

UNIDADE 3

METODOLOGIA DE DIAGNÓSTICO DE SITUAÇÕES

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM


Ao finalizar esta Unidade você deverá ser capaz de:

- ▶ Compreender como se pode gerar coletivamente um mapa cognitivo relativo a uma situação-problema, e como construir o seu fluxograma explicativo;
- ▶ Captar os condicionantes da ação de governo a partir de conceitos como projeto de governo, governabilidade, capacidade de governo, tempo e oportunidade; e
- ▶ Aplicar a Metodologia de Diagnóstico de Situações e saber relacioná-la com o processo de transição do “Estado Herdado” para o “Estado Necessário”.

INTRODUÇÃO

Esta Unidade trata de uma metodologia que tem como objetivo dar um passo importante para lograr a aproximação ao nosso propósito de subsidiar a transição do “Estado Herdado” para o “Estado Necessário”. Como já vimos, na Unidade 1, as características do Estado Herdado decorrem do fato de que nossa proposta a esse respeito é distinta daquela postada numa “cena de chegada” – uma configuração de Estado democrático (O’DONNELL, 2008) coerente com um cenário normativo a ser construído pela via da observância das cidadanias que estão além da cidadania política – que, por oposição, se diferencia da “cena inicial”. Tal proposta, por não explicitar a natureza da “trajetória” que as separa, coloca o “Estado Necessário” como uma espécie de “farol” situado num cenário futuro. Ele seria o responsável para guiar a transição.

Acreditamos que para materializar a intenção de gerar uma configuração de Estado com atributos previamente especificados (consolidar as cidadanias que estão além da cidadania política), devido à escassa possibilidade que temos de especificar a cena de chegada, às incertezas associadas ao processo e à necessidade de que o processo esteja sempre submetido à vontade de coletivos participativos com alto poder de decisão, é necessário outro tipo de abordagem metodológica. Mantendo a analogia náutica, podemos dizer que uma “bússola”, na qual não se encontra disponível, possui baixa probabilidade de alcançar um resultado coerente com os valores e interesses do conjunto de atores que, por sua vez, são os mais envolvidos com esse processo.



Este texto é resultado de uma revisão, ampliação e adaptação do capítulo sobre a Metodologia de Diagnóstico de Situações, de Dagnino e outros (2002).

Com certeza você sabe o que é uma bússola, mas para que ela serve? Qual sua relação com nossa disciplina?



A bússola é um instrumento que nos permite navegar mesmo quando as condições de visibilidade não nos permitem enxergar o farol. Especialmente quando:

- ▶ ao estarmos numa embarcação à vela, é inconveniente manter um rumo fixo;
- ▶ é necessário aproveitar uma lufada de vento forte que nos permite avançar mais rápido, mesmo sabendo que temos que bordejar depois para recuperar a direção em que estávamos; afinal velejar é aproveitar a força do vento e da maré;
- ▶ percebemos que não é conveniente tentar manter o rumo para chegar a um ponto rigidamente predeterminado (farol); e
- ▶ o mais importante, naquela conjuntura, é chegar logo à costa, ainda que num ponto distinto do que se havia programado, de maneira segura e aproveitando as condições que se apresentarem.

A bússola é o que nos permitirá, inclusive, saber o quanto nos estamos afastando daquele ponto e quais os inconvenientes que isto nos poderá causar.

Gerar um produto adequado num cenário postulado como desejável (farol), mas numa situação em que o contexto socioeconômico e político é cambiante, assim como são os interesses e projetos políticos dos atores que se quer favorecer, sobretudo quando é difícil visualizar sua provável evolução, não é

o mais sensato. O que não quer dizer, é claro, que devemos deixar o barco à deriva.

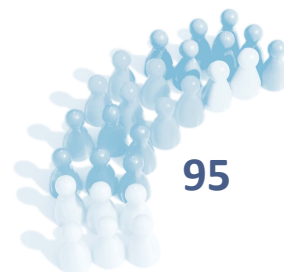
Nossa bússola é, justamente, a metodologia que apresentamos nesta Unidade. Ela é mais eficaz do que qualquer “farol” que *a priori* possamos divisar, pois trabalha com situações-problema que derivam do ambiente socioeconômico e político em que estamos “velejando” e que também são definidas no âmbito dos atores que nos interessa promover e, sendo assim, trazem embutidos seus valores e interesses.

Ela começa com a construção de um mapa cognitivo de uma determinada situação-problema. Este mapa pode ser considerado, para todos os efeitos, como um modelo descritivo de uma realidade complexa sobre a qual, num momento normativo posterior, com o emprego da Metodologia de Planejamento de Situações (MPS), elaborar-se-ão estratégias especificamente voltadas a alterar a configuração atual descrita.

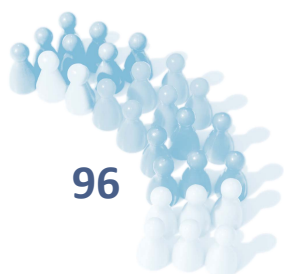
A Metodologia de Diagnóstico de Situações (MDS) busca viabilizar uma primeira aproximação aos conceitos adotados para o PEG e ao conjunto de procedimentos necessários para iniciar um processo dessa natureza numa instituição pública, de governo. Do ponto de vista mais formal e enfatizando seu caráter pedagógico mais do que o de ferramenta de trabalho que ela possui, a MDS pode ser considerada como uma variação da metodologia do estudo de caso ou do “método do caso”, amplamente utilizada desde o início do século XX nas Escolas de Direito e de Administração (pública e de empresas) em todo o mundo. Sem pretender comparar esse método de ensino com a MDS, mesmo porque esta possui um caráter que almeja transcender em muito esta condição, ou **criticar** a forma como foi concebido ou tem sido utilizado, cabe enfatizar que os esforços iniciais para a sua concepção e utilização, realizados por Carlos Matus, se dão em ambientes de governo para resolver problemas concretos e não para a “construção” ou idealização de casos úteis para o ensino de Administração.

Buscando um maior aproveitamento e entendimento dividimos esta Unidade 3 em quatro partes distintas. São elas:

Kliksberg (1992), Costa e Barroso (1992) e Aragão e Sango (2003), entre outros, sistematizaram algumas dessas críticas de modo bastante acertado e que se mostraram úteis para a concepção das melhorias que fomos ao longo do tempo introduzindo na MDS.



- ▶ primeira, que engloba as duas primeiras seções, onde apresentaremos conceitos como Ator Social e Jogo Social, como também as diretrizes para a ação estratégica;
- ▶ segunda, onde apresentaremos uma visão sobre os condicionantes da ação de governo a partir de alguns conceitos como: projeto de governo, governabilidade, capacidade para governar, tempo e oportunidade. Daremos destaque ao Triângulo de Governo como ferramenta para a análise de Governabilidade;
- ▶ terceira, momento em que mostraremos a maneira como se dá o tratamento de problemas no âmbito da metodologia. Apresentaremos o conceito de problema (em tudo análogo ao de situação-problema) e exemplificaremos os procedimentos adotados para sua identificação e formulação adequada; e
- ▶ quarta, e última, onde traremos os procedimentos para a construção do fluxograma explicativo da situação, deixando evidente a relação que essa metodologia possui com a Metodologia de Mapas Cognitivos e com os trabalhos sobre Planejamento Estratégico Situacional, desenvolvidos pelo Professor Carlos Matus. O diagnóstico de uma situação é a base para a definição das ações em um plano estratégico, assunto que é desenvolvido na Unidade que segue, referente à Metodologia de Planejamento Situacional.



UMA VISÃO PRELIMINAR DO RESULTADO

Uma visão preliminar do resultado da aplicação da MDS pode ser obtida através de um exemplo bem simples, ainda que sofrido pelos Palmeirenses, que mostra os problemas identificados por um ator – o time do Palmeiras – no âmbito de uma situação-problema, a sua derrota frente ao Corinthians.

Frente à derrota, o presidente do Palmeiras reuniu os jogadores para entender por que o time foi derrotado e buscar soluções. Iniciou a reunião perguntando a cada jogador qual foi a causa da derrota, e pediu que cada um escrevesse numa ficha esta causa. Pediu também que os jogadores respondessem usando uma ficha para cada problema com uma frase objetiva, curta, direta, com poucas palavras, ressaltando que não colocassem mais de um problema na mesma folha; se quisessem indicar mais de um problema, deveriam usar outra ficha. E, ainda, de preferência, que a frase não começasse com “falta...”, pois, se fosse assim, o enunciado do problema já estaria enunciando a sua solução – providenciar o que está faltando –, e isso deveria ser evitado para que se pudesse ter uma visão mais adequada da situação-problema como um todo. Finalmente, pediu que evitassem o ruído do tipo 1: eu falo x e o outro entende y e, também, o do tipo 2: eu acho que falei m mas, na realidade, falei n. Vejamos, de acordo com a Figura 1, o que eles conseguiram:



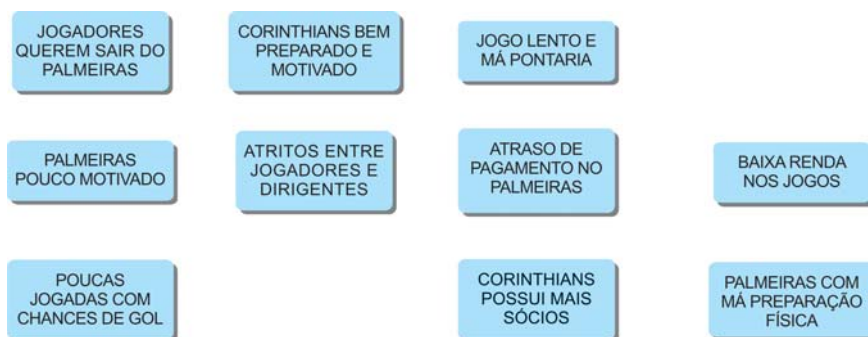


Figura 1: Situação-problema
 Fonte: Elaborada pelo autor

Em seguida, eles tentaram ordenar os problemas identificados colocando as causas mais determinantes à esquerda. Observe o resultado na Figura 2:



Figura 2: Ordenamento dos problemas identificados
 Fonte: Elaborada pelo autor

Depois, eles organizaram os problemas classificando as causas segundo a capacidade que tinham de agir sobre elas (governabilidade), para tentar entender quais eram as “relações de causalidade” que existiam entre si, e chegaram ao que na terminologia da MDS conhecemos por um fluxograma explicativo da situação-problema, conforme exemplificado na Figura 3. Ou o que, de forma mais genérica, conhecemos por um mapa cognitivo

de como os jogadores do Palmeiras explicam a sua derrota, ou ainda, utilizando o jargão da Análise de Sistemas, um modelo de um sistema complexo (a derrota).

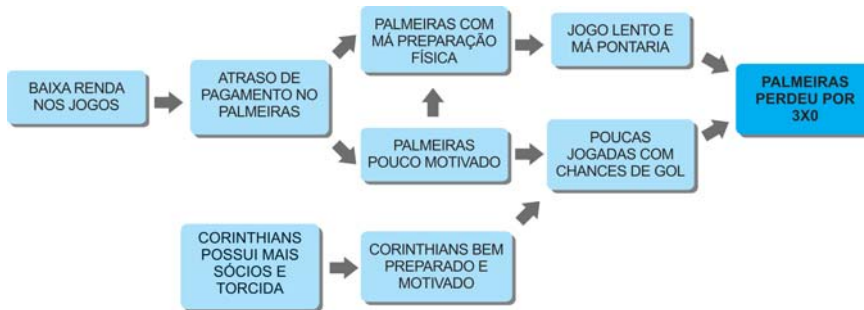


Figura 3: Fluxograma explicativo para a situação-problema
 Fonte: Elaborada pelo autor

AGIR ESTRATÉGICO

Apresentada essa visão preliminar do resultado da aplicação da MDS, podemos iniciar o detalhamento dos conceitos e relações que ela compreende.

O foco da ação estratégica é tornar possível, no futuro, o que hoje parece impossível ou improvável, e manter atenção sobre o que é mais importante fazer para atingir os objetivos traçados. Nossa concepção de planejamento implica, portanto, enfrentar problemas planejando para construir viabilidade.

PRESSUPOSTOS PARA UMA AÇÃO ESTRATÉGICA EM AMBIENTE GOVERNAMENTAL

Para uma mesma situação-problema podemos construir diferentes explicações ou diagnósticos válidos. Cada ator social tem a sua visão da realidade, dos resultados que deve e pode alcançar e da ação que deve empreender. No entanto, é preciso avançar na percepção sobre o conceito de Diagnóstico, incorporando a ideia mais apurada de análise de situações e compreender que é necessário saber interagir com outros atores para ganhar sua colaboração ou vencer suas resistências.

Partimos da hipótese realista e minimalista de que o ator que planeja está inserido no objeto planejado e não tem controle sobre o contexto socioeconômico e político onde vai agir. O PEG supõe que o ator que planeja, atua em um ambiente marcado por incerteza, em que surpresas podem ocorrer a todo o momento e

que a possibilidade do insucesso está sempre presente e deve ser incorporada no cálculo político.

O CONCEITO DE ATOR SOCIAL

Ator social é uma pessoa, grupo ou organização que participa de algum “jogo social”, que possui um projeto político, controla algum recurso relevante, tem, acumula (ou desacomoda) forças no seu decorrer e possui, portanto, capacidade de produzir fatos capazes de viabilizar seu projeto (MATUS, 1996).

Todo ator social (com projeto e capacidade de produzir fatos no jogo) é capaz de fazer pressão para alcançar seus objetivos, podendo acumular força, gerando e mudando estratégias para converter-se num centro criativo de acumulação de poder.

O diagnóstico inicial de problemas que conformam uma situação-problema a ser enfrentada por um ator pode ser visto como o resultado do jogo realizado por um conjunto de atores num momento pretérito.

CARACTERÍSTICAS DO JOGO SOCIAL

É possível caracterizar o agir social como um jogo que pode ser de natureza cooperativa ou conflitiva. Num jogo social, diferentes jogadores têm perspectivas que podem ser comuns ou divergentes e controlam recursos que estão distribuídos entre os jogadores segundo suas histórias de acumulação de forças em jogos anteriores. Um conjunto de jogos sociais conforma um contexto que pode ser entendido como um sistema social. Mas, diferentemente de jogos esportivos, por exemplo, no jogo social, ou no jogo político que tipicamente ocorre nas atividades de PEG, as regras do jogo podem alterar-se em função de jogadas e de acumulações dos jogadores.

Os Momentos da Gestão Estratégica

A Gestão estratégica pode ser entendida como uma composição de quatro momentos principais.

O que você entende por momentos?

Segundo Matus (1996, p. 577), momento é uma instância repetitiva, pela qual passa um processo encadeado e contínuo, que não tem princípio nem fim. O conceito não tem uma característica meramente cronológica e indica instância, ocasião, circunstância ou conjuntura, pela qual passa um processo contínuo ou em cadeia, sem começo nem fim bem definidos. Observe a Figura 4:



Figura 4: Momentos
Fonte: Elaborada pelo autor


Adotamos aqui a nomenclatura “momento”, conforme proposta por Matus, como crítica à concepção de planejamento convencional como composto por um conjunto de etapas ou de fases separadas e estanques. Os momentos indicados no diagrama e as atividades que implicam podem ser caracterizados em:

- ▶ **Diagnóstico:** explicar a realidade sobre a qual se quer atuar e mudar; foi, é e tende a ser.
- ▶ **Formulação:** expressar a situação futura desejada ou o plano; o que deve ser.
- ▶ **Estratégia:** verificar a viabilidade do projeto formulado e conceber a forma de executá-lo; é possível? como fazer?
- ▶ **Operação:** agir sobre a realidade; fazer, implementar, monitorar, avaliar.

A ANÁLISE DE GOVERNABILIDADE — O TRIÂNGULO DE GOVERNO

O conceito de Governabilidade pode ser entendido através de uma ferramenta simples e muito útil para a análise de viabilidade política de projetos e de ações de governo: o Triângulo de Governo. Esse modelo é formado por três variáveis interdependentes que se encontram nos seus vértices. Correndo o risco da simplicidade excessiva, podemos dizer que Governar é controlar de forma adequada essas três variáveis. O Triângulo de Governo que expressa o balanço entre elas pode ser esquematicamente concebido como a área da figura.

Um grupo político que pretende governar formula um Projeto de Governo, que pode ser entendido como o conjunto dos objetivos que ele possui e que expressam os desejos da parte da população que o elegeu, conferindo assim, **Apoio Político ao governo eleito**. É intuitiva a ideia de que o Apoio Político, em qualquer mandato de um governo eleito, começa alto e tende a diminuir. Assim como a de que um Projeto de Governo que não pretende mudar a situação previamente existente – um projeto meramente “administrativo” – não irá requerer uma alta governabilidade, pois não existirão muitos obstáculos à sua ação. Ao contrário, um Projeto de Governo “transformador”, que expressa uma grande ambição do ator social de mudar a situação previamente existente, exigirá alta governabilidade. Então, o grau de Governabilidade que um ator social precisa para governar é inversamente proporcional ao Projeto de Governo, entendido este como a ambição de mudar a situação previamente existente. Veja na Figura 5:



Este Projeto de Governo foi posteriormente transformado num conjunto de planos, dando origem à GEP.



Figura 5: Balço de governabilidade
Fonte: Elaborada pelo autor

O sistema em que está inserido o Projeto de Governo não é passivo. As resistências e os apoios indicam uma relação de forças que expressam a maior ou a menor sustentação política do que o ator social que governa possui para implementar seu projeto político. Esse “Apoio Político” que a sociedade confere ao governante e ao seu Plano de Governo pode ser entendido também como a força (que o ator possui) para “fazer acontecer”, e está representado no vértice esquerdo do Triângulo. É também intuitiva a ideia de que a Governabilidade é diretamente proporcional ao Apoio Político com que conta o ator social.

A equipe dirigente deve analisar, para cada projeto ou proposta de governo, qual é o efetivo apoio / rejeição / desinteresse de atores políticos. No caso de um governo municipal, eles serão o Prefeito, secretariado, movimentos sociais e sindicais, apoio partidário, opinião pública, legislativo, meios de comunicação, formadores de opinião etc.

O controle dos aspectos que integram o sistema depende da capacidade que o dirigente possui para implementar seu projeto,

construindo resultados, mudando a realidade e ampliando, assim, sua Governabilidade.

Mas a análise deve informar, também, para cada projeto ou proposta de governo, qual é a capacidade de governar da equipe dirigente, sua experiência de gestão, seus métodos de trabalho, sua organização interna, suas habilidades pessoais, seu controle de meios para empreender o projeto, e seu controle de recursos (tempo, conhecimento, financeiros, pessoal capacitado, capacidade para formar opinião, para gerenciar ou para coordenar processos de trabalho, para gerar legislação ou regulamentações, comunicação, mobilização de apoio).

Representada na Figura 5 pela vértice direita do triângulo.

A Capacidade de Governo (ou governança) é o recurso cognitivo (saber governar) com o qual conta a equipe de governo e deriva desse conjunto de fatores.

Essa capacidade de análise de viabilidade é essencial para a Governabilidade, que é diretamente proporcional à Capacidade de Governo. Ela é uma avaliação sistemática sobre a força (ou Apoio Político) necessária para implementar ações de governo e a Capacidade de Governo. A Governabilidade depende, a cada momento, e para um dado projeto, das situações específicas proporcionadas pela ação sob análise. Dois fatores importantes que afetam a Governabilidade são o tempo, entendido como o recurso mais escasso do governante, e a oportunidade política para empreender uma dada ação de governo.

Em termos mais formais, podemos escrever que $g = f(a, c, 1/p)$.

Onde:

g – Governabilidade;

a – Apoio Político;

c – Capacidade de Governo; e

p – Ambição do Projeto de Governo.

Para deixar o conceito de Governabilidade ainda mais claro, vamos analisar dois casos tendo como referência gráficos em que o Apoio Político e a Capacidade de Governo estão indicados no eixo vertical e o tempo de governo no eixo horizontal. Vamos lá?

A curva da Capacidade de Governo se inicia baixa e negativa, indicando que a equipe do governo eleito, em geral, não sabe governar. E só o faz, de fato, quando ela atravessa o eixo horizontal. A curva do Apoio Político se inicia positiva e alta, indicando que a equipe do governo eleito conta sempre, no início, com muita aprovação da população.

No primeiro caso, se a equipe dirigente não possui suficiente Capacidade de Governo, ela demorará para começar a governar de fato. E por isso, o Apoio Político, que em geral tende a diminuir, se verá reduzido pela incapacidade da equipe de satisfazer ao interesse da população. Nesta situação, o governo terminará de fato antes do término previsto. Ou então, para manter a Governabilidade, a equipe terá de reduzir o seu Projeto de Governo, isto é, a ambição de mudar a situação previamente existente. Ele terá de ser sacrificado de modo a obter apoio político das forças conservadoras. Veja na Figura 6:

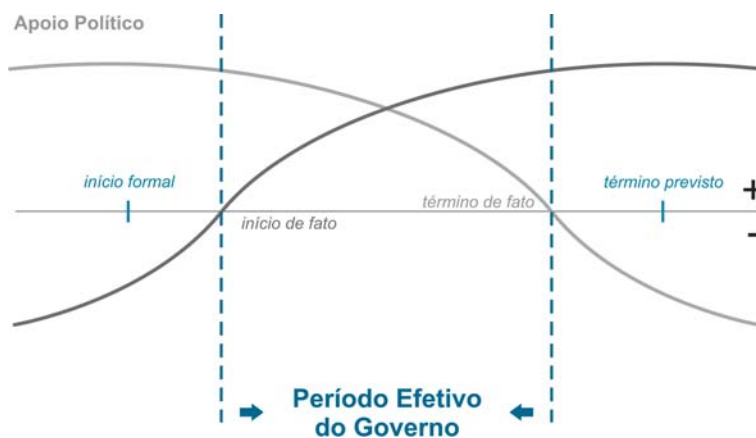


Figura 6: Apoio político reduzido
Fonte: Elaborada pelo autor

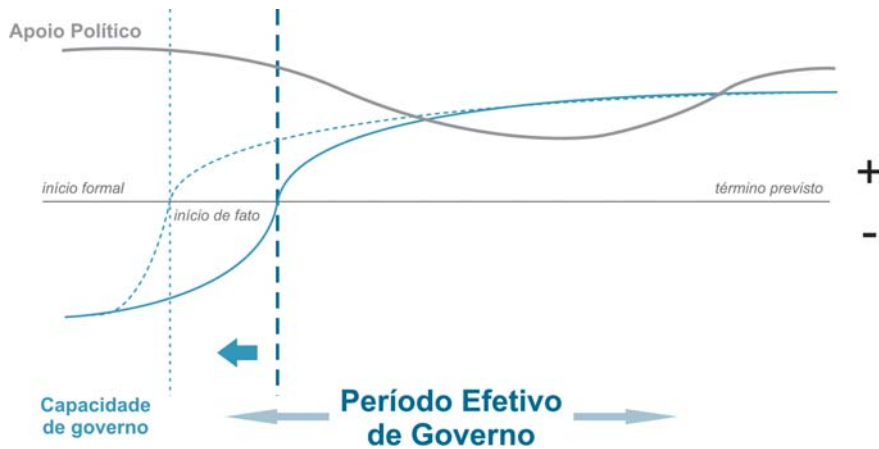
No segundo caso, a equipe dirigente consegue adquirir Capacidade de Governo mais rapidamente e, em consequência, o período efetivo de governo começa mais cedo e seu projeto poderá ser mantido até o fim. Isso significa que o governante não irá ser obrigado a diminuir sua expectativa de mudar a realidade. Essa equipe, por começar a governar com uma capacidade de governo maior, pode fazer com que o apoio político aumente em vez de reduzir, contribuindo para que seja promotora do perfil de sua sucessora a qual terá a mesma linha política de projeto bem-sucedido e que tenha o apoio da população. A equipe, por saber governar, faz com que o resultado que alcança promova uma ampliação do mandato previsto. Todavia, para que isso ocorra é necessária a capacidade de governo. Quem não der a devida atenção à capacidade de governo (que é um dos recursos mais importantes para se governar), não conseguirá governar. Poderá até pensar que está governando, ou mesmo governar durante certo tempo, porém a partir de um dado momento não irá mais fazê-lo.

Antes das eleições, a população pode votar num candidato porque acha que ele sabe governar, por ele falar bem, ser simpático, defender uma parte importante da população etc. Contudo, o apoio político inicialmente não depende da capacidade de governo. Você concorda?

Todavia, no momento posterior, depois se assumir o mandato, o apoio político não será um mero reflexo da plataforma política ou da simpatia da população pelas ideias da equipe que governa. Depois que o governo está em execução, a simpatia não é tão importante como era quando da eleição. A partir desse momento, o apoio político se torna proporcional à capacidade de governo. E, neste segundo caso, como se pode ver no gráfico, a partir de um determinado momento, a curva de apoio político começa a subir. Para manter a Governabilidade, a equipe não precisará sacrificar o Projeto de Governo (ambição de mudar a situação existente). Ele

poderá ser mantido até o fim e o governo acabará depois do término previsto. Ou seja, a equipe poderá fazer a sua sucessora. Observe a Figura 7.

Figura 7: Apoio político proporcional à capacidade de governo
Fonte: Elaborada pelo autor



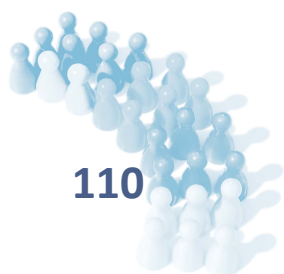
Dessas evidências surge o argumento de que o tempo que a equipe de governo demora a adquirir capacidade de governo é uma variável crítica. Tempo este que, na realidade, não pode ser considerado como um tempo de governo. Enquanto a equipe está adquirindo capacidade de governo, enquanto a curva não ultrapassa a linha horizontal mostrada no gráfico, alguém, que não ela, está de fato governando. É um tempo durante o qual a tendência é de perda de apoio político.

A SITUAÇÃO-PROBLEMA COMO OBJETO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO GOVERNAMENTAL

Introduzido o conceito de Governabilidade, podemos aprofundar o entendimento do conceito de situação-problema e o papel que ela desempenha no PEG. Esta seção parte da ideia de que qualquer situação pode ser entendida pelo ator com ela envolvido como o resultado, o “placar” de um jogo, e que esta situação pode ser por ele encarada como um problema a resolver. Ou seja, o êxito em um jogo será a solução de um problema ou a mudança do placar.

Situação, problema e situação-problema são, para todos os efeitos, sinônimos.

Podemos entender a realidade social como um grande jogo integrado por muitos jogos parciais e que possuem suas próprias regras, em que atores se veem envolvidos ou procuram se envolver. Em todos os jogos há alguns jogadores e alguns espectadores: nenhum ator social participa de todos os jogos. O governante, o ator que planeja ou o encarregado da gestão de uma situação podem ser vistos como jogadores que, com suas ações, produzem acumulações procurando alterar o resultado do jogo. É com base nessas acumulações que eles podem ampliar, ou reduzir, sua capacidade de produzir novas jogadas e alterar a situação inicial.



Este é o mecanismo básico através do qual se acumula ou se desacumula poder e se produz, ou não, mudanças significativas sobre uma dada situação-problema.

Observar a ação de governo, que gera acúmulos de poder e resultados socialmente valorizados, é uma atividade-chave do PEG. Essa observação exige:

- ▶ identificação dos jogos e dos problemas em que o ator que planeja está envolvido;
- ▶ determinação de sua relação com outros problemas e jogadores;
- ▶ identificação de suas manifestações sobre a realidade ou das evidências que permitam verificar se o problema está se agravando ou sendo solucionado pela ação de governo; e
- ▶ diferenciação entre as causas e as consequências dos vários jogos parciais.

CONCEITO DE PROBLEMA (OU SITUAÇÃO-PROBLEMA)

O elemento central do momento de Diagnóstico, mostrado no esquema que segue, é a produção de um quadro que identifique e relacione entre si os problemas mais relevantes associados a uma dada situação (instituição etc.) em um determinado momento. Por exemplo, de um problema, ou de uma situação-problema, podemos destacar o resultado de um jogo. O problema pode ser:

- ▶ **Estruturado:** quando é possível enumerar todas as variáveis que o compõem; precisar todas as relações entre as variáveis, fazer com que todos os jogadores reconheçam como tal a solução proposta.
- ▶ **Quase estruturado:** quando se podem enumerar apenas algumas das variáveis que o compõem, precisar



apenas algumas das relações entre as variáveis, entender suas soluções como, necessariamente, situacionais, isto é, aceitáveis para um ator e vistas com restrições por outros.

Os problemas produzidos pelos jogos sociais e por inclusão os que são alvo do PEG são quase estruturados. Um problema quase estruturado pode conter, como elementos parciais, problemas estruturados, isto é, os problemas estruturados não existem na realidade social, salvo como aspectos ou como partes de problemas quase estruturados.

TIPOS DE PROBLEMAS

No jogo social são produzidos três tipos de problema. Adotando como referencial o tempo, o significado e a natureza do seu resultado para um determinado ator, o problema pode ser:

- ▶ uma ameaça, isto é, um perigo potencial de perder algo conquistado ou agravar uma situação;
- ▶ uma oportunidade, ou seja, a possibilidade de que o jogo social abra e sobre a qual o ator pode agir para aproveitá-la com eficácia ou desperdiçá-la; ou
- ▶ um obstáculo, isto é, uma deficiência passível de ser atacada através da adequada observação e qualificação do jogo em curso.

Podemos também classificar os problemas quanto:

- ▶ ao tempo fazendo referência se estes são atuais ou potenciais;
- ▶ à governabilidade no que se refere ao controle, podendo ser total, baixo e fora de controle;



- ▶ à abrangência fazendo menção se este é no âmbito nacional, local, específico, estadual ou municipal; e
- ▶ à estruturação, já que os problemas podem ser estruturados ou quase estruturados.

O enfrentamento de problemas já criados ou presentes é um ato reativo. O enfrentamento das ameaças e das oportunidades é um ato propositivo. A ação de caráter propositivo é um objetivo a ser perseguido permanentemente pelo ator que busca melhores resultados e mais possibilidades de êxito. Tais possibilidades, no entanto, não estão usualmente sob controle dos dirigentes públicos.

Ao assumir a frente de uma organização ou instância de governo, a escala e a gravidade dos problemas já detectados exigem soluções imediatas que costumam ser tão abrangentes, que a ação do governante tende a ser de caráter reativo. Simultaneamente, é necessário vislumbrar as novas ameaças e oportunidades, procurando evitar o agravamento da situação (ação de caráter propositivo).

CONFORMAÇÃO DE UM PROBLEMA

Um problema só existe quando uma situação adversa se torna foco de interesse de um ator social. Isto ocorre devido ao mal-estar claramente percebido que produz o resultado de algum jogo em que ele está envolvido. Ou, em menor medida, à identificação de que o jogo contém oportunidades cujo resultado pode beneficiá-lo. Antes que isso ocorra, o resultado deste jogo é, para o ator, um mal-estar impreciso ou uma mera necessidade sem demanda política. O diagnóstico da situação supõe:

- ▶ listar os problemas declarados pelos diversos atores sociais relevantes;
- ▶ avaliar os problemas segundo a perspectiva desses atores;

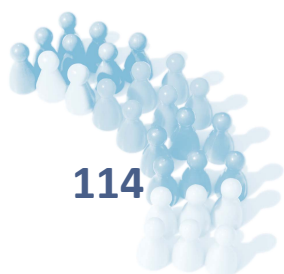
- ▶ situar os problemas no tempo e no espaço;
- ▶ verificar se existe complementaridade ou contradição entre os problemas declarados;
- ▶ identificar fatos que evidenciam e precisam a existência de problemas;
- ▶ levantar suas causas e consequências; e
- ▶ selecionar as causas críticas que podem ser objeto de intervenção.

COMO FORMULAR UM PROBLEMA?

A formulação correta de um problema é condição essencial para seu equacionamento. Um problema mal formulado pode levar a uma visão distorcida da situação e à tomada de decisões equivocadas, que podem debilitar o ator.

Um problema pode ser uma situação ou um estado negativo, uma má utilização de recursos, uma ameaça ou uma intenção de não perder uma oportunidade.

É necessário identificar e precisar problemas atuais ou realmente potenciais, e evitar exercícios de futurologia e de imaginação dispersiva; um problema não é a “ausência de uma solução”. Exemplos de como formular os problemas imersos numa situação podem ser observados a partir da Figura 8:



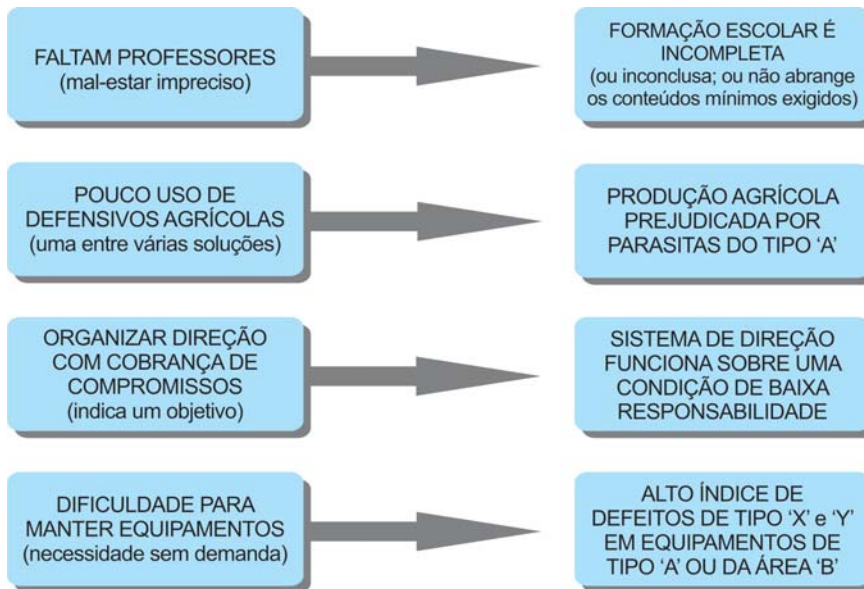


Figura 8: Problemas imersos
Fonte: Elaborada pelo autor

É conveniente evitar a indicação de temas gerais como problemas. Exemplo: saúde, transporte etc. É também conveniente evitar listar objetivos, como atingir 50% de imunização, concluir a estrada entre A e B.

PERGUNTAS PARA VERIFICAR SE A SELEÇÃO DE PROBLEMAS É APROPRIADA

Partimos do princípio de que a ação de um governo pode ser pior, mas nunca superior à seleção de problemas efetuada pelo dirigente e sua equipe. Os critérios de seleção enunciados não devem ser aplicados problema por problema, mas, sim, na avaliação do conjunto de problemas selecionados.

Convém verificarmos a seleção do conjunto de problemas, respondendo às seguintes perguntas:

- ▶ Qual é o valor político dos problemas selecionados *versus* o valor dos problemas postergados?
- ▶ Há concentração ou dispersão de esforços para enfrentá-los?
- ▶ Qual é a proporção de problemas que exigem continuidade frente aos que exigem inovação?
- ▶ Qual é a proporção de problemas cujos resultados irão amadurecer dentro do período de gestão ou mandato?
- ▶ Qual é o balanço entre os recursos necessários para o enfrentamento dos problemas selecionados em relação aos recursos disponíveis?
- ▶ Algum dos problemas selecionados pode dissolver-se num problema maior que o compreende?

A DESCRIÇÃO DE UM PROBLEMA

Um problema deve ser descrito por intermédio de fatos verificáveis através dos quais ele se manifesta como tal em relação ao ator que o declara. Esses fatos devem ter sua existência amplamente aceita para que possam ser validados.

A descrição de um problema é relativa ao ator que o declara: o resultado de um jogo pode ser um problema para um ator, uma ameaça para um segundo, um êxito para um terceiro e uma oportunidade para um quarto.

A descrição de um problema deve precisar seu significado e torná-lo verificável mediante os fatos que o evidenciam. Para tanto ela precisa:

- ▶ reunir suas distintas interpretações possíveis em um só significado;

- ▶ precisar o que deve ser explicado: definir seu significado em termos de quantidade e de qualidade, de tempo e de localização;
- ▶ evidenciar o problema de uma forma monitorável, isto é, que permita o acompanhamento de sua evolução; e
- ▶ permitir que sejam previstas ou definidas fontes de verificação para a descrição construída.

Para você entender melhor a descrição de Problemas, elaboramos o Quadro 1 para lhe auxiliar.

| | |
|---|--|
| 1 | <p>Ator: Secretário de Saúde do Município x de São Paulo.</p> <p>Problema: Alto índice de desnutrição infantil em São Paulo.</p> <p>Descrição (descriptor): d1= 40% dos menores de 7 anos, de famílias com renda inferior a 2 Salários-Mínimos, em SP, apresentaram desnutrição de grau 'C', em 1994.</p> <p>Fonte de Verificação: Anuário de Saúde do Município de São Paulo, 1994.</p> |
| 2 | <p>Ator: Presidente do Clube de Lojistas de Campinas</p> <p>Problema: Alto nível de desemprego em Campinas</p> <p>Descrição (descriptor): d1= a taxa de desemprego urbano alcançou 15% em jan./00; d2= a taxa de subemprego atingiu 54% no mesmo período.</p> <p>Fonte de Verificação: Informativo do CESIT Unicamp, abril 2000.</p> |

Quadro 1: Descrição de problemas

Fonte: Elaborado pelo autor

A EXPLICAÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

O conceito de diagnóstico aqui adotado está referido à forma como os atores participantes de um jogo social observam e, portanto, explicam a realidade em que estão inseridos. Toda explicação pressupõe reflexão. É ela que permite que o ator perceba possibilidades para transformar ou para manter uma dada situação.

Para explicar um problema, é necessário fazer uma distinção entre:

- ▶ causas (o problema se deve a);
- ▶ descrição (o problema se verifica através de); e
- ▶ consequências (o problema produz um impacto em).

As causas imediatas da decisão de um jogo são as jogadas (fluxos ou movimentos). Para produzir jogadas, é necessário ter capacidade de “produção” (acumulações ou potenciais que os jogadores possuem ou utilizam). Mas as jogadas válidas são aquelas permitidas pelas regras estabelecidas para cada jogo.

Assim, podemos afirmar que explicar uma situação ou um problema consiste em construirmos um modelo explicativo de sua geração e de suas tendências. Logo, é necessário precisar as causas diferenciando-as e indicando se são fluxos (jogadas), acumulações (capacidades ou incapacidades) ou regras.

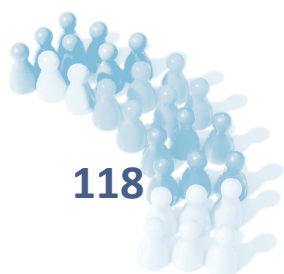
O modelo explicativo se completa quando as causas são inter-relacionadas.



A DIVERSIDADE DAS EXPLICAÇÕES SITUACIONAIS

Uma mesma realidade pode dar margem a diversas explicações. A carga de subjetividade que anima o diagnóstico de situações implica em distintas:

- ▶ respostas para uma mesma pergunta;



- ▶ perguntas sobre uma mesma situação (as perguntas relevantes são distintas para os distintos jogadores); e
- ▶ seleção do foco de atenção sobre a realidade.

Logo, para explicarmos uma realidade precisamos distinguir suas explicações. Para explicar uma situação que me afeta, preciso compreender a explicação do outro, incluindo o que ele pensa sobre minha explicação. Quanto maior for a nossa capacidade de entender a explicação do outro, maior será a probabilidade de êxito de nossas jogadas, além de ser mais potente nossa ação.

O FLUXOGRAMA EXPLICATIVO DA SITUAÇÃO

A visualização gráfica do resultado da aplicação da Metodologia de Diagnóstico de Situações é a mesma proposta por Matus (1993) para o seu fluxograma explicativo situacional.

O fluxograma é um mapa cognitivo que busca sintetizar a discussão realizada por uma equipe sobre uma determinada situação-problema. A sua estruturação é baseada no estabelecimento de relações de causa e de efeito entre as variáveis que a conformam.

Mas, qual o objetivo de um fluxograma? Você sabe defini-lo?

Considere, por exemplo, um fluxograma situacional como o apresentado no início desta Unidade, referente à derrota do Palmeiras. Este modelo, específico permitiu-nos uma rápida interação entre a equipe que realiza o trabalho de análise de problemas e o tomador de decisões que a solicitou. Ele mostra, num golpe de vista, as características da situação-problema.

A elaboração, por uma equipe, de um modelo explicativo do problema que vá além de um mero mapa cognitivo, faz com que ela construa uma síntese rigorosa, seletiva e precisa, com base em nós explicativos concisos e monitoráveis. O que facilita a permanente adaptação da explicação à mudança da situação facilita também a compreensão, restringindo a possibilidade de ambiguidades devido ao uso de uma simbologia simples e uniforme.

SELEÇÃO DE NÓS CRÍTICOS

O PEG exige o compromisso de atuar sobre problemas e situações como algo preciso e operacional. De outra maneira, a reflexão como suporte à tomada de decisões não leva à ação efetiva nem se revela prática.

Você pode estar se perguntando: como elaborar um fluxograma claro e conciso?

Um fluxograma bem elaborado deve pelo menos atender às seguintes perguntas:

- ▶ Como e onde atuar para mudar a descrição de um problema?
- ▶ A mudança provocada será suficiente para alcançar os objetivos perseguidos?

Os “nós explicativos” de um fluxograma (encadeamento de causas ou cadeias causais da situação-problema) sobre os quais podemos atuar com eficácia prática são denominados “Nós Críticos”.

Critérios para Seleção de Nós Críticos

Agora que sabemos o que são “Nós Críticos”, vamos ver que estes têm algumas condições a cumprir. São elas:

- ▶ ser centros práticos de ação, isto é, o ator que declara o problema pode atuar prática, efetiva e diretamente sobre eles sem precisar atuar sobre suas causas;
- ▶ ser nós explicativos que, se resolvidos ou “desatados”, terão alto impacto sobre o problema declarado; e



- ▶ ser centros oportunos de ação política, ou seja, seu ataque deve ser politicamente viável durante o período definido pelo ator como relevante e a ação possui uma relação custo-benefício favorável.

Para melhor precisar um Nó Crítico, devemos descrevê-lo de forma a torná-lo monitorável e restringir a ambiguidade possível nas interpretações a ele referidas. Com a seleção dos Nós Críticos de uma cadeia explicativa do problema (ou situação), o diagnóstico está concluído.

Um último conceito importante da MDS é a árvore de problemas. Esta é formada pelo conjunto de Nós Críticos e o resultado do problema, e indica onde o ator deve concentrar a atenção. Observe na Figura 9.

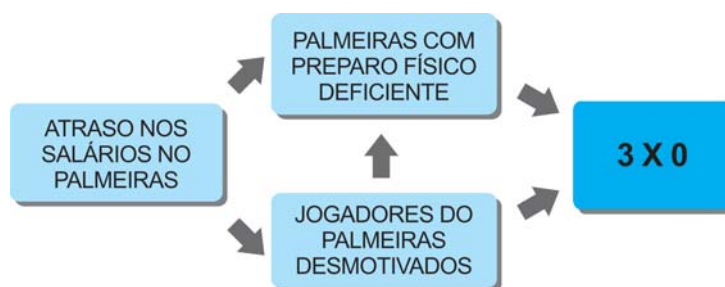


Figura 9: Problemas críticos selecionados
Fonte: Elaborada pelo autor

No exemplo do jogo de futebol, a árvore de problemas se apresenta conforme a Figura 8. Para ver se você entendeu bem o conceito de Nó Crítico, observe que o nó “poucas jogadas com oportunidade de gol” não é crítico (e, portanto, não pertence à árvore de problemas). A ação de melhorar a pontaria poderia resolver o problema – “treinar chutes a gol” – mas, como o time permaneceria desmotivado e com má preparação, o resultado do jogo não mudaria.

Os Nós Críticos escolhidos indicam os centros onde se deve dar a ação de gestão sobre a situação. A definição dessas ações é realizada através da aplicação da Metodologia de Planejamento de Situações.



Para você entender melhor o Fluxograma Explicativo preparamos, veja a Figura 10, um exemplo real. Após analisar este exemplo, busque verificar se a escolha dos Nós Críticos (assinalados no fluxograma com NC) estão de acordo com a sua opinião acerca da situação-problema diagnosticada.

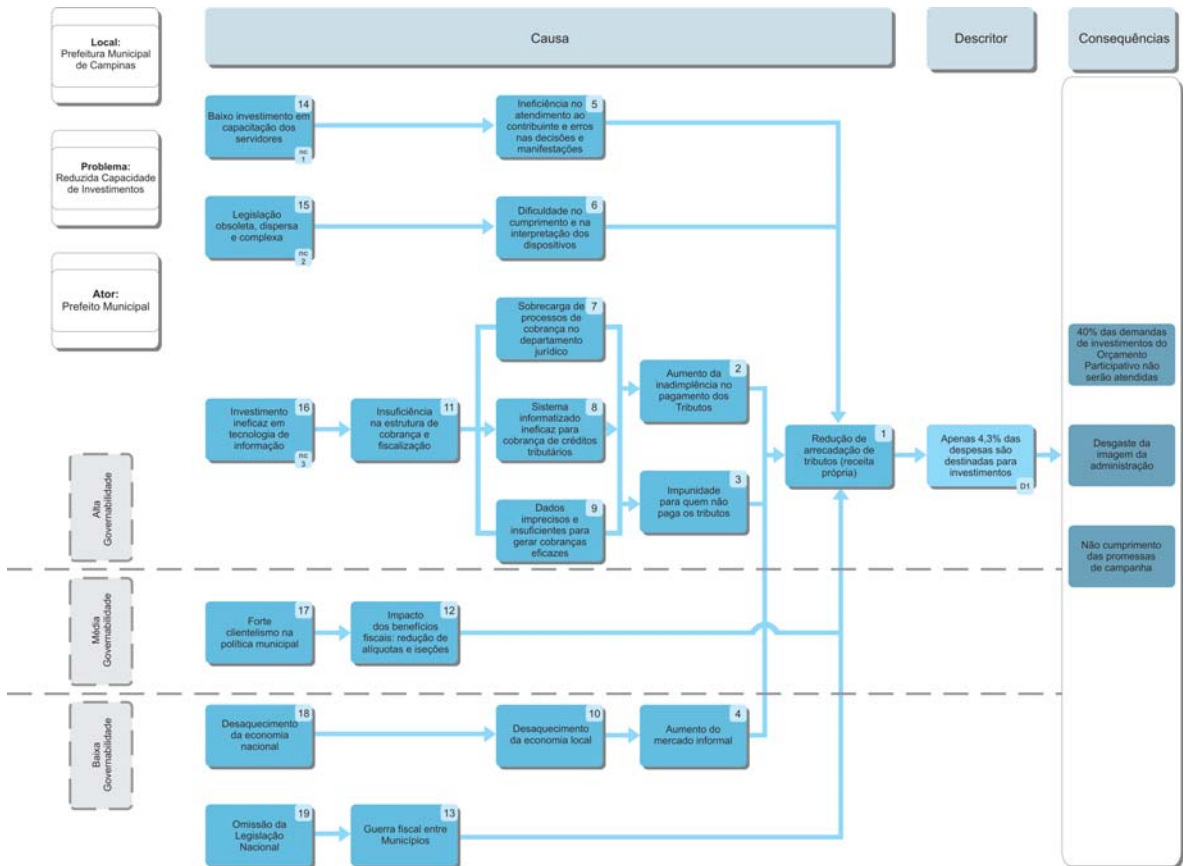
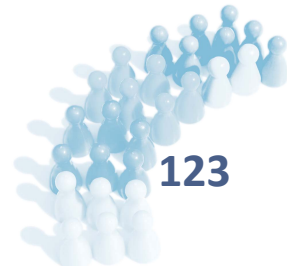


Figura 10: Fluxograma explicativo
 Fonte: Adaptado de Bento e Ferroz (2005)



MÃOS À OBRA

Com base no exemplo do jogo de futebol apresentado na seção “Uma visão preliminar do resultado”, preparamos a seguir um roteiro composto de uma série de passos e observações a serem seguidos para aplicar a metodologia. Isso é feito tomando um exemplo concebido a partir de uma situação-problema bastante geral, mas relacionada ao tema do curso.

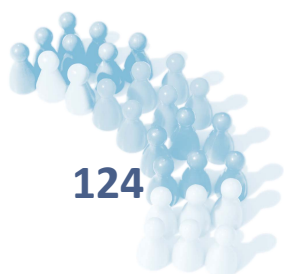
Observando o fluxograma obtido, podemos constatar que há, neste exemplo, somente duas cadeias causais. A primeira delas se bifurca e a segunda se une com a primeira no final do fluxograma, quando elas convergem para o problema a fim de explicá-lo.

Se propuséssemos a um grupo uma situação-problema para praticar a aplicação da MDS, perguntaríamos:

- ▶ Você considera que a Gestão Pública brasileira está perdendo algum “jogo”?; ou
- ▶ Você acha que a relação Estado-Sociedade está perdendo algum “jogo”?

E, em seguida, solicitaríamos a cada um dos alunos do grupo que escrevesse, numa folha tamanho carta, com um pincel atômico e com letras bem grandes (elas serão coladas na parede com fita-crepe à vista de todos), uma causa da derrota com uma afirmação de conteúdo negativo, alertando para as recomendações que seguem:

- ▶ Para cada causa do problema: uma frase objetiva, direta; com poucas palavras; mas, completa (sujeito, verbo etc.); que, de preferência, não comece com “falta ...”;




não escreva o que você considera ser a causa anterior ou o resultado posterior, só o problema!; Se quiser, escreva em outra folha o que você considera ser a causa ou consequência daquela que já escreveu.

- ▶ Cuidado com o ruído do tipo 1: eu falo x e o outro entende y. E do tipo 2: eu acho que falei m, mas, na realidade, falei n.

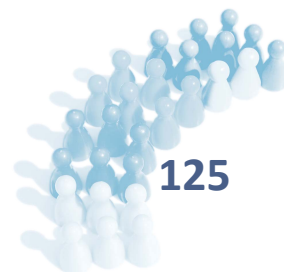
Depois de “colar” as frases (causas da situação-problema) na parede, lê-las e entendê-las, podemos solicitar que os alunos, em equipes de 4 ou 5, aplicando a metodologia, elaborem um fluxograma que explique a situação-problema. E que, utilizando um programa apropriado para a confecção de mapas cognitivos, como o **Visio da Microsoft**, apresentem o fluxograma na próxima seção.

Para elaborar o fluxograma, as equipes devem observar as seguintes recomendações:

- ▶ formar nuvens de problemas (ou causas);
- ▶ descartar causas apontadas em aula, mas que a equipe considere irrelevantes, e adicionar outras;
- ▶ respeitar a ordem da esquerda para a direita;
- ▶ colocar a causa que parece ser a última consequência das demais bem à direita;
- ▶ ela é o problema a ser explicado!;
- ▶ no topo da folha, indicar: o âmbito do problema (jogo de futebol); o problema (derrota do time); e quem o declara (o time derrotado);
- ▶ tentar reduzir o tamanho das frases e colocá-las na ordem direta;
- ▶ mostrar claramente as cadeias causais (todas deverão começar à esquerda);
- ▶ as setas não poderão indicar dupla causalidade;
- ▶ as setas não poderão apontar para a esquerda;



Aplicativo para diagramas técnicos e profissionais, com imagens vetoriais, que podem ser ampliadas e manipuladas com facilidade.



- ▶ tentar ficar com menos de 20 causas;
- ▶ lembrar que este é o momento descritivo-explicativo; e
- ▶ as soluções para os problemas virão no momento normativo ou prescritivo.

O resultado obtido será um mapa cognitivo coletivo com características especiais. Será um fluxograma, isto é, um modelo de uma realidade complexa, a situação-problema. Pode-se entender o processo ou a operação de modelização realizada através da Figura 11:

Sistemas e Modelos

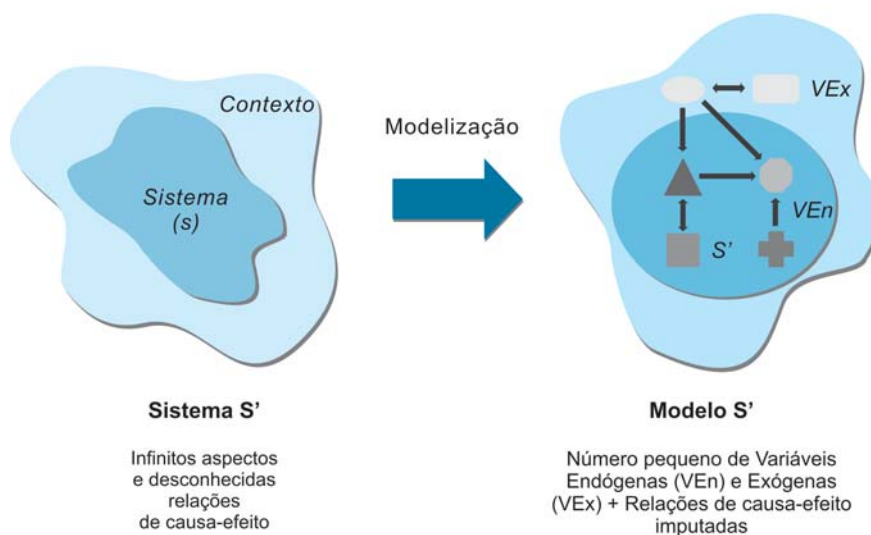


Figura 11: Sistemas e modelos
 Fonte: Elaborada pelo autor

No fluxograma, cada “caixinha” é uma variável do modelo que representa um aspecto importante da realidade ou sistema observado (situação-problema). Cada “setinha” indica uma relação de causalidade que se considera existir na realidade. Ela representa uma “teoria” que se formula sobre a realidade.

O processo de modelização permite que a partir de um sistema (caracterizado por alta complexidade, infinitos aspectos e relações de causalidade desconhecidas) idealizemos um modelo (caracterizado pela simplicidade, número finito de variáveis e

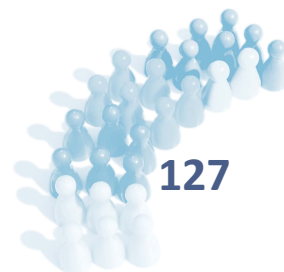
relações de causalidade imputadas) que nunca está a salvo de um conjunto de valores morais, interesses econômicos, crenças e visões dominantes. Esse conjunto é o que permite explicar a realidade através do modelo. É a “teoria” que se formula a respeito da realidade.

Visando a preparar a apresentação do fluxograma, é importante alertarmos as equipes para observar algumas recomendações. São elas:

- ▶ usar letras de fonte 14 ou maior;
- ▶ iniciar apresentando a cadeia causal superior;
- ▶ ir até o ponto em que ela se “junta” com a segunda etc.;
- ▶ ler, mas sem explicar o que está escrito;
- ▶ o fluxograma deve ser autoexplicativo: se for necessário explicar é porque não está bem explicado; e
- ▶ dar a noção do conjunto: se preocupe que seja entendido o “bosque e não as árvores”.

Finalmente, para verificarmos se o fluxograma é plausível, uma vez que já salientamos que a perspectiva situacional não admite os conceitos de certo ou errado, sugerimos as seguintes perguntas:

- ▶ As variáveis (“caixinhas” do fluxograma) correspondem a aspectos importantes da realidade?
- ▶ As relações de causalidade (“setinhas” do fluxograma) associam, de fato, as variáveis?
- ▶ O sentido delas corresponde à relação de causalidade imputada?
- ▶ Está claro e plausível o encadeamento lógico no interior de cada cadeia causal?
- ▶ E no fluxograma como um todo?



Resumindo



Esta Unidade avança nossa proposta de fornecer elementos para a transição do “Estado Herdado” para o “Estado Necessário”. Diante deste propósito, vimos uma ferramenta importante de trabalho – a Metodologia de Diagnóstico de Situações. A MDS, a qual se baseia no fato (aliás, óbvio) de que cada ator social, em função da sua visão de mundo, dos resultados que quer e pode alcançar, formula um diagnóstico particular da realidade, da “sua” situação-problema.

Falamos ainda sobre a Governabilidade mostrando que ela é proporcional – diretamente – à Capacidade de Governo e ao Apoio Político e – inversamente – à ambição de mudança do Projeto Político do governante.

Por fim, mostramos a importância, para o PEG, do fluxograma explicativo situacional de uma situação-problema, baseada no estabelecimento de relações de causa e efeito entre as variáveis que conformam o seu modelo.



A *atividades de aprendizagem*

Antes de prosseguir, vamos verificar se você entendeu tudo até aqui! Para saber, procure, então, responder às atividades a seguir. Caso tenha dúvidas, faça uma releitura cuidadosa dos conceitos ou resultados ainda não entendidos.

- 1) O que é um ator social e um jogo social? Dê exemplos.
- 2) Entre os três aspectos que influenciam a Governabilidade, qual é o que esta disciplina procura apoiar?
- 3) Escolha (ou imagine) uma situação-problema que preocupa um gestor e utilize a Metodologia de Diagnóstico de Situações para elaborar o seu fluxograma explicativo.

