

Planejamento hoje: uma opção contextual em debate*

ANTONIO FERNANDO CORNÉLIO**

ZILÁ MESQUITA MOLD***

1. Introdução; 2. A questão; 3. A percepção atual dos entraves; 4. Planejamento: um conceito multifacetado; 5. A opção brasileira; 6. A emergência de uma nova organização para o planejamento; 7. Conclusões.

1. Introdução

O atual estágio da experiência brasileira com planejamento governamental, está a nos permitir o desenvolvimento de formulações teóricas — servindo como base para estudos empíricos — que visariam à detecção de seus acertos e de seus desvios.

Neste artigo tenta-se identificar algumas características do processo de planejamento governamental brasileiro que podem ser percebidas como maneiras à sua implantação. Isto posto, procura-se estabelecer um quadro referencial, alicerçado em conceitos e concepções, que avalie a prática do planejamento governamental a nível de nações. Este quadro referencial possibilita visualizar as várias abordagens existentes de planejamento, re-

* Concurso Nacional de Monografias sobre Administração para o Desenvolvimento — 1.º lugar.

** Ph.D. pela Universidade da Califórnia do Sul e professor adjunto do curso de pós-graduação em administração.

*** Mestre em planejamento urbano e professora de curso de pós-graduação em administração.

metendo-nos ao esforço — face à limitação de informações de que dispomos — de caracterizar o planejamento brasileiro.

A opção brasileira, para uma melhor caracterização, foi examinada a partir das quatro principais facetas do planejamento concebidas por Dror (1971). Sob esta orientação delinea-se uma nova abordagem como resposta à questão básica que é levantada no presente trabalho, ou seja: como poderemos propor uma organização ao planejamento brasileiro que torne sua estrutura administrativa ágil, para responder às necessidades de mudança de uma alternativa atualmente criticável para uma outra mais dinâmica, flexível, estimulante e estimulada pelas condições ambientais?

A origem da resposta que procuramos dar se situa na quase frustração total em que nos colocamos — aqueles que se dedicam ao estudo de planejamento governamental e de administração para o desenvolvimento — ao verificarmos na literatura que reflete experiências, teorias e práticas, que o planejamento tem sido visto num âmbito de abordagens conceituais que, quando muito, nos dá passos e divisões do processo de planejamento. Obras como as de Tinbergen ou Hilhorst são exemplos típicos. Representam excelentes estudos descritivos que apresentam modelos descritivos de planejamento, mas, no entanto, falham ao deixar de lado respostas à questão de como se tirar relações fundamentais das variáveis dos modelos e como estruturá-los. Carecem do que em conhecimento científico denomina-se metodologia de ação. Assim, gradualmente, por meio da literatura afim, tomamos conhecimento de que o planejamento exige uma série de funções e de unidades componentes, porém, o como definir e estruturar tais funções e unidades fica solto ao sabor das percepções individuais de cada um de nós.

Neste nosso modesto trabalho teórico — que pretendemos transformar em projeto de pesquisa empírica para testar as estruturas de planejamento no Brasil — procuramos descer ao nível de proposição de uma metodologia. Procuramos sugerir uma metodologia que respondesse às questões deixadas à deriva pelos trabalhos relacionados ao planejamento. Foi nossa intenção, ao estruturarmos esta monografia, não só seccionar o processo de planejamento em funções específicas, mas também, auxiliar aqueles que lidam com planejamento na busca por uma resposta mais concreta à difícil questão de como montar uma estrutura de planejamento que reflita os anseios de um contexto, não só em um único momento, mas por meio de uma dinâmica de atualização constante desta estrutura em função das mudanças ambientais.

Pretendendo verificar a consistência, sistematização e a lógica da aplicabilidade da metodologia proposta; procuramos por meio de um processo simples de simulação (injetando dados sobre um possível contexto de planejamento) analisar as suas contribuições práticas, em termos de estruturas e de suas adequações a possíveis objetivos retirados de um contexto específico. Nesta difícil tarefa de simular um aglomerado central de planejamento (como poderia, também, ser um aglomerado setorial de planejamento) tivemos que recorrer a uma simbologia alfanumérica que procuramos simplificar ao máximo, no sentido de não desviar o leitor dos obje-

tivos da monografia. Todavia, acrescentaríamos que o acompanhamento atento às configurações e agrupamentos alfanuméricos empregados em nossa simulação, realmente é um ponto básico para toda a compreensão da metodologia proposta.

Cumpra lembrar, finalmente, que a tipologia de objetivos de Perrow, as formulações de Segal quanto às estruturas organizacionais, assim como os conceitos de Bjur no tocante a contextualismo são de fundamental importância para a compreensão de nossas proposições.

2. A questão

Se há questões que se colocam hoje dentre as mais importantes para o desenvolvimento deste país, uma há que não pode ser negada nem ignorada por todos os que se envolvem com a administração pública brasileira. Referimo-nos ao flagrante distanciamento constatado entre os vários esforços empreendidos até hoje para a montagem efetiva de um sistema de planejamento e os percalços para sua implementação.

Em busca de respostas, tem-se procurado apreender a realidade do planejamento brasileiro por meio das mais variadas formas: desde teses de doutorado a respeito de seus aspectos políticos (Daland, 1969) ou exame analítico de vários planos de governo (Costa, 1971) até o levantamento de aspectos críticos que são percebidos como obstaculizantes e que no fundo pretende conduzir a uma reflexão interrogativa.¹

Tais aspectos em essência podem ser assim sumarizados. Existem diversificadas experiências a nível de nações que incorporam várias abordagens sobre o processo de planejamento. Quais os seus reflexos sobre o planejamento governamental brasileiro? Ou ainda, qual a visão conceitual e o prisma teórico que envolvem o planejamento no Brasil? Como, na prática, tem-se comportado o modelo de planejamento adotado pelo país?

Apresentando os aspectos críticos que tem sido considerados barreiras ao planejamento brasileiro atual, procuramos demonstrar que estes não são separados, estanques, mas sim projeções de uma concepção de planejamento. Porém, conscientes da multiplicidade de envólucros com que a conceituação de planejamento é guarnecida, remetemo-nos a um exame dos mesmos. Detectadas e avaliadas as diversas abordagens, este trabalho pretende: a) *analisar a opção brasileira em termos de planejamento e os efeitos que esta tem de mostrado na prática*. À luz desta perspectiva crítica, tentativa de demonstrar porque está falhando a implementação do planejamento no Brasil; b) *apresentar uma alternativa para responder às necessidades de mudanças de uma abordagem atualmente criticável para uma*

¹ Referimo-nos a simpósios, congressos e seminários girando em torno da temática do planejamento, dos quais um exemplo é o I Curso Latino-Americano de Planejamento Metropolitano, realizado em Porto Alegre, julho de 1976, pelo Instituto Brasileiro de Planejamento e o Ciclo de Debates sobre Planejamento e Áreas Metropolitanas realizado paralelamente pelo Instituto de Arquitetos do Brasil, também em Porto Alegre.

outra mais dinâmica, que possa oferecer maior agilidade na avaliação dos objetivos e meios do processo de planejamento numa sociedade em mudança.

3. A percepção atual dos entraves

Para situar os aspectos que ora estão sendo considerados barreiras, é importante frisar que a experiência de planejamento governamental no Brasil, até hoje, tem assumido as seguintes características:

- a) proliferação de planos em todas as escalas espaciais e escalões administrativos;
- b) planos elaborados com diversos graus de refinamento compondo uma extensa e variada gama;
- c) farto aparato legal e institucional, por meio de abundante número de decretos e leis e de uma assombrosa fertilidade na criação de instituições para apoiar e impulsionar o processo.

Contudo, pouca exequibilidade ou fracasso na implantação dos planos propostos que passam a ser substituídos por outros com destino semelhante.

A procura das causas para tais efeitos, as opiniões tem-se dividido entre aquelas que atribuem à divisão do conceito de planejamento no que se refere ao conteúdo dos planos e os que apontam para a sistemática do processo.

Os primeiros advogam que planejamento no Brasil tem sido visto ultimamente como sinônimo de planejamento econômico, e que portanto estão ausentes as variáveis sociais. Surpresos diante desta afirmação, poderiam inquirir os governantes como se pode trazer à baila esta crítica quando em seus planos de governo são lançados programas e projetos na área social com a correspondente alocação orçamentária. Mas o cerne desta crítica remete à dicotomia hoje existente entre planejamento econômico e planejamento social, de fato refletidos na realidade administrativa, pela existência tanto ao nível federal como estadual de *dois* conselhos de desenvolvimento: um econômico e outro social, o que implicaria até mesmo uma visão distorcida da teoria do desenvolvimento.

O argumento contrário a esta crítica talvez se refira à complexidade dos problemas e das soluções setoriais a serem atingidas num país preocupado em dar agilidade a sua máquina administrativa com vistas a um rápido desenvolvimento. A divisão apontada pretenderia pois alcançar a eficiência setorial. Mas a objeção mais imediata que pode emergir é a de que a eficiência setorial acarretará a ineficiência global.

A propósito, Barat (1976) discute essa objeção com propriedade exemplificando com o setor transportes e o planejamento urbano, e demonstrando as incoerências intra-setoriais e até intersetoriais hoje existentes.

Para Kowarick (1969) a ausência de sistematização dos problemas sociais ligados ao desenvolvimento, reduz substancialmente o quadro referencial e interpretativo que embasa as tarefas de planejamento, uma vez que outras variáveis que não as de natureza econômica, não interferem na construção do modelo de desenvolvimento. Portanto os objetivos sociais

dos planos passam a ser simples reflexos de mudanças econômicas, ou seja condensam-se em atividades setorializadas que pecam pela ausência de uma abordagem de conjunto.

Com efeito, não deixa de haver certa dose de veracidade no que respeita ao crescimento econômico superposto ao conceito de planejamento. Uma das definições mais explícitas desta visão, nos é oferecida por Lafer, ao afirmar que “o planejamento nada mais é do que um modelo teórico para a ação. Propõe-se a organizar racionalmente o *sistema econômico*² a partir de certas hipóteses sobre a realidade”. (Lafer, 1970)

Parece-nos que esta definição representa em boa parte a perspectiva de muitos sobre o planejamento sem levar em conta o que a mesma autora afirma ao concluir que “o fracasso ou não do planejamento está obviamente ligado à exclusão de variáveis importantes. Assim, raramente os planos incluem variáveis fundamentais, como organização administrativa e burocrática, o planejamento financeiro e orçamentário, as formas de ligar o plano à sua execução, a influência das instituições vigentes e do quadro político do momento etc. (Lafer, 1970)

Aliás, é digno de nota que a questão não parece ser apenas de âmbito nacional. Albert Waterston, eminente funcionário do Banco Mundial e professor do Instituto de Desenvolvimento Econômico, além de catedrático de economia da Universidade de Washington, tem alertado para as variáveis ausentes que caracterizam este tipo de planejamento, uma vez que oferece apenas soluções parciais aos problemas de planejamento. (Waterston, 1973)

Pois é exatamente sobre esta lacuna que se apóiam as críticas à *sistemática do processo*. Alinham um conjunto de argumentos interessantes que de fato encontram correspondência na prática. Para facilitar a apreensão das idéias que caracterizam esta posição, vamos apresentá-las de uma forma radical, ainda que elas não assumam características tão gritantes. Em suma, parte-se da premissa de que não há processo de planejamento no Brasil por não haver coordenação das decisões tomadas. A opção por um modelo administrativo de centralização das decisões e descentralização da execução, como prevê o Decreto-lei nº 200, tem conduzido paradoxalmente, à perda de controle sobre as decisões tomadas e simultaneamente à perda de controle sobre a execução (Tabak, 1975). Esta encontra-se dispersa entre várias instituições que nada têm a ver com a decisão, por não terem sido envolvidas no processo decisório. Seria esta uma das explicações para que o planejamento, enquanto processo, venha falhando em sua implantação, pois este tem sido confundido com a elaboração de um documento material, contendo um diagnóstico e diretrizes para a ação: o plano. A hipótese de trabalho rudimentar implícita nesta argumentação é que se tem ferido a própria essência do planejamento enquanto processo. Isto significa que organizar a implementação de um plano tem sido visualizado como uma das últimas fases de um conjunto de etapas subseqüentes que inicia com o diagnóstico e acaba com a entrega do plano para

² O grifo é nosso.

ser executado. Esta distorção conduz a uma linha de profunda ruptura no processo, seccionando-o ao situar como antípodas elaboradores e executores.

Esta distorção estende-se a todas as escalas espaciais de planeamento, desde a menor, o município, em que os Planos de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI) oferecem um exemplo gritante. A este respeito, aliás, já se realizou um estudo cujo resumo foi enxertado em documento de vários volumes publicados pela Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU). Ao tentar avaliar o grau de implementação dos PDLIs sob análise, Marília Fonseca assim se manifesta: "Isto mostra que o plano influenciou pouco o resultado positivo (da implantação) e interferiu muito no resultado da não-implantação, desde que, das 63 proposições implantadas, o plano é responsável apenas por 33 e, das 32 proposições não implantadas, 27 se devem ao plano. Pode-se concluir que grande parte das proposições dos planos (que) são implantadas (é) devida à influência de outros fatores e que as proposições não-implantadas se devem ao inadequado conteúdo do plano." (Fonseca, 1975.)

Passemos, pois, à tentativa de verificar como se desenvolve o processo para colocar *vis-à-vis* as interfaces da distorção. Enfoquemo-lo primeiramente sob o lado do decisor, especialmente daquele vinculado a altos escalões administrativos. Estudos voltados para a temática da Reforma Administrativa no Brasil (Nascimento, 1972) conduziram-nos a algumas inferências. O administrador, em seu dia a dia, vê-se na contingência de tomar decisões, despachar processos, participar de diferentes reuniões sob os mais variados assuntos, receber políticos e representantes de grupos de interesses os mais diversos. Absorvido pela multiplicidade de tarefas de seu dia a dia, ele passa a ser um *resolvedor de múltiplos problemas quotidianos*, aquele *que dá a última palavra*, sem sequer ter tempo para se questionar e julgar acerca das decisões a tomar. Assim sendo, ele pode passar a ser um referendador de todas as decisões, dentre as quais encontram-se aquelas sobre o que deve ser alcançado em termos de desenvolvimento. Sob a carga desta múltipla convergência, sobra-lhe muito pouco tempo para refletir sobre *como e por quem* vão ser executadas as decisões e muito menos a prescrutar sobre o tipo de reações possíveis que elas provocarão no ambiente objeto das mesmas. E mais: se este mesmo ambiente não reclamará outro tipo de decisões ou de meios para atingir os fins propostos. Em outras palavras, envolvido com uma miríade de decisões a tomar diariamente, falta ao administrador oportunidade e tempo para *sentir* as necessidades e refletir sobre as repercussões de decisões alternativas. Dito de outra forma, ele nem chega muitas vezes a questionar se a decisão deve ser tomada ou não e a se aperceber de que há uma concepção de planeamento mutável por trás de cada ação e de cada decisão.

Está gerado um estrangulamento no processo pela carência de *sensitividade* ao contexto sobre o qual vão atuar as decisões tomadas. Em outras palavras, este entrave passa a existir quando se menospreza ou ignora a importância dos meios. A *solução de problemas* é vista como um processo acabado ao ser tomada a decisão, ou seja, os fins passam a centralizar de tal forma a atenção do planejador e do decisor, que os meios são relega-

dos a segundo plano. Passa a ser uma tarefa *para se pensar depois*. Ou ainda pode acontecer que os meios sejam percebidos apenas como a criação de mecanismos institucionais ou de recursos financeiros, materiais ou humanos para viabilizar o processo. Relega-se à instância inferior o *como fazer*, e/ou os recursos aludidos são objeto de tratamento isolado. Tudo isso está a demonstrar uma dificuldade de atingimento no que respeita à função-objetivo do planejamento, ou seja, racionalização das decisões e coordenação das ações de governo, de acordo com os objetivos nacionais de desenvolvimento, pela compartimentação das funções instrumentais, isto é, aquelas que se referem aos meios para o seu atingimento.

Vejamos agora como se verifica a distorção do processo, se enfocada sob a ótica do executor ou do administrador que atua no ambiente onde deverão ser utilizados os recursos para a implementação da decisão tomada na instância administrativa superior. A questão passa a ser: obter recursos, para depois verificar como e onde aplicá-los, pois à medida que se reduz a escala espacial administrativa, detalham-se e multiplicam-se as necessidades face às peculiaridades locais e regionais e aos grupos de interesse cujos contatos *vis-à-vis* com o administrador ampliam-se em intensidade e frequência. Por isso é que a questão primordial situa-se na obtenção dos recursos, para depois verificar sua aplicação segundo os vetores mais atuantes. Porém, para a obtenção de recursos das instituições, é solicitado ao administrador um plano de ação governamental. Este passa então a ser instrumento de obtenção de recursos e não um instrumento facilitador das mudanças a realizar para atender às necessidades reais. O plano passa a ser uma espécie de *passaporte* que dá acesso à instância decisora superior. Os recursos apresentados no plano são freqüentemente superestimados, na certeza de que nunca será concedido o quanto for solicitado. Por outro lado, a obtenção de recursos, pela lentidão com que se encaminha, passa a ser confundida com a sua própria finalidade, uma vez que, durante este tempo, as necessidades mudam e as prioridades passam a ser outras que não as do plano *formalizado* — instrumento captador de recursos. Esvaziam-se assim tanto a elaboração quanto a implementação. Esta última pode ainda sofrer outro impacto. A não-obtenção dos aludidos recursos, aborta a iniciativa de implementar o plano pois geralmente não se conta com recursos próprios para este fim. Eis a descrição da perda do controle tão visado, uma vez que se passa a atuar sobre bases irreais.

Afirmou-se, também, que os recursos necessários à implementação de planos recebem tratamento isolado. Os recursos humanos constituem um bom exemplo. São organizados cursos de treinamento, por se ter constatado que há carência de recursos humanos treinados para a execução de planos. Porém não se parte da especificidade de determinado projeto, plano ou região, mas sim de um treinamento genérico e generalizador que não oferece especificidade instrumental, nem manipulação de uma determinada realidade. Mais uma vez se evidencia a desarticulação entre elaboração e implementação, pois os resultados de tais cursos nem sempre redundam em melhor qualificação para exercer determinadas tarefas.

Os fatos registrados e os argumentos apresentados enfeixam a crítica à *sistemática do processo de planejamento* e conduzem a concluir que sob o prisma do governo central a cisão revelada afeta o processo contínuo de tomar decisões — que é a própria essência do planejamento. Outro efeito demonstrado foi a desarticulação de um de seus princípios básicos — a coordenação — no momento em que assumem direções divergentes três aspectos básicos: as expectativas do meio em que se efetua o processo; a elaboração dos planos — ou seja o seu conteúdo — e finalmente a execução das decisões originárias do plano (ou de fora dele).

Em outras palavras, a sistemática do processo de planejamento tem sido ferida quando a carência de sensibilidade ao meio torna a elaboração dos planos desvinculada da mesma, resultando em declínio da possibilidade de implementação das decisões tomadas. Entretanto, estes efeitos sobre a realidade não nos parecem ser meras projeções desarticuladas, mas sim, parecem provenientes de uma concepção de planejamento que necessita ser examinada à luz das teorias e modelos que fizeram do planejamento um conceito multifacetado.

4. Planejamento: um conceito multifacetado

Qual a visão conceitual teórica do que é planejar que serve como pano de fundo para a prática do planejamento governamental? Na verdade, aspectos conceituais envolvem sempre valores: o que queremos atingir, a que desejamos chegar. Por esta razão, é oportuna a intervenção de Dror, apresentando o planejamento como uma palavra de muitos significados. (Dror, 1971) Para alguns ela significa, um esboço do futuro; para outros atem-se unicamente à idéia de previsão, em que a ação volta-se para regulação da economia como um todo. Outros ainda percebem o planejamento como qualquer ação necessária a fim de assegurar que o sistema econômico opere eficientemente. Porém há quem pense que o planejamento significa só que o governo deveria correlacionar quaisquer funções que empreenda para alcançar todos os objetivos desejados.

Na verdade tais definições vinculam-se mesmo quando inconscientemente expressas a uma teoria ou modelo de planejamento. Catanese³ apresenta-os classificados em três categorias: a) modelos de racionalidade; b) modelos de mudança estrutural e c) modelos de crescimento (Catanese, 1973), embora outros autores, como Waterston, os classifiquem em planejamento por otimização, planejamento convencional, planejamento parcial e plane-

³ Para uma descrição da experiência histórica de planejamento na Colômbia e uma análise das teorias para planejamento nacional, ver Catanese, Anthony James. *Frustrations of national planning: reality and theory in Colombia*. In: *Journal of the American Institute of Planners*, v. 39, n. 2, p. 93-105, mar., 1973. Remetemos o leitor a este artigo por acreditarmos serem muito válidas suas observações a respeito do planejamento nacional não só na Colômbia como também, segundo o próprio autor, em outros países da América Latina.

jamento centrado em problemas. Há ainda quem, como Lindblom⁴, visualize duas teorias divergentes, correspondendo uma ao planejamento *globalista* e a outra ao incremental ou seja, aquele baseado em aproximações sucessivas que abre mão da integração total em favor de políticas limitadas, porém mais realistas. (Lindblom, 1965) Embora os conceitos se interpenetrem dentre estas várias classificações, é possível identificar os modelos de racionalidade com o planejamento convencional e globalista e, de certa forma, com o planejamento por otimização. Resta ainda lembrar que a noção de planejamento integrado descende desta categorização, sendo provavelmente possível confundi-la com o planejamento convencional. Uma variante sua em países em desenvolvimento é a dos modelos de crescimento, cujo pressuposto básico tem no desenvolvimento econômico o mecanismo para atingir a prosperidade nacional, evitando crises políticas dissipadoras de energias.

Uma das críticas atribuíveis a estas várias denominações é a de reunir pontos comuns passíveis de aglutinamento em uma só categorização impregnada por uma visão mecanicista⁵ em que uma das principais características é a importância excessiva atribuída à formalização de estruturas e às funções de planejamento, visando acorrentar o processo a um certo automatismo. Sua preocupação em obter racionalmente, com um mínimo de custos, benefícios máximos para a consecução dos fins, levou esta classe de planejamento a ser conhecida como modelo *mini-max*. Outra característica que a distingue é a centralização de poder. Sob este aspecto os planos devem atender as necessidades econômicas e sociais a curto e longo prazo e a nível macro e micro, auscultadas junto às elites nacionais. Este tipo também é denominado planejamento por estágios. (Tinbergen, 1975) É um modelo rigidamente hierarquizado de cima para baixo, pressupondo a elaboração de planos *neutros* (destituídos de julgamento de valor por parte de seus colaboradores), revestidos de um caráter sumamente técnico e perfeitamente afastado de qualquer conotação política, cabendo à autoridade política a supervisão e controle da execução. Esta última é delegada, enquanto aquele é assegurado ao poder central através da detenção dos mecanismos de viabilização do processo. Os objetivos são estabelecidos aprioristicamente, para então se buscar os meios de atingi-los.

Sua maior omissão, segundo Rodrigues⁶, é uma relutância e/ou aversão de muitos grupos representativos cuja principal consequência é uma lacuna de compromisso político para a implantação dos planos.

Uma outra objeção levantada por Catanese aos modelos de racionalidade, prende-se ao uso de técnicas econométricas sofisticadas tão ao gosto anglo-saxão e teutônico, mas que, importadas para países em desenvolvi-

⁴ Lindblom é citado por Braatz, Rudi. *Dois teorias divergentes de planejamento*. Porto Alegre, Instituto de Administração da UFRGS, 1972, mimeogr. A referência é ao artigo de Lindblom, C. E. Economics and the administration of national planning. In: *Public Administration Review*, v. 6, p. 274-83, Nov.-Dec. 1965.

⁵ A este respeito veja Buckley, W. *Sociology and modern systems theory*, Englewood Cliffs, New York, Prentice-Hal, 1967.

⁶ Rodrigues é citado por Catanese. *ibid*.

mento, como os da América Latina, podem não se mostrar apropriados para o ambiente, sempre que adaptados ou ajustados a uma realidade ambiental inteiramente diversa daquela em que foram gerados. (Catanese, 1973) Em consequência, podem não ultrapassar os limites de uma mera *solução de quebra-cabeças* para o deleite de um restrito número de tecnocratas, processo esse identificado por Kuhn como o da *ciência normal*. (Kuhn, 1971)

Em oposição a estes, surgem os modelos de mudança estrutural embasados em teorias que atribuem ao planejamento um papel de agente de mudança social ou reforma institucional em lugar de buscar a otimização dos objetivos. Sua característica marcante é o apelo a uma estratégia mais realista, considerando as limitações onde os meios e fins são selecionados simultaneamente e não sequencialmente como nos modelos racionais, com o estabelecimento apriorístico dos fins. A estratégia incremental de Lindblom⁷, que se aproxima dos modelos de mudança estrutural, pressupõe que os fins estejam em constante reavaliação, sendo considerados, descobertos e redescobertos porque a sociedade muda tanto na dimensão tempo quanto espaço, o que invalida uma rígida fixidez dos objetivos.

Outra perspectiva destes modelos é que um plano integrado, de caráter geral, cederia seu lugar a mais de um plano para atender a vários grupos de interesse, refletindo seus valores e objetivos, incluindo, portanto, a variável social e o aspecto político. Sua operacionalização efetivar-se-ia após serem submetidos a um fórum de planejamento reestruturado para deliberação e ação. A crítica mais aguda à sua adoção em países que ainda lutam contra o subdesenvolvimento é que a ignorância, desorganização e falta de instrução que ainda imperam nestes ambientes, torná-los-iam pouco exequíveis, como forma de planejamento. Porém a racionalidade apriorística desta crítica parece ocultar um aspecto apropriadamente revelado por Catanese. Ele diz que as diferentes perspectivas do modelo de mudança estrutural têm gerado, em decisores políticos, percepções confusas e estereotipadas, associando-os antecipadamente à ideologia socialista. Tal fato tem dificultado sua aceitação como forma de planejamento institucionalizado e abortado qualquer tentativa de experimentação.

Friedman⁸, visto por alguns como adepto do planejamento convencional/racional e por outros como um crítico do mesmo, questiona a filosofia do planejamento globalista porque a maioria de seus planejadores presume uma capacidade para a coordenação central que na realidade raramente existe, uma vez que o poder de forçar os outros a investirem seus esforços em torno de um abstrato *bem-comum* é um recurso a ser usado com parcimônia para que não se esgote cedo.

⁷ Esta é a terminologia utilizada por Lindblom.

⁸ Referimo-nos ao trabalho de Friedman, Johna. The future of comprehensive urban planning: a critique. In: *Public Administration Review*, v. 31, n. 3. 1971, May./Jun., citado por Braatz. Friedman também é autor de inúmeros trabalhos sobre planejamento com longa experiência em países latino-americanos como Brasil e Venezuela. Sobre este último país escreveu com William Alonso um clássico sobre planejamento regional na Venezuela.

Uma vez visualizadas, ainda que em rápidas pinceladas, as concepções de planejamento que alimentam a prática, é possível uma análise do tipo de planejamento governamental ora em vigor no país.

5. A opção brasileira

Iniciamos este trabalho projetando o grau de desafio com que se depara o planejamento governamental brasileiro hoje: o da multiplicidade de planos contraposta ao baixo grau de implementação de suas proposições. Propomo-nos agora a avaliar a experiência atual de maneira a detectar como as diversas abordagens anteriormente referidas influenciaram e continuam ainda hoje impregnadas na prática do planejamento brasileiro. Naturalmente, esta análise crítica cresce em dimensão e significado à medida que oportuniza a emergência de uma perspectiva, visando atender às necessidades desenvolvimentistas de um país cuja abrangência espacial contém uma múltipla gama de diferenciações culturais. Em nosso entender, se estas diferenciações forem ignoradas, menosprezadas ou desconsideradas, a implementação do planejamento no Brasil está fadada ao insucesso. Em outras palavras, o sucesso ou a frustração do processo de planejamento brasileiro tem como condições necessárias a sua capacidade de respeitar estas diferenciações contextuais e de se organizar rápida e habilmente para as mudanças que nelas ocorrem.

Neste sentido, colocamos como premissa básica que a necessidade de transformação no planejamento é uma decorrência da transformação da sociedade. Mudam, não só os objetivos do planejamento, mas sua estrutura interna e suas funções em consequência das mudanças que ocorrem no ambiente e segundo as necessidades da época. Por sua vez o processo de planejamento, por meio desta interação, também pode tentar provocar mudanças na sociedade.

Para comprovar esta premissa basta reportar-se a uma visão histórica do planejamento brasileiro, cuja ênfase inicial estava no planejamento setorial-físico como uma necessidade, à época, de oferecer infra-estrutura básica que conectasse as várias regiões do país, o que não significa que a tônica do planejamento brasileiro deva ser sempre esta. Atualmente a ênfase parece residir na necessidade de atenuar as disparidades regionais.

Nossa premissa encontra apoio na contribuição de Dror sobre as facetas do planejamento. Em essência, ele pontifica que o planejamento resulta de quatro facetas principais: a) o *ambiente geral* em que ele se desenvolve; b) o *conteúdo* do processo de planejamento; c) a *unidade* de planejamento e d) a *forma do plano* a ser implantado. Cada uma delas supõe várias interrelações umas com as outras, compondo um quadro referencial multifacetado. (Dror, 1971)

Vamos iniciar a análise do planejamento brasileiro pela segunda faceta, isto é, o seu *conteúdo*, uma vez que acabamos de examinar na seção anterior as concepções e abordagens de planejamento, e também porque uma das causas de seus entraves antes apontadas residia na confusão cognitiva

acerca de planejamento. A segunda categoria de críticas refere-se à sistemática do planejamento. Por esta razão nosso exame crítico volta-se imediatamente para este aspecto que corresponderia em grande parte à *unidade* de planejamento citada por Dror, ou seja à organização do processo. Isto não significa nosso menosprezo às outras duas facetas. Elas serão analisadas à medida que se relacionem com as duas anteriores, ou seja, com o *conteúdo* e *unidade*. Cumpre lembrar que a análise do *ambiente geral* servirá como base integradora para o desenvolvimento do que posteriormente iremos definir como aspecto contextual do planejamento, dentro do qual em essência achamos que reside a legitimação do planejamento governamental como um todo. A faceta *forma do plano* não é enfatizada, dentre outras razões, porque sua análise exigiria uma grande complexidade, dados os aspectos de diversificação e especificidade dos planos, exigindo, pois, um tratamento de grande amplitude à questão. O enfoque sobre *conteúdo*, *unidade* e *ambiente geral* como pano de fundo se justificou porque cremos serem estes, atualmente, os pontos mais suscetíveis de uma ação terapêutica.

5.1 O conteúdo do processo de planejamento brasileiro

Falou-se muito, e ainda se fala no Brasil, em Planejamento Integrado. A análise do II PND, conjugada a uma leitura atenta do pronunciamento do então Superintendente do Instituto de Planejamento do IPEA e Subsecretário de Planejamento da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, Roberto Cavalcanti de Albuquerque⁹, conduz à conclusão de que o país optou por um modelo de crescimento econômico com o estabelecimento de objetivos *a priori*, devendo a nação como um todo crescer elevando a taxa de seu PNB, aumentando a sua capacidade competitiva no mercado externo por meio de um estímulo maciço às exportações e restrição de importações para assegurar o crescimento de uma economia de mercado interno. Mais recentemente, as medidas tomadas pelo Ministério da Fazenda, enfatizam esta tendência.

Por outro lado, o Brasil parece estar tentando aplicar o planejamento por estágios¹⁰ preconizado por Tinbergen (1975), "onde o planejamento central, em sua forma externa, é adotado como o método pelo qual se dirige o sistema, as decisões que dizem respeito aos objetivos de desen-

⁹ Referimo-nos a Albuquerque, Roberto Cavalcanti, *Planejamento de governo no Brasil*, IPEA, 1974.

¹⁰ Nossa suposição baseia-se em dois fatos: primeiro, a centralização da atividade de planejamento via controle dos mecanismos de viabilização do processo e, segundo, a ênfase dada ao planejamento regional e urbano que tem-se verificado nos últimos anos. São atestados da mesma criação de órgãos como o extinto Serpau para a elaboração de Planos de Desenvolvimento Local Integrado, o apoio ao desenvolvimento de cursos de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional a nível de mestrado, para usufruir de recursos humanos na efetivação do planejamento a estes estágios; mais recentemente, a criação da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana também parece atestar a preocupação do Governo Federal em viabilizar o planejamento a estes estágios.

volvimento de uma determinada região são diretamente derivados dos objetivos do sistema global. Esse conjunto de objetivos regionais pode diferir em muitos aspectos importantes dos objetivos desejados pela população da região. Entretanto, mesmo que tenha sido introduzido um certo grau de descentralização, tal discrepância, normalmente, continuará a existir embora as diferenças possam ser menos pronunciadas” (Hilhorst, 1973).

Apesar de o planejamento por estágios prever um estágio macroeconômico onde é escolhida uma taxa de investimento que implica na escolha da *taxa de desenvolvimento*, um estágio setorial, um estágio regional (possível) e um estágio de projetos, em que as elaborações de cada estágio produzam um encaminhamento lógico, de cima para baixo, o fato é que os estágios inferiores, onde realmente se operacionaliza o processo, têm encontrado muitas dificuldades de efetivação.

Visualizado sob a classificação de Waterston (1973), poderíamos dizer que atualmente praticamos o planejamento convencional onde os objetivos e metas do plano elaborado pelos planejadores, num caráter sumamente técnico, encomendados e referendados pelos dirigentes políticos, são acompanhados pela distribuição ótima dos recursos. Suas postulações enfaticamente econômicas podem alienar os objetivos das necessidades sociais contextuais de um país com quase 4 mil municípios. Por outro lado, a preconizada descentralização via delegação de competência, como prevê o Decreto-lei nº 200, de 1967, sobre a Reforma Administrativa, torna-se de difícil operacionalização, a partir de um planejamento de cima para baixo, o que leva o governo central a deter como forma de controle, quase todos os mecanismos de viabilização: os instrumentos de política monetária, crédito e política cambial; a política tributária e de incentivos fiscais (quase toda em poder do governo federal); mecanismos de correção monetária etc. Esta “hipertrofia do governo central, conduziu a uma acumulação excessiva de responsabilidade por parte deste, o que evidentemente tornou muito mais complexa a tarefa de racionalizar a administração”, como pondera Tabak¹¹.

Para facilitar a análise, seria interessante examinar o processo à luz de três de seus aspectos básicos; os objetivos, as funções e a organização das estruturas que compõem a nosso ver um conjunto único e inter-relacionado da sistemática do processo de planejamento.

Quanto aos objetivos, podemos dizer que o próprio conceito de *processo* de planejamento fica comprometido pelo aspecto estático e pouco flexível dos objetivos inerentes a um planejamento central. Uma das consequências desta rigidez é a percepção distorcida acerca do *processo* visualizando elaboração e execução, não como etapas concomitantes, mas seqüentes, e a crença de que a elaboração de um plano assegure a existência de processo, na verdadeira acepção deste termo.

¹¹ Conferir Tabak, Fanny. Centralismo autoritario y autonomia local: opciones para el desarrollo nacional. In: *Revista Interamericana de Planificación*, v. IX, n. 33, p. 89, mar. 1975.

Ainda sobre os objetivos, como há uma ênfase muito acentuada a *um* dos aspectos componentes do desenvolvimento, o processo ressent-se de uma taxonomia de objetivos que ofereça maior coesão e que apoie com maior consistência o sistema nacional de planejamento. A este respeito, na seção seguinte, pretendemos oferecer uma sugestão que venha preencher esta lacuna.

Como funções do sistema de planejamento federal, de acordo com Albuquerque (1974) temos: a) uma *função-objetivo* que se liga à racionalização das decisões e coordenação das ações do governo, de acordo com os objetivos nacionais de desenvolvimento e b) *funções-instrumento*, relacionadas à pesquisa, informações e recursos humanos; ao planejamento, à programação e ao acompanhamento da execução; à orçamentação e ao acompanhamento da execução orçamentária; à modernização administrativa dos organismos governamentais; à articulação com os estados e municípios e à coordenação da cooperação internacional.

Como se pode verificar, as funções são vistas em termos de fins a atingir dentro de uma visão típica de planejamento convencional, descurando a própria essência do processo que supõe o levantamento das necessidades do meio em busca de bases mais concretas e realistas, segundo um enfoque sociotécnico.¹² Referimo-nos à busca da especificidade, à busca do detalhe, sem perder a noção do todo. Ao mesmo tempo em que as necessidades são detectadas, *elabora-se* o plano de ação e prepara-se a implementação. Esta concepção de *processo*, vinculado a procedimentos facilitadores da execução, é essencialmente dinâmica e flexível. Em nosso entender precisa ser absorvida pelas funções de planejamento. A seção seguinte descreverá a concepção das funções e sua interação sob este ponto de vista dinâmico e flexível, incorporando os objetivos de uma forma mais criativa, por meio de uma nova abordagem.

A organização das estruturas de planejamento, ainda segundo Albuquerque (1974), está concebida sob a forma sistemática. A Secretaria de Coordenação e Planejamento guindada à posição de Assessoria da Presidência da República e dos Conselhos de Desenvolvimento, um econômico e outro social, como órgãos de decisão superior junto ao presidente, já revelam uma dicotomia, prenúncio de um enfoque distorcido da teoria de desenvolvimento. Os ministérios por sua vez estão todos dispostos em uma única estrutura básica preconizada pela reforma administrativa. Entretanto, como o modelo administrativo atual (Decreto-lei nº 200) é altamente centralizador das decisões e descentralizador da execução, todas as agências de planejamento no Brasil, hoje, desde a agência central até a menor unidade, possuem os mesmos vícios e qualidades.

Como as instituições são organizadas por setores de atividades e não por funções vinculadas ao processo de planejamento, tais funções que como já afirmamos, constituem o cerne do processo, ficam relegadas. Quando dizemos isto, não estamos atribuindo um descaso ao trato da questão. Mes-

¹² A respeito do enfoque sociotécnico consultar as obras publicadas pelo Tavistock Institute de Londres, especialmente autores como Emery, F. E. e Trist, E. L.

mo porque os efeitos têm reclamado ingentes esforços no sentido de formar mais ágil a máquina administrativa, via reformas administrativas, e a criação de entidades do tipo autarquias, sociedades de economia mista, comissões, companhias de desenvolvimento, grupos de trabalho e fundações. Ocorre que se está atuando sobre os efeitos e não sobre as causas. E cremos que estas se encontram na conjunção de funções sob o enfoque do próprio processo, interligadas num conjunto categorizado de objetivos, que proporcionam a tão almejada flexibilidade. Pela ausência deste prisma que remeta a uma nova organização, permanecem efeitos como o paralelismo de atuação, a compartimentação de ações na implementação e a pulverização de recursos.

É importante esclarecer que não estamos invalidando tais esforços. O que queremos dizer é que quando propomos uma nova organização para o planejamento governamental brasileiro, não estamos sugerindo que deva haver necessariamente uma *reforma administrativa* formal na estrutura das organizações — na acepção tradicional — que este termo assumiu e como foi estigmatizado no Brasil, pelo desgaste. Referimo-nos não só à atual, mas às várias reformas administrativas surgidas pela perda de funcionalidade política de várias instituições forçando a criação de outras ou que se limitam, na reorganização interna, à troca de nomes de cargos e/ou funções, mas não efetivam verdadeiras mudanças em profundidade.

Evidentemente, nenhuma organização é necessariamente boa ou melhor que a anterior, unicamente pelo fato de ser nova. Isto posto, não gostaríamos que a proposição a seguir apresentada fosse entendida como uma *receita* para possíveis males que aflijam o planejamento brasileiro. Ela representa o resultado da aplicação de uma metodologia que preparamos, nestes últimos quatro anos, para atender ao problema crucial dos países em desenvolvimento em sua organização dentro de um planejamento governamental que atenda às necessidades de seus contextos socioeconômico e político-culturais. Antes de tudo, ela s ótem valor, e talvez possa ser útil, se acoplada à premissa que a fundamenta: a transformação do planejamento, seja em conteúdo ou em forma, só viabilizará o processo se representar uma transformação da sociedade. Fundamentaremos mais especificamente esta premissa antes de apresentar a nova organização proposta. Portanto, o desafio resume-se em experimentar o processo para mudá-lo e/ou mudar o ambiente, amparado nas reações do meio. Eis a abordagem contextualista para informar o planejamento brasileiro atual.

Inovação e experimentação na organização social são condições imprescindíveis para responder a um ambiente dinâmico, em contínua mudança, e também para reavaliar objetivos e meios, em *cooperação* com o ambiente (Grabow & Heskin, 1973). Assim, esperamos, emergirá uma nova estratégia de planejamento que tornará a experiência brasileira única e não-repetitiva, posto que situará as necessidades detectadas no meio para definir os objetivos estreitamente vinculados ao ambiente, ao contexto em que se implementará a ação. A nova organização que ora sugerimos, apoiada na cooperação e em estreitas trocas com o ambiente, a nosso ver, funcionará como facilitadora da implementação, se a ótica ambiental, a abordagem

contextualista, que fundamentou a elaboração da metodologia para criação da organização, for respeitada.

O próximo capítulo iniciar-se-á pela apresentação do que entendemos por uma abordagem contextualista ao sistema de planejamento e culminará com a sugestão de uma metodologia para ser aplicada na criação de estruturas de organizações para planejamento governamental.

6. A emergência de uma nova organização para o planejamento

Tendo em vista nossa análise anterior a respeito da orientação e modelo de planejamento brasileiro, a emergência de uma questão fundamental torna-se um imperativo; como poderiam os países em fase de desenvolvimento desenvolver: a) a capacidade de produção adaptação e inovação de suas instituições de planejamento e b) uma rede de instituições modernas visando à realização de programas de ação?

É opinião dos autores deste presente trabalho que tal aspecto vinha sendo relegado a segundo plano no passado tanto no campo da teoria das organizações quanto no da administração para o desenvolvimento. Recentes estudos, todavia, têm procurado responder a tal desafio com formulações do tipo contextual-contingencial (Bjur, 1973). Dentro desta moderna linha de contribuições, o processo de estruturação organizacional, em seu sentido mais amplo, tem sido muito enfatizado recentemente (Segal, 1974). No tratamento de tal assunto faz-se mister de antemão esclarecer que tal conceito de estruturação organizacional e sua dimensão constitutiva deve ser visto numa ótica mais abrangente do que a que envolvia os conceitos de estruturas organizacionais descritos por autores, tais como, Fayol (1925), Gulick (1937), Urwick (1937) e Mooney (1937) ou até mesmo as arremetidas no campo da abordagem por sistemas, ainda que presentemente em voga nas estruturas brasileiras, porém impregnadas de severas limitações metodológicas. Primeiramente, porque elas propiciam pouquíssima ajuda na estruturação de tarefas em que o item motivação é parte integrante. Segundo, porque elas são insuficientes para lidar com os múltiplos níveis de divisão de trabalho existentes em grandes organizações (Burns e Stalker, 1961).

Assim, seguindo uma linha contextual, o conceito de ampla estruturação organizacional se basearia nas colocações teóricas defendidas por Udy (1959), Emery & Trist (1965) Perrow (1967), (Lawrence & Lorsch (1967) e Segal (1974), os quais nos fornecem uma estrutura analítica abrangente e centrada nos seguintes pontos:

- a) ver a organização como uma entidade sociotécnica na qual as interações e as interrelações entre os componentes organizacionais, humanos, e tecnológicos e o seu ambiente externo, se tornaria um *pressuposto básico*;
- b) conceituar *diferenciação* (divisão de tarefas organizacionais) e *integração* (a qualidade da colaboração exigida entre unidades organizacionais para se conseguir uma unidade de esforços voltados para respostas às demandas ambientais) que seriam considerados como relevantes para a estruturação organizacional;

- c) concordar que “o conhecimento e a busca da certeza de informação a respeito de eventos ambientais seria uma dimensão que tem causado impacto sobre os componentes sociotécnicos” (Thompson, 1968). Portanto, diferentes condições externas requereriam diferentes características organizacionais e de padrões de comportamento dentro de uma organização;
- d) estabelecer que os objetivos e metas de uma organização determinariam sua estrutura organizacional.

Segundo o que foi exposto nas seções anteriores pode-se depreender que, apesar de as organizações voltadas para o planejamento do desenvolvimento carregarem a responsabilidade de mudar o ambiente em que atuam, o estabelecimento de estratégias de mudanças deve refletir não só os objetivos da mudança, mas também, o caráter dos valores societários existentes. Dentro desta linha de raciocínio conclui-se que os valores dominantes de um contexto cultural são importantes na determinação da orientação para as atividades de inovação e mudança.

A concentração de estudos na tentativa de definição da implitude de um contexto cultural e das inter-relações entre variáveis socioculturais e organizações tem sido (dispersamente, porém, já embasadas em resultados de estudos empíricos) investigada e presentemente está tomando formas de uma macroteoria. Em outras palavras, seria uma linha de pensamento conjugada com uma metodologia voltada para a ação, que permitiria, sob uma ótica de inter-relações abrangendo cultura, sociedade e organizações, criar e testar teorias no campo de todas as ciências sociais. No nosso entender, o movimento *contextualista* teve suas bases:

- a) na proporção que os teóricos da abordagem por sistemas demonstraram a viabilidade e as vantagens de abordar as organizações sociais como entidades abertas;
- b) nos pesquisadores da abordagem sociotécnica que concomitantemente demonstraram as implicações do efeito do ambiente externo sobre as estruturas tecnológicas e sociais dentro de organizações;
- c) no desafio acadêmico que se centrou na necessidade de integrar as relações ambientais com as estruturas das organizações. Ironicamente, quanto mais tais estudos se dirigiam para uma ação racional de mapear o ambiente, em termos de tipologias buscando reduzir incertezas ambientais, mais e mais acauteladoras se tornavam as adoções de visões deterministas, generalizadoras e rígidas nas suas aplicações rumo a uma teoria de ação para organizações sociais. Em outras palavras, à proporção que as complexidades sociais, especialmente as que se referem aos níveis ambientais, iam sendo escrutinadas, a identificação gradual das organizações sociais como entidades contingentes derivadas de características de condições de *tempo e espaço* vinha à tona para servir de embasamento teórico para estudos organizacionais modernos¹³;

¹³ Neste caso ver os últimos capítulos da obra de Lawrence, Paul R. & Lorsch, Jay W. *Organization and environment-managing differentiation and integration*. Homewood, R. D. Irwin, 1967.

d) em recentes estudos como os de Esman (1972) e Bjur (1973), em que a palavra ambiente foi substituída pela palavra *contexto*, na qual foram acentuados os conceitos de tempo e espaço e a influência de fatores culturais na delimitação de ambientes;

e) na noção de que, ao mesmo tempo em que se procuravam variáveis que pudessem definir a composição destes contextos e suas zonas de delimitações (dentro dos quais se limitariam as generalizações) o tema *objetivos organizacionais* passa a ser considerado como uma das variáveis que mais estaria impregnada, representando os valores e metas de um contexto sócio-cultural específico (Perrow, 1970).

Dos primeiros passos na tentativa de mapear o ambiente externo até a adoção de uma abordagem contextual, vários estudos foram gradativamente realizados. A maioria destes estudos foi delineada no fim da década de 60; todavia, sua posição teórica-filosófica só foi estabelecida em 1973. Bjur (1973) em seu trabalho *Toward contextual theories of administration*, lidando com a difícil tarefa de conceptualizar fenômenos complexos, propôs os pilares filosóficos da abordagem contextual. Apesar de a tentativa de Bjur ter tido sempre a de lidar com o tema num alto nível de abstração, ele abre tantas perspectivas para maiores explorações teóricas, em termos de hipóteses e pesquisa empírica, para enfocar problemas *ad hoc* (contingenciais) das organizações, que não titubiaríamos em considerar seu estudo como um dos mais marcantes passos em direção ao processo científico de maturação da abordagem contextual. Dados os propósitos e as limitações desta monografia, gostaríamos de sumarizar o referencial contextual nas seguintes proposições de Bjur:

a) assim como o paradigma do conhecimento Aristotélico deu origem aos modelos empiricamente estruturados sobre o que seria concebido como um *universo ordenado*, o paradigma existencial/fenomenológico dá origem aos modelos contextuais;

b) tal paradigma sugere que o analista que o adota desempenha um papel de explorador e de mapeador da realidade;

c) o referencial contextual se aproxima do que se pode chamar de *teoria das teorias*, deixando com que o analista seja legitimamente eclético na escolha e aplicação de metodologias e subteorias já desenvolvidas para o estudo e análise da realidade organizacional;

d) "a noção de 'contextualidade' torna-se importante no sentido de que ela reconhece que cada contexto exige seus instrumentos de análise específicos e adequados, a ele assim como suas próprias categorias descritivas";

e) desde que o conhecimento se desenvolve a partir do encontro do homem com a realidade, o conhecimento em si mesmo é contextual. Ele sempre está associado na mente humana a um dado contexto e um certo período de tempo;

f) "o que foi sugerido, ao invés, é que na descrição de paradigmas antagônicos de conhecimentos, pode-se realmente chegar aos alicerces de uma *teoria das teorias*, dentro das quais um analista pode aplicar metodologias que são desenvolvidas nos muitos campos das ciências sociais" (Bjur, 1973).

Uma interpretação destas proposições nos leva à conclusão de que se tem reconhecido que a complexidade de uma *circunstância* (conceito aqui usado no sentido filosófico de realidade) excede as limitações de um paradigma que enfatizaria a difusão de conhecimentos por meio de aglomerados de dados ou de fenômenos associados entre si. Desta maneira, mais e mais pesquisa empírica voltada para o ambiente social, ao invés de formar generalizações efetivas, estaria suprimindo os cientistas sociais com resultados que em sua maioria demonstrariam que a singularidade e especificidade são as características marcantes de uma realidade social. Além disso, pode-se deduzir que a fim de lidar com tal singularidade, o cientista social deveria aglutinar e compilar metodologias e subteorias já desenvolvidas, de tal maneira que se deveria tornar capaz de elaborar um mapa cognitivo a ser aplicado às singularidades das circunstâncias. Finalmente, como um corolário do exposto acima, poder-se-ia concluir que o *verdadeiro empiricismo* é aquele baseado na valorização da aceitação da singularidade e especificidades de uma realidade social.

Considerando nossos conceitos, desenvolvidos quando da análise do planejamento brasileiro, de que: a) planejamento é ação sobre uma realidade em mutação; b) tal mutação promovida pela dinâmica ambiental deve corresponder a uma dinâmica de mutação e ajustamentos nos objetivos organizacionais (em se adotando o pressuposto de que objetivos deveriam refletir desejos de um contexto socioeconômico e político-cultural); c) os objetivos traçam as linhas mestras de definição de estruturas organizacionais; d) para se lidar com mutações ambientais, refletidas em adequações de objetivos, um esquema organizacional deveria ser também altamente mutável e adaptável, caso contrário poderia perder a sua legitimidade, promovida por forças socioculturais é que nos propomos a sugerir uma metodologia para criação de organizações altamente adaptáveis a um contexto, por meio da utilização dos modelos teóricos anteriormente desenvolvidos e fundamentados operacionalmente em dois modelos: a) um cobrindo *objetivos* (Perrow, 1970) e b) um outro cobrindo os aspectos de estruturas organizacionais (Segal, 1974). Na utilização destes dois suportes teóricos que adiante passaremos a descrever, e na adoção de uma filosofia contextualista é que pudemos chegar à sugestão daquela metodologia.

6.1 *Em busca de uma organização de planejamento voltada para a dinâmica de contextos de países em desenvolvimento*

A função de planejamento governamental pela sua própria natureza e escopo de atingir mudanças socioeconômicas em diversas frentes faz com que “as atividades envolvidas no planejamento sejam tão diversas, numerosas e tão complexas que é impossível realizá-las por meio de uma única organização” (Gross, 1964). Ainda dentro desta perspectiva, a nossa noção de planejamento governamental é a de um aglomerado organizacional complexo e diferenciado desempenhando uma variedade de papéis na busca de: a) dinamização de pontos-chaves do governo; b) mediação e integração das

grandes disputas econômico-sociais da sociedade ou pelo menos contribuindo para a legitimação das políticas nacionais.

A multiplicidade de níveis, a complexidade deste aglomerado, a sua estrutura espacial, nos guiaram para a busca na literatura de uma interpretação da variável *objetivos organizacionais* de uma maneira dinâmica e multivariada. Perrow (1970) nos oferece uma tipologia de objetivos que nos ajuda na busca de nossa metodologia contextual. Visando relacionar a variável *objetivos organizacionais* ao caráter de uma organização ele conclui: "Eu tenho devotado muita atenção e muitas páginas à relegada área dos objetivos organizacionais porque eles me parecem a chave para a identificação do caráter e do comportamento de uma organização, não fornecida por nenhuma outra variável. O conceito de tecnologia pode nos dizer muito; o exame da estrutura pode nos dizer mais. *Mas os objetivos nos dão uma rápida visão conceitual das organizações.* Eles refletem mais expressamente a singularidade das organizações e o papel de influências específicas dentro de categorias tecnológicas e estruturais. Isto é devido, ao fato de que os objetivos organizacionais são produto de uma variedade de influências, algumas mais constantes outras mais variáveis. Para enumerar apenas algumas destas influências, temos a personalidade dos altos executivos, a história da organização, a comunidade que compõe o seu ambiente externo, as normas e valores de outras organizações com as quais ela lida, a tecnologia e a estrutura empregada e, finalmente, o ambiente cultural externo em que ela está embebida. Uma organização pobre em objetivos organizacionais é também um instrumento precário na realização de seus fins e é dominada por forças ambientais. Isto não equivale a dizer que todos os objetivos são *bons* ou desejáveis; alguns, inclusive, podem conduzir a destruição e ao término de uma organização. Geralmente nestes casos, os seus objetivos não mudaram com o tempo. Então, o problema pode ser visto como o de que as perfeitas adequações de objetivos traçados no passado não permitem que os executivos vejam suas inadequações no presente. Finalmente, deve ficar bem claro que os objetivos organizacionais são também múltiplos e conflitantes, e portanto, o *caráter* de uma organização nunca é estável. As organizações buscam uma gama enorme de objetivos, algumas vezes sequencialmente outras vezes simultaneamente (Perrow, 1970). Seu modelo teórico centra-se na questão do ponto de vista de quem está prevalecendo nos processos de estabelecimento de objetivos e de suas realizações. Ele distingue cinco categorias de objetivos:

1. Objetivos de sociedade: referência — a sociedade em geral. Exemplo: objetivos relativos a ordem, a valores culturais etc. Esta categoria deve lidar com as grandes instituições que satisfazem as necessidades sociais e econômicas.
2. Objetivos de produção: referência — o público em contato com as organizações. Nesta categoria estão incluídos todos os tipos de produção classificados como funções de clientes: saúde, educação etc.
3. Objetivos de sistemas: Referência — o estado ou a maneira de funcionamento das organizações, independente dos bens ou serviços que são produzidos ou seus objetivos derivados. Exemplos: ênfase em crescimento,

estabilidade, lucros ou nas maneiras de funcionamento, fortemente ou pouco controladas ou estruturadas.

4. Objetivos de produto (objetivos que definem características de produtos). Referência — características de produtos ou serviços produzidos. Exemplos: ênfase em qualidade ou quantidade, variedade, estilo, disponibilidade etc.

5. Objetivos derivados: referência — metas para as quais a organização canaliza o poder angariado no processo de busca de outros objetivos. Exemplos: metas políticas, serviços de comunidade. As organizações geram um considerável poder, podem usar de maneiras constantes para influenciar seus próprios membros e o ambiente. Tal poder é usado independentemente dos objetivos de produtos ou de sistemas.

A nosso ver a administração pública pode ser vista como singular nas características de variedade de seus objetivos gerados pelas suas relações de interdependência. E é, no nosso entender, exatamente a tais objetivos que a tipologia de Perrow se adapta: a) dupla dimensão ambiental (objetivos da sociedade); b) operacionalização destas dimensões sociais (objetivos de produção; c) dimensões dinâmicas do comportamento das organizações sociais (objetivos de sistemas); d) aspectos dimensionais dos padrões de performance (objetivos de produto) e, ainda, deixando esforço para a classificação de aspectos políticos e de poder (objetivos derivados). Daí a sua escolha para servir de principal fonte de referência para a nossa metodologia contextual.

Assim, neste estudo, a tipologia de Perrow será usada para uma aplicação numa metodologia (derivada de uma simulação) de um aglomerado de unidades organizacionais (podendo ser chamado de agência para planejamento nacional) cuja noção básica se refere a um esforço deliberado, racional e contínuo feito pelo governo para acelerar o processo de desenvolvimento e para canalizá-lo a diversas direções por meio de uma ampla e detalhada escolha de objetivos e a determinação e elaboração de recursos necessários às suas realizações. Neste caso, o nosso modelo contextual a ser obtido compreenderia os seguintes objetivos:

- Objetivos da sociedade: modernização e desenvolvimento.
- Objetivos de produção: o planejamento social e econômico de atividades.
- Objetivos de sistemas: uma estrutura flexível e adaptada na qual partes da organização deveriam ser mais estáveis e partes deveriam ser mais dinâmicas e inovadoras.
- Objetivos de produto: a) alta qualidade de estudos e pesquisas cobrindo fatores socioeconômicos envolvidos no processo de modernização e desenvolvimento. Estes objetivos a nosso ver criariam as condições para o desenvolvimento de diretrizes contextuais para guiar o planejamento socioeconômico; b) alta qualidade de coordenação e orientação da ação, visando à configuração, à implementação e ao controle do processo de planejamento; c) rápido processo de *feedback* visando sustentar um controle de alta qualidade.
- Objetivos derivados: atingir uma posição de poder e prestígio dentro do sistema político no sentido de facilitar a realização dos objetivos da socie-

dade. (Primordialmente, no que tange aos atos de alocação de fundos necessários ao planejamento da modernização e desenvolvimento.)

Deste ponto-chave, de caráter contextual que são os objetivos, a nossa preocupação se centrou na busca de um aparato organizacional e de funções que poderiam responder à dinâmica e à diversidade dos níveis de objetivos colocados por Perrow.

Seguindo as recomendações de Buckley (1967) no que tange às características de adaptação de uma organização, pudemos concluir que para o nosso aglomerado de planejamento central encontraríamos dois grupos principais de funções: um grupo compreendendo o que resolvemos cognominar de *unidades do tipo sensitivo* e um outro grupo abrangendo as *unidades do tipo adaptação*.

Gradativamente, voltamos também nossa atenção para o aspecto implementação. Implementação neste sentido representando um conjunto deliberado de ações visando à operacionalização de recomendações e planos — formulados por grupos de unidades do aglomerado central. No caso de planejamento nacional envolvendo modernização e desenvolvimento, a implementação requereria ações que induzissem mudanças no ambiente interno. Em outras palavras, o aglomerado central de planejamento, não só perceberia e *sentiria* o ambiente, formularia planos no sentido de adaptar-se ao ambiente, mas, também agiria sobre o ambiente visando mudá-lo. Neste caso, ele não estaria só respondendo aos estímulos oriundos do ambiente externo, numa mesma intensidade, mas, também algumas vezes reagindo, com maior intensidade. Para justificar tal ação sobre o ambiente fomos buscar junto a Storm o conceito de proação: “organizações parecem ser perigosamente reativas, uma maneira meramente de se acomodar às exigências de um ambiente instável. Nestes tipos de ambientes os processos de responder a estímulos visando mudança devem com toda certeza ser implantados por processos de proação (Storm, 1971).” Em outras palavras, conceito de adaptação às demandas ambientais transcende o significado de acomodação e ajustamento. Ele implica em modificações de variáveis ambientais visando uma troca dinâmica de ações para se atingir os objetivos da sociedade.

Portanto, um terceiro grupo de unidades deverá ser adicionado aos dois previamente descritos (sensitivas e adaptativas) o qual nós chamaremos de *grupo de unidades do tipo proação*. Estas três divisões de aglomerado central de planejamento — unidades do tipo sensitivas, unidades do tipo adaptativas e unidades do tipo proação, conjuntamente com a tipologia de objetivos definidos por Perrow — irão compor o grupo de informações sobre o qual se irá sedimentar o processo de padrão de relacionamento definindo estruturas. *Sentividade* é uma função a ser cumprida por uma socioestrutura visando sentir, perceber e penetrar um ambiente a fim de adquirir e organizar informações para utilização posterior por uma organização ou um aglomerado de organizações (como é o caso em discussão). Por *adaptação* nós entendemos o desempenho de atividades relacionadas à “tradução das implicações de objetivos assim como de opções disponíveis verticalmente e horizontalmente em todas as direções; estimula criatividade e

inovação através de toda estrutura, sintetizar os inputs (informações) em planos e diretrizes estratégicas" (Jantsch, 1968). Por *proação* nós queremos significar o desempenho de funções relacionadas à tomada de ações para a implementação — tanto em termos operacionais e táticos — de planos e diretrizes geradas por unidades do tipo adaptação.

Nesta altura, o conceito de Gross (1964) de aglomerado central de planejamento poderia ser ampliado e entendido como uma organização composta de várias outras organizações formando uma estrutura central, de planejamento, dividida em três subgrupos principais de acordo com o critério da natureza de suas funções: a) grupo de unidades desenvolvendo funções sensitivas, objetivando perceber mudanças e necessidades ambientais; b) grupo de unidades desenvolvendo funções adaptativas objetivando a transformação destas mudanças e necessidades percebidas, para planos e diretrizes a serem retroalimentadas no ambiente; c) grupo de unidades de proação objetivando implementar planos e diretrizes com fins de acomodação ou mudança nas condições ambientais.

Thompson (1967) e Lawrence & Lorsch (1967) demonstraram que a diferenciação e a especialização das funções organizacionais requerem diferentes tipos de arranjos estruturais. Seguindo esta linha de pensamento nós adotamos o pressuposto de que neste aglomerado central de planejamento a análise das diferenciações de suas funções em termos de *sensitivas*, *adaptativas* e *proativas*, exigem um referencial para ser usado como comparação dos aspectos relacionado a funções, tarefas e estruturas.

Neste sentido, Segal (1974) nos apresenta uma tipologia sobre a qual decalcamos nossos conceitos estruturais usados na formulação de um mapa cognitivo para o desenvolvimento de uma metodologia contextual de estruturação de organizações de planejamento. Ele inicia seu modelo teórico baseado nas seguintes premissas:

1. No intuito de melhor alocar suas unidades, as organizações adotam o método da percepção seletiva.
2. Esta percepção seletiva tem como função básica a redução da incerteza associada a informações ambientais. Portanto, aqueles que arranjam as estruturas das organizações somente percebem seletivamente parte de seus ambientes.
3. Os objetivos das organizações definem a amplitude e a intensidade desta percepção seletiva da realidade.
4. A parte da realidade seletivamente percebida é chamada de ambiente tarefa.¹⁴

Três tipos de estruturas — arranjo de unidades organizacionais que atendem a esta percepção seletiva — são propostas por Segal:

1. Organizações em cadeia:

- a) a organização é estruturada como elos de uma corrente, isto é, numa base sequencial;

¹⁴ O conceito de ambiente-tarefa diz respeito àquela faixa do ambiente sobre a qual uma organização deve atuar para exercer sua função de proação. Veja Thompson, James, 1967. *Organizations in action*, New York, McGraw-Hill Co., 1967.

- b) ela é deliberadamente estruturada para poder ser receptiva ao ambiente em apenas um ponto;
- c) este único ponto de entrada é estabelecido de tal forma que a organização só possa se relacionar com uma parte limitada de seu ambiente total. Por exemplo, um projeto específico que estabelece os domínios das interações organizacionais;
- d) ela exige um plano de legitimação de autoridade do tipo e função do modelo burocrático Weberiano do plano de poder, idêntico à direção da disposição relativa das unidades;
- e) a administração é realizada por meio de um plano-padrão;
- f) as decisões podem ser tomadas (devido à padronização dos planos e parâmetros) em termos de *computação* (normal ou mecânica), tanto dos *outputs* como dos *inputs* de projetos;
- g) desde que ambos os inputs e os outputs podem ser quantificáveis, às decisões e operações podem ser avaliadas em termos da razão entre custos e resultados;
- h) a eficiência caracteriza a estratégia de avaliação;
- i) desde que a parte do ambiente ao qual a organização atende continua a necessitar dos serviços e mantém certa estabilidade para manter tal demanda, a estratégia de apoio de uma organização estruturada em cadeia é a de simplesmente continuar executando seus serviços;
- j) ela tem uma capacidade limitada para descentralizar, desde que suas funções são cuidadosamente definidas e possui baixo poder de independência ou discricção.

2. Organizações mediadoras:

- a) estruturadas para se relacionar com aspectos discretos e facilmente identificáveis do seu ambiente. Em outras palavras, para transformar a dinâmica ambiental em categorias organizacionais uniformes;
- b) sua estrutura de unidades está aberta a uma larga amplitude de fenômenos, mas a organização ainda é estruturada para transformar dissimilaridades externas em categorias organizacionais uniformes;
- c) ela responde ao seu ambiente em termos de um mesmo padrão e conjunto de comportamento;
- d) as unidades podem ser administradas por meio de um conjunto de planos predefinidos;
- e) a existência de tais planos não determinam critérios para a escolha de um plano mais efetivo;
- f) portanto, o processo de tomada de decisão depende de julgamento humano. As categorias dão forma e induzem tais julgamentos humanos, mas não os substituem. Neste caso, a base sobre a qual as decisões e as operações são avaliadas deve também conter elementos subjetivos. Ela não pode ser avaliada simplesmente em termos de eficiência desde que inexistente uma relação entre *input* e *output*. Usualmente, elas são avaliadas na base de opiniões subjetivas do público ou de seus representantes; por exemplo, o sistema político ou a opinião pública no que tange a *status* e prestígio;

g) as estratégias de apoio das organizações mediadoras estão intimamente ligadas às mudanças incrementais nas atividades que envolvem altos interesses públicos ou legislativos;

h) o processo de descentralização está alicerçado na distinção entre aquelas atividades que dependem de perto da interação com a comunidade e aquelas que dependem mais internamente de controle centralizado e experiência. Ela freqüentemente funciona como intermediária entre problemas específicos de um setor (ou local) e o apoio central. Isto é devido principalmente ao fato de que ela tem que lidar com alguns problemas de uma maneira intersetorial e bem ampla.

3. Organizações adaptativas:

a) são configuradas visando lidar com os problemas das mais variadas gamas e intensidades e não procurando esquematizá-las segundo suas próprias categorias organizacionais;

b) elas procuram sempre reestruturar-se, tanto no que tange à sua estrutura como aos papéis organizacionais, para se adaptar a novas situações. É uma estrutura que se ajusta mais tranqüilamente a altas variações contingenciais. Por exemplo, um grupo de planejamento necessita redispôr suas estruturas para se adaptar às demandas impostas por necessidades de novos estudos e planos;

c) desde que a configuração básica de suas unidades segue a lógica de ter intensificadas interações com o meio ambiente, as suas unidades não podem ser administradas em termos de padronização;

d) o referencial para decisões se baseia na busca de acordos mútuos entre as unidades e o ambiente;

e) o processo de avaliação se fundamenta na subjetividade de critérios de seus clientes;

f) as estratégias de apoio são envolvidas em altos riscos. O maior perigo para uma entidade pública que adota uma estrutura *adaptativa* ocorre quando o público a que ela serve não está representado nas suas fontes de apoio. Algumas vezes elas se adaptam de tal maneira às necessidades de seus clientes que perdem a sua base de apoio e são ameaçadas de extinção;

g) a descentralização toma uma nova dimensão desde que a sua periferia também está sujeita a mudança; a organização *adaptativa* pode mudar a sua estrutura, tanto em seu núcleo central quanto em sua periferia (Segal, 1974).

Em resumo, poderíamos dizer que a tipologia de Segal nos fornece um referencial que pode ser útil para a análise: a) de organizações rigidamente orientadas para atuar em *ambientes tarefas* altamente estruturadas e definidas por um plano (estrutura em cadeia); b) uma organização que atua seguindo um plano específico mas ao mesmo tempo requer alguma flexibilidade para manobras no ambiente (estruturas mediadoras); c) finalmente de uma organização que requeira alta flexibilidade em suas ações e nas suas estruturas (estruturas *adaptativas*).

Todavia, é nosso entender, que a grande contribuição de sua tipologia reside nas amplas oportunidades que se apresentam para sua aplicação na descrição de instituições do tipo de aglomerados de organizações comple-

xas, como é o caso das organizações para planejamento nacional. Neste caso, o uso desta tipologia permite a análise de um dos problemas cruciais enfrentados por grandes organizações: a necessidade de adoção de diferentes tipos de estruturas dentro da mesma organização. Como veremos, mais adiante, os objetivos e as funções de nossos subsistemas (ditados pelas funções de sensibilidade, adaptação e proação) exigirão a utilização de diferentes estruturas dentro de um mesmo ambiente-tarefa.

7. Conclusões

No presente trabalho partimos de uma realidade de planejamento no Brasil. Referimo-nos à dificuldade com que o processo de planejamento brasileiro tem-se deparado de acordo com o que foi descrito nos tópicos iniciais desta monografia.

Detectar os entraves, no intuito de evitar que no futuro reeditemos aspectos que hoje são obstáculos, pareceu-nos a melhor forma de iniciar o debate em torno da questão. Dentre ele, queremos ressaltar como dignos de cuidadosa atenção aqueles referentes à *sistemática do processo de planejamento*.

Para tanto, reportamo-nos às concepções de planejamento que influenciariam a sua prática. Se aceitarmos que planejamento são decisões *presentes* acerca do *futuro*, cremos ser de capital importância e de utilidade identificar os desvios que tem embargado o processo, por meio da comparação entre modelos de planejamento e a sua prática no Brasil.

Sob este crivo, os fatos demonstrados pela literatura a fim nos conduziram a concluir que parece haver uma linha de ruptura no processo de planejamento brasileiro no que tange a elaboração e execução. Naturalmente, esta conclusão está a solicitar evidência empírica, para revelar seu preciso grau de veracidade. Por ora, o que podemos adiantar com as informações de que dispúnhamos, é que a sistemática do processo de planejamento parece ter sido ferida sempre que a carência de sensibilidade ao meio torna a elaboração dos planos desvinculados dos mesmos. Seu efeito mais contundente relaciona-se ao declínio da possibilidade de implementação das decisões tomadas, ou seja do que chamamos de função de proação.

Portanto, se planejamento é *processo*, envolve mudanças temporais e espaciais, uma vez que a realidade é dinâmica. Logo, planejar é ir de encontro à mudança que ocorre, quer queiramos quer não. E mais: é um processo de contínua interação entre meio ambiente e a organização para o planejamento. Esta última precisa ser dinâmica, ainda que complexa, para atuar sobre o meio e dele também receber influências. Esta característica expressa-se em nossa proposição sob a forma de uma função a que denominamos *sensibilidade*. Ela alimentará o fluxo de informações para a fun-

¹⁵ A metodologia aqui apresentada é um sumário de passos adotados na presente simulação. Deverá servir de base para a condução de pesquisas sobre planejamento em países em desenvolvimento, tendo o Brasil como fonte de estudos.

ção de elaboração que por sua vez se interligará adaptativamente com a implementação, ou seja com a função de proação.

Esta abordagem, introduzindo inovação e experimentação no processo, reforçará e ampliará a cooperação. Ela difere da atual, exatamente por seu papel de facilitadora da implantação, sempre que for respeitado o enfoque contextualista.

Como enfatizamos em partes deste artigo e diante da problemática levantada quando nos referimos ao planejamento para desenvolvimento no Brasil, presentemente nos deparamos com a questão de como configurar os problemas das interrelações de funções organizacionais, de um aglomerado de organizações para planejamento que busca uma gama variada de objetivos. Em toda a nossa análise anterior, por meio de um processo de associação de fundamentos teóricos, procuramos encaminhar o nosso raciocínio para o delineamento de que as organizações voltadas para planejamento podem ser enfocadas sob dois ângulos fundamentais:

- a) objetivos representam filtragens de um determinado contexto;
- b) as organizações adaptativas possuem três funções básicas: sensitivas, adaptação e proação.

Em recente trabalho, Cornélio (1976) demonstrou que é viável a elaboração de uma metodologia especificamente voltada para a estruturação de organizações adaptativas. Os pontos básicos desta metodologia foram teoricamente discutidos neste artigo: a tipologia de objetivos de Perrow, os tipos de estruturas de Segal e as contingências das funções de sensibilidade, adaptação e proação. O âmago de sua metodologia centra-se no caráter de temporalidade, que julgamos ser inerente às modernas organizações. Por outro lado, seu grande mérito reside em aliar este aspecto às três funções acima embutidas umas nas outras, diante de uma tipologia coerente de objetivos. Como o ambiente não é estático, os objetivos também não o podem ser. Assim a tipologia de objetivos de Perrow (1970) nos auxilia a clarificar certos aspectos básicos da questão. Considerando esta tipologia, composta por cinco classes: a) objetivos de sociedade; b) objetivos de produção; c) objetivos de sistemas; e) objetivos de produto; f) objetivos derivados, tudo nos leva a crer, pela análise das características de nosso atual modelo de planejamento, *que o país tem enfatizado objetivos de produção*. Nossa proposição nos leva a acreditar que atualmente o Brasil poderá voltar-se melhor para os objetivos de sociedade via objetivos de sistemas, ou seja, aqueles referentes ao estado ou maneira de funcionamento das organizações de planejamento. Uma estratégia voltada para os objetivos de sistemas, no momento, nos parece a melhor forma de atender as demais classes de objetivos, em estruturas mediadoras, adaptativas e em cadeia.

Como nota final de conclusão gostaríamos de salientar que ao invés de seguirmos os passos tradicionalmente recomendados pela literatura do campo da administração para o desenvolvimento, ou seja, apresentarmos um modelo-padrão para organização de um sistema de planejamento, preferimos propor uma metodologia, para a análise das características organizacionais de um aglomerado central de planejamento. Ela possui as carac-

terísticas de um simulador a fim de permitir a identificação dos diversos estímulos ambientais necessários à elaboração de um mapa cognitivo referencial, onde poder-se-ia alocar uma vasta gama de alternativas e suas próprias vantagens e desvantagens para um determinado contexto.

Bibliografia

- Albuquerque, Roberto Cavalcanti. *Planejamento de governo no Brasil*. IPEA, 1974.
- Braatz, Rudi. *Dois teorias de planejamento*. Porto Alegre, Instituto de Administração da UFRGS, 1972.
- Buckley, Walter. *Sociology and modern systems theory*. Englewood Cliffs, N.Y., Prentice-Hall, 1967.
- Burns, T. & Stalker, G. M. *The Management of Innovation*. Tavistock Publications, London, 1961.
- Cornélio, A. F. *A contextual-contingency approach to the design of national planning agencies*. Ph.D. Dissertation, Los Angeles, University of Southern California, 1976.
- Costa, Jorge G. *Planejamento governamental: a experiência brasileira*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1971.
- Daland, Robert. *Estratégia e estilo do planejamento brasileiro*. Rio de Janeiro, Editora Lidor, 1969.
- Dror, Yehezkel. The planning process: a facet design. In: *Planning Progressive Budgeting — a Systems Approach to Management*. Miller (ed.), p. 93-111, 1971.
- Esman, Milton J. *Institution building and development: from concepts to applications*. Beverly Hills, California, Sage Publications, 1972.
- Fayol, Henry. *Industrial and general administration*. Paris, Dunod, 1925.
- Gulick, L. & Urwick, L. F. *Papers on the science of administration*. New York, Institute of Public Administration, Columbia University, 1937.
- Hillhorst, J. G. M. *Planejamento regional: enfoque sobre sistemas*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1973.
- Jantsch, E. Perspectives of planning. *Proceedings of the OECD Working Symposium on Long-Range Forecasting and Planning*, Italy, 1968.
- Kowarick, Lúcio. Estratégias do planejamento social no Brasil. *Cadernos Cebap*, São Paulo, n. 2, 1969.
- Kuhn, Thomas S. *The structure of scientific revolutions*. Chicago, The University of Chicago Press, 1971.
- Lafer, Betty Mindlin. *Planejamento no Brasil*. São Paulo, Editora Perspectiva, 1970 (Coleção Debates).
- Lawrence, Paul R. & Lorsch, Jay W. *Organizations and environment — managing differentiation and integration*. Homewood, R. D. Irwin, 1967.
- Lindblom, C. & Braybrooke, D. *Uma estratégia de decisão social*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1972.
- Mooney, James D. The principles of organization. In: *Papers on the Science of Administration*. New York, Luther Gulick and Lyndall F. Urwick (eds.), Institute of Public Administration, Columbia University, 1937.
- Perrow, Charles. *Organizational analysis: a sociological view*. Belmont, Califórnia, Wadsworth Publishing, 1970.
- Thompson, James D. *Organizations in action*. New York, McGraw Hill Co., 1967.
- Tinbergen, J. *Planejamento central*. São Paulo, Editora Atlas, 1975.
- Urwick, Lyndall F. Organization as a technical problem. *Papers on the Science of Administration*. New York, Luther Gulick & Lyndall F. Urwick (eds.), Institute of Public Administration, Columbia University, 1937.
- Barat, Josef. Problemas institucionais do planejamento urbano. In: *Desenvolvimento e Política Urbana*, Instituto Brasileiro de Administração Municipal, p. 165, 1976.

- Bjur, Wesley E. *Toward contextual theories of administration*. University of Southern California, 1973.
- Catanese, Anthony James. Frustrations of national planning: reality and theory in Colombia. In: *Journal of the American Institute of Planners*, v. 39, n. 2, p. 93-105, Mar. 1973.
- Emery, F. E. & Trist, E. L. The causal texture of organizational environment, *International Congress of Psychology*, n. 17, p. 20-6, August. 1963.
- Fonseca, Marília Steonberger da. Avaliação dos resultados obtidos em planejamento urbano e local. In: *Diretrizes Gerais para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano*. Miniplan. PNDU, v. 3, anexo 7, 1974.
- Friedman, John. The future of comprehensive urban planning: a critique. In: *Public Administration Review*, v. 31, n. 3, p. 315-26, May. 1971.
- Grabow, Stephen & Heskin, Allan. Foundations for a radical concept of planning. In: *Journal of the American Institute of Planners*, v. 39, n. 2, p. 106-14, Mar. 1973.
- Gross, Bertram M. National planning: some fundamental questions. *American Behavioral Scientist*, p. 8-12, Dec. 1964.
- Lindblom, C. Economics and the administration of national planning. In: *Public Administration Review*, v. 6, p. 274-83, Nov./Dec. 1965.
- Nascimento, Kleber. Implicações do moderno conceito de administração para a formulação de uma estratégia de reforma administrativa. In: *Revista de Administração Pública*, v. 6, n. 1, p. 5-31, jan./mar. 1972.
- Segal, Morley. Organization and environment: a typology of adaptability and structure. *Public Administration Review*, v. 3, p. 212-20, 1974.
- Storm, William B. *Normative possibilities for tomorrow's public administration*. Paper presented at the National Conference of the American Society for Public Administration, Denver, Colorado, 1971.
- Tabak, Fanny. Centralismo autoritario y autonomia local: opciones para el desarrollo nacional. In: *Revista Interamericana de Planificación*, v. IX, n. 33, p. 86-97, mar. 1975.
- Udt, S. H. Bureaucracy an rationality in Weber's organizations theory: and empirical study. In: *American Sociological Review*, 24, n. 6, p. 791-95, 1959.
- Waterston, Albert. Os dilemas do planejamento. In: *Revista de Administração Municipal*, n. 117, p. 38-51, 1973.

BIBLIOTECA DA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

Praia de Botafogo 190 - 7º andar.

266-1512 ramal 170 — Serviço de Referência e Circulação: ramal 171 —
Serviço de Referência Legislativa.

Horário: janeiro e fevereiro, todos os dias úteis das 8 às 12 horas e das 13,30 às 17,30 horas; março a dezembro, todos os dias úteis, das 8 às 20 horas e, aos sábados, das 8 às 12 horas.

BIBLIOTECA DO INSTITUTO DE SELEÇÃO E ORIENTAÇÃO PROFISSIONAL
Rua da Candelária 6 — 3º andar 221-2331.

Horário: todos os dias úteis das 8 às 12 e das 13 às 17 horas; às quintas-feiras só funciona no horário da manhã.

GUERRA A POLUIÇÃO

U Thant e outros

O governo e a iniciativa privada na maioria dos países do mundo estão voltados para o grave problema da poluição em suas várias formas.

Tanto em países industrializados, como os Estados Unidos, Inglaterra, Alemanha e França, quanto em países subdesenvolvidos, como a Turquia, Marrocos, Costa Rica, Bolívia e Brasil — onde as indústrias ainda não são as principais causadoras da destruição do meio — estão sendo criados centros de estudo para o combate à poluição.

Esta iniciativa é de urgência, já que a sobrevivência do homem e das sociedades em contato direto com o meio natural depende da capacidade que tivermos para, num futuro próximo, reduzir e manter em grau suportável esses despejos urbanos e industriais no ar e nas águas, assim como criar uma mentalidade de conservação do meio.

Guerra à poluição — coletânea de textos extraídos da revista **O Correio da Unesco** — analisa as causas do assustador empobrecimento da Terra como **habitat** natural do homem. O problema, visto em seu contexto mundial por estudiosos de várias nações, interessa de perto a estudantes de engenharia, arquitetura, urbanismo e agronomia, assim como a todos quantos queiram contribuir para sua erradicação.

À venda nas livrarias

Pedidos à

Editora da Fundação Getúlio Vargas

Praia de Botafogo, 188

Cx. Postal 9.052 - ZC-02

Rio de Janeiro - RJ