

O planejamento para acelerar o processo

Maria Ângela C. de Melo (*)



A aceitação da idéia de planejamento, nas sociedades ocidentais, vem evoluindo segundo um padrão que se pode caracterizar como dialético. O planejamento tornou-se difundido, inicialmente, a partir de uma visão racional compreensiva, introduzida nos anos cinquenta, que dava ênfase à mudança guiada por uma unidade organizacional central, responsável pela elaboração de projeções a partir das quais produzia documentos detalhados cujas recomendações deveriam ser rigidamente implementadas pelas unidades executivas. Compreendendo as fases de definição de objetivos, identificação de alternativas e escolha da opção que maximizava os resultados desejados, este tipo de planejamento requeria uma realização seqüencial dessas fases, de modo que cada nova etapa só se iniciava quando a anterior houvesse sido concluída. Prevendo ainda a possível repetição de todo o ciclo, no final, para utilizar os benefícios da retroalimentação, essa abordagem compreensiva é fortemente dependente de informação abrangente e rigorosa.

Criticando o planejamento racional compreensivo, a partir de uma análise rigorosa, Braybrooke e Lindblom (1963) o consideram intrinsecamente inadequado às condições reais, devido às restrições próprias da formulação de políticas, tais como o custo de se obter a informação necessária e analisá-la de modo útil, as limitações inerentes à capacidade

humana de resolver problemas e à falta de unidade entre fatos e valores.

A evidência de que essa abordagem era não só inefetiva, mas de fato contraproducente, ao lidar com problemas sociais complexos e mutáveis, propiciou o aparecimento de sua antítese, na forma do incrementalismo disjuncto, proposto por Lindblom (1959). Baseando-se na premissa de que toda mudança social deve surgir de maneira espontânea, pois o planejamento é artificial, essa metodologia busca melhoramentos marginais, implementados de maneira fragmentada, visando preponderantemente a combater males desconexos, em lugar de almejar criar um estado desejado. Assim, seu objetivo é basicamente incremental, concentrando-se em mudanças dentro da estrutura existente, sem buscar transformações

estruturais. A justificativa básica apresentada pelos seus proponentes, para a utilização dessa abordagem não sistemática é que, nas condições normais de formulação de políticas, essa é de fato a estratégia adotada. Analisando os inúmeros obstáculos ao emprego da metodologia compreensiva, tais estudiosos enfatizam o quanto é desejável, em condições de informação escassa e racionalidade limitada, desenvolver estratégias que mantenham em descompasso as iniciativas de mudança.

A primeira tentativa significativa, em nível teórico, de sintetizar essas abordagens antitéticas, foi desenvolvida por Chevalier (1969), em sua estratégia denominada de Planejamento Baseado em Interesse, a qual, reunindo elementos positivos dos extremos citados, busca explicitar a interação de valores diferentes e interesses divergentes comuns no contexto do processo de planejamento. Para promover a eficácia desse processo, o autor destaca a necessidade de atuação em nível normativo, através do envolvimento, em sucessivas redefinições do problema inicial – à luz de valores compartilhados – e nas diferentes fases do processo, dos vários grupos de interesse afetados pelas intervenções planejadas.

Outras visões de planejamento, que também atribuem um papel proeminente ao nível normativo e advogam uma adaptação ativa – na qual o sistema não apenas se molda ao ambiente, mas também o modifica – tendem a se agrupar em torno de duas principais linhas de síntese, de acordo com Pava (1980), dependendo da ênfase posta ora na busca de conceituação sinóptica para mudar o

(*) Professora Adjunta do Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal de Pernambuco e Pesquisadora do Núcleo de Política Científica e Tecnológica da UFPE/CNPq. É **PhD** em "Social Systems Sciences" pela Wharton School, Universidade da Pennsylvania, em 1977. **M.Sc** em Análise de Sistemas, em 1972. **B.Sc** em Engenharia Civil, em 1969.

IDÉIAS

sistema como um todo, ora numa formulação mais aberta em que se reconhece a impossibilidade de definir, *a priori*, com nitidez, um estado final para o sistema. Nesse contexto, são considerados sinópticos os processos que se caracterizam por adotarem procedimentos sistemáticos explícitos e rigorosos, por serem analiticamente seqüenciais e por serem compreensíveis e visarem explicitamente a mudar o sistema como um todo.

Nessa perspectiva, as duas tendências que parecem reunir as principais abordagens mais recentes de planejamento são assim delineadas pelo autor citado:

I – REDESENHO NORMATIVO DE SISTEMAS

Emergindo em meados dos anos sessenta, este conjunto de abordagens não só denuncia o fracasso dos planos diretores, como também propõe uma adaptação ativa, indo assim, além da mera ad-hocracia. O foco normativo é aplicado ao sistema como um todo, que é re-projetado para se adequar melhor aos novos valores explicitados em consequência do constante debate das questões normativas. A mudança informada por esse projeto é administrada por meio do planejamento em níveis estratégico e tático. Novos ciclos desse processo são iniciados sempre que as mudanças implementadas tornam superados os planos anteriores. Essas abordagens tendem a ser sinópticas e são classificadas por Achoff (1970) como "adaptantes". Constituem exemplos deste grupo de abordagens o "Planejamento Normativo", desenvolvido por Ozbekhan (1971) e o "Planejamento Idealizado", proposto por Achoff (1970).

II – MUDANÇA NÃO SINÓPTICA DE SISTEMAS

Este é um corpo emergente de trabalhos que desenvolvem uma variação do Redesenho Normativo de Sistemas, caracterizado pela adoção de procedimentos não sinópticos aliados à necessidade de adaptação ativa e à preocupação com o nível normativo. Em lugar de visar redese-

nhar totalmente o sistema, eles buscam propiciar mudanças incrementais com possibilidades de afetar o todo. Assim, um processo não sinóptico visa a produzir, em alguns aspectos do sistema, transformações com implicações radicais e estabelecer, quando possível, conexões entre essas transformações. As raízes dos métodos não sinópticos são constituídas pelas abordagens de redesenho normativo e seu aspecto distintivo reside na ênfase diferenciada atribuída aos procedimentos sistemáticos e seqüenciais e na busca não explícita de transformações globais.

O planejamento é ainda criticado como inadequado às reais condições, devido às restrições próprias da formulação de políticas, tais como o custo de se obter uma informação necessária e de modo útil analisá-la, entre outras restrições.

Este grupo compreende uma vasta gama de abordagens de planejamento, abrangendo o "Planejamento Baseado em Interesse", já mencionado, a "Abordagem da Escolha Estratégica", elaborada por Friend e Jessop (1969), o "Incrementalismo Articulado", proposto pela autora (Melo, 1977) e o "Incrementalismo Normativo", defendido por Pava (1980).

Tanto o Redesenho Normativo como a Mudança não Sinóptica caracterizam-se pela flexibilidade, pois baseiam-se na necessidade de um processo de planejamento contínuo e adaptativo, no qual o plano jamais é confundido com seu produto final.

Nos métodos não sinópticos, está implícita uma noção de planejamento cujo objetivo principal é facilitar a mudança com propósito definido.

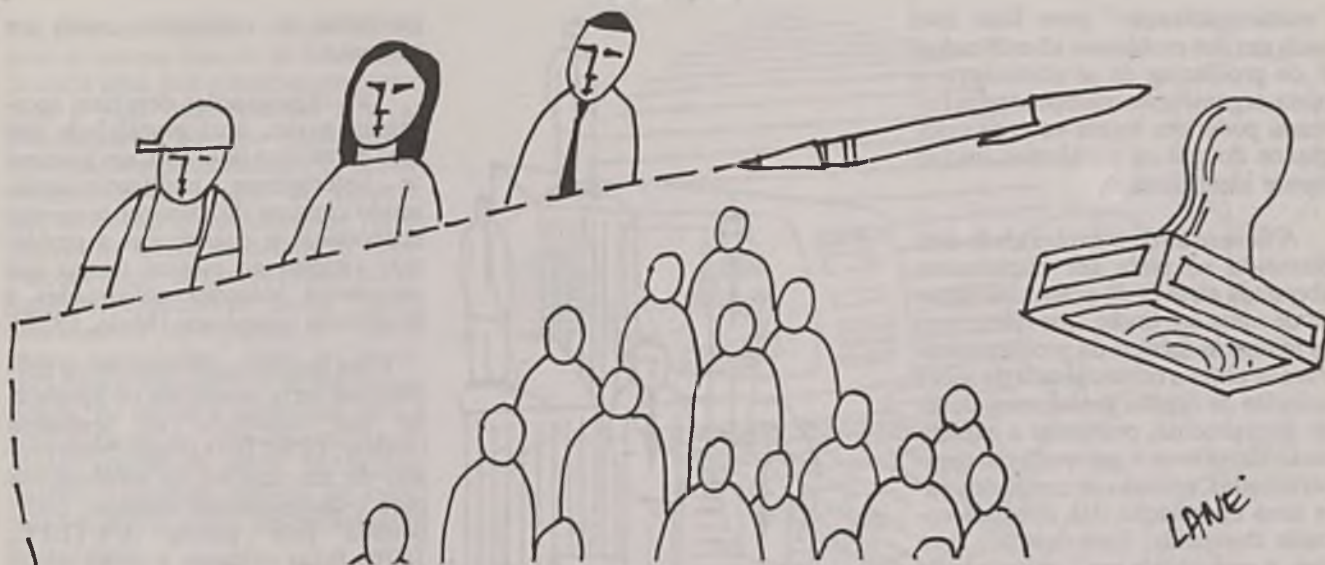
Pava enfatiza que o estímulo para desenvolver esses métodos encontra-se nos condicionamentos enfrentados na prática, em trabalhos envolvendo sistemas sociais seriamente fracionados, como grupos divergentes numa comunidade. Daí ser contraproducente explicitar, como objetivo básico, a imediata mudança do sistema total, pois tais transformações tornam-se ameaçadoras para facções em conflito. Além disso, muitos dos trabalhos são desenvolvidos ultrapassando as fronteiras organizacionais, pelo que as mudanças têm que ser induzidas num contexto de oportunidades mistas e sérias limitações, sem possibilidade para a mudança ordenada num sistema completo. Sob essas condições, a adaptação ativa e a mudança normativa devem ser buscadas através de uma estratégia incremental, indireta e não sinóptica.

Por outro lado, é necessário enfatizar que a utilização de um processo puramente incremental é inadequada para produzir mudanças desejadas para produzir mudanças desejadas, pois pode redundar na adoção de medidas conflitantes, que se anulem mutuamente, ou em atos de efeitos paralelos, que não se somem para dirigir o sistema na direção escolhida, levando ao desperdício de recursos muitas vezes escassos. Requer-se, portanto, a identificação de ações incrementais estrategicamente compatíveis, articuladas através de um processo apreciativo (Vickers, 1965) que continuamente forneça as diretrizes para selecionar as intervenções mais apropriadas.

Esse requisito duplo de incrementalismo e articulação está de acordo com as condições identificadas por Herbst (1974) como essenciais do desenvolvimento de uma organização. A partir de uma análise dos princípios de crescimento, confrontados com o processo de construção mecânica, essas condições são assim estabelecidas:

"1ª. Se queremos implementar sistemas sociais autônomos viáveis, o projeto não deverá consistir na especificação do sistema final, embora as características desejadas para esse sistema devam ser definidas e aceitas. O que tem que ser especificado e implementado são as condições que tornam possível a um sistema do tipo requerido desenvolver-se.

IDÉIAS



“2ª. O sistema social almejado raramente pode ser implementado em um único passo, devendo atravessar sucessivos estágios de crescimento. O projeto técnico deveria, neste caso, ser tal que um sistema sócio-técnico viável existisse em cada estágio” (Herbst, 1974, pág. 27 – tradução da autora).

Uma distinção útil é destacada por Cohen (1983) em relação à formulação de políticas – ou o projeto do sistema – e sua implementação: cada uma dessas etapas pode ser considerada ou como um processo holístico ou como um processo incremental. Assim, uma postura incremental em relação a ambos os aspectos – o projeto e as ações necessárias para atingir qualquer objetivo – caracteriza o “laissez-faire”, enquanto a combinação de uma formulação holística com uma abordagem que preconiza a ação em um único passo redundaria num planejamento utópico. Neste referencial, as abordagens que têm se mostrado mais apropriadas para lidar com sistemas complexos adotam uma perspectiva holística – embora sem estado final definido – para o projeto de um sistema, enquanto reconhecem que o caminho para qualquer estado desejado provavelmente envolverá um alto grau de interação, diálogo, negociação e, consequentemente, a contínua reformulação do estado a ser atingido.

A impossibilidade de se especificar um estado desejado definitivo, *a priori*, requer uma contínua reflexão sobre as ações realizadas e suas consequências, de modo que o aprendi-

Assim, um aglomerado de partes pode-se transformar numa organização apta a atingir seus objetivos num ambiente em mutação constante. Essas organizações são, a fortiori, capazes e adaptativas de um aprendizado contínuo.

zado ocorrido durante o processo venha a contribuir para a melhor formulação de uma imagem apropriada para o sistema. Desse modo, o esforço de planejamento orienta-se para o processo e origina-se na busca de se propiciar um aprendizado social adaptativo, capaz de produzir um futuro desejável (Melo, 1985).

O processo de planejamento adaptativo e não sinóptico, aqui analisado, requer, para sua bem-sucedida implementação, um tipo de suporte organizacional ágil e flexível, cujas características básicas vêm a seguir delineadas.

Um ponto fundamental a ser ressaltado é que, para melhor especificar a estrutura organizacional mais adequada para a realização desse processo, faz-se necessária uma mudança de foco, pela qual, em vez de se

concentrar a atenção numa única organização, focaliza-se um conjunto de organizações fortemente interdependentes, cuja ação conjunta as torna mais aptas a atuar num ambiente heterogeneamente turbulento (Melo, 1977) caracterizado por um alto grau de incerteza. A administração dessa incerteza, para a qual deve-se desenvolver uma tecnologia apropriada, exige um alto grau de colaboração entre organizações cuja atuação deve ser complementar.

Stringer formulou o conceito de “multiorganização”, para definir “situações onde partes de várias organizações – cada qual com suas afiliações próprias, suas próprias metas e seus próprios valores – são todas envolvidas na realização de um plano ou de um resultado final. A “multiorganização” pode ser de natureza *ad hoc* ou de natureza mais permanente”. (Stringer, 1967, pág. 106, trad. da autora). Uma “multiorganização” apresenta, pois, por definição, a natureza colaborativa que a torna apta a somar experiências e capacidades de entidades diferentes, de modo a melhor atingir objetivos comuns em situações de incerteza.

Ao aumentar o grau de complexidade da área de atuação das entidades envolvidas, na qual se pode identificar uma problemática formada por diversos sistemas de problemas, uma “multiorganização seria uma resposta insuficiente, havendo provavelmente necessidade de se combinar as diferentes partes das várias organizações envolvidas, de maneiras distintas, de modo a se formar uma

IDÉIAS

“multiorganização” para lidar com cada um dos problemas identificados. E os problemas de se administrar a meta-organização múltipla assim formada poderiam tornar-se mais complexos do que os problemas inicialmente identificados.

A dimensão da complexidade aqui discutida só pode ser eficazmente abordada através da ação concatenada de mais um órgão, que lidem com as inúmeras facetas da problemática. Para se obter a convergência de ações isoladas de órgãos autônomos, deve-se, inicialmente, promover a explicitação de valores e perspectivas compartilhadas, criando-se condições para uma apreciação das direções comuns desejadas, formando-se, com isso, o embrião de um “reticulado de planejamento” (Melo, 1982). A consolidação desse reticulado exige, entretanto, o desenvolvimento metuculoso de um “processo de reticulação” (Power, 1971) através do qual são identificados e implantados canais apropriados de comunicação e mecanismos que propiciem a melhor interação entre as organizações componentes da rede.

De acordo com Friend, Power e Yewlett, com base em sua atividade em planejamento público, desenvolvida no “Institute of Operational Research” – IOR da Inglaterra, o processo de reticulação pode ser administrado por um “reticulista”, ou seja, um planejador “capaz de apreciar os padrões de interdependência entre os problemas atuais e futuros... e de apreciar a estrutura de inter-relações, formal e informal, entre papéis no processo de decisão, de forma a entender os custos e benefícios políticos e ativar formas alternativas de comunicação com outros atores relevantes, tanto na sua própria organização como em outras”. (Friend, Power, Yewlett, 1974, pág. 364 – trad. da autora).

Numa extensão do conceito de reticulista, Burns (1980) propõe que esse papel seja desempenhado por uma organização, o “agente reticulador”, cuja atuação seria beneficiada pela maior permanência da organização, em relação ao indivíduo, e pela possibilidade de suporte organizacional às atividades de formação e manutenção da rede. O “agente reticulador” seria uma das organizações



Manter um equilíbrio dinâmico entre a flexibilidade e o compromisso, de modo a assegurar a seleção criteriosa de alternativas, que possam ser irreversíveis, e garantir a sua implementação.

membros do reticulado, ou uma unidade de uma dessas organizações e seu papel poderia ser ou não explicitado, (Melo e Melo, 1985).

As organizações com maior probabilidade de atuar eficazmente num “reticulado de planejamento” deveriam replicar, a nível individual, as características identificadas como

essenciais ao reticulado, como um conjunto.

Tais organizações deveriam apresentar, assim, uma pluralidade que lhes permitisse lidar com um ambiente heterogêneo multiestimulante, sendo capazes de fornecer respostas econômicas e engenhosas a problemas simples ao mesmo tempo que proovessem soluções sofisticadas a problemas complexos (Melo, 1977).

Uma organização monolítica dificilmente teria condições de apresentar um repertório de respostas (Ashby, 1956) tão variado. Num projeto de um sistema de informações para o planejamento estadual, coordenado pela autora (CETEPE, 1976) ficou evidente a propriedade de uma organização multissetorial, onde estivesse assegurado tanto um grau adequado de autonomia como a interdependência de suas partes, para cobrir o universo de respostas requeridas; no ambiente heterogeneamente turbulento onde devia atuar.

A idéia de articulação sintetiza apropriadamente as noções de autonomia e interdependência aqui propostas. É importante frisar, todavia, que essa articulação deve se desenvolver tanto na dimensão do processo de planejamento, implementando-se ações incrementais que são articuladas por via de um processo apreciativo holístico, como na dimensão estrutural, onde a articulação das partes propicia a flexibilidade do todo. Essa idéia é apresentada, com detalhes, pela autora, na estratégia de “Incrementalismo Articulado”, na qual “o conceito de incrementalismo enfatiza a futilidade de tentar fazer um sistema mover-se como um todo, de uma só vez, para um estado desejado, enquanto a noção de articulação acentua a necessidade de desenvolver ações complementares, cujos efeitos sinérgicos farão o sistema completo mover-se naquela direção” (Melo, 1977, pág. 103).

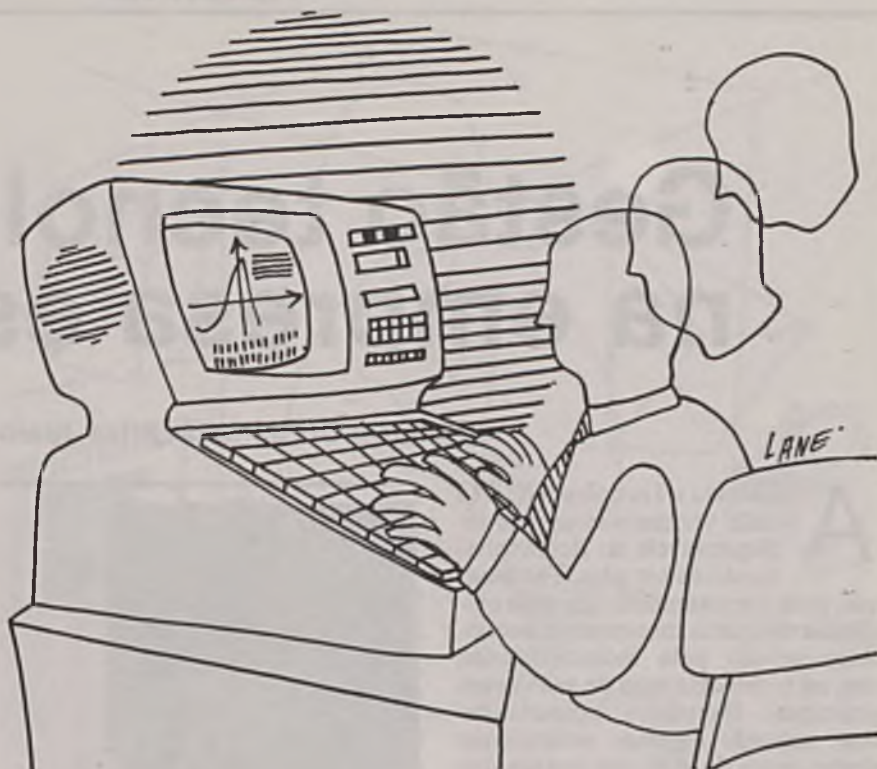
A complementaridade de ações das partes interdependentes pode ser conseguida através de uma “tecnologia apropriada de articulação” (Melo, 1983) formada por uma “tarefa articuladora” e um “instrumento articulador” (Melo, 1977). A tarefa articuladora consiste, basicamente, numa atividade colaborativa, desenvolvida conjuntamente por membros

IDÉIAS

das diversas unidades envolvidas, na qual se busque discutir as finalidades de cada uma, sua contribuição para o todo e suas inter-relações com as demais partes. No caso do sistema de informações mencionado, o desenvolvimento do projeto do sistema, que envolveu atores-chave de vários setores na tarefa de definir as informações mais relevantes para o planejamento, constitui-se numa "tarefa articuladora" apropriada. O "instrumento articulador" deve ser intrinsecamente vinculado à tarefa identificada, de modo a contribuir para a consolidação do grau de articulação obtido através da tarefa. No projeto citado, o próprio sistema de informações serviu como um instrumento articulador.

Assim, um aglomerado de partes pode-se transformar numa organização apta a atingir seus objetivos num ambiente em constante mutação. Tais organizações são, *a fortiori*, adaptativas e capazes de um aprendizado contínuo, e buscam constantemente aprimorar o entendimento através da ação. Essa postura é bem assimilada pela adoção da metodologia de pesquisa-ação que, com seus ciclos repetidos de análise, descoberta de fatos, conceituação, planejamento, implementação da ação e avaliação, contribui para melhor entender as mudanças e as maneiras mais eficazes de provocá-las e a elas adaptar-se ativamente.

Cabe ainda ressaltar, para concluir, a qualidade básica que, como resultado da articulação das partes e da capacidade de adaptação e aprendizado contínuo, representa a essência do *modus operandi* das organizações aptas a compreender e implementar um processo de planejamento produtivo e não utópico. Essa característica pode ser descrita como a capacidade de manter um equilíbrio dinâmico entre flexibilidade e compromisso, de modo a assegurar a seleção criteriosa de alternativas que possam ser irreversíveis, dado o impacto de suas conseqüências e garantir sua implementação e irreversibilidade e também propiciar a reflexão constante que permita a revisão de ações que, ao serem implementadas, não contribuíram otimamente para a realização dos resultados desejados.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACKOFF, R. L. 1970. A concept of corporate planning. Nova York, Wiley Interscience.
- ASHBY, W. R. 1956. Introduction to Cybernetics. Nova York, Wiley.
- BRAYBROOKE, D. e LINDBLOM, C. E. 1963. The strategy of decision: policy evaluation as a social process. Nova York, The Free Press of Glencol.
- BURNS, T. F. 1980. Network agents and community governance. Dissertação de Doutorado. Filadélfia, University of Pennsylvania.
- CETEPE, 1976. Projeto SIPE: relatório preliminar. Recife, CETEPE.
- CHEVALIER, M. 1969. A strategy of Interest Based Planning. Dissertação de Doutorado. Filadélfia, University of Pennsylvania.
- COHEN, B. 1983. The reticulist role of the planner in developing multi-organizational domains. Dissertação de Doutorado. Filadélfia, University of Pennsylvania.
- FRIEND, J. K. e JESSOP, W. N. 1969. Local government and strategic choice. Londres, Tavistock Publications.
- FRIEND, J. K. POWER, J. M. e YEWLETT, C. J. L. 1974. Public planning: the intercorporate dimension. Londres, Tavistock Publications.
- HERBST, P. G. 1974. Socio technical design. Londres, Tavistock Publications.
- LINDBLOM, C. E. 1959. The science of "muddling through". Public Administration Review, Spring.
- MELO, M. A. C. de, 1977. Articulated Incrementalism a strategy for planning (with special reference to the design of an information system as an articulative task. Dissertação de Doutorado. Filadélfia, University of Pennsylvania.
- _____. 1982. Sistema de Planejamento, Pesquisa e Ação. Ciência e Cultura, 34 (8): 1026-1031.
- XXX 1983. Uma estratégia de planejamento adaptativo não-sinóptico. Apresentado no "Simpósio sobre Estratégias de Planejamento", organizado pela Diretoria da SBPC, na 35ª Reunião Anual da SBPC, Belém.
- _____. 1985. A pesquisa-ação e o processo de planejamento: uma perspectiva de aprendizagem. Anais do V ENEGEP. Florianópolis, UFSC.
- MELO, L. C. P. de e MELO, M. A. C. de, 1985. Os agentes reticuladores no planejamento da Ciência e Tecnologia: um estudo de caso. Anais do X Simpósio Nacional sobre Administração de Pesquisa de C. e T. São Paulo, FEA/USP.
- OZBEKHAN, H. 1971. Planning and human actions - In Weiss, P. A. org. Hierarchically organized systems in theory and practice. Nova York, Hafner Publishing.
- PAVA, C. 1980. Towards a concept of normative incrementalism - one prospect for purposeful non-synoptic change in highly fragmented social systems. Dissertação de Doutorado. Filadélfia, University of Pennsylvania.
- POWER, L. M. 1971. Planning: magic and technique. In: Beyond local government reform: some prospects for evolution in public policy networks. Conferência realizada para a Royal Society of Arts. Londres, Institute for Operational Research.
- STRINGER, J. 1967. Operational research for "multi-organizations". Operational Research Quarterly, 18 (2): 105-120.
- VICKERS, G. 1965. The art of judgment. Londres, Chapman Hall.