e técnicas que visam, dentre outros, ao tratamento de doenças que a população padece, e assim por diante. (MATUS, 1980)

O segundo modo de organização das atividades de governo separa as incumbências entre secretarias que sustentam ou apoiam as atividades e outras, que por sua vez cuidam da oferta final dos produtos do governo, ou seja, realizam a produção de bens e serviços<sup>36</sup>.

Neste sentido, a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) é um órgão central do governo que apoia a realização das atividades pela área finalística. Assim possui, como atribuições pertinentes a de um órgão central e sustentação dos demais, o controle e articulação das atividades de governo. Em termos legais, suas funções são “coordenar a formulação, a execução e a avaliação de políticas públicas (...)” (Lei delegada nº126 e Decreto nº 44.817).

---

<sup>36</sup> No vocabulário dos servidores do estado, áreas de apoio são chamadas de “áreas meio” e, por outro lado, áreas de produção final são chamadas de “áreas fim”, ou “áreas finalísticas”.

Quanto à Secretaria de Educação, encontra-se dentre suas competências legais a obrigação de “formular planos e programas em sua área de competência, observadas as diretrizes gerais de Governo, em articulação com a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG (MINAS GERAIS, Secretaria de Planejamento e Gestão Governamental, 2017)

Por último, a Secretaria de Saúde obriga-se a, dentre outras funções, e segundo o Código de Saúde de Minas Gerais (MINAS GERAIS, Lei. 13.317, 1999):

Art. 3º - A saúde é um direito fundamental do ser humano, cabendo ao Estado promover as condições indispensáveis a seu pleno exercício.

§ 1º - O Estado garantirá a saúde da população mediante a formulação e a execução de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças e de outros agravos, bem como o estabelecimento de condições que assegurem o acesso universal e igualitário a ações e serviços de qualidade para sua promoção, proteção e recuperação.

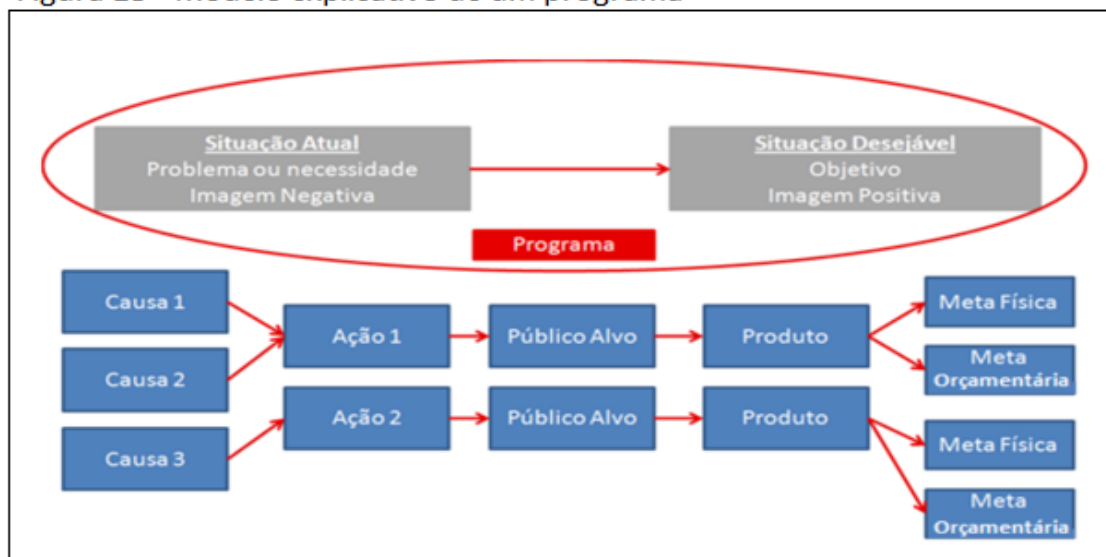
Feitas as breves observações pertinentes à estrutura orgânica de Minas Gerais, que por sua vez indicam as funções dos setores de planejamento, educação e saúde e algumas das finalidades de cada um destes, são analisadas, primeiramente, questões que envolvem o problema no setor de planejamento.

O Manual de Revisão do PPAG 2016/2019, documento que a SEPLAG edita anualmente, tem como objetivo prover os órgãos de governo com as orientações necessárias para o planejamento de médio e longo prazos, respectivamente considerados o PMDI e o PPAG. Neste sentido, constam do documento explicações pertinentes a, por exemplo, “regras básicas de elaboração do PPAG” e “classificações orçamentárias”. Apesar da abrangência das informações que abarca, e pelo fato de possuir as características de manual, ou seja, documento que visa praticidade, os conteúdos relacionados com a descrição dos problemas são claros, objetivos e didáticos.

No item 4 do mencionado Manual, denominado “REGRAS BÁSICAS PARA A ELABORAÇÃO/REVISÃO DO PPAG”, observa-se que a “Identificação clara dos objetivos e prioridades do governo” é um “princípio básico que norteia o Plano”. Considera-se, portanto, que para o órgão central do governo um problema significa aspecto de importância fundamental para o planejamento.

O documento apresenta, logo em seguida, um esquema gráfico que torna a evidenciar o problema. A figura 13 com o mencionado esquema é assim exposta:

Figura 13 - Modelo explicativo de um programa

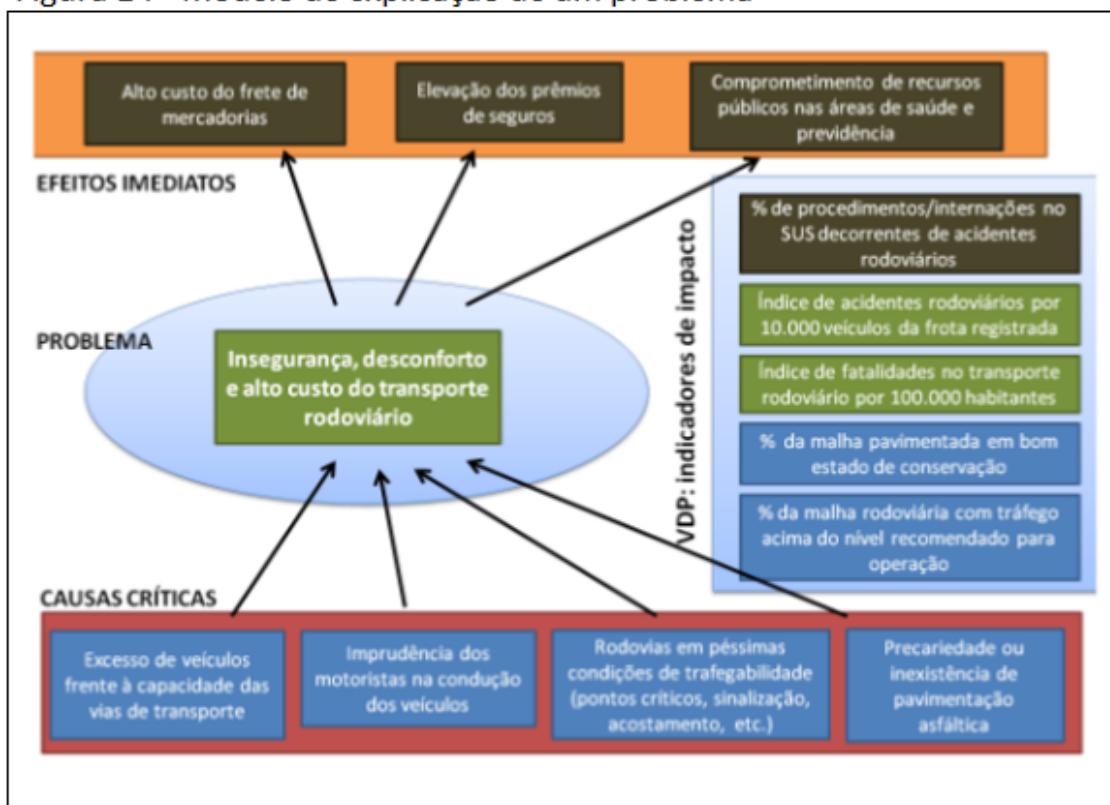


MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Manual de Revisão do PPAG 2016-2019 e Proposta Orçamentária 2017. Jul, 2016

Percebe-se, a partir da ilustração, que o problema é um aspecto da realidade que se pretende alterar mediante a elaboração de ações que irão compor os programas, sendo assim o ponto de partida para o governo alcançar a situação que almeja no futuro. A Figura 13 indica, ainda, que os resultados pretendidos pelo programa se denominam “produtos”, e que estes são compostos por dois critérios de avaliação: as metas físicas e as orçamentárias. Ambas as metas são estipuladas pela unidade administrativa responsável pelo programa. Posteriormente, tais metas são traduzidas como indicadores de execução para fins de monitoramento.

A Figura 14, também contida no Manual, descreve com maiores detalhes as relações causais referentes aos problemas:

Figura 14 - Modelo de explicação de um problema



MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Manual de Revisão do PPAG 2016-2019 e proposta orçamentária 2017. Jul, 2016

Nota-se, no modelo de explicação descrito na Figura 14, que ele apresenta elementos próximos ao descrito no fluxograma situacional de Matus, representado no capítulo 5. Os elementos similares são as “causas críticas” e o VDP (Valor de Descrição de um Problema). Para os fins didáticos pretendidos pela figura, avalia-se que as explicações são claras e objetivas.

Ademais, depreende-se de explicações contidas no Manual, que, novamente, a descrição dos problemas aproxima-se daquelas oferecidas na análise de Matus. A título de ilustração, a seguinte explanação presente no item 4.2.5 do referido documento, denominado “JUSTIFICATIVA”:

“Descrição do problema que o programa tem por objetivo enfrentar. O problema é uma situação indesejável declarada por uma autoridade como evitável ou uma necessidade não atendida, identificada na sociedade. São demandas não satisfeitas, carências ou oportunidades, que, ao serem reconhecidas e declaradas pelo governo, passam a integrar a sua agenda de compromissos” (MINAS GERAIS, Manual de Revisão do PPAG, 2016-2019, p. 24)

Muito embora a apresentação cuidadosa do documento na explicação dos problemas, levantam-se questões referentes à articulação do problema no planejamento.

A primeira indagação remete às críticas anteriormente formuladas por Garcia (2001) e Matus (2005) referentes ao aproveitamento de recursos que vão além dos econômicos para a solução dos problemas. Implica fazer uso, na prática social dos governos, de capacidades operacionais relativas ao modo que se organizam, aproveitamento das informações disponíveis, enunciam fatos políticos, absorvem inovações científicas, dentre outras. Estes recursos, geralmente associados a variáveis qualitativas, estão presentes no Fluxograma Situacional e na Teoria da Produção.

A título de ilustrar o argumento, considera-se a caracterização das causas críticas dispostas na Figura 14. Não se percebe, dentre estas, aspectos relacionados a, por exemplo, regras de funcionamento das rodovias, nível dos conhecimentos de engenharia rodoviária que são exigidos para a construção de estradas, a qualidade dos insumos utilizados na construção das pistas, a precisão dos elementos de sinalização, a robustez dos componentes de segurança (acostamentos, grades de proteção) etc. Assim, a indagação refere-se à suficiência das medidas aplicadas sobre as causas do problema, sensivelmente vinculadas, no dia-dia da administração, a aspectos objetivos.

Os aspectos objetivos suscitam, ainda, uma reflexão sobre a utilização das metas físicas e orçamentárias como parâmetros para o êxito que se pretende alcançar com a ação planejada. A questão remete às soluções tomadas em compartimentos estanques, ou seja, planejadas no âmbito das secretarias em virtude da divisão orgânica do governo.

A título de sustentar o argumento, ressalta-se no depoimento do Entrevistado A a centralidade das metas quantitativas e a responsabilidade dos órgãos na definição das causas:

“Em termos de efetividade, nós nos atemos mais ao instrumento. Quando se fala que o órgão faz uma avaliação anual, eu crio os instrumentos, eu crio os parâmetros e parto do pressuposto que na hora que ele faz aquela avaliação ele vai corrigir alguma trajetória. Ele vai conseguir mensurar se o problema de fato está sendo resolvido, principalmente porque trago dentro desta análise a

execução física e financeira, a reflexão sobre impactos e indicadores. Então estamos pensando mais num instrumental” (Entrevistado A)

Deste modo, visto que os problemas possuem recorte transversal e as ideias que buscam sua solução partem geralmente dos órgãos ou unidades administrativas responsáveis pelo programa, então a verificação das metas físicas e orçamentárias são referências úteis apenas em relação aos critérios de análise formulados num determinado espaço do governo, como os setores de saúde, educação, segurança, etc.

Observa-se, então, uma dimensão superior do planejamento que confia nas metas objetivas, e, numa outra esfera, áreas finalísticas do governo que fazem uso de critérios específicos de avaliação para a compreensão dos problemas. Com respeito à análise especializada, tal e qual criticada por Matus (2005) quando são usadas para a solução de problemas horizontais, destaca-se a declaração do Entrevistado D:

“Lógico que existem especialistas na área, não é qualquer pessoa que, né. São idealizadores mesmo, estudiosos que estudam a questão da assistência farmacêutica há muito tempo. Por exemplo, quem criou, um dos idealizadores do Programa Farmácia de Minas, hoje ele é professor na UFMG, que é o Augusto Guerra. Na época ele, alguns professores e profissionais, enfim, foi um grupo mesmo de trabalho que fez essas análises da situação, da assistência farmacêutica na época e identificou a necessidade de intervir naquele problema. Tô gastando muito, não tô sendo eficiente, o paciente não tá tendo acesso, eu não tenho profissional nas unidade de saúde farmacêutica, você tem enfermeiro, você tem médico, mas quantos farmacêuticos eu tenho? Então eles fazem pesquisa, nas observações, na análise dos dados. Aí, com todo esse material, aí você cria uma política maravilhosa que foi o Farmácia de Minas. Aí você delinear todos os problemas que você observou e como que você vai fazer para resolver. Aí vem o investimento financeiro” (Entrevistado D)

Na declaração ora indicada fica claro que um problema, a falta de acesso a medicamentos pela população, é explicado a partir dos conhecimentos de um profissional farmacêutico.

Convém ressaltar, antes de prosseguir, a presença de programas multissetoriais<sup>37</sup> no governo de Minas Gerais que visam a, justamente, conceber soluções aos problemas sob diferentes perspectivas. Em tal caso, uma possível indagação reside no grau de eficiência da interlocução entre as unidades

---

<sup>37</sup> Um programa multissetorial possui ações vinculadas a diferentes secretarias. (Manual Seplag).

administrativas que projetam as ações compartilhadas no nível do programa<sup>38</sup>. Isto porque, e esta advertência consta no capítulo 2, sem uma teoria horizontal o diálogo entre especialidades resulta prejudicado, vez que não há elementos conceituais que permitam estabelecer contatos para a comunicação.

Retomando, e no que toca à explicação dos problemas no âmbito dos órgãos, o Manual da SEPLAG ora prescreve sua delimitação ora adverte quanto a excessivas restrições que possam ocorrer nos órgãos do governo quando se definem suas causas. Não há clareza neste ponto, portanto, quanto aos limites conceituais para a abordagem de um problema.

[...]Na delimitação do problema, a unidade deverá explicitar o segmento ou setor (administrativo, social ou econômico) afetado. É importante ressaltar que o problema será tanto melhor compreendido quanto melhor delimitado for a sua incidência, inclusive em termos regionais, já que um mesmo problema pode se apresentar de maneira diversa, dependendo de onde está localizado

[...]Por outro lado, uma abordagem muito restrita do problema pode levar a uma relação custo/benefício desfavorável à execução, manutenção e gerenciamento do programa.

[...]Deve-se ainda explicitar, com a maior precisão possível, as principais causas do problema. Entende-se como causa um fator que contribua para a ocorrência do problema, ou seja, processos ou situações responsáveis pelo seu surgimento, manutenção ou expansão.” (MINAS GERAIS, Manual de Revisão do PPAG, 2016-2019, p. 24)

Ainda no que importa à definição das causas de um problema, o depoimento do Entrevistado A lança dúvidas sobre a existência de análises para a sua explicação:

“A gente fica falando assim e parece uma coisa óbvia, mas geralmente as pessoas não fazem diagnóstico. Fica muito ainda no campo de achismo e não partem de um diagnóstico preciso. Então, partindo do pressuposto que você tem um problema e um diagnóstico é que você parte para algumas soluções. O crucial dessa discussão é identificar não só o problema, mas principalmente as causas. E isso é difícil, isso é difícil demais” (Entrevistado A)

Esta situação, que denota a operação de atividades às cegas pela administração pública, ao menos no que corresponde ao enfrentamento de problemas, enseja duas ponderações. Primeiro, o dispêndio de recursos econômicos para uma solução puramente intuitiva acerca de um problema e, segundo, uma visão apenas

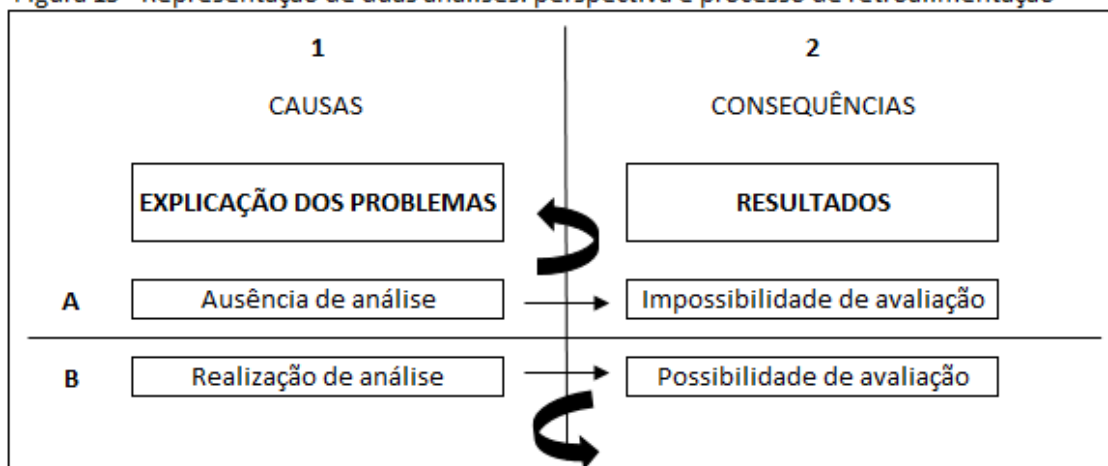
---

parcial de um processo que pode ou deveria envolver, permanentemente, a compreensão das causas de um problema e do cenário social que o envolve.

A figura 15, composta de quatro quadrantes, auxilia na compreensão das mencionadas ponderações. Verifica-se nela uma linha vertical, que separa as causas das consequências. No âmbito dos órgãos e suas unidades administrativas, dimensões 1A e 2A, a ausência de análise das causas indica a mobilização de recursos para produzir. A questão neste ponto é agir, fazer, alcançar as metas físicas e orçamentárias, não importam os motivos do problema.

Quanto ao processo, as setas oblíquas indicam a inexistência de retroalimentação e traduzem uma visão assistemática, sem apreensão do todo e do movimento dinâmico das causas sobre os efeitos. Assim, planeja-se como se a realidade fosse rígida e estável, noção esta oposta ao indeterminismo social verificado em Matus, Prigogine e Garcia<sup>3940</sup>.

Figura 15 - Representação de duas análises: perspectiva e processo de retroalimentação



Fonte: Elaborado pelo autor

Ainda em relação à figura 15, recupera-se a ponderação da importância da realização das despesas no orçamento ao passo que se nota ausente, por exemplo, meios que envolvam o conhecimento, a comunicação e os valores. Indica-se o conhecimento porque, através dele, pode-se incitar elementos de reflexão crítica no

<sup>39</sup> Será visto na análise da educação que a retroalimentação é possível, até certo ponto, nas dimensões internas da Secretaria responsável pelo ensino.

<sup>40</sup> A SEPLAG possui unidades administrativas cujas atividades estão voltadas para o acompanhamento de ações e programas considerados estratégicos pelo Governo. Não foram feitas entrevistas com servidores ligados a estas unidades. Assim, apesar da experiência e relevância das pessoas entrevistadas, a análise não permite afirmações definitivas sobre o funcionamento geral do governo.

âmbito da administração. Por exemplo, compreendendo melhor os aspectos da realidade relacionados com as causas do problema.

Este argumento se apoia na variedade dos elementos conceituais contidos na Teoria da Produção, nas possibilidades que se abrem ao governo ao considerarem, eventualmente, a qualidade de regras, conceitos, valores, nem que seja para, novamente, a produção de reflexão crítica.

Avançando com a análise do planejamento, levanta-se questão referente à continuidade de um mesmo conjunto de ações ao longo das gestões de governo no comando do estado. Assim, percebe-se das entrevistas que o desenvolvimento de programas e ações reflete mais uma rotina de continuidade e incrementalismo que um exercício de sondagem da realidade para a elaboração de soluções a esta adaptáveis.

A título de exemplo desta situação, a declaração do Entrevistado A aponta que um dos programas<sup>41</sup> desenvolvido hoje pelo governo de Minas Gerais foi inserido no PPAG a fim de aproveitar-se de orientações legais:

“Nós bebemos muito na Constituição. No artigo sétimo tem lá o direito a transporte, saúde, educação. Não posso tirar da minha cabeça o que é um problema social e o que não é. A grande maioria das atividades na área de saúde ou em outras áreas sociais são atividades continuadas. Boa parte das políticas estão arraigadas nas atividades do Estado. O que você consegue mudar, no sentido de uma perspectiva nova, de uma cara nova, ela é um pouco marginal, mas existe. O que nós observamos na Sedese é uma tentativa de implantação do que eles chamam de Creas. Centro de referência de assistência social. Estão fazendo um esforço de expansão desses Creas. Mas nada mais é que um amparo a pessoas vulneráveis, que já é feito através do repasse fundo a fundo, então é um pouco ali que você consegue no incremental trazer isso. E isso vai estar refletido no PPAG. Em que sentido? O PPAG é o instrumento onde nós vamos consolidar essas ideias. Então, em termos de priorização, se você tem um instrumento institucionalizado onde vai ter que apresentar de forma estruturada a atividade governamental, ou seja, a política pública, aquilo que é prioridade acaba sendo refletido nesse instrumento. Então, olha, aqui deve ter uma ação que é a implantação de Creas. É isso, o regime legal conta muito, muito” (Entrevistado A)

No mesmo sentido da observação de preceitos legais, a declaração do Entrevistado C:

---

<sup>41</sup>Como é o caso, por exemplo, do programa de governo denominado Farmacia para todos e na gestao anterior denominava-se farmacia de minas.

“O que a gente trabalha muito aqui é com a legislação. Todo o planejamento que a gente vai fazer é sempre pautado na legislação. A gente tem que estudar a legislação. O principal nosso é a LDB. Então tem que estudar. A gente estudando a LDB, a gente olha o que precisa”

A continuidade das ações previstas no PPAG remete às críticas formuladas por Garcia (ANO). Segundo este autor, o planejamento é mais uma programação das despesas realizadas pelo governo, uma justificativa para os gastos perante os deputados em suas assembléias, que um instrumento voltado para a solução dos problemas mais graves que afetam a população.

Ainda em relação à continuidade, pode-se questionar a característica de rigidez do planejamento, ou seja, sua pouca flexibilidade. Tal propriedade, um tanto negativa sob o ponto de vista do Planejamento Estratégico Situacional, tenderia a desconsiderar a força das transformações sociais, que também remete ao conceito de problemas quase-estruturados. Haveria, desta forma, uma baixa capacidade de adaptação do governo à realidade. O entrevistado E ilumina a questão da seguinte forma:

“Você pega o Plano Mineiro de Desenvolvimento integrado, que é mais estratégico, quando reflete, busca refletir aquelas estratégias contidas no plano, por meio do plano plurianual, você define ações, ele é de médio prazo, enquanto o PMDI é de longo prazo, o PPAG é de médio prazo, onde você elenca ali as ações e as entregas que você vai fazer ao longo do exercício e já deixando também para o primeiro ano do próximo governo. Então, tem três anos de PPAG e um ano do próximo governo, pra não haver uma quebra. Então nós temos o instrumento de revisão anual, então anualmente você tem essa possibilidade de revisão e pode ir fazendo ajustes ali, em função dessa alteração. Mas elas tendem, a gente busca que elas sejam mais pontuais que fazer um novo PPAG, uma nova ação, porque se não você não tem planejamento que dá conta disso.” (Entrevistado E)

De fato, trata-se de um problema significativo manejar constantemente a máquina pública em relação aos problemas da realidade. Entretanto, questiona-se, em vista do ora visto continuísmo das ações do governo, se há possibilidade de se alterar programas e ações inclusive no médio prazo.

Em uma perspectiva diferente de análise, utiliza-se novamente a declaração e o exemplo contido na declaração anterior a esta, oferecida pelo Entrevistado A. Nesse caso, supõe-se que o incremento de volume de recursos para o desenvolvimento incremental dos CREAS corresponda a interesses e motivações de um ator social situado na administração, por exemplo, uma personalidade, ou, então,

do próprio governo. Nesse sentido, só a partir da presença deste ator social, dotado suficientemente de recursos, sobretudo os políticos, é que se nota “um esforço de expansão” da oferta do serviço de assistência social. A concepção do ator que se sensibiliza em relação a um dado da realidade e maneja recursos para a sua solução, inscrevendo-o na agenda de governo, é uma perspectiva que se observa em Matus, mas também em Diniz (ANO) e nos fatos históricos, discutido no primeiro capítulo.

Pode-se inferir, ainda, que este ator social maneja os recursos aproveitando-se da fenoeestrutura social existente, alterando e incrementando o fluxo de produção, por exemplo: assistindo número maior de pessoas, contratando pessoal, aperfeiçoando os meios de comunicação e informação etc. Se antes percebeu-se a continuidade com viés negativo, o aproveitamento da fenoeestrutura e regras existentes aponta para uma compreensão da utilidade de recursos previamente disponíveis, porém subutilizados. Isto, sobretudo, diante da atual realidade do país e do estado onde se evidencia um contexto de turbulência sócio-política e de baixo crescimento econômico que tornam ainda mais escassos os recursos disponíveis.

Por último, infere-se que a legislação pertinente à assistência social resulta, ao menos em parte, de esforços empreendidos por atores outrora interessados na oferta de serviços de assistência social pela União e pelos estados. Neste caso, trata-se da criação de uma regra que traduz um espaço de manobra para o ator, tal e qual a genoestrutura que Matus conceitua. A corroborar a compreensão, o depoimento do Entrevistado A:

“Pensando nas coisas que o Matus fala, dentro de um jogo de interesses da sociedade, das corporações etc., você tem ali uma pressão para a formatação de alguma coisa que vai atender, vai modular a atividade estatal. Então, se hoje é lei enquanto ontem não era, é porque houve essa movimentação. Em certa medida, sempre há essa movimentação, ela não brota espontaneamente, não tem uma benevolência” (Entrevistado A)

Ao passo que a genoestrutura condiciona a ação do ator social, como consequência de uma construção social, ela também traduz um benefício a pessoas, grupos, estratos, classes etc. Porque representam estas vantagens, os atores levantam-se, com os recursos de que dispõem, contra a sua extinção. Este conceito, típico das genoestruturas, também explica a continuidade dos programas. Assim, o Entrevistado A.

“[...] E o que é mais difícil, e isso aí eu observo, é você fazer rupturas de políticas que você já faz, tipo assim: eu já tenho essa política, não deu certo, cara, voltar atrás é muito difícil, entendeu. Na minha avaliação, não, que volte atrás. Mas, me parece, que é um custo político muito grande de você levantar a mão assim no meio da multidão e dizer assim ‘não é porque aqui não, é por alí. E por isso eu acho que fica com muito incrementalismo. As coisas vem sendo tocadas ao longo do tempo, e porque eu fico pensando, sempre alguém acaba sendo beneficiado’” (Entrevistado A)

Diante do exposto, o que se tem a partir das genoestruturas são instituições permanentes que, as vezes são úteis para o progresso social, outras vezes nocivas para a condução das atividades do governo. Nesse último caso, no sentido de deparar-se com, por exemplo, uma quantidade excessiva de regulamentos que enrijecem as funções desempenhadas pelo setor público. Lembra-se, por oportuno, finalmente, que as regras são aquelas formalmente instituídas, mas também as que derivam da cultura política, tais como convenções sociais, tradições e hábitos, conforme visto em Dror (1999).

Aproveitando o ensejo que se refere ao condicionamento dos atores devido ao complexo legal a que estão submetidos, ou, então, ao que se supõe ser reflexo de uma cultura institucional, nota-se, do conjunto de entrevistas realizadas, uma noção um tanto restrita sobre o papel que desempenham na organização.

Tal situação remete ao que foi visto anteriormente sobre a ausência de compreensão acerca da abrangência dos processos, limitando, com isso, a profundidade do conhecimento em relação ao que se produz.

Assim, os servidores que estão na ponta do processo não percebem a finalidade do plano de governo e, por sua vez, o servidor situado no planejamento não conhece os fatos experimentados na produção final. A noção segmentada em relação à organização, e, conseqüentemente, sobre o mundo exterior, justifica-se nos conhecimentos transmitidos por Finer (1981). O tamanho da organização exige, para efeitos de comunicação de tarefas, a identificação de pessoas com os papéis específicos que desempenham. No depoimento do Entrevistado E nota-se tanto a falta de conhecimento sobre o que acontece na ponta quanto à intensidade dos papéis:

“Você vai conseguir isso mais na ponta. Porque nós não implementamos política, né. Porque eu tenho que falar dentro da minha área de competência, eu não consigo extrapolar isso, como é que se dá. Porque você não vê essa questão na ponta, como é que

está se dando essa execução. O que eu consigo avaliar aqui, olha, é como está a execução orçamentária e financeira, como é que está entre o que ele planejou de entregas se ele tá entregando, como é que tá havendo essa evolução.” (Entrevistado E)

Por outro lado, e não obstante a dificuldade da apreensão geral e sistemática do conjunto, observou-se que os servidores da Secretaria de Educação se diferenciam em relação aos demais nesta questão. Nas entrevistas realizadas neste órgão os servidores ocupantes de função estratégica apresentaram, ao contrário do que se viu em todos os outros depoimentos, noções relativas ao que acontece no plano dos acontecimentos, ou seja, no nível da produção do serviço oferecido diretamente pelas escolas.

Supõe-se que há duas causas para a profundidade do conhecimento que apresentaram acerca do processo, da situação e dos problemas que vivenciam no âmbito do órgão de ensino.

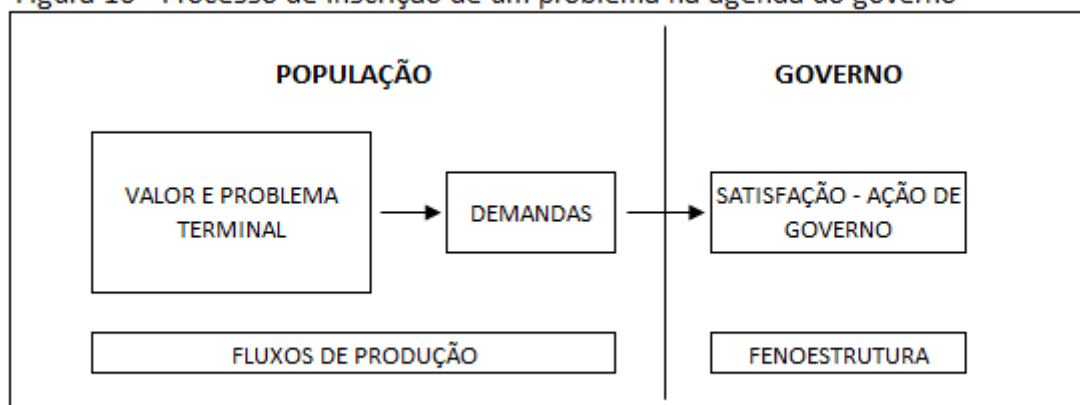
A primeira causa diz respeito, possivelmente, ao significativo valor que as famílias atribuem à educação e, por conseguinte, a presença de um elemento que deformação de uma consciência coletiva a respeito da importância do assunto. Assim, a abstração contida no valor promove um processo real de produção. Ou seja, a abstração contida no valor da educação exige uma resposta da administração pública, que por sua vez providencia a efetivação de um serviço. A título de asseverar o argumento, verifica-se, no depoimento a seguir disposto, a presença de uma “comunidade escolar” na dimensão do ensino público. Trata-se de uma força organizada com um propósito comum, portanto um ator social, que demanda e exige da administração pública, frequentemente, medidas relacionadas com os problemas que verificam no sistema de ensino. Assim, o Entrevistado B:

“No nosso caso específico, qual é o problema identificado. O problema identificado pra gente atuar é o não atendimento dos alunos que demandam cursos técnicos. Seja uma demanda através da comunidade escolar, e aí respondendo a sua pergunta, geralmente quem analisa aí essa causa do problema é a comunidade escolar. Quando eu digo comunidade escolar é o corpo docente, os pais, essa comunidade que gera essa demanda pra gente. Eles que identificam, lá na ponta...porque a Secretaria ela tem o chamado plano de atendimento, que é feito anualmente, que é o instrumento que baliza todo o planejamento anual da Secretaria. Esse plano é feito anualmente pelas escolas, e pelas regionais de ensino, e discutido com a comunidade, justamente para identificar todas as demandas. Por exemplo, abertura de mais turmas no ensino médio, dependendo da variação demográfica de uma região [...]” (Entrevistado B)

O contexto exposto guarda estreita relação com os conceitos apresentados em Matus. Vez que se observa a constituição de um valor positivo ao assunto educação no organismo social, eventuais problemas com o serviço de ensino público são atentamente observados pela população, sobretudo a que faz uso do bem.

Tem-se, desta maneira, o surgimento de uma demanda social devido ao descompasso entre o que se espera, o valor, e o que é debil na atividade de ensino, ou seja, o problema. A Figura 16 apresenta este processo:

Figura 16 - Processo de inscrição de um problema na agenda do governo



Fonte: Elaborado pelo autor

Do depoimento anterior nota-se, mais, a indicação de um documento próprio da Secretaria de Educação, que recebe o nome de “Plano de Atendimento”. Tal documento corrobora o argumento do interesse da população em torno do valor e da necessidade da satisfação da demanda pelo governo. À luz de Matus, pode-se dizer, o documento aponta a presença de uma acumulação fenoestrutural, pois é componente de um aparato que qualifica e processa, de modo ordenado e sistemático, o conjunto das reivindicações da comunidade escolar, sendo estas os fluxos de produção.

A respeito do Plano de Atendimento, o entrevistado B tece a seguinte consideração:

“Ele é antigo aqui na Secretaria, não sei se tem uma legislação, mas tem uma orientação aqui da Secretaria, inclusive um setor específico aqui da casa que trabalha com isso, mas tem toda uma orientação, de forma eletrônica, já é um processo bem antigo nas escolas. Justamente através dele que vai se identificar demanda de obra, de infraestrutura, demanda de ter mais escolas, ou, menos escolas, demanda de curso técnico. Então, geralmente é esse instrumento que

vai identificar pra gente aqui do órgão central essas causas e os seus problemas, e geralmente quem faz essa análise são os técnicos daqui mesmo, né, tanto professores, quanto técnicos. A escola faz o primeiro pedido, faz a primeira análise junto da comunidade, do que ela identifica como um problema e aí junto com professores e pais, após isso é feita uma análise junto das Secretarias Regionais de Ensino, que são os analistas, que fazem um consolidado, e aí chega prá nós, o órgão central, e aí vai para cada um dos setores específicos, o setor de obras vai analisar lá a questão da obra, o setor que trabalho com ensino médio vai identificar se essa região precisa de mais uma turma ou reduzir o número de turmas” (Entrevistado B)

O Plano de Atendimento enseja, juntamente com as entrevistas realizadas na Secretaria de Ensino, a formulação da segunda causa à qual se atribui uma visão mais apurada, pelos servidores deste órgão, do processo social que envolve o ensino. Infere-se que os recursos humanos da Secretaria estão constantemente envolvidos com o tratamento de certos e determinados problemas, como aponta o depoimento que a seguir transcreve-se. Antes, atenta-se para o teor da declaração que aborda conceitos da monografia, tais como a perspectiva dos problemas não resolvidos hoje que geram outros no futuro, assim como a sensibilidade com a educação do aluno, que remete aos valores vistos agora a pouco:

“Os grandes problemas da educação evasão, abandono e reprovação escolar. Principalmente o abandono. O abandono é sério, é aquele aluno que vai embora e não volta mais. Então a gente fez, inclusive este governo, uma campanha, que chamada `campanha vem`, de convidar esses alunos que abandonaram os estudos para retornar para a sala de aula. Então nós tivemos uma média de cento e vinte mil alunos. Então nós fizemos um trabalho grande. Então deu resultado. Se a gente tivesse trazido um aluno já seria ganho. E nós fomos alocando esses meninos dentro das escolas sala de aula pra poderem continuar os estudos, né. Que é difícil, quando ela abandona pra gente ir atrás. E isso gera outros problemas que lá na frente ele volta e vai fazer o EJA, aí né, já com mais dificuldade. Então o processo é esse, o foco dos trabalhos fica nesses três itens” (Entrevistado 3)

O Entrevistado B, também da Secretaria da Educação, assevera a noção quanto a problemas não resolvidos no presente que desembocam em outros no futuro:

“Sim, com certeza. Em educação, sim. Isso aí sem sombra de dúvidas. No meu setor não, mas conheço outros setores aqui da casa onde você tem clara percepção em relação a isso. Uma percepção clara em relação a isso foi o que aconteceu na época da Lei 100, que era um problema que todo mundo sabia e que uma hora ia estourar. E não tiveram coragem de resolver na época” (Entrevistado B)

Retomando, os problemas de evasão, abandono e reprovação escolar, mencionados pelo servidor, são conhecidos e tratados há anos na Secretaria de Educação. Em vista de tal situação, naturalmente, uma parte das operações e dos servidores do órgão são direcionados para o seu enfrentamento. Daí, ocorre a apreensão das questões relativas ao processo que se inicia com uma deficiência dos serviços escolares e termina abarcando os servidores que se ligam a ele no âmbito da Secretaria.

A embasar a inferência proposta, que indica a presença de profissionais orientados para problemas do ensino, o depoimento do Entrevistado C:

“São grupos de professores, são analistas, mas que foram professores, pessoas capacitadas. E a gente sempre tem as formações, a gente participa de formações, um exemplo agora, esse novo ensino médio, uma estrutura nova, nós estamos fazendo cursos, estamos estudando, sentando e discutindo” (Entrevistado C)

O argumento ora formulado se relaciona, ainda, com o condicionamento de regras formais ou tácitas que pressionam os indivíduos ao entendimento de um elemento comum a todos eles, qual seja, o problema enfrentado. Salienta-se em relação a este ponto, por último, a presença de elementos capazes de iniciar a mobilização de recursos públicos no plano dos problemas terminais, ou seja, aqueles que afetam diretamente a população, conforme percebido em Matus.

Alcançando neste ponto a parte final do trabalho, a análise concentra-se sobre questões mais próximas do objeto principal do estudo monográfico, o problema. Convém, fazer, antes, a seguinte ressalva. As teorias desenvolvidas por Matus destinam-se, preferencialmente, aos dirigentes políticos. A predileção visa a classe política porque o autor entende que é esta a principal responsável pelas transformações sociais e, sendo assim, conviria tentar influenciá-los diretamente da importância das ciências e técnicas de governo. (MATUS, 1996)

Desta maneira, o conjunto de teorias e métodos que formula visam orientar, primordialmente, aqueles que ocupam e cuidam, nos níveis mais elevados do governo, do projeto político que uma gestão elabora e propõe para a sociedade. Não à toa, sua obra “O Líder Sem Estado Maior” cuida, dentre outras orientações nela contida, da formação do gabinete presidencial. Logo, aspectos como o intercâmbio de problemas ou problemas quase-estruturados, fariam mais sentido nos altos escalões do governo e, muito menos, para os servidores situados nos níveis inferiores.

Prosseguindo, nota-se que alguns aspectos relacionados com os problemas estão presentes na rotina da administração pública e de seus servidores. Tal foi o caso apresentado que denota a compreensão sobre efeitos potenciais do problema por servidores da Educação, ou o que se expõe a seguir em relação à influência de atores sociais na execução de políticas e programas de governo.

O profissional da saúde tece o seguinte comentário acerca da indústria farmacêutica:

“A indústria ela tá na nossa cola o tempo todo, estão no nosso pé o tempo todo. Por exemplo, essa Comissão de Farmácia Terapêutica que eu estava te falando, eles recebem diariamente proposta de inclusão de medicamentos, as vezes são medicamentos novos, ou medicamento que é uma cópia do que a gente tem no mercado, que a gente já padroniza, e aí eles mudam uma coisinha e fazem propaganda como se fosse uma inovação, uma coisa totalmente diferenciada, então a indústria tenta nos persuadir a todo momento para eles conseguirem colocar o produto deles no mercado, isso é fato. Fornecedor é o tempo todo. Só que, por outro lado, o fornecedor é uma parceria do governo, ele fornece aqueles medicamentos para governo. Então a gente tem que ter muito cuidado e hoje a nossa área tem. Nossa área é muito técnica. Então, essas pressões políticas talvez elas aconteçam em outras áreas. Na área da assistência farmacêutica, ela é bem técnica, eu não consigo enxergar alguém assim influenciando, eu não consigo né, talvez até exista, mas hoje eu não vejo isso. Nosso superintendente ele é bem técnico também, esse favorecimento, digamos assim, de chegar alguém assim, igual essa questão da subjetividade aí né, a indústria já faz a pressão pra gente, se tiver alguém que tenha interesse, em favorecer alguém da indústria, ‘ah, então vamos incorporar esse medicamento’ né, pode existir isso, um secretário, por exemplo, faz assim né, ‘vamos incorporar tal medicamento, eu quero que incorpora a essa insulina que fulano de tal fabrica né’, mas aí, uma forma de evitar que isso aconteça, é a parte técnica, do estudo, da comprovação da eficiência e da eficácia, e pra isso a gente uma Comissão de Farmácia terapêutica, ou seja, não é apenas uma opinião subjetiva do secretário que vai fazer valer a incorporação daquele medicamento”

Há dois comentários a se fazer a respeito da declaração acima. Primeiro, embora a evidência contundente da pressão da indústria farmacêutica sobre o setor em que se situa o entrevistado, este, num primeiro momento, trata como algo natural, insistindo que sua área é técnica. Esta situação denota o grau de especialização apontado anteriormente e as divisões orgânicas do governo. Mas, também, que não é algo trivial o conhecimento de aspectos dos problemas pelos servidores. A noção que possuem, nesses casos, é intuitiva, e deve ser valorizada, vez que não se pode esperar em quaisquer casos a presença e a prática de tais conhecimentos, haja vista o comentário sobre as teorias de Matus.

Certas dimensões do espaço social, com suas múltiplas relações de conflito ou cooperação, são frequentemente imperceptíveis para aqueles não diretamente motivados ou interessados pelo assunto. Desse modo, a percepção de certos problemas depende fortemente do espaço onde a pessoa está situada, do papel que desempenha e da consideração de fatores ligados a, por exemplo, o tipo do bem ou serviço que o governo produz, sua quantidade e, principalmente, dos recursos mobilizáveis pelos atores diretamente envolvidos com a ação governamental.

Relacionam-se tais situações com os chamados problemas intermediários ou, então, com a apreensão particular que os indivíduos fazem sobre a realidade, que corresponde ao conceito de situação, ambos vistos no capítulo 3.

A última declaração ainda se presta para outro argumento. Verificou-se que a administração pública se equipa com meios institucionais para processar certos aspectos do problema, como a influência que os atores sociais exercem sobre ações do governo. Fica claro no depoimento que a Secretaria de Saúde constitui protocolos com o objetivo de minimizar a interferência da indústria farmacêutica nos assuntos que interessam ao governo nessa área. Os servidores da educação também mencionaram que observam e procuram cuidar, em suas atividades, da influência dos atores sociais.

É o que se denota, por exemplo, da declaração do Entrevistado C, servidor deste órgão:

“A gente tem a percepção dessa questão, inclusive na hora de tomar decisões. Vamos para o lado político. Tem umas vontades políticas, de interesse, a coisa não tá acontecendo, tá tendo um problema, aí a gente tem que ver o nível da questão desta parte subjetiva, né, e ver como que a gente pode atuar. Infelizmente, a gente tem isso, né. Tem casos concretos disso aí, com uma escola de um programa, e fizemos análise, fomos à escola, conversamos com alunos, escola de área mais vulnerável, cheia de problema, de drogas, essas coisas, mas, no subjetivo, era um interesse partidário que não queria que aquela escola participasse, entendeu. Aí já entra a sensibilidade, de análise nossa, que a gente tem já uma visão do processo todo. Então a gente viu o problema, nós estamos atacando, resolvendo o problema, mas esse que tá, eu diria subjetivo, a gente chamo ‘vem cá, vamos conversar um pouquinho, vamos acertar esse problema aqui, que que tá acontecendo?’. Então a gente tenta atuar também” (Entrevistado C)

Nas declarações acima citadas, salienta-se, o governo ora impede influências nocivas ora se aproveita do que lhe é favorável, como aponta o Entrevistado D sobre o duplo papel da indústria farmacêutica: fornecedora de medicamentos e interessada na colocação de produtos no mercado. Portanto, entende-se que, em certa medida, aspectos relacionados com os problemas são tratados no governo mediante a utilização de regras ou de noções de ordem tácita que os servidores fazem uso em suas rotinas de trabalho. A constituição de tais processos no governo, acredita-se, guardam relação com a fenoestruturação de fluxos provenientes do atendimento do público externo.

Finalmente, e até onde as informações coletadas permitem uma conclusão, não se percebe a utilização do método de análise de problemas elaborado por Matus, o chamado Fluxograma Situacional. Em relação a outros métodos, como o que se denomina árvore de problemas, possivelmente são usados para a formulação de programas do governo.

Todavia, percebe-se que a descrição de um problema, quando o fazem, não é um ato que se dissemina no âmbito das secretarias. Isto ocorre por motivos já expostos, como a sensível compartimentação das funções governamentais. Enquanto os entrevistados da SEPLAG informam que cabe aos órgãos que ofertam bens e serviços finais a elaboração dos mencionados métodos, os servidores das Secretarias de Educação e Saúde, quando perguntados a respeito do assunto, mencionam vagamente a existência de processos de avaliação de problemas ou, então, simplesmente negam sua existência.

O Entrevistado D, ligado à Secretaria de Saúde, faz a seguinte declaração a respeito dos métodos de avaliação:

“Quem participa dessa parte de elaborar políticas, ainda mais as pessoas que idealizaram, são pessoas que vem de universidades, então conhecem essas metodologias. Não saberia te falar exatamente quais foram utilizadas pra fazer a análise dos dados, não vou saber te informar, mas com certeza utilizaram” (Entrevistado D)

No mesmo sentido da ausência de métodos para descrição de problemas, o servidor da Educação, Entrevistado C:

“Eu não tenho visto isso não. Apesar da minha formação ser a administração, o que uso sou eu mesmo. Eu sei pela experiência que nós temos das necessidades e dos problemas e pelos números, aí a

gente vai atacar aqueles problemas. Mas acho que se tivesse uma, esse estudo mais desse nível, aí teríamos uma assertividade maior.”  
(Entrevistado C)

Tais declarações ainda permitem uma última ilação, observada anteriormente quando se discutiu eventuais falhas do planejamento. Os entrevistados C e D das duas últimas declarações apontam em seus depoimentos que as ações da secretaria giram em torno de questões típicas de gestão administrativa. Aparentemente, não se referem às causas reais do problema. Nessa linha, suas respostas dizem respeito a questões que envolvem, por exemplo, a descentralização da entrega de medicamentos, no caso da saúde, ou a elementos que concernem ao bom funcionamento das escolas, no caso da Educação.

A fim de iluminar este argumento, a resposta a seguir disposta gira em torno dos fatores que provocam o abandono escolar, considerado um dos três problemas mais graves da educação por seu respectivo órgão. Assim declara o Entrevistado C

“Nós temos vários fatores. Um deles, por exemplo, o aluno vira arrimo de família, porque ele prefere trabalhar que estudar. Tem aqueles alunos da região, porque cada região tem uma característica. Isso o trabalho tem que ser bem estudado para cada região. E tem região que tem aquela sazonalidade, porque é época de colheita. Então, naquela época, tem aquela colheita. Ai ele simplesmente sai da escola e vai pra colheita, que é a única fonte de renda que eles tem naquela região. Então a safra de café, a colheita do café, e sai. Então nós temos algumas escolas que tem uma estrutura voltada para atender a carga horaria dele. Mas é complicado porque, por exigência federal né, a gente tem a LDB, que é a lei maior da educação, e suas diretrizes, ela tem uma regulamentação que a gente tem que seguir. Então tem essa questão do trabalho. As vezes o próprio jovem não acha atratividade na sala de aula, as jovens, as vezes algumas engravidam”

O argumento gira em torno da seguinte pergunta: até que ponto a escola será capaz de resolver o problema do abandono que tem como uma de suas causas, conforme apontado no depoimento, o aluno tornar-se arrimo de família? Ou, então, ausentar-se da escola para participar da “colheita do café”? Falta à pesquisa número muito maior de elementos para uma conclusão. Mas, possivelmente, a resposta guarda relação com a transversalidade do problema e com o fato deste situar-se numa dimensão fora do alcance prático dos responsáveis pelo ensino, como o processo de produção econômica, uma fenoeestrutura.

Prosseguindo, com base nas entrevistas formuladas percebeu-se que os servidores diretamente ligados às secretarias cuja produção atende a objetivos finais, portanto, Saúde e Educação, possuem noção mais próxima de conceitos relacionados com a quantidade de valor de um problema, assim como aqueles que são intermediários.

Nesse sentido, o Entrevistado B, que ainda demonstra a já comentada percepção de processos sistemáticos:

“Sim, com certeza. Isso é fato. Em tempos que a gente tá vivendo de restrição orçamentária isso é bem claro. Você tem prioridades e prioridades das prioridades. Por exemplo, tem horas que você tem que parar tudo e atender uma obra emergencial que às vezes não estava nem no planejamento. Isso aí é bem claro aqui” (Entrevistado B)

Ressalta-se, finalizando a análise, as demandas externas ao governo que incitam a formulação de programas, especificamente aquelas com a sua origem na população. Considera-se a esse respeito que os dirigentes políticos e o governo cumprem com a sua principal função, qual seja, a mobilização dos recursos de que dispõe para elevar o bem-estar social. Essa dinâmica entre população e governo possui estreita relação com a importância dos problemas terminais, considerados mais importantes, justamente, porque afetam a população de modo direto. E, também, apontam que a população pode e deve participar dos processos que inscrevem os problemas na agenda do governo, e porque não, da sua explicação e solução.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa tratou da descrição e explicação dos problemas à luz das proposições de Matus. Inicialmente, considerou aspectos da realidade, como as leis, a cultura e a história. Em seguida, questões referentes ao planejamento e aos programas de governo contidos no PPAG. Finalmente, abordou questões típicas dos problemas: sua natureza, a Teoria da Produção e o Fluxograma Situacional.

Considera-se que a pesquisa, com caráter exploratório, observou apenas parcialmente o modo que os problemas são descritos e explicados no Governo de Minas Gerais. Ademais, e sendo fiel às explanações referenciadas no texto, o setor público é imenso e para conclusões mais precisas há a necessidade de mais conhecimentos teóricos e práticos e ampliação do número de pessoas investigadas e documentos analisados.

Feita a ressalva, constata-se que as regras, sejam elas de ordem tácita ou formais, ao passo que processam formalmente os problemas de um lado também condicionam os servidores, conseqüentemente suas ações, sob uma mesma rotina de trabalho. Desse modo, parece meramente protocolar o tratamento da realidade e dos problemas contidos nelas e, desse modo, verificam-se traços de padronização.

A análise dos problemas e de suas causas é, aparentemente, precária, ao passo que se parte inicialmente das soluções e, com isso, a intenção de fazer a máquina administrativa operar, seja de qual modo for. Faz-se por fazer e não há elementos de reflexão que permitam avaliação crítica. Desse modo, prevalece um ambiente onde a aplicação de recursos econômicos sobressai e a margem para a criatividade é exígua.

O conhecimento a respeito das causas dos problemas, isso quando é feito e produzido, está restrito a técnicas usadas por especialistas. Desse modo, pode-se ter uma situação em que os programas alcançam apenas uma face das questões que afetam a população, não havendo uma noção global sobre o objeto.

Mais que isso, aparentemente, há programas sendo formulados sem quaisquer métodos de análise de suas causas. Tal situação denotaria alta

probabilidade de desperdício de recursos públicos, pois se os métodos podem ser questionados quanto a sua aplicabilidade, não se deveria aceitar a ausência deles na explicação dos problemas.

Não obstante, uma vez que o Governo de Minas Gerais possui estrutura com milhares de servidores, cuidando de variada gama de problemas, não é razoável supor que noções amplas e profundas que baseadas em teorias prescritivas como as propostas por Matus podem ou devem ser difundidas e de conhecimento geral.

Ademais, em que pese Matus indicar que o método do Fluxograma Situacional foi utilizado milhares de vezes, suas proposições são mais apropriadas, se for o caso, para os servidores que exercem função nas dimensões mais elevadas dos governos, especialmente aqueles que assessoram diretamente o Governador.

Por último, a título de sugestão, considera-se oportuno realizar confrontações periódicas dos resultados obtidos na execução dos programas com as causas descritas na explicação dos problemas para possibilitar ao governo conhecer, pelo menos, quando suas atividades são bem-sucedidas.

## 8 REFERÊNCIAS

BARACHO, José Alfredo. **Teoria do Federalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 1986

BRAUDEL, Fernand. **Gramática das civilizações**. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

CARNEIRO, Ricardo. 2004. **Planejamento na esfera pública: fundamentos teóricos, possibilidades e limites operacionais**. Belo Horizonte. Fundação João Pinheiro. IN:O que há de novo? CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. (Orgs).

CARSON, Robert B. **O que os economistas sabem: um manual de política econômica para a década de 90 e depois**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1992.

DINIZ, Clélio Campolina. **Estado e Capital estrangeiro na industrialização mineira**. Belo Horizonte: Imprensa da UFMG, 1981

DROR, Yeheskel. **A capacidade para governar: informe ao Clube de Roma**. São Paulo: Fundap, 1999.

FINER, Samuel Edward. **Governo comparado**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981

FRIEDMANN, John. **Planning in the public domain: from knowledge to action**. Princeton: Princeton University Press, 1987.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **A reorganização do processo de planejamento no Governo Federal: PPA 2000-2003**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Texto para discussão nº 726, Brasília 2000. 41 p.

\_\_\_\_\_. **Subsídios para organizar avaliações da ação governamental**. IPEA. Texto para discussão nº 776, Brasília, 2001.

HOUAISS, Antônio, VILLAR, Mauro de Salles. **Grande Dicionário da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001

LINHARES, Maria Yeda (coord.). **História Geral do Brasil: da colonização portuguesa à modernização autoritária**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

MARSHALL, Alfred. **Principles of Economics**. Londres: Macmillan, 1920.

MATUS, Carlos. **Adeus, senhor presidente: governante e governados**. São Paulo: FUNDAP, 1996.

\_\_\_\_\_. **Política, planejamento & governo**. Brasília, DF: IPEA, 1993a. 2v.

\_\_\_\_\_. **Política, planejamento & governo**. Brasília, DF: IPEA, 1993b. 2v.

\_\_\_\_\_. **Teoria do Jogo Social**. São Paulo: FUNDAP, 2005. 524p.

\_\_\_\_\_. **Bases teóricas do orçamento por programa**. Revista da Associação Brasileira de Orçamento Público (ABOB), Brasília-DF, ano 80, jan/abr, n. 2, v5.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: Pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo: HUCITEC, 2007.

MINAS GERAIS. **Manual de Elaboração do PPAG 2016-2019 e da Proposta Orçamentária 2016**. p.26. Disponível em: [http://planejamento.mg.gov.br/images/documentos/ppag/2016-2019/Planejamento/manuais\\_abertura\\_externa\\_e\\_treinamento\\_para\\_2017/Manual\\_de\\_revisao\\_do\\_PPAG\\_2016-2019\\_LOA\\_2017\\_FINAL.pdf](http://planejamento.mg.gov.br/images/documentos/ppag/2016-2019/Planejamento/manuais_abertura_externa_e_treinamento_para_2017/Manual_de_revisao_do_PPAG_2016-2019_LOA_2017_FINAL.pdf). Acessado em: 10 de junho de 2017.

MINAS GERAIS. **Plano Plurianual de Ação Governamental**. Secretaria de Planejamento e Gestão Governamental. Disponível em: <http://planejamento.mg.gov.br/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-de-acao-governamental>. Acessado em: 10 de junho de 2017.

MITROFF, I. **The subjective Side of Sciense**. New York: Elsevier, 1974

ORTEGA Y GASSET, José; SCHOLLHAMMER, Karl Erik (org). **Missão da universidade**. Rio de Janeiro: UERJ, 1999. 130p.

PAGNUSSAT, José Luiz. Introdução. **Planejamento e orçamento governamental**. In: Giacomoni, James e Pagnussat, José Luiz (Orgs). Planejamento e Orçamento Governamental. Coletânea, v.1. Brasília: ENAP, 2006

PRIGOGINE, Ilya. **Order of caos**. New York: Bantam Books, 1984.

SIQUEIRA, Pedro Eduardo P. A. de. **O Federalismo**. Revista de Direito da Procuradoria Geral da Justiça do Estado do Rio de Janeiro, v. 57, p. 406-426, Rio de Janeiro, 2003.

SILVEIRA, Mauro Cesar da. **O processo de formulação da estratégia**: um estudo de caso longitudinal sobre o processo de construção das estratégias do governo de Minas Gerais entre 1995-2011. Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade de Minas Gerais para obtenção do título de doutor em administração. Belo Horizonte, 2013.

VILAR, Pierre. **Iniciacion al vocabulário del analisis histórico**. Barcelona: Editorial Grijalbo, 1980. p. 26/27

VYGOTSKY, Lev. **Pensamiento y language**. Barcelona: Editorial Paidós, 1995.

WALLERSTEIN, Immanuel. et al. **Para abrir as ciência sociais**. Relatório da Comissão Gulbenkian para a reestruturação das ciências sociais. Lisboa, ed. n. 100304/6501, 1996