

Sistema de planejamento, modernização e comportamento inovador na administração*

ANTONIO OCTÁVIO CINTRA**

1. A sedução do planejamento compreensivo e do desenvolvimento equilibrado; 2. O planejamento na berlinda; 3. Resgatando o planejamento.

1. A sedução do planejamento compreensivo e do desenvolvimento equilibrado

A aceitação do planejamento como modalidade privilegiada de atuação do setor público fez consideráveis progressos nas três últimas décadas. Aceitar ou não o planejamento como terapia ou técnica favorecida no tratamento das crises cíclicas e na promoção do desenvolvimento econômico e social já deixou de ser marca distintiva desta ou daquela orientação político-ideológica.

Numerosas missões técnicas de organismos financeiros internacionais, cursos ministrados por peritos nacionais ou estrangeiros, a própria formação universitária de uma carreira relativamente nova entre nós, como a de economista, tudo isso contribuiu para disseminar pela máquina pública, nos diversos escalões e setores, e no próprio setor privado ligado mais direta-

* Trabalho apresentado no Seminário de Comportamento na Administração Pública (Secap), julho de 1975, Brasília, DF.

** Na época da realização do Seminário era diretor de programas públicos da Fundação João Pinheiro e professor-adjunto da Universidade Federal de Minas Gerais. Atualmente é presidente da Fundação João Pinheiro e professor-adjunto da Universidade de Minas Gerais.

mente ao governo — particularmente as empresas de consultoria — a visão do planejamento como indispensável ao desenvolvimento. Nessa visão, planejar é ser racional por excelência na condução dos assuntos públicos. Não haveria como fugir à disjuntiva: ou se adere ao planejamento, ou se opta pela irracionalidade.

Pelo chamado *modelo racional de decisão*, de que o planejamento compreensivo seria a quintessência, examina-se o conjunto das alternativas de ação, levantam-se as conseqüências de cada alternativa, avaliam-se tais conseqüências em função dos valores relevantes do *decision-maker* e, com base nessa avaliação, escolhe-se a melhor alternativa.¹ O *modelo racional* se desenha com contornos especiais no caso do planejamento do desenvolvimento socioeconômico. Nesse último caso, parecem indissociáveis as idéias de ação racional e de planejamento integrado ou compreensivo, o qual, por sua vez, se respalda nas teorias do desenvolvimento equilibrado, em qualquer das suas concepções, apareçam elas isoladas ou conjugadas. Assim é que ora se acentua a necessidade de as diferentes partes de uma economia em desenvolvimento andarem ao mesmo ritmo para evitar *dificuldades de oferta* por exemplo, pela provisão de infra-estrutura, energia e água, em volume suficiente, para apoiar o crescimento da indústria; ora se dá importância à deflagração, a um só e mesmo tempo, de numerosos investimentos, por exemplo, em novas indústrias, para evitar falta de demanda para os produtos de cada uma delas, multiplicar os impulsos de crescimento e garantir que sejam consumidores dos produtos umas das outras; ora se dá ênfase à necessidade de internalizar *economias externas*, que, por não poderem ser apropriadas pelos investidores particulares, provocam taxa de investimentos menor do que a desejável socialmente; ora se requer, também, a internalização das *deseconomias externas* dos investimentos singulares, não internalizadas pelos diversos agentes.²

Portanto, não só é integrado e equilibrado o estado ou imagem futura que se busca obter, como também o é a estratégia para aí chegar, exigente de ações estreitamente conjugadas e simultâneas. O próprio desenho da organização pública deve traduzir tal exigência, pela localização privilegiada da agência de planejamento no centro do sistema e pela disseminação, nos organismos setoriais, de *assessorias de planejamento*, intimamente articulados com a agência central. Desta, recebem aquelas as diretrizes e metas que deverão traduzir em programas e projetos setoriais, compatibilizados depois intersetorialmente pelo órgão central.

As mais recentes idéias de planejamento como “processo”, inspiradas na cibernética, dando ênfase à adaptabilidade, à disposição de assimilar as mudanças ambientais, à revisão periódica de metas, aos reajustes num ou noutro setor em função de mudanças nos demais, são também incorporadas à filosofia desses arranjos administrativos. Prevêem-se fluxos e refluxos

¹ Veja, sobre o *modelo racional* e sua crítica, March, James & Simon, Herbert A. *Organizations*. New York, John Wiley & Sons, 1966, cap. 6.

² Para exposição e crítica das teorias do desenvolvimento equilibrado, veja Hirschman, Albert O. *The strategy of economic development*, New Haven and London, Yale University Press, 1967, especialmente os capítulos 3 e 4.

de informações, de cima para baixo de baixo para cima, do centro à periferia e da periferia para o centro da máquina estatal. Relatórios periódicos, acompanhamento da execução dos planos, programas e projetos, bancos de dados, esforços de avaliação fazem hoje parte do trivial proposto para conseguir um sistema de planejamento altamente adaptável e dinâmico.

2. O planejamento na berlinda

O modelo de planejamento compreensivo tem sido questionado tanto na sua justeza teórica quanto na sua utilidade empírica. Na verdade, uma parte das críticas ainda se assenta nas tradições liberais e neoliberais de pensamento econômico e filosófico. Outras, porém, ainda que parcialmente tributárias dessas tradições, representam desenvolvimentos e derivações originais, com estatura teórica própria. Pensamos aqui, por exemplo, na crítica de Simon e March ao modelo racional de decisão, e na sua proposição do modelo *satisficing*; ou nas críticas de Lindblom ao ideal *racional-dedutivo-compreensivo-sinótico*, e na proposição do *incrementalismo desarticulado* (*disjointed incrementalism*) como explicação e norma para a tomada de decisões.³ Isso na perspectiva mais genérica, aplicada à decisão administrativa; no caso específico do planejamento socioeconômico, a estratégia do desenvolvimento equilibrado foi alvo de críticas severas, particularmente de Albert Hirschman, que a ela contrapôs a estratégia alternativa do desenvolvimento desequilibrado.⁴ Mais tarde voltaremos ao ponto.

Ao lado do debate teórico, temos os estudos das experiências concretas de planejamento. A prática do planejamento compreensivo nos países subdesenvolvidos chama particularmente a atenção pelo limitado êxito, quando não gritante fracasso, na maioria dos casos.⁵

Ainda que seja conjunto com bastante variância interna, pode-se dizer que o subdesenvolvimento se caracteriza por escassez de recursos, não apenas econômicos mas também sociais, de informação e de talentos decisórios. A administração pública atua dentro de moldura rígida. São reduzidos os graus de liberdade para fixar novas metas e inovar nos programas públicos. O programa do ano em curso e os do próximo ano deverão ser os mesmos dos anos passados. Talvez seja mesmo impossível expandi-los para simples-

³ Veja March & Simon, op. cit., e Lindblom, C. E. The science of muddling through, *Public Administration Review*, v. 19, p. 79-88.

⁴ Veja Hirschman, A. O. op. cit.

⁵ Um bom levantamento da experiência de planejamento nos países subdesenvolvidos é apresentado em Waterston, Albert. *Development planning — lessons of experience*. Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1965. Trabalho recente, crítico em extremo, é o de Caiden, Naomi & Wildavsky, Aaron, *Planning and budgeting in poor countries*, New York, John Wiley & Sons, 1974. Nas considerações seguintes desta seção utilizamos as análises dos dois trabalhos, bem como materiais de uma pesquisa do setor público mineiro que efetuamos juntamente com Luiz Aureliano Gama de Andrade. Essa pesquisa serviu de base ao documento *Estado e desenvolvimento em Minas Gerais: por uma estratégia institucional* (não publicado), elaborado para a Fundação João Pinheiro, e forneceu os dados para o trabalho *Planning and development: a note on the Minas Gerais case*.

mente atender ao crescimento vegetativo da população. Investir num programa novo pode implicar em suspender as pensões dos aposentados e das viúvas, atrasar o pagamento das professoras, não reformar uma ponte prestes a desmoronar ou não tapar os buracos numa estrada por onde se dá o escoamento da produção.

Escassez significa, entre outras coisas, falta de redundância. Ao contrário do senso comum, inclinado a ver nesta algo negativo apenas, a superfluidez de alguns elementos importantes — que é o significado de redundância afinal de contas — nem sempre se pode encarar apenas como desperdício ou ineficiência. Pode representar, também, a probabilidade maior de que uma certa função seja desempenhada. Se cai uma barreira na estrada X, o tráfego pode ser desviado para a estrada Y. Se falha um fornecedor de determinado insumo, outro estará disponível para fornecê-lo. Se quebra uma peça de trator, há outra em estoque permitindo substituí-la prontamente. A redundância aumenta, portanto, o grau de certeza e confiabilidade de que as coisas ocorrerão, apesar dos imprevistos e a despeito das contingências.

Não é difícil ver que a proposta do planejamento, sobretudo o de tipo compreensivo, torna-se utópica nesse contexto. Inumeros são as compulsões e os constrangimentos da situação, poucos os graus de liberdade para novas metas e reduzidos os recursos ainda não comprometidos, combináveis em novos programas e metas. Por outra parte, as ações combinadas e coordenadas se tornam aleatórias ou praticamente impossíveis pela falta de *redundância*. Quanto mais numerosas as interdependências consideradas no plano, mais provável é que o esforço conjugado não vá adiante porque a falha de um elemento, sem substituição, compromete o conjunto.

Obviamente, estamos extremando as características, que não estariam longe, contudo, no caso brasileiro, da realidade de muitos estados e municípios. Mesmo quando não tão aguda a escassez, basta contudo que esteja de alguma forma presente para se tornarem patentes as dificuldades do planejamento compreensivo.

Vale a pena, neste ponto, chamar a atenção para um dos seus requisitos práticos mais importantes: o processo orçamentário confiável. Também este é sensivelmente afetado pelo subdesenvolvimento. Os autores falam da *orçamentação repetitiva*. O orçamento original não é *para valer*. É feito e refeito dezenas de vezes durante o ano. O órgão fazendário deve proteger-se contra as oscilações econômicas, as perspectivas de má arrecadação, desequilíbrio e déficit. Retém fundos, não libera verbas, adia pagamentos, fixa tetos para as despesas. Os órgãos gastadores, para se assegurarem algum dinheiro igual ou acima do absolutamente compulsório para sobreviver, devem recorrer a propostas falsas, superestimadas, que justificam a reação do Tesouro de cortes arbitrários. Ao longo dos anos, a luta interorganizacional, centrada no orçamento, retrata-se nas dezenas de fundos vinculados e na proliferação de órgãos de administração indireta, que buscam assegurar recursos por meio da acrescida autonomia.

Da perspectiva do planejamento central, a situação é, pois, a seguinte: por um lado, o orçamento tentando ou não assemelhar-se a um plano (por

meio do orçamento de capital e dos orçamentos plurianuais) raramente é boa hipótese com relação aos gastos futuro; por outro lado, numerosos recursos escapam do controle do planejador: sua destinação é predeterminada por alguma lei ou decreto vinculante, ou são manipulados automaticamente por fora do orçamento central. Há, na verdade, não apenas um mas vários orçamentos sobre os quais o controle do planejador tende a ser nulo.⁶

Até aqui, os obstáculos ao *compreensivismo* que a própria enfermidade para a qual quer servir de remédio oferece. A análise poderia ir mais longe, chamando a atenção para os requisitos de talento decisório, de recursos humanos e de informação do planejamento compreensivo, raros na situação de subdesenvolvimento. As ações a que tal tipo de planejamento se propõe parecem pressupor ambiente que já tenha superado os próprios problemas que cabe ao planejamento resolver.

Além dos obstáculos trazidos pelo próprio subdesenvolvimento, o esforço de planejar compreensivamente esbarra em outro tipo de dificuldades, de caráter mais geral, ligadas ao próprio *ambiente interno* da administração pública. Para obter os efeitos equilibrados no ambiente social e econômico, o planejamento compreensivo pressupõe ampla capacidade de coordenação centralizada da máquina pública. Contudo, a necessidade de eficiência, eficácia, inovação, dinamismo, desburocratização, certeza maior de recursos na *luta* orçamentária, enfim, a necessidade de órgãos capazes de promover o desenvolvimento, tem levado à estratégia *descentralizante*, pela criação de órgãos com razoável autonomia. Dá-se aqui, pois, tensão incluível entre alternativas organizacionais que visam, em última instância, ao mesmo fim: o desenvolvimento acelerado.

Os esforços de controle central, de atuações simétricas em numerosas frentes organizacionais, de reformas administrativas abrangentes, que a instauração do planejamento compreensivo parece postular, vão de encontro à realidade da máquina pública, em que as organizações têm diferentes maturidades institucionais, se ligam por meio de teias informais de relações ou de vínculos de *parentesco* — uma organização é um prolongamento ou rebento de outra, ou duas ou mais organizações vêm de uma mesma matriz — seu corpo técnico possui *background* profissional comum ou diverso, passaram por experiências históricas comuns, apresentam culturas próprias, graus diversos de dinamismo etc. Assim, ao lado ou, muitas vezes, contra o organograma oficial, temos uma estrutura real de poder e influência que a formalidade dos arranjos para o planejamento tende a desconhecer e, portanto, a não utilizar convenientemente.

O ponto anterior fica bastante claro à luz do exemplo mineiro, que nos é mais familiar. Para tornar viável a tentativa de planejamento compreensivo procedeu-se, em 1972, à reorganização da máquina estadual. Adotou-se a organização por objetivos. Buscou-se a centralização de atividades

⁶ Veja Caiden & Wildavsky, op. cit., para uma vívida apresentação dos aspectos aqui discutidos. A realidade orçamentária mineira, há ainda pouco tempo, não estava longe do quadro aqui pintado.

normativas, acoplada à descentralização de execução e procurou-se fazer o planejamento presente em toda a máquina pública, pela institucionalização de assessorias de planejamento e coordenação, administrativamente subordinadas ao órgão setorial onde se localizavam e tecnicamente vinculadas ao órgão central de planejamento. Órgãos da administração direta e indireta, com atividades afins, foram agrupados em sistemas operacionais, cujo comando caberia a uma das secretarias de estado.

A reforma encontrou, de modo geral, dificuldades em função de variáveis organizacionais do tipo que mencionamos. Com poucas exceções, a tentativa de ter os sistemas operacionais comandados pelas secretarias ficou no texto da lei. Os órgãos autônomos, neles agrupados, continuaram gozando de grande liberdade de ação, fixando suas políticas, administrando seus recursos, contratando seu pessoal pelo regime CLT. Representam, na verdade, focos de interesses diversos sendo algumas dessas organizações mais sensíveis ao ambiente externo do estado do que ao interno. Têm conexões com as organizações matrizes de nível federal, ou similares de outros estados. Muitas delas atuam em áreas onde as decisões e políticas básicas escapam à alçada estadual. Nada desprezíveis são vinculações do tipo profissional. Uma organização como o DNER, por exemplo, tem padrões e "paradigmas" compartilhados com organizações similares em outros estados, todas elas de alguma forma afiliadas no DNER e dependentes dos padrões e normas dele emanadas. As origens organizacionais são, também, extremamente importantes, dando ocasião a situações curiosas. O Sistema Operacional de Indústria e Comércio, por exemplo, tem, entre seus órgãos vinculados, o Instituto de Desenvolvimento Industrial (INDI), na verdade com fortes vínculos formais e informais com sua instituição-matriz, a Cemig, cabeça, contudo, de outro sistema operacional: o de energia.

Ao se ater, portanto, como regra, aos contados com as assessorias de planejamento e coordenação das secretarias, a agência central de planejamento não chegaria, na maioria dos casos, a ter acesso a muitas das coisas importantes feitas pelo setor público estadual. Refletindo a fraqueza das secretarias no comando das empresas, autarquias e fundações, as APCs pouco influíram, de fato, na maioria dos casos, nas políticas da chamada administração indireta.

Outro ponto característico da experiência mineira recente, sem ser contudo nota idiossincrática da política estadual, foi o conflito entre a Fazenda e o Planejamento. Mais do que entechado das personalidades à frente das duas pastas, como muitos observadores tenderam a encará-lo, tal conflito teve raízes na própria estrutura de organização pública. Faz parte dessa estrutura, na gestão dos assuntos econômico-financeiros, particularmente na situação de maior incerteza do ambiente subdesenvolvido, ter os dois princípios — o de buscar o equilíbrio de caixa e o de buscar gastos maiores (sobretudo de investimentos) — encarnados na estrutura do setor público pelos dois tipos de órgãos. No caso em tela, o conflito institucional foi ganho pela Fazenda, que praticamente ignorou os planos formulados pela Secretaria de Planejamento, tendo-se engajado em amplo programa de

reformas fazendárias, através da instituição do *caixa único*, da consolidação da dívida pública, do rígido controle das despesas e da fixação de quotas para os gastos das secretarias. Na verdade, tal política levou à obtenção de excedentes, que deram ao órgão fazendário novos graus de liberdade na política de investimentos, feitos, contudo, mais de acordo com uma agenda própria e oportunidades conjunturais do que com as diretrizes do Plano Mineiro, então em vigor.

Pode-se alegar que tal conflito não existiria caso Planejamento e Fazenda estivessem agrupados num mesmo órgão — uma Secretaria da Economia — e o planejamento tivesse a prioridade, entre coisas pelo controle do orçamento. Para que tal experiência tenha bom êxito, deverá evitar a reação de *vamos todos ao tesouro*. Deverá haver, dentro da própria instituição, alguma divisão de papéis, de modo que algum departamento forte encarne a preocupação de evitar o déficit. Nas conjunturas de prosperidade, com arrecadação ascendente, a conciliação dos dois princípios será mais fácil. Nas outras situações, sob pena de grandes dificuldades, dever-se-á reforçar o princípio fazendário.

Dois pontos serão aqui mencionados para encerrar a discussão da viabilidade administrativa do planejamento compreensivo. O primeiro deles já foi antecipado quando falamos da realidade do setor público, com suas estruturas reais de poder. Tal visão deve ser complementada pela idéia de territorialidade das organizações. Cada organização, na medida em que sobrevive, define uma esfera de competência própria, um espaço seu onde é sensível a invasões e ingerências.⁷ A idéia de planejamento compreensivo, da perspectiva organizacional, implica justamente nessa invasão e ingerência formalmente legitimada. É este o ponto crítico do planejamento, mesmo que teoricamente o órgão central dele incumbido consiga persuadir as demais agências da importância de seu papel e da limitação de suas atribuições.

O segundo ponto foi, também, antevisto quando falamos da tensão entre a necessidade centralizante, postulada pelo planejamento compreensivo, e a estratégia descentralizante, requerida pela desburocratização, *agilização* e dinamização da máquina, para lograr eficiência e eficácia na busca do mesmo fim que o planejamento se propõe. Tocamos, aqui, no problema maior da teoria da administração: não há, propriamente, *princípios*, senão que provérbios, como proposto por Simon em clássico artigo.⁸ Nenhuma solução administrativa oferece apenas vantagens. Ganha-se algo e algo se perde. A resolução dos *trade-offs* entre os requisitos conflitantes de centralização e descentralização, por exemplo, deve depender da conjuntura, da fase do ciclo de desenvolvimento em que a sociedade se encontra e das exigências do momento (políticas, entre outras). Os proponentes do planejamento compreensivo parecem não se ter ainda dado conta desse tipo de conflito.

⁷ A noção de *territorialidade organizacional* é apresentada por Downs. Anthony. *Inside bureaucracy*, Boston, Little, Brown, and Co., 1967, cap. XVII.

⁸ Trata-se de *The proverbs of administration*, *Public Administration Review*, vol. 6, p. 53-67, 1946.

Os grandes riscos de adesão ao planejamento compreensivo, na realidade da organização pública no país subdesenvolvido, são portanto:

a) a sedução do ritualismo do planejamento, marcado pela ilusão de planejar, pelo contentamento com o fluxo de papéis para cima e para baixo, ao longo da hierarquia burocrática, com a massa de relatórios e de pedidos de informações e dados aos órgãos setoriais; a prática de diluição de responsabilidades decisórias setoriais através das exigências formais de ordenação, de discussões em colegiados, de numerosas assinaturas em qualquer autorização; a crença exagerada na formulação de volumosos, mas pouco significativos, orçamentos e programas pluriênicos (quando a realidade do orçamento anual é ainda precária); a convivência não-reconhecida da centralização vazia, que faz as decisões se arrastarem, e da descentralização abusiva, como defesa contra aquela, mas causadora de ação pública disparatada;

b) a rigidez e pouca disposição de aprender com a realidade; o planejamento é aceito como antídoto mágico. Seu fracasso é sempre descartado com a alegação de que de fato ainda não foi verdadeiramente implantado, de que não houve as condições para seu êxito, tais como o controle do orçamento, o poder sobre toda a máquina pública, a necessária autoridade de coordenação, enfim, a onipotência, do órgão planejador;⁹

c) como consequência dos dois pontos anteriores, os planejadores se perdem na formalidade e no acidental e deixam escapar reais oportunidades de intervir criativamente no essencial, em pontos estratégicos, em vazios que demandam ser preenchidos para dinamizar o processo de desenvolvimento.

3. Resgatando o planejamento

É conhecida a deformação profissional dos cientistas sociais na análise de experiências de atuação deliberada. Ao se deixarem fascinar pelos efeitos não-antecipados, pelas funções latentes, pelo desvio não-reconhecido da busca das metas oficiais para outras, se descartam com ligeireza do problema de como, então, obter os fins não-logrados pela estrutura analisada, se esses fins são dignos de adesão. Tem havido, contudo, esforço de superar essa deformação e de tentar aplicar o conhecimento *para* alguma coisa (*knowledge for what* no expressivo título do livro de Lynd)¹⁰ e de não abandonar a perspectiva normativa. Algumas orientações no novo

⁹ Negar a realidade que contradiz a crença grupal é reação conhecida dos psicólogos sociais. Estudo clássico para testar as hipóteses da teoria da *dissonância cognitiva* mostrou que, ao fracassar a profecia do fim do mundo — com data certa — um grupo de fiéis em vez de renegar credo e seita mostrou-se mais solidamente agarrado a eles do que anteriormente. Veja Festinger, Leon et. alli. *When prophecy fails*, New York, Harper & Row, 1964.

¹⁰ Lynd, Robert. *Knowledge for what*, Princeton University Press, 1939.

estudo de *políticas públicas* (*public policy*) são bem ilustrativas da nova atitude.¹¹

Na seção anterior, procuramos mostrar as numerosas dificuldades antepostas à tentativa de planejar compreensivamente. Significa isto ver todo planejamento como impossível e aderir às proposições do incrementalismo, ou seja, abandonar o esforço de coordenar ações no centro, examinar apenas algumas alternativas, melhorar por pequenos incrementos, confiar na grita dos diversos atores como melhor instrumento de atender ao interesse geral, entre outras proposições?

Uma das experiências mais interessantes na administração pública é a de observar como atuam organizações dinâmicas. Começam por definir um fim preciso, operacional, e por mobilizar recursos para atingi-lo. Na busca do objetivo, vão percebendo interdependência, complementaridades com outros objetivos, perseguidos por organizações vizinhas, ou ainda não-atendidos. A organização é, então, levada a articular-se com outras, ou então busca preencher, ela própria, os vazios, pela criação de um departamento especializado na nova atividade ou geração de alguma organização subsidiária. Com o tempo, crescendo seus recursos, sua ação passa a ter maior repercussão no ambiente. Novas interdependências se configuram e novas complementaridades são identificadas. A organização pode continuar a expandir-se, seja tornando-se ela própria multifuncional ou transformando-se em geratriz de subsidiárias, seja passando a expressar demandas a outras organizações e à máquina pública de modo geral, para que novas atividades sejam empreendidas, novos investimentos feitos, novas infra-estruturas construídas. O que ocorre, na verdade, é um movimento do simples para o complexo, uma germinação ou irradiação, de forma que interdependências e complementaridades não-atendidas passam, aos poucos, a figurar na agenda decisória. Dá-se, pois, esforço concreto de coordenação e movimento em direção ao compreensivo, que não é, assim, ponto de partida ou instrumento, mas resultado de um processo dinâmico, que segue trajetória própria, não-pensada, ao menos nos pormenores, no gabinete do planejador central.

Não é preciso, pois, que o planejador central sofra vertigens ao pensar que, se a agência central não cuidar, no plano e na sua implementação, de *todas* as interdependências, traduzidas na matriz *insumo-produto*, nos programas e projetos deduzidos das grandes diretrizes, a alternativa seja o

¹¹ Assim é que Lindblom não apenas se limita a criticar o modelo racional ou sinótico de decisão, mas pretende — não nos compete, julgar com quanta convicção — seja o *incrementalismo desarticulado* mais do que descrição do que acontece na máquina pública. Quer constitua, também, norma ou prescrição. Que se faça ou se use como estratégia o que normalmente se faz, pois assim é que de fato se lograrão os objetivos com os menores custos e com maior eficácia, respeitando, ao mesmo tempo, os valores democráticos e a lógica da realidade política e organizacional. A orientação prescritiva, tradicional na disciplina econômica, tem ganhado terreno na sociologia e na ciência política empírica. Marco recente foi o livro de Etzioni, Amitai. *The active society: a theory of societal and political processes*, New York: The Free Press, 1968. Importante, também, o livro de Dror, Yehezkel. *Public policymaking reexamined*, Scranton, Penn: Chandler Publishing Company, 1968.

vazio ou o caos. Nem todos os determinismos e mecanismos reais do ambiente organizacional e extra-organizacional são negativos ou destruidores. Nem só os planejadores centrais são talentosos ou sabem das coisas. Aliás, a filosofia do planejador compreensivista é paradoxal. Por uma parte, tem verdadeiro horror ao desequilíbrio, e não confia na capacidade e nos talentos espalhados na máquina pública, pelos vários centros de decisão, para resolver dificuldades quando elas se configuram. Nessa visão, é preciso impedir desajustes, tensões e desequilíbrios a todo custo, senão — é o que se pensa — o desenvolvimento é paralisado. Mas a capacidade e o talento — para não falar dos recursos — que essa operação maciça de desenvolvimento equilibrado exige, no ataque de várias frentes simultaneamente, é muito maior do que o que qualquer sociedade, mesmo desenvolvida, possa oferecer.

Há, portanto, focos dinâmicos de integração e planejamento na máquina pública à revelia ou independentes do planejamento centralizado e compreensivo. Esses focos mostram, por um lado, dar-se atenção espontaneamente às interdependências e complementaridades e, por outro, irem as organizações dinâmicas, na sua própria expansão, disseminando racionalidade no ambiente, sem precisão de um *cérebro* organizacional que *tudo* tenha que antever.

Será necessário, contudo, esforço além do que acontece nesses núcleos expansivos de planejamento, coordenação e racionalidade? Sem dúvida que sim.

Em primeiro lugar, a verificação acima feita dos núcleos expansivos vai além da prescrição atomizada, *disjointed*, do incrementalismo: há, nos agentes concretos, a nostalgia do compreensivo, que buscam obter com maior ou menor êxito. Mas assim como nessa germinação e crescimento se atina com interdependências e complementaridades, há outras já conhecidas ou que é estratégico antecipar. Certos efeitos futuros podem prever-se com grande probabilidade, e sua obtenção ou correção pode requerer ações de demorada maturação, investimentos maciços e indivisíveis, que é preciso começar hoje para que possam operar no tempo oportuno. Nas áreas em que isso ocorre, e em que um esforço antecipador e coordenador não requeira mais capacidade do que a máquina pública pode oferecer no presente, é importante a ação planejadora central.¹²

¹² Exemplos relevantes vêm do planejamento urbano. Muitos elementos há na vida urbana em que "um enfoque incremental ou competitivo mostrou-se desastroso" e em que "nossa crescente capacidade de planejar efetivamente representa a maneira mais razoável de agir, com a maior probabilidade de êxito". Aqui se incluem, por exemplo, os transportes de massa, o controle da poluição atmosférica, do tráfego terrestre e aéreo, o abastecimento de água e em geral outros serviços que requeiram *lead times* longos, esforços de desenvolvimento em grande escala, cooperação confiável e coordenação predizível. "Like pregnancy, some public, decisions involving large systems of highly interdependent parts have an essential 'to be or not to be' quality, to be embarked on totally or not at all. For these, incrementalism and 'partisan mutual adjustment' can prove abortive." Fagin, Henry. The evolving philosophy of urban planning. In: Schnore, Leo F. & Fagin, Henry. *Urban research and policy planning, Urban Affairs Review*, Beverly Hills, Cal., Sage Publications, Inc., v. 1, 1967, p. 309-28, citações das p. 319-20.

Em segundo lugar, é preciso (como o fazem, aliás, os planejadores compreensivistas) pensar no desenvolvimento como processo e resultado difícil, que requer ação inteligente e estratégica. É preciso, em algum ponto da máquina pública, colocar a incumbência de examinar e perscrutar o processo de desenvolvimento e sua direção. Não precisa, contudo, supor-se onisciência, conhecimento perfeito de interdependências, exame de todas as alternativas, avaliação de todas as conseqüências e escolha da melhor alternativa entre todas. Métodos qualitativos, intuição, painéis com generalistas ou especialistas, podem ser usados. Sua função é a de orientar decisões maiores, opções mais amplas, do tipo que Amitai Etzioni chama *contextuantes*, ou seja, que dão o marco de referência para as decisões menores, incrementais, ou para as expansões e germinações espontâneas de planejamento, coordenação e racionalidade.¹³ Que Estado, mesmo conduzido por fanáticos adeptos do mais extremado *laissez-faire*, deixará de tomar decisões fundamentais sobre defesa externa, quando atacado, sobre a proteção de recursos naturais em processo de depredação e esgotamento, ou sobre fontes alternativas de energia quando diante de uma crise aguda? Nada mais natural do que a orientação desse tipo de decisões caber ao órgão central de planejamento.

Em terceiro lugar, a meta de um estado equilibrado futuro, imagem que a ação deliberada persegue, não implica, como o querem os compreensivistas, em uma estratégia equilibrada, um processo simétrico de combate em várias frentes simultâneas. Não quer dizer que se abandone toda estratégia ou esforço deliberado do setor público e de sua liderança decisória central. Tal esforço deve assentar-se numa visão substantiva do processo de desenvolvimento, que permita selecionar os pontos estratégicos, as áreas onde a intervenção é precisa e os vazios onde o planejamento deve entrar porque haja potencial de multiplicação de efeitos de crescimento ainda não explorados. A visão substantiva deve levar, também, a uma metodologia e estratégia que saiba discernir as leis operantes na realidade e capitalizá-las em proveito do desenvolvimento. Tomando o planejamento urbano como exemplo: se certo tipo de bens tem como consumidores potenciais toda a população de uma cidade e, por isso, os que com eles negociam tendem a instalar-se no centro, por que pretender o urbanista localizar tal atividade em ponto periférico? Se esquinas, quarteirões, numerosos caminhos alternativos entre dois pontos da cidade têm funções importantes na sociabilidade urbana, porque suprimi-los em nome de uma abstrata funcionalidade planejada em lugar de reforçá-los como meios de implantar um plano? Da mesma forma, porque não agir da mesma forma no que diz respeito ao desenvolvimento econômico e social é inútil, e até mesmo suicida, supor que a economia e a sociedade sejam um meio amorfo, a que a ação planejada possa ou deva dar a forma que quiser, ou que todos os mecanismos e leis que apresentam sejam inúteis ou nocivos e devam ser totalmente coarctados. Outras considerações postas de lado, isso exigiria máquina

¹³ Veja Etzioni. op. cit., p. 288.

pública tão perfeita, recursos humanos tão excelentes, legislação tão harmoniosa e bem aplicada, que já é suficiente para ver a utopia da proposição.

A nosso ver, ainda que não imune à crítica, a colocação de Hirschamn sobre o desenvolvimento desequilibrado como estratégia deliberada vai precisamente ao ponto para o qual estamos chamando a atenção. Os desequilíbrios têm o dom de despertar a atenção para as ações corretivas necessárias. Por que, então, dada a escassez de recursos, de informações e de talento decisório, própria do subdesenvolvimento, não usar os desequilíbrios, e não promover, conscientemente, outros, para saber, com precisão e certeza, onde investir e onde atuar, sem dispensar esforços e recursos? Não estamos propondo que se compre, acriticamente, o produto hirschmaniano, mas nos parece inegável que a direção da caminhada que ele aponta esteja certa.

Se há, portanto, uma conclusão a reter, é esta: a de que a visão comportamental da máquina pública (a apreensão de como as coisas acontecem) não deve visar apenas à crítica devastadora, fonte de ceticismo e paralisia da ação. O planejador deve ter a flexibilidade e engenhosidade para saber capitalizar as tendências e comportamento reais na obtenção do futuro desejado.

Algumas derivações práticas para o planejamento seriam as seguintes: a) o abandono do esforço auto-enganador de controlar tudo, a recusa da vertigem de que, sem controle e coordenação central, haverá o caos, a queda no vazio;

b) a aceitação de que há entidades dinâmicas, núcleos reais de poder na máquina pública, onde o planejamento tende a surgir como necessidade da própria ação. Em lugar de lutar contra a tendência, capitalizá-la positivamente, premiando o esforço aglutinador e incentivando, quando se vir como importante, a consideração das repercussões e externalidades ignoradas;

c) a busca de áreas não ativadas e a promoção de programas novos, mobilizando recursos e forçando, pelos incentivos, a integração dos demais agentes na ação concertada. Trata-se de coordenação ativa, puxando os setores, em lugar de passiva, controlando e supervisionando apenas. O planejamento deve, também, inovar, promovendo atividades até aqui não — existentes, ou aplutar ações dispersas em combinações originais;

d) a difusão, na máquina pública, da filosofia do *experimental* e do *piloto*, para que se abandone o vexo das reformas abrangentes, dos programas com numerosas frentes simultâneas de ação, cujas dificuldades de implantação não são conhecidas e levam a perder-se, irremediavelmente, idéias em princípio boas. Pequenos projetos, às vezes não muito visíveis, em lugar dos projetos grandiosos, têm aqui seu lugar. Valem como hipóteses cuja falsificação, porque são pequenos, não acarreta grandes prejuízos nem irreparáveis danos. O exemplo deve começar do próprio órgão planejador;¹⁴

e) o uso estratégico de incentivos no processo orçamentário, infundindo-lhe maior certeza, que leve a maior confiabilidade e justifique quinhões

¹⁴ Veja as interessantes sugestões de Caiden & Wildavsky, op. cit., p. 308-15.

maiores do bolo nas próximas vezes. Em lugar de pretender logo um orçamento plurianual fidedigno, incentivar os agentes a melhorar a orçamentação de curto prazo, dando-lhes certeza de que orçamentação honesta compensa. Orçamento para prazos mais longos devem ser construídos sobre sólidas bases de curto prazo.¹⁵

DIAPOSITIVOS DA UNESCO PARA EDUCAÇÃO ARTÍSTICA

Uma coleção de **slides** que ilustra as concepções e os métodos atuais de ensino artístico. Cada série contém 30 **slides** e um livreto onde são encontrados textos explicativos sobre cada foto e uma introdução geral ao assunto tratado pela série.

Séries:

1. Brincar, explorar, perceber, criar.
2. O adolescente e a arte em três dimensões.
3. O despertar do interesse visual e plástico na educação artística.
4. A arte das crianças do Japão.
5. Desenho industrial.
6. A arquitetura moderna no mundo.
7. As cartas gráficas a serviço da informação visual no mundo.
8. A arte das crianças africanas.
9. A arte das crianças da América Latina.

A venda nas livrarias da Fundação Getúlio Vargas,
representante da Unesco no Brasil.

¹⁵ Idem, p. 315-22.

O MUNICÍPIO COMO SISTEMA POLÍTICO

Ana Maria Brasileiro

O município como sistema político, constitui-se ao mesmo tempo em estudo do governo local e em uma contribuição para o conhecimento da realidade brasileira.

Na primeira parte do livro encontra-se visão global do município brasileiro, partindo-se do enfoque jurídico-histórico para um estudo sob a ótica sistêmica. Enfatiza-se naturalmente o município típico e situa-se, embora rapidamente, o problema das grandes metrópoles.

Na segunda parte, a autora analisa e compara municípios do Estado do Rio de Janeiro. Embora não tenha o objetivo de estender as conclusões obtidas nesta pesquisa a todo o território nacional, algumas de suas ilações têm caráter geral e o modelo que se depreende do trabalho será de utilidade para quem pretenda aplicar tal tipo de estudo em outras regiões do País.

À venda nas livrarias

Pedidos para **Editora da Fundação Getulio Vargas**

Praia de Botafogo, 188 — CP 9.052 — ZC-02