

Termos e definições críticos em planejamento

ANTONIO C. ALLEM*

1. Introdução

Hipóteses são parte legítima do conhecimento científico, desde que sejam testadas, ainda que isto aconteça em futuro imprevisível (Popper, 1982). De um certo modo, isto se relaciona com o “juízo de valor” da sociologia weberiana (Aron, 1967:194), ou seja, uma explicação se mantém até que outra mais adequada apareça para substituí-la. Em outras palavras, o que deve prevalecer é a busca da verdade e a exatidão e rigor científicos.

Em todo este documento, prestamos estrita observância à orientação precípua de Pareto (1935:64), elaborada mentalmente em 1897 e publicada em Roma em 1916, de que “existe tão-somente uma única ‘coisa’ e, portanto, palavras não apresentam qualquer importância para nós”. Este ponto de vista basilar foi usado à semelhança de metodologia, à medida que debates iam-se descortinando no texto. A adoção do princípio paretiano deve-se, entre outras razões, à sua famosa frase: “chamemos a água pelo nome água ou *lavoisier*, isto deixa a substância exatamente como ela o é”. Consideramos estes argumentos como fundações primordiais da moderna epistemologia inquisitiva científica. A concepção paretiana da “coisa” indivisível funde-se naturalmente, na esfera do conhecimento científico, com a noção kantiana de “objetos-como-coisas-em-si-próprias”, isto é, somente propriedades podem ser inferidas de objetos ou sujeitos estáticos, nem intenções (a mente em ação) nem desdobramentos (a possibilidade de um fruto cair por ação da gravidade), um quadro radicalmente diferente daquele apresentado por Kant para “objetos-como-fenômenos”, isto é, ações ou movimentos de objetos/sujeitos que permitam apreciação ou julgamento de resultados

* PhD e pesquisador III da Embrapa.

por vir (Allem, 1991). Estas concepções sócio-filosóficas serviram de embasamento para argumentações desenvolvidas ao longo do texto.

A necessidade de planejar, ou seja, a antevisão de criação ou modificação de realidade, incorporou-se à vida moderna. Observa-se, contudo, uma ampla discrepância entre autores e usuários sobre quais são as figuras de planejamento essenciais na composição de textos, discrepância esta aumentada quando se progride para a fase de conceituação de termos. Esta contribuição visa a oferecer elementos que ajudem a atingir um consenso na área e a esvaziar a incursão extemporânea e subjetiva em planejamento, através de uma avaliação rigorosa de termos e definições críticos.

A finalidade da comunicação é dupla: clarificar termos e definições como figuras auxiliares em planejamento; alertar para a existência real de termos que encontram aplicação crucial em planejamento. Acreditamos que a comunicação possa encontrar aplicação em variados instrumentos, tais como: plano estratégico de organização, plano diretor de organismo, regimento interno de organismo, plano diretor de pesquisa, projeto científico e programa social.

2. Materiais e métodos

Os resultados apresentados refletem recurso à filosofia (“análise de proposições”), lógica (“estudo de inferências”) e fenomenologia (“percepção subjetiva”). Conclusões inferidas derivaram de uma ou mais premissas. Uma inferência dedutiva deve apresentar uma conclusão verdadeira, baseada em premissas anteriores verdadeiras, e por isto não pode ser refutada (silogismo). Este tipo de seqüenciamento lógico foi importante para a construção do texto.

A teoria crítica (Popper, 1982; Bullock & Stallybrass, 1982; Honderich, 1995) contribuiu com a análise lingüística. Esta técnica, a análise seqüencial crítica de sentenças em blocos estanques individuais, revelou que sentenças tidas por corretas incorrem, freqüentemente, em três defeitos principais: elas são incompletas; elas são errôneas; elas não têm sentido. Estes problemas foram enfrentados no texto e, espera-se, saneados.

A visão de Pareto (1935) de que a entidade abstrata ou concreta, como fenômeno, é una, e equivale à existência de uma só “coisa”, foi decisiva para a visualização de figuras-chave em planejamento. Seu exemplo, ao ignorar palavras assemelhadas, foi fundamental na compreensão de que termos (palavras) distintos aplicados à mesma “coisa” não constituem entrave sério ao planejamento porque a conceituação (definição) subsequente do que se tem em mente unificará termos diferentes aplicados à mesma “coisa”. Ao mesmo tempo que desenfatura a importância de palavras (nomes) e enfatiza a existência de “coisas”, Pareto afirma que termos e definições são universos distintos, existem duas “coisas”, concepção esta comprovada em vários glossários que definem, mas omitem menção ao primeiro universo, o termo (termo e definição são equivocadamente tomados como um único universo).

O estudo é empírico-dedutivo. Com base nesta metodologia, inferimos três figuras-chave obrigatórias, interpretadas como formando a espinha dorsal de planejamento: objetivo, diretriz e estratégia. Uma quarta figura importante em planejamento, meta, não foi considerada figura-chave, porque sua participação em planejamento é facultativa.

3. Resultados

Modelo de estrutura de planejamento

- ▼ Na elaboração de planejamento,¹ análise diagnóstica prévia identifica a existência de problemáticas.²
- ▼ Organismo é criado para solucionar limitantes, identificados na problemática. A criação do organismo é o efeito (conseqüência) de uma causa, o organismo surge como resposta à causa.³
- ▼ A criação do organismo confere-lhe naturalmente o exercício de uma missão⁴ e a competência,⁵ de fato ou de direito, de pronunciar-se, opinar, legislar, normatizar ou assessorar sobre matéria específica.

¹ *Planejamento*, segundo o *Dicionário Aurélio* (Ferreira, 1975), é a “elaboração, por etapas, de planos e programas com objetivos definidos”. O conceito é insuficiente porque planejamento decorre da necessidade de criar ou modificar realidades, caracterizadas por pontos de estrangulamento ou restritivos. Planejamento nasce após a verificação de problemáticas. Conceito mais apropriado seria: “elaboração de plano(s) com objetivos específicos para anular problemáticas, através de ações seqüenciais corretivas”.

² *Problemática* é sempre uma situação restritiva e limitante que se interpõe ao quadro ideal de perfeição, concebido pela mente. O nível de complexidade da problemática, seu caráter uni ou multifacetado e o que já foi feito no passado para corrigi-la irão determinar o prazo menor ou maior para sua resolução.

³ *Causalidade* é a relação entre dois eventos ou estados de coisas, em que um origina o outro ou o produz.

⁴ *Missão* é a frase-síntese que expressa a incumbência do organismo e nela devem constar, explícitos ou implícitos, os motivos que justificaram a criação do organismo. Compreende o que abarcar, o que fazer, com que finalidade, para quem e objetivando o quê. O conceito de missão deve ser o mais sucinto e econômico possível, pois é o comprometimento formal do organismo para com a sociedade. De fundamental importância, a definição de missão deve progredir da parte para o todo, sendo, na prática, um exercício de lógica, em que a premissa posterior só pode ser proposta após ter-se a premissa anterior solidamente amparada.

⁵ *Competência* é a delegação concedida por lei a indivíduo ou organismo para trabalhar e expedir matéria específica aos três poderes, em escala municipal, estadual ou federal. No nível da organização de trabalho, isto se dá através de portarias ou deliberações de valor estritamente interno, em reconhecimento à divisão social do trabalho dentro da própria instituição.

- ▼ O conjunto missão + competência determina o caráter singular e a identidade⁶ do organismo.
- ▼ O âmbito da missão dependerá do escopo⁷ traçado para o organismo.
- ▼ Definido o escopo, evidenciam-se providências⁸ que precisam ser tomadas.
- ▼ Definidas as providências a adotar para a correção de problemática, despontam objetivos⁹ e metas.¹⁰
- ▼ A execução de objetivos e metas dá-se através de ações.¹¹

⁶ *Identidade* é a distinção do organismo entre os pares. A missão poderá, eventualmente, sobrepor-se àquela de congêneres. A competência, porém, não poderá sobrepor-se àquela de outros, sob pena de comprometer-se a identidade. Afirmar que “o conjunto missão + objetivos determina a identidade e diferenciação do organismo entre seus pares” está errada. A competência, por ser de âmbito fechado e exclusivo, estabelece a identidade. Aberto a congêneres estão missão, objetivos e metas.

⁷ *Escopo* é o universo de atuação do organismo, seus limites de atuação, sua matéria-prima, os produtos e assuntos com os quais vai trabalhar.

⁸ *Providência* é a medida necessária para a reversão de um quadro de problemática ou carência diagnosticadas, através da ativação de atividades (ações) corretivas. O desencadear de providências ativa a missão. Em ciência, as atividades abrangem grande área do conhecimento (exemplo: agronomia), disciplinas (exemplo: fitopatologia) e linhas (temas) de pesquisa (exemplo: classificação de patógenos de culturas), que refletem as oportunidades a serem exploradas pela imaginação e se traduzem pela criação de um projeto; o número de especialidades (disciplinas) constantes deste último geralmente equivale a seus objetivos específicos. Em administração, as atividades relacionam-se de imediato com objetivos e metas.

⁹ *Objetivo* é a intenção de produzir algo novo, criando uma realidade ou modificando uma preexistente. Objetivos podem ser gerais ou específicos. Objetivo geral é fracamente enunciado, genérico, vago, soando mais como uma declaração de comprometimento, gerando freqüentemente dúvidas de como implementá-lo materialmente; por tudo isto, o objetivo geral pode, eventualmente, equivaler à meta (veja seção 4). Objetivo específico é particularizado, claro, restrito, atingível, mensurável, bem visualizado, concreto e sem margem a dúvidas de como operacionalizá-lo. Normalmente, tanto em ciência quanto em administração, ensejará a criação de projeto, tendo este, antes, se baseado nos objetivos gerais, como inspiradores de ações por desenvolver.

¹⁰ *Meta* é a previsão ou antecipação do porvir de nova realidade. Esta nova realidade dependerá da conclusão do objetivo. A meta é um sucedâneo do objetivo. A meta, como o objetivo, exprime um propósito ou desejo, mas somente acontecerá se o objetivo for cumprido. De fundamental importância é compreender que a meta está situada, temporal e espacialmente, adiante do objetivo, ou seja, algo terá de acontecer antes para que se possa aferir se a meta também foi cumprida. A meta é aferida com base nos resultados obtidos pela execução do objetivo. A meta é uma extrapolação, uma projeção que se permite fazer, prenunciando o futuro, sempre na dependência daquilo conseguido com a realização do objetivo. A meta surge como uma expectativa, derivada daquilo enunciado implícita ou explicitamente no próprio objetivo. A meta permite a inserção de “e assim, e com isso, etc.” para distingui-la de outras figuras de planejamento. A meta é freqüentemente associada a um parâmetro temporal (exemplo: “Nossa meta é completar o inventário até o ano de 2005”). Somente figuradamente isto está correto, uma vez que “meta”, aqui, pode ser substituído por “estimativa”, “idéia”. A estipulação do ano é tão-somente a estipulação de prazo, expressando com a dimensão temporal o grau de dificuldade antevisto para a operacionalização e o cumprimento do objetivo.

¹¹ *Ação* é o processo volitivo de transformação que decorre da vontade de um agente e que leva à criação ou modificação de realidade abstrata ou material.

- ▼ Ações são operacionalizadas através de duas figuras de planejamento, diretrizes¹² e estratégias.¹³
- ▼ A avaliação¹⁴ acontece com a apresentação de resultados.

4. Discussão e conclusões

Termos e definições

Um dos principais fatores responsáveis pela redação subjetiva em planejamento, gerando dificuldades de entendimento, é a ausência de conceituação dos termos usados no próprio documento. A prática de presumir que esta é matéria dominada pelo usuário é equivocada e dificulta a obtenção de consenso, porque não se visualiza com clareza aquilo argumentado. É importante que o usuário perceba a existência daquilo com que se trabalha e que se quer propor. Com o uso de definições científicas, encerra-se este tipo de subjetivismo, prejudicial em planejamento. Por exemplo, é relativamente comum encontrar a situação apresentada no quadro 1.

Quadro 1	
Exemplo de divergência de terminologia entre autores	
Autor 1	Autor 2
Coisa 1	Objetivo=Meta
Coisa 2	Resultado a alcançar=Resultado esperado
	Objetivo
	Meta

¹² *Diretriz* (diretiva) é o conjunto de instruções que normatiza a fase de planejamento que antecede a ação. Atua no sentido de normatizar as instruções que implementarão o objetivo. São as normas de procedimento, disciplinando a matéria e não dando margem ao improvisado. É a normatização da empreitada. São medidas pertencentes à fase de planificação e de preparação, publicadas sob a forma de diretivas, organizando os diversos preparativos para facilitar a ação que se seguirá.

¹³ *Estratégia* é a arte, talento ou capacidade de aplicar recursos materiais e humanos para a consecução do objetivo explicitado na diretriz. É a arte de explorar condições favoráveis e otimizá-las, atingindo o objetivo a custo menor. É a arte de explorar condições desfavoráveis e ainda assim cumprir o objetivo, através da improvisação ou do oportunismo. É a racionalização de esforços e logística no sentido de otimizar a aplicação dos recursos disponíveis. A estratégia aplica e faz acontecer aquilo expresso na diretriz, é a verdadeira fabricante de realidade, especificando como, onde, quando, quantos etc. serão necessários para materializar a ação. Em ciência e administração, diretrizes e estratégias geralmente corresponderão, respectivamente, a materiais e métodos. Estratégia admite dois sentidos principais e clássicos: plano e vitória. Exemplo: o general ou treinador vitorioso é sempre dito um grande estrategista, significando que soube utilizar com maestria os recursos que o levaram à consagração.

¹⁴ *A avaliação de desempenho* medirá o percentual de realização conseguido com a execução do objetivo. Na prática, são os resultados atingidos. De relevância, a meta tem de aguardar a apresentação dos resultados para poder, por sua vez, ser também avaliada quanto à sua expectativa original, isto é, apreciar-se o nível atingido pela nova realidade vigente.

O quadro 1 valida a conclusão de que a importância de palavras (termos) é relativa; sem prejuízo da verdade, uma mesma “coisa” admite mais de um nome. Contudo, uma vez que a “coisa” é uma, a mesma admite uma única definição, padronizadora, convergente e unificadora. O resultado é a sinonimização de vários termos aplicados à mesma “coisa”, conforme demonstrado.

Sobre a fluidez de objetivos gerais para metas e vice-versa

Na definição de objetivos gerais e metas prevalece um quadro contínuo, sem maiores referenciais entre os limites de um e outro, onde a atenção deve ser redobrada para se perceber onde cessa o domínio de um e começa o do outro. Objetivos específicos não causam esta situação de dificuldade, pois são facilmente individualizáveis. O cenário complica-se se o objetivo é geral, quando então, dependendo da ordem de construção da sentença, o objetivo geral de um contexto poderá ser meta de outro (quadro 2).

Quadro 2

Exemplos de objetivo geral transformado em meta, conforme a proposta da sentença

1. Nosso objetivo (geral) é terminar a guerra na Europa até o final de 1943.
2. Nosso objetivo (geral) é derrotar o II Exército inimigo para (=meta) concluir a guerra na Europa até o final de 1943. (=O objetivo geral do exemplo 1 transformou-se em meta no exemplo 2.)

Sobre a importância da distinção de categorias em objetivos gerais

A conveniência de reconhecer classes distintas de objetivos gerais em planejamento é prática relativamente comum, mas de mérito duvidoso. Divisão comum em textos administrativos é a seguinte:

- ▼ objetivos básicos (“ter uma administração eficiente; ter suficiência de recursos financeiros”);
- ▼ objetivos-meio (“criar uma ouvidoria para usuários; fomentar pesquisa de tecnologia de ponta”);
- ▼ objetivos-fim (“manter interação estreita com o usuário; melhorar a qualidade dos serviços prestados”).

Questiona-se a relevância desta subdivisão de objetivos gerais, uma vez que vários deles são de nível elementar. A relevância de um objetivo geral pode ser aferida através de dois indicadores:

- ▼ O objetivo enunciado serviria como exposição de motivos e justificativa para a aprovação de algo?
- ▼ O objetivo enunciado está implícito ou explicitado na missão do organismo?

Respostas negativas para ambos os indicadores sugeriria que as três modalidades de objetivos gerais citadas são vagas e, portanto, funcionariam melhor se fossem usadas como metas.

Princípio

É comum deparar-se com textos ou pronunciamentos relativos ao funcionamento de instituição, porém colocados sob o cabeçalho de diretriz (exemplo: “Este governo se pautará pela diretriz de não importar nada do país X pelos próximos cinco anos”). A análise da intenção revela que princípio era aquilo tido em mente. Princípio é uma afirmação atinente a regras de atuação ou de procedimento; é uma norma de procedimento ou princípio normatizador de comportamento solicitado. Geralmente, princípios funcionam como fundamentos, explicando o papel exigido de algo ou de alguém como integrantes de um sistema. Diferentemente de objetivo geral, o princípio é, em geral, auto-suficiente e auto-explicativo, não permitindo a inserção da expressão “como fazer?”, típica de objetivo geral, na fase de sua operacionalização. Distinção rápida entre princípio e objetivo é atingida entendendo-se que o primeiro traduz uma declaração informativa, de opinião, enquanto o segundo traduz-se por uma declaração exortando a adoção de providência (ação).

Os cinco exemplos a seguir procuram caracterizar a idéia de princípio.

- ▼ No regime de livre iniciativa, a intervenção do Estado é apenas reguladora.
- ▼ Signatários desta carta subscrevem a intenção de ajudar a economia de países emergentes com contribuição de cota anual proporcional a seu PIB.
- ▼ A instituição trabalhará em regime de parceria apenas com instituições irmãs devidamente registradas na junta comercial do município.
- ▼ A empresa trata exclusivamente da pesquisa do agronegócio.
- ▼ A declaração de deveres para com outras espécies se inspirará na carta magna das Nações Unidas sobre direitos humanos.

Política e programa

A palavra *política* admite uma série de sentidos e é também da máxima importância em planejamento. Para os propósitos deste documento, adotamos uma definição nascida de reflexão empírico-dedutiva.

Política

“Conjunto de objetivos comuns e inter-relacionados visando solucionar uma problemática.”

Sob esta ótica, várias políticas, com atribuições diferentes, podem ser identificadas:

- ▼ política monetária [visa a] estabilizar a moeda;
- ▼ política fiscal [visa a] equilibrar receita e despesa no orçamento público;
- ▼ política de natalidade [visa a] racionalizar a taxa de nascimento;
- ▼ política de habitação [visa a] anular o déficit habitacional;
- ▼ política de saúde pública [visa a] minimizar o impacto da doença nas vidas profissional e social.

Qualquer política, em geral, estará em consonância e regida por uma série de princípios esclarecedores, mostrando a direção adotada e expressando os lemas da campanha que se pretende implantar.

Política institucional e objetivos gerais

Sob o enfoque institucional, é mister esclarecer a questão da política institucional e a interação desta com objetivos gerais de organizações. Duas questões bastante comuns no dia-a-dia de instituições são:

- ▼ Qual a política da instituição?
- ▼ Qual a política da instituição para o assunto X?

A resposta a estas indagações, colocadas principalmente pelo ecossistema externo, deve ser encontrada nos próprios objetivos gerais da instituição, que são a figura de planejamento mais adequada para responder questão tão

crucial, ou seja, explicar a necessidade de existência da instituição. Não há outra figura de planejamento que possa responder este questionamento de maneira mais satisfatória.

Para se propor a responder qual é a política da instituição, objetivos gerais devem atender aos seguintes requisitos:

- ▼ seus enunciados devem vocalizar os próprios problemas que justificaram a criação da instituição;
- ▼ os títulos dos objetivos gerais devem expressar um ideal e equivaler, em forma expandida, à missão da instituição;
- ▼ os objetivos gerais devem estar o máximo possível sintonizados com aqueles de organismos congêneres;
- ▼ os objetivos gerais têm de estar rigorosamente afinados com a fala pública e expressar esta fala em texto publicado.

Política institucional e interação social decorrente

Vimos que objetivos gerais bem formulados equivalem à política institucional do organismo. No caso particular de centro de ciência, os objetivos gerais estabelecem a política científica do organismo. Contudo, ao ensejarem demandas e parcerias, os objetivos gerais estabelecem uma interação social (demandas, parcerias, convênios, consultorias etc.) com o ecossistema externo.

Programa

Numa progressão crescente, e em caráter macro, a palavra *política* servirá de pilar para a manifestação e o surgimento de outro termo relacionado, *programa*, que pode ser definido assim: “plano de ação, composto de uma ou mais políticas”. A implementação do programa é otimizada com o recurso às quatro figuras-chave em planejamento, ou seja, objetivos, metas, diretrizes e estratégias.

Referências bibliográficas

Allen, A. C. Pleas, plights and environment. *The Environmentalist*, 11:131-43, 1991.

Aron R. Main currents in sociological thought. New York, Penguin, 1967. (v. 2: Pareto, Weber, Durkheim.)

- Bullock, A. & Stallybrass, O. *The Fontana dictionary of modern thought*. London, Fontana/Collins, 1982.
- Ferreira, A. B. de H. *Novo dicionário da língua portuguesa*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1975.
- Honderich, T. *The Oxford companion to philosophy*. Oxford, Oxford University Press, 1995.
- Pareto, V. The mind and society [Trattato di sociologia generale]. In: Livingston, A. (ed.). *Non-logical conduct*. London, Jonathan Cape, 1935. v. 1.
- Popper K. *Unended quest: an intellectual autobiography*. Glasgow, Fontana/Collins, 1982.