A PRÁTICA DE PLANEJAMENTO DENTRO DAS BUROCRACIAS PÚBLICAS: UM NOVO ENFOQUE DOS PAPÉIS DESEMPENHADOS PELOS PLANEJADORES*

Linda Maria de Pontes Gondim**

1. Introdução; 2. O caso da Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro; 3. O papel dos planejadores na Fundrem; 4. Estratégias para conseguir influência e autonomia; 5. A falta de habilidade política e organizacional dos planejadores; 6. Conclusão.

Discussão da prática de planejamento. Relacionamento planejadores-dirigentes, fator crucial para o desempenho técnico. Conceito de planejadores eficientes. Poder como meio para promover mudanças no interesse da coletividade.

Palavras-chave:
Planejadores; poder e burocracia

1. *Introdução*

Quando se considera a prática de planejamento como ela realmente acontece no dia-a-dia dos órgãos de planejamento, fica-se surpreso com a importância que os fatores burocráticos assumem para as realizações ou frustrações profissionais dos planejadores. O estudo de Baum[1] sobre aqueles que trabalham em diferentes tipos de órgãos de planejamento nos EUA mostra que as normas burocráticas de responsabilidade hierárquica e a divisão de trabalho contribuem, em grande parte, para a sensação de frustração ou falta de eficiência dos planejadores. Os resultados de um estudo de caso sobre planejadores brasileiros[2] mostram que seu relacionamento com os dirigentes dos órgãos de planejamento é um fator crítico que limita a autonomia dos planejadores e influencia seu desempenho.

As teorias sobre o planejamento, entretanto, quase não oferecem orientação sobre como os profissionais devem lidar com esses entraves burocráticos. Como afirma Balan,[3] "muitos dos que fizeram mestrado em planejamento nas últimas décadas vêm a descobrir que, para o seu trabalho, a teoria de planejamento tem rela-

* Publicado originariamente nos *Anais do XIII Encontro Anual da Anpad.* Belo Horizonte, 1989. v.3, p. 1.393-410.

** Socióloga; mestre em Planejamento Urbano pela Universidade Federal do Rio de Janeiro; doutora em Planejamento Urbano pela Universidade de Cornell (EUA); assessora técnica no Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam).

[1] Baum, H. *Planners and public expectations.* Cambridge, Massachusetts, Schenkman, 1983.

[2] Gondim, L. *Planners in the face of power:* the case of the metropolitan region of Rio de Janeiro. Tese de doutorado. Latin American Studies Program Dissertation Series, Cornell University, 1987.

[3] Balan, R. Do planning theory courses teach planning? Comments on Klosterman's "Contemporary planning theory education: results of a course survey". *Journal of Planning Education and Research,* *1*(1):12, 1981.

tivamente pouca vitalidade e interesse. Imersos na realidade cotidiana, os complicados argumentos da teoria da decisão, do planejamento transacional, da teoria da contingência e da polêmica marxista parecem remotos e irrelevantes. E, no entanto, muitos planejadores sentem que lutam numa teia amorfa de burocracia, na qual o seu papel é altamente limitado, seu trabalho pouco apreciado e sua visão e espírito são amortecidos por regras, procedimentos, protocolos e convenções sufocantes".

Embora a literatura sobre planejamento tenha demonstrado, de forma bastante convincente, a importância dos fatores políticos para a eficiência do planejamento,[4] ela tem dado pouca atenção à "política burocrática", isto é, às relações de poder dentro dos órgãos de planejamento. Os estudos das atitudes e do comportamento individual de planejadores[5] dizem muito pouco sobre como estes últimos são afetados pela dinâmica do contexto político e organizacional. Por outro lado, os estudos que situam a prática dos planejadores dentro desse contexto não levam em consideração a influência da posição hierárquica no desempenho de papéis profissionais, seja porque tais estudos só considerem a *performance* dos diretores de órgãos de planejamento,[6] analisem planejadores que ocupam posições similares ou os tratem como se fossem iguais, sem levar em conta a posição herárquica que ocupam no órgão onde estão empregados.[7] Mesmo os trabalhos que enfatizam a importância da posição funcional dos planejadores em suas relações com outras organizações ou grupos sociais não levam em conta a influência da hierarquia intra-organizacional sobre a prática do planejamento.[8]

As condições intra-organizacionais são também esquecidas pelos autores, que se preocupam especificamente com o papel dos planejadores radicais. Esses autores podem até tratar da interação entre políticas do Estado e luta de classe, e algumas vezes levar em consideração os conflitos entre os órgãos estatais.[9] Ten-

[4] Allensworth, D. *The political realities of urban planning*. New York, Praeger, 1975; ———. *City planning politics*. New York, Praeger, 1980; Altshuler, A. *The city planning process*. Ithaca, New York, Cornell University Press, 1965; Catanese, A. *Planners and local politics:* impossible dreams. Beverly Hills, California, Russel Sage, 1974; Rabinovitz, F. *City politics and planning*. New York, Atherton, 1969.

[5] Howe, E. Role choices of urban planners. *Journal of the American Planning Association, 46*(4): 398-409, 1980; Schon, R. et alii. Planners in transition: report on a survey of alumni of MIT's Department of Urban Studies, 1960-71. *Journal of the American Institute of Planners, 42*(2): 193-202, 1976; Vasu, M. *Politics and planning:* a national study of american planners. Chapel Hill, North Carolina, University of North Carolina Press, 1979.

[6] Altshuler, A. op. cit.; Rabinovitz, F. op. cit.

[7] Beneviste, G. *The politics of expertise*. San Francisco, Boyd and Fraser, 1977; Daland, R. & Parker, J. Roles of the planner in urban development: In: Chapin, F.; Stuart, F. & Weiss, S., org. *Urban growth dynamics in a regional cluster of cities*. New York, John Wiley and Sons, 1962; Forester, J. Know your organizations: planning and the reproduction of social and political relations. *Plan Canadá, 22*(1):3-13, 1982; Meltsner, A. *Policy analysts in the bureaucracy*. Berkeley, University of California Press, 1976.

[8] Beckman, N. The planner as a bureaucrat. *Journal of the American Institute of Planners, 30*(4):323-7, 1964; Healey, P. & Underwood, J. Professional ideals and planning practice: a report on research into planners ideas in practice in London borough planning departments. In: *Progress in planning*. Great Britain, Pergamon, 1978. v. 9, part. 2; Underwood, J. *Town planners in search of a role:* a participant observation study of local planners in a London borough. Occasional paper n. 6, Bristol, Great Britain, University of Bristol, 1980.

[9] Fainstein, N. & Fainstein, S. New debates in urban planning: the impact of marxist theory within the United States. In: Paris, C., org. *Critical readings in planning theory*. Oxford, Pergamon, 1982; Friedman, J.; Kossy, J. & Regan, M. Working within the state: the role of the progressive planner. In: Clavel, P.; Forester, J. & Goldsmith, W., org. *Urban and regional planning in an age of austerity*. New York, Pergamon, 1980; Kirk, G. *Urban planning in a capitalist society*. London, Croom, Helm, 1980; Kraushaar, R. Dilemmas of radical reform: Great Britain's community development project. Buffalo, New York, State University of New York at Buffalo, unpublished, 1982; Marris, P. *Community planning and conceptions of change*. Boston, Routledge & Kegan Paul, 1982.

dem, porém, a ignorar a estratificação e os conflitos que ocorrem dentro dos órgãos estatais, assim como os obstáculos ao planejamento progressivo advindo de controles burocráticos. A análise da atuação dos planejadores no programa de planejamento comunitário nos EUA, feita por Needleman & Needleman,[10] é uma das poucas a dar a devida atenção ao papel dos fatores organizacionais na prática do planejamento.

Quanto aos enfoques que abordam os papéis dos planejadores de um ponto de vista normativo, são de pouca valia para os planejadores que trabalham em burocracias. Davidoff,[11] por exemplo, chama a atenção para a necessidade de envolvimento dos planejadores no processo político como "advogados" de grupos de interesse, fornecendo, assim, um modelo de comportamento para os que desejam servir aos interesses de grupos menos favorecidos, em lugar de pautar sua atuação pelas diretrizes dos órgãos de planejamento. Goodman[12] vai mais além e propõe que os planejadores rejeitem tanto as normas burocráticas quanto as próprias instituições de planejamento. Para ele, os planejadores deveriam trabalhar com as comunidades, mas independentemente do Estado, engajando-se em ações diretas caracterizadas como "reformas não-reformistas",[13] tais como ocupação de terras para construção de habitações ou ocupação de fábricas sob ameaça de fechamento.

As alternativas propostas por Davidoff e Goodman, entretanto, aplicam-se, via de regra, apenas a planejadores que trabalham como consultores autônomos. Com efeito, o engajamento em ações espontâneas, algumas das quais ilegais, não parece viável para aqueles que trabalham em órgãos de planejamento, os quais constituem a grande maioria dos planejadores. Mesmo no caso de órgãos que patrocinam programas especificamente concebidos para fazer os técnicos trabalharem com as comunidades, os planejadores, muitas vezes, têm que enfrentar enormes obstáculos para agir em favor dos interesses da comunidade, quando estes divergem das políticas dos órgãos de planejamento.[14] Dentre esses obstáculos estão não apenas as dificuldades em ganhar a confiança e estabelecer vínculos com as comunidades, mas também as pressões exercidas pelos órgãos de planejamento no sentido de que o planejador obedeça às suas diretrizes.

2. *O caso da Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro*

O estudo do caso da Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (Fundrem) teve por objetivo analisar a prática de planejamento do ponto de vista dos planejadores que trabalham num contexto organizacional específico, em conjunturas políticas distintas: a administração tecnocrata do Governador Faria Lima (1975-79) e a administração clientelista do Governador Chagas Freitas (1979-83). Embora não seja apropriado generalizar os resultados de um estudo de caso, as idéias aqui apresentadas são úteis como fonte de hipóteses a serem testadas em futuras pesquisas ou na prática de planejadores que trabalham em diferentes contextos organizacionais, políticos e culturais.

[10] Needleman, M. & Needleman, C. *Guerrillas in the bureaucracy:* the community planning experiment in the Unites States. New York, John Wiley and Sons, 1974.

[11] Davidoff, P. Advocacy and pluralism in planning. *Journal of the American Institute of Planners, 31*(4):331-8, 1965.

[12] Goodman, R. *After the planners.* New York, Simon and Schuster, 1971.

[13] Gorz, A. *Strategy for labor:* a radical proposal. Boston, Beacon, 1967.

[14] Needleman, M. & Needleman, C. op. cit.

A principal fonte de dados foi constituída por 49 entrevistas abertas, feitas em 1983 com planejadores e dirigentes, sendo que este último grupo incluía planejadores e não-planejadores.[15] Os planejadores foram definidos como tal com base em seu treinamento formal em cursos de pós-graduação ou sua experiência na área de planejamento urbano e regional, enquanto os dirigentes eram aqueles que formalmente ocupavam postos em nível de diretor ou chefe de divisão. Embora os dirigentes tenham sido incluídos na pesquisa como informantes, apenas a prática dos planejadores pertencentes ao quadro técnico foi considerada. O motivo pelo qual somente estes últimos foram objeto de estudo foi que, ao contrário dos dirigentes, eles constituem a vasta maioria dos profissionais de planejamento, dada a estrutura piramidal dos órgãos de planejamento. Cabe ressaltar, entretanto, que a maior parte dos que foram estudados era de supervisores de projetos ou chefes de subdivisões, à época da pesquisa.[16]

A Fundrem foi criada em 15 de março de 1975, cerca de oito meses após a definição oficial da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ).[17] Durante a administração Faria Lima, autoproclamada como "apolítica", eficiência era a principal prioridade. Todos os dirigentes da Fudrem (com exceção do Superintendente, encarregado de assuntos administrativos) eram técnicos em planejamento. As principais atividades do órgão, até 1979, foram a alocação de fundos, concedidos em sua maioria pelo governo federal e destinados a programas executados por outros órgãos estaduais, e a assistência técnica às Prefeituras da Região Metropolitana, nas áreas de modernização administrativa, orçamento e elaboração de planos diretores.

Durante a administração Chagas Freitas, caracterizada pelo clientelismo,[18] os altos postos da Fundrem foram preenchidos por pessoas que desfrutavam da confiança do governador e tinham larga experiência em administração pública, porém nenhuma experiência em planejamento urbano. Dada a falta de recursos e de diretrizes bem definidas, o desempenho do órgão foi, basicamente, casuístico. A Assessoria da Presidência foi extinta e a maior parte das atividades de planejamento (isto é, o Plano de Desenvolvimento Metropolitano, a Política de Desenvolvimento Industrial e a criação de um núcleo para a análise de projetos de loteamento) foi

[15] Para proteger a privacidade dos informantes, seguiu-se a recomendação do código de ética proposto pela Associação Americana de Sociologia, no sentido de omitir todos os nomes de pessoas que não eram incontestavelmente figuras públicas na época da pesquisa. Pelo mesmo motivo, foram omitidos ou trocados nomes de projetos e de municípios, bem como outros fatos que poderiam facilitar a identificação dos informantes.

[16] Durante a administração Faria Lima, havia quatro níveis hierárquicos na Fundrem. No topo da hierarquia, situava-se o Presidente e, imediatamente abaixo dele, o Superintendente (encarregado dos assuntos administrativos), o Chefe da Assessoria da Presidência e o Diretor de Planejamento. Um terceiro nível hierárquico, definido informalmente, era constituído pelos técnicos que coordenavam projetos. Finalmente, o quarto nível correspondia aos demais integrantes do quadro técnico. Essa estrutura tornou-se mais complexa durante a administração Chagas Freitas: entre outras mudanças, vale mencionar a criação de um outro nível de hierarquia, decorrente da criação dos cargos de Coordenador de Desenvolvimento Urbano e Coordenador de Transportes, aos quais passaram a ser diretamente subordinados os coordenadores de projetos nas respectivas áreas. Note-se que esses novos cargos foram ocupados por planejadores.

[17] Integravam a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, segundo a Lei Complementar nº 20, de 1º de julho de 1974, os municípios do Rio de Janeiro, Duque de Caxias, Itaboraí, Itaguaí, Magé, Mangaratiba, Maricá, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Petrópolis, São Gonçalo e São João de Meriti. Juntos, esses municípios abrigavam uma população de 7 milhões de pessoas em 1980. Em 29 de junho de 1989, a Fundrem foi extinta por decreto do Governador Moreira Franco.

[18] Diniz, Eli. *Voto e máquina política:* patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982.

decorrente de solicitações ou decisões do governo federal.[19] As prioridades foram a programação e a coordenação de serviços de transporte e, a partir de 1982 – ano de eleições para governador – a realização de um grande programa de obras de saneamento na Baixada Fluminense. Poucos planejadores do corpo técnico participaram desses programas.

3. *O papel dos planejadores na Fundrem*

Durante as duas administrações, grandes decisões,[20] como a alocação de recursos, a escolha dos projetos a serem realizados e o estabelecimento de prioridades e políticas administrativas, eram tomadas por aqueles que ocupavam os cargos mais altos: o Governador, o Secretário de Planejamento e os dirigentes da Fundrem. Decisões, entretanto, requerem ações realizadas de forma relativamente contínua, dia após dia, tais como coleta de dados e preparação de orçamentos, planos, programas e convênios. Em conseqüência, os responsáveis pelas decisões dependem de especialistas para controlar informações e diminuir a incerteza.[21] Entretanto, o caso da Fundrem mostra que o conhecimento na área de planejamento, por si só, não garante aos planejadores do corpo técnico a participação no processo de tomada de decisões, nem diretamente, nem na qualidade de assessores.

Em primeiro lugar, mesmo nos EUA e na Inglaterra, onde o planejamento urbano como atividade profissional firmou-se muito antes do que ocorreu no Brasil, existe bastante desacordo, entre os próprios profissionais, sobre o que constitui sua área de especialização.[22] Como os planejadores não podem reivindicar monopólio sobre qualquer campo específico do conhecimento, podem ser substituídos, com relativa facilidade, por outros profissionais. Além disso, muitas das habilidades necessárias à prática do planejamento não são estritamente técnicas, pois dependem muito mais da capacidade de promover acordos de natureza política entre grupos que têm valores diferentes.[23]

A substituição de planejadores por políticos e outros profissionais durante a administração Chagas Freitas mostrou que a especialização em planejamento, independentemente da forma como possa ser definida, constitui uma base bastante fraca para o poder dos técnicos.[24] Por outro lado, mesmo durante a administração Faria Lima, quando o planejamento desfrutava do prestígio de uma ideologia oficial, os planejadores que ocupavam diferentes postos na hierarquia da burocracia estatal tinham acesso diferenciado ao poder.

[19] A criação de um núcleo para a análise de projetos de loteamento foi decorrente da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, a qual atribuiu às entidades metropolitanas o exame e a anuência prévia à aprovação de projetos de loteamento e parcelamento em municípios localizados em regiões metropolitanas (art. 13, parágrafo único).

[20] Uma decisão é "um ato de vontade que encerra o processo de deliberação. É uma escolha entre cursos alternativos de ação" (Parry, G. & Morriss, P. When is a decision not a decision? In: Crewe, I., org. *British political sociology yearbook*. v. 1: *Elites in Western democracy*. London, Croom Helm, 1974. p. 324).

[21] Beneviste, G. op. cit.

[22] Baum, H. op. cit.; Faludi, A. *Planning Theory*. Oxford, Bergamon, 1973; Underwood, J. op. cit.

[23] Baum, H. op. cit.

[24] Evidentemente, poder-se-ia considerar que todos os dirigentes são planejadores, independentemente de sua formação profissional, como propõe Eversley D. (*The planner in society*. London, Faver and Faber, 1973). Tal enfoque, porém, simplesmente escamoteia, por meio de uma manipulação semântica, a questão do poder do técnico em planejamento.

Devido à estrutura hierárquica e centralizada do processo decisório na Fundrem, a autonomia dos planejadores estava restrita a alguns aspectos do processo de planejamento, e o seu relacionamento com os grupos que seriam seus clientes dependia bastante de recursos controlados pelos dirigentes: fundos para investimentos, pressões políticas e mesmo coisas simples, como cartas de apresentação e transporte para o local dos projetos. Como funcionários de um órgão estatal, eles precisavam não apenas da permissão de seus superiores para contactar os governos municipais, outros órgãos públicos e as associações comunitárias, como também dependiam de apoio político e administrativo para desempenhar um papel relevante no relacionamento entre a Fundrem e sua clientela.

Isto, é claro, não constitui uma novidade, em se tratando da dependência do planejamento em relação à política.[25] A experiência da Fundrem, entretanto, evidencia que o relacionamento entre planejadores do corpo técnico, de um lado, e, de outro, os ocupantes de cargos executivos (Governador, Secretário de Planejamento, Prefeitos), os vereadores e as associações de moradores é mediado pelos dirigentes do órgão de planejamento. O presidente e os diretores da Fundrem funcionavam como "intermediários", ou seja, aqueles que se situam na junção dos canais de comunicação entre os subordinados, os clientes e os que, em última instância, tomam as decisões.[26] Como colocou um entrevistado, "os técnicos têm força desde o momento em que têm acesso ao Diretor, que é o elo de ligação com o Secretário, com o Governador".

As seções a seguir discutirão as estratégias usadas por alguns planejadores para adquirir autonomia e influência sobre os dirigentes.

4. *Estratégias para conseguir influência e autonomia*

A menos que um planejador se conformasse com um papel marginal, ele precisava ser designado para um projeto relevante – isto é, um projeto no qual a administração estivesse realmente empenhada – de preferência na função de coordenador. Uma vez conseguido isso, o planejador tinha que obter tanto autonomia quanto apoio dos dirigentes para dirigir o projeto de acordo com seus próprios padrões técnicos ou políticos de um bom trabalho.

4.1 A esfera de poder dos planejadores numa administração tecnocrata

Durante a administração Faria Lima, participar de projetos importantes não constituía um problema, uma vez que os técnicos eram contratados para projetos específicos e a ociosidade não era tolerada. A maioria desfrutava de grande autonomia no processo de trabalho, especialmente se fosse constituída por coordenadores. Os planejadores participavam de estimativas de custos, seleção de pessoal e decisões relacionadas ao escopo e à metodologia dos projetos. Exemplos disso foram a concepção do sistema metropolitano de disposição final do lixo (inclusive a escolha do local para um aterro sanitário) e a definição do tipo de dados a serem coletados para os Planos Diretores. Os planejadores tinham também autonomia para fazer contatos com órgãos federais e estaduais, assim como com as prefeituras.

[25] Altshuler, A. op. cit.; Rabinovitz, F. op. cit.

[26] Pettigrew, A. *The politics of organizational decisions making*. London, Tavistock, 1973. p. 266.

Eles não eram, entretanto, incentivados a trabalhar com associações de moradores e grupos de interesse, os quais, de qualquer forma, não eram muito ativos naquela época.

Embora poucos planejadores participassem da definição das prioridades do órgão metropolitano e da alocação de recursos, seu controle relativo sobre o processo de trabalho pode ser visto como um tipo de poder, isto é, poder técnico. O significado desse tipo de poder está claro no caso desse entrevistado:

"(Eu tinha poder) a nível do trabalho técnico, de definir o trabalho junto às prefeituras, de imprimir o caráter que eu quisesse ao trabalho, pois as prefeituras não tinham conhecimentos técnicos específicos (na área em que eu atuava). Eu diferencio esse poder do poder de influenciar nas decisões de projetos. (O dirigente) podia até ouvir os técnicos, mas a decisão sobre a aprovação ou não de projetos era uma coisa centralizada na direção."

Aparentemente, a maior parte dos planejadores que trabalhavam para a Diretoria de Planejamento (encarregada dos projetos relacionados a planejamento urbano e uso do solo) tinha menos autonomia do que aqueles que trabalhavam na Assessoria da Presidência (encarregada dos projetos relacionados a modernização administrativa e planejamento governamental). O Diretor de Planejamento seguia mais de perto o trabalho de seus subordinados, quase sempre fazendo mudanças tanto na forma quanto no conteúdo das propostas e dos relatórios. Alguns planejadores se ressentiam desse tipo de interferência e da reticência do Diretor em substituir o enfoque tradicional do planejamento físico por uma abordagem sócio-econômica multidisciplinar. Outros, entretanto, viam com bons olhos a participação ativa do Diretor nos projetos, porque isso não apenas os ajudava a superar dificuldades metodológicas como também facilitava seus contatos com as Prefeituras.

4.1.1 A estratégia do confronto técnico

O relacionamento entre os planejadores e os dirigentes naquela época poderia ser caracterizado como um relacionamento entre "déspotas esclarecidos" e seus assessores. Os primeiros eram quase sempre descritos pelos entrevistados como autoritários, mas abertos à argumentação:

"(O meu relacionamento com o meu chefe na época do Governo Faria Lima) era (como) o relacionamento de todo mundo com (ele), aquela figura autoritária, dominadora, extremamente crítica, que realmente mobilizava as pessoas. As pessoas se sentiam amedrontadas, mas não era ruim. (...) Porque ele não desrespeitava o técnico, ele se dispunha a ouvir; você tinha um mínimo de campo de ação, um mínimo de espaço."

Certamente, a "arma da crítica" por si só não era suficiente para que um planejador obtivesse o apoio de seu Diretor. Os dirigentes podiam sempre responder com a "crítica das armas", lançando mão de seu poder, de forma a dar a última palavra. Além de ocasionais ameaças de demissão (um planejador chegou a ser realmente demitido), os técnicos que contestassem os dirigentes tinham que enfrentar outras formas de intimidação, como repressões e perda do cargo. Entretanto, como os dirigentes não poderiam substituir ou transferir técnicos com muita freqüência sem colocar em risco o desempenho da organização, havia interesse em minimizar o uso de sanções negativas.

Apesar do autoritarismo daqueles que tinham o poder de decisão, os planejadores que os enfrentavam com argumentos de natureza técnica tinham chances de obter influência, como mostra o exemplo a seguir:

"(Meu chefe) escondia o autoritarismo dele em cima de uma avaliação técnica. Como ele é muito cioso do conhecimento dele, do preparo dele, ele escondia o autoritarismo assim. Mas as pessoas que se submetiam a ele, ele caía em cima, enquanto que com as pessoas que o enfrentavam tecnicamente, pessoalmente, ele ficava irritado, mas mudava de comportamento, passava a respeitar."

Um fator essencial para o sucesso dessa estratégia era a habilidade no sentido de construir uma reputação em bases técnicas, uma vez que o confronto por si só poderia levar apenas a uma reputação de "criador de casos". Isto colocava em desvantagem os planejadores que estavam mais preocupados em levar adiante suas idéias políticas e profissionais do que em promover eficiência e demonstrar conhecimentos específicos , como sugere esse trecho de uma entrevista:

"No início, (meu relacionamento com meu chefe) foi bom. (...) Antes ele ouvia mais a minha opinião; depois eu senti que minhas idéias tinham menos acesso a ele. (...) Eu acho que menos do que minhas idéias, o que incomodava mais a ele eram as minhas atitudes. Por exemplo, eu era capaz de numa reunião provar (uma coisa), e depois mudar. Eu não tinha compromisso com as pessoas, mas com os meus ideais."

Planejadores "híbridos" – isto é, aqueles comprometidos tanto com valores políticos, como com a competência técnica[27] – estavam mais aptos a usar a estratégia do "confronto técnico". A citação a seguir constitui um bom exemplo desse ponto:

"Quando vim para cá, (meu chefe) tinha muita desconfiança de mim. Em primeiro lugar, politicamente, porque eu fui presidente de diretório acadêmico quando ele era presidente (de uma associação profissional), e eu esculhambei com a administração dele. (...) (Em segundo lugar,) ele não me conhecia tecnicamente, (até então) eu só tinha trabalhado em projetos de arquitetura. Ele aceitou minha contratação para o projeto porque eu dominava os instrumentos de trabalho da pesquisa. Num primeiro momento, ele tinha muita desconfiança de mim, em termos técnicos, até que ele começou a aceitar o que eu falava, eu comecei a martelar, não abria o flanco. (...) Também tem uma coisa que você precisa saber, é que a minha contratação foi indicada por (nome de um planejador), e ele sempre (o) respeitou muito. (...) Hoje eu tenho o maior respeito por ele e ele por mim, embora tenhamos posições políticas diferentes. A gente chegou a um acordo, eu tenho o meu espaço e ele tem o dele."

4.2 A situação dos planejadores numa administração clientelista

Depois de 1979, tornou-se necessário que os planejadores estivessem em bons termos com os dirigentes, não apenas para obter influência técnica e autonomia, mas simplesmente para conseguir trabalho para fazer. O ritmo global de trabalho da Fundrem caiu, tanto por falta de recursos para realizar novos projetos como pela lentidão do processo decisório, causada por um centralismo excessivo. O clientelismo que passou a nortear o recrutamento de pessoal e os contatos com os prefeitos e as comunidades acabou com a antiga influência dos planejadores na contratação de pessoal e limitou seus contatos externos. Diferentemente de suas experiências na administração anterior, a maioria dos planejadores passou a ter que lutar por um espaço para atuar dentro da organização, porque os dirigentes podiam recorrer a outros profissionais contratados pela Fundrem na época, tais como assistentes sociais e engenheiros.

[27] Howe, E. op. cit.

Embora a ociosidade fosse uma queixa comum entre os planejadores naquela época, a maioria não tinha outra alternativa a não ser conformar-se com isso, dado o exíguo mercado de trabalho no país. Por sua vez, os dirigentes da Fundrem mantiveram a maior parte dos planejadores em seus postos porque demissões em massa poderiam provocar reações negativas por parte da opinião pública. Além do mais, como as nomeações eram feitas pelo governador, a pedido de políticos, os dirigentes da Fundrem temiam que demissões em massa abrissem caminho para a admissão de pessoas não-qualificadas.

A escassez de projetos e o reduzido número de técnicos que eram efetivamente necessários para dar conta deles forçou os planejadores a "inventar" trabalho para escapar da ociosidade. Contudo, a menos que os dirigentes apoiassem as iniciativas dos planejadores, elas estavam fadadas ao fracasso:

"Eu fiquei um ano sem fazer nada; não tinha trabalho (para eu fazer). Tinha uma turma grande que não tinha um trabalho efetivo. (...) Algumas pessoas fingiam que estavam trabalhando, (...) passavam meses e meses falando e no final saía um papelzinho. (...) Papel se fez muito, eu também fiz bastante. (Mas) o maior problema do governo Chagas Freitas era a falta de direção. As pessoas fazem, escrevem, mas para quê? Eu fiz um projeto de pesquisa (...) e levei ao (meu chefe), (mas) ele disse que era melhor não fazer, porque depois tinha que prestar contas para (o órgão de financiamento), e talvez ele achasse que a Fundrem não conseguiria fazer essa prestação de contas."

4.2.1 A importância dos contatos pessoais com os dirigentes

Um dos obstáculos a que as iniciativas dos planejadores fossem convertidas em projetos importantes da Fundrem, na época do governo Chagas Freitas, foi a falta de acesso aos dirigentes, tanto no sentido físico quanto no sentido social. Segundo um entrevistado, o problema estava no fato de que eles não se sentiam com liberdade de ir até a sala dos dirigentes para falar ou pedir trabalho. Além da desconfiança dos dirigentes em relação a grande parte dos planejadores (especialmente aqueles identificados como "criadores de caso"), o desenho organizacional centralizado e mais formal da Fundrem naquela época diminuiu grandemente a interação face a face com a qual esses planejadores – pelo menos aqueles que coordenavam projetos – estavam acostumados durante a administração Faria Lima. Na realidade, os responsáveis pelas decisões, até certo ponto, estavam abertos a sugestões, mas cabia aos técnicos descobrir os meios para convencê-los de que valia a pena experimentar tais sugestões.

Paradoxalmente, aqueles que tinham conseguido manter ou conquistar papéis técnicos aparentemente passaram a ter mais autonomia em relação ao processo de trabalho do que durante a administração Faria Lima. Embora estivessem mais sujeitos a controles burocráticos (tais como preenchimento de fichas semanais de utilização de tempo) e não tivessem participação no recrutamento de pessoal, havia menos interferência dos dirigentes em relação ao conteúdo e à metodologia do trabalho. A seguinte afirmação exemplifica bem esse ponto:

"A parte do técnico, no tempo do Faria Lima, eu acho que o (Diretor), por ser muito impositivo, às vezes "capava", não admitia o projeto seguir um rumo diferente do que ele achava (que devia seguir). Então, tinha esse lado positivo do acompanhamento, mas tinha também um lado negativo, que limitava o papel do técnico dentro do projeto. No Governo Chagas Freitas havia falta de acompanhamento direto, mas existia a possibilidade do técnico ter mais autonomia. (...) O

trabalho era mais discutido entre a equipe do que entre o (Coordenador do projeto) e os superiores. Havia menos influência da Diretoria no encaminhamento técnico do trabalho do que no tempo do (Diretor de Planejamento do Governo Faria Lima)."

Em alguns casos, essa falta de envolvimento dos dirigentes efetivamente causou uma diminuição do poder técnico dos planejadores, na medida em que significava não apenas uma falta de diretrizes técnicas, mas também insuficiente apoio político e organizacional. O projeto de assistência técnica a Prefeituras para a implementação de Planos Diretores foi um exemplo disso. Esse projeto não foi uma prioridade da administração Chagas Freitas, uma vez que não se enquadrava no seu esquema clientelista. Embora os responsáveis pelas decisões não tivessem oficialmente acabado com o projeto, eles realmente tornaram o trabalho dos planejadores totalmente inócuo:

"(Durante o Governo Chagas Freitas), esvaziou-se a implantação dos Planos Diretores com medidas simples: tirar o carro, chamar o cara (técnico que atuava no Município) para cá, dizendo que precisa do trabalho dele aqui, deixar ele sozinho nos Conselhos de Urbanismo; ele tinha que ser um Dom Quixote... A Fundrem não retirou os técnicos de campo, não teve um posicionamento oficial de acabar com esse trabalho, mas fez pior: esvaziou, não deu apoio. (...) (O núcleo de) implantação de Planos Diretores, para funcionar, precisava ser alimentado por outros núcleos com dados básicos, e não tinha ninguém trabalhando nisso, só muito rudimentarmente, com dados do Censo, e a gente precisava de dados locais, dos municípios. Então nós não tínhamos dados, nem força, porque a Fundrem não se envolvia, não abria frentes de trabalho."

Uma pressão constante baseada em argumentos técnicos, mais do que o "confronto técnico", tornou-se talvez a melhor estratégia para um planejador obter uma decisão necessária ao desenvolvimento eficiente de um projeto. Um pré-requisito para evitar que esse tipo de pressão se voltasse contra seu autor, criando-lhe uma reputação de "criador de casos", era obter acesso direto a um dirigente que pudesse apoiar o planejador:

"Algumas vezes eu influenciei (o Diretor), como na construção (de uma estrada). Várias vezes foi dito que não podia ser feito, só com ordem do Governador, mas eu tanto insisti, tanto escrevi, que eles acabaram fazendo. Eu mencionava em relatórios mensais: 'permanece o problema', era tipo chato, fazia muito isso. (Mas) eu tinha acesso, entrava na sala do (Diretor), o Presidente às vezes me chamava, 'by passando' (o Diretor)."

Compare-se esse caso com a experiência de um planejador que usou a mesma estratégia, mas descreveu seu relacionamento com seus superiores como "ocasional, pouco sistemático e difícil".

"A gente fazia relatórios semestrais, e eu dizia onde era que estava emperrando. Uma vez, em março ou abril de 1980, o Diretor me chamou para dizer que não estava gostando dos meus relatórios, porque quem eu achava que eu era para cobrar coisas de um Diretor da Fundrem. Eu disse que o meu papel como técnico era aquele e ele disse que eu tinha entendido mal, que eu me limitasse a repassar as informações."

Como o segundo governo do novo Estado do Rio de Janeiro deu bem menos ênfase ao conhecimento técnico em planejamento do que o primeiro, o relacionamento pessoal entre dirigentes e planejadores era provavelmente mais importante do que a reputação profissional destes últimos, como fonte de credibilidade. Nesse ponto, os poucos planejadores que já conheciam os dirigentes ou que tinham sido

recomendados a eles desfrutavam de uma vantagem óbvia sobre aqueles que foram identificados como "criadores de caso" logo no início da administração. Vale ressaltar, porém, que alguns planejadores identificados como confiáveis falharam consistentemente na obtenção de apoio político e administrativo para suas iniciativas, enquanto outros tiveram sucesso, mesmo sem ter conhecido previamente os dirigentes e, em alguns casos, tendo até sido considerados suspeitos devido a suas atividades políticas fora da Fundrem. A explicação dessa diferença está na habilidade dos planejadores em recorrer a outras estratégias além do confronto ou das pressões técnicas.

4.2.2 Alianças e negociações

A experiência de uma planejadora que foi capaz não somente de realizar um projeto por sua própria iniciativa, mas de criar uma nova área de atividades na Fundrem (Preservação histórica), é a melhor ilustração do uso de estratégias alternativas para conseguir influência técnica. Essa técnica tinha um forte compromisso com seus objetivos profissionais, os quais, como no caso de muitos outros planejadores, eram baseados em idéias de eqüidade social e participação mas que, diferentemente dos deles, se traduzia num projeto profissional bem definido. Em suas próprias palavras:

"Desde o final da faculdade eu pensava em trabalhar em preservação. No Rio de Janeiro, os órgãos de planejamento não tinham espaço para essa área. Quando eu entrei para a Fundrem, eu já tinha como objetivo batalhar para que surgisse esse espaço. Já havia um projeto de Recreação e Lazer (...) e já se colocava o problema nos Planos Diretores, mas a preocupação era só com o patrimônio de excepcional valor. Através do projeto de Recreação e Lazer, a Fundrem repassava verbas do Programa de Cidades Históricas para preservação de monumentos. (Mas) os órgãos de patrimônio histórico não têm preocupação com planejamento nem tradição nem competência para atuar nessa linha. A legislação em que eles se baseiam tem por base o tombamento, eles não têm competência para falar sobre o uso do solo. Mas é necessário pensar no uso do solo do entorno do bem cultural, verificar como a comunidade usa esse espaço, verificar o relacionamento do bem cultural com o espaço urbano." (...)

Eu acredito num mundo melhor, em igualdade, justiça. Minha atuação profissional é a maneira que eu encontro de passar esses ideais. Acho que se deve defender o que a maioria acha que deve preservar, mesmo que tecnicamente eu ache que aquela construção esteticamente é feia."

Durante a administração Faria Lima, ela quase não teve oportunidade de realizar seus ideais profissionais, por ter sido designada para um projeto que não envolvia preservação. No Governo Chagas Freitas ela teve, inicialmente, que contentar-se com o "gentil descaso" dos altos funcionários da Fundrem para com suas idéias. Graças a uma combinação de insistentes pedidos a eles e alianças com pessoas influentes dentro e fora da organização, ela pouco a pouco conseguiu recursos:

"Eu marquei audiência com o Waldir Garcia (Presidente da Fundrem na época), ele pediu para eu apresentar um projeto nessa área de patrimônio cultural. Eu montei um projeto, apresentei e ele pediu que eu aguardasse. Eu não tinha equipe, ia discutindo com (outra técnica), mas não houve muito espaço porque o projeto (dela) já estava terminando. Eu discutia com outras pessoas interessadas e o pessoal do Inepac (Instituto Estadual do Patrimônio Cultural). No final de 1979 é que

(dois técnicos) foram designados para o meu projeto. Eu propus os nomes deles verbalmente. O cara se interessou, desde que não atrapalhasse outros trabalhos. (...) Em 1979, eu comecei a fazer contatos (por conta própria). Conversei com o pessoal do Nordeste nas minhas férias. (...) Primeiro eu tive que insistir (para obter apoio para o trabalho), mas depois tive. (Meu chefe imediato) foi uma pessoa fundamental (bem como o Diretor do Inepac), que conhecia o Presidente da Fundrem, o próprio ex-Diretor de Planejamento, que no início tinha muita entrada com o pessoal do Governo Chagas Freitas. Tive também apoio do (dirigente do órgão federal de Patrimônio Histórico). (...) A gente sempre teve a preocupação de formalizar convênios com os órgãos de patrimônio, como estratégia para se garantir."

A formalização de acordos com órgãos externos fez com que técnicos e dirigentes dos órgãos federais e estaduais envolvidos, além dos planejadores da Fundrem, tivessem interesse no sucesso do projeto. Fez também com que os dirigentes da Fundrem passassem a ser responsáveis perante pessoas relativamente mais poderosas, no que se refere à correta alocação de recursos ao projeto, o que fortaleceu a posição da técnica da Fundrem encarregada de supervisioná-lo.

Aparentemente, essa planejadora conseguiu fazer do seu trabalho um projeto oficial da Fundrem, principalmente porque ele não tinha implicações políticas definidas. De fato,

"O nosso projeto não interferia muito com interesses políticos. A gente recomendava tombamento, mas não tombava e tinha todo um trabalho de conhecimento a ser feito. Outros projetos não tiveram possibilidade de fazer nada porque dependiam de decisões. Nós, não. A gente tinha carro, tinha material fotográfico e ia a campo. O nosso projeto era um projeto bonito, não era uma lei de zoneamento que o Diretor tinha que brigar com o Prefeito para passar na Câmara. Só numa outra etapa (programas de preservação) é que o projeto poderia requerer decisões."

Entretanto, outros planejadores não conseguiram para suas propostas nem mesmo esse tipo de "gentil descaso", apesar de as mesmas serem até menos arriscadas do ponto de vista político. Afinal, para uma administração não-tecnocrata e clientelista, o risco de não fazer qualquer trabalho técnico era provavelmente menor do que o de fazê-lo. Daí a importância de convencer os dirigentes de que o trabalho dos planejadores poderia ser-lhes útil. O grupo encarregado do projeto de preservação conseguiu isso porque deu crédito à administração por um projeto de grande efeito demonstração, produzido a custos baixos. Como disse um entrevistado, "eles achavam nosso trabalho bonito, engraçado (interessante) e éramos uma equipe que produzia e não incomodava".

Um fator crucial no processo de convencer os dirigentes foi a habilidade da coordenadora do projeto em negociar e ajustar-se às restrições e contingências políticas e organizacionais, sem renunciar às suas metas:

"Em 1979-80, pintou o projeto Petrópolis (...). Petrópolis não estava nas nossas prioridades, pois não é o município mais carente em termos de preservação. (...) Mas aí pintou a oportunidade, uma coisa de cima, mas a gente achou que podia ser interessante como exemplo de integrar patrimônio e planejamento, de mostrar que inventário (do patrimônio histórico) é um meio, não um fim. (...) O Presidente da Fundrem queria era um guia turístico, um folheto; (...) eles não aceitavam a idéia de um plano de preservação. O projeto mudou de nome não sei quantas vezes, eu concordava com eles, mas ia aos poucos colocando nos documentos a questão do planejamento."

Portanto, a realização das metas dessa planejadora não foi uma vitória repentina e definitiva, mas o resultado de sua incrível habilidade de adaptar seus sonhos à realidade política e burocrática do planejamento.

5. A falta de habilidade política e organizacional dos planejadores

Em ambas as administrações, os planejadores, enquanto grupo, não conseguiram produzir estratégias viáveis para a implementação de políticas alternativas para aquelas adotadas pelos dirigentes. Apesar das exceções individuais analisadas acima, tanto os planejadores que enfatizavam os aspectos técnicos de seu trabalho como aqueles mais engajados politicamente não tinham habilidade para lidar com a política a nível da organização. Faltava-lhes o que Forester[28] chama de "conhecimento organizacional prático":

"A capacidade de aprender os 'macetes' e conhecer as 'regras do jogo': as redes informais e invisíveis de contatos, as interpretações das regras e regulamentos que funcionam na prática, os padrões de apoio e oposição, a cooperação e o antagonismo de cada um e o reconhecimento do momento oportuno e da preparação necessária para estar no lugar certo, no processo adequado, na hora certa."

Mesmo aqueles que reconheciam os papéis políticos como um componente legítimo do desempenho de um planejador tendiam a esquecer-se da importância da política burocrática ou, com mais freqüência, mostravam apenas desprezo por ela. Poucos planejadores usavam contatos informais com seus colegas para obter uma visão geral das atividades da organização e desenvolver redes de relacionamento entre projetos e entre diferentes unidades da Fundrem. Um número ainda menor tentou desenvolver, por conta própria, redes de contatos em outros órgãos e descobrir fontes externas de recursos para seus projetos. Havia uma ignorância quase total em relação aos mecanismos de programação e alocação dos recursos próprios da Fundrem, como exemplifica a afirmação a seguir:

"(Devido) à minha inexperiência na época, eu não sei dizer como era definida essa coisa do dinheiro. Eu não sei se o (Diretor de Planejamento) interferia, se o (Chefe da Assessoria da Presidência) interferia. Eu me especializei não em alocar recursos, mas em fazer convênios com Prefeituras e com Secretarias de Estado para aplicar o dinheiro."

Embora a maioria dos planejadores tivesse idéia da estrutura de poder da Fundrem, muitos não se sentiam à vontade para procurar apoio dos poderosos para suas metas. Como observou um entrevistado;

"Nas duas administrações, as pessoas tinham coisas a dizer, mas a gente tinha dificuldade de conseguir um canal para dizer, seja porque a gente é fruto de uma época de autoritarismo, seja porque a formação da gente não nos permite entrar nesses meandros do poder para se fazer ouvir. Por exemplo, foi difícil entregar o documento de avaliação (da Fundrem, feito no final da administração Chagas Freitas) para esse novo Secretário (do Governador Brizola); a gente tinha o documento e não sabia o que fazer para entregar."

A falta de habilidade para mobilizar recursos materiais e obter apoio político para seus objetivos pode ser encarada como o resultado de um viés tecnocrático na própria formação profissional dos planejadores. A esse respeito, a seguinte afirmação de Baum[29] sobre planejadores americanos aplica-se a seus colegas brasileiros:

[28] Forester, J. op. cit. p. 8.

[29] Baum, H. op. cit. p. 203-7.

"Os planejadores geralmente carecem de estratégias para trabalhar efetivamente num ambiente burocrático e político, e, o que é ainda mais significativo, faltam-lhes idéias sobre como reformar o ambiente da organização, de forma a torná-lo mais propício ao tipo de planejamento que desejam. (...) Nos mapas cognitivos dos planejadores, não existe nada entre suas técnicas e seus objetivos (que são soluções para problemas). Implicitamente, aos planejadores é ensinado que é suficiente aplicar suas técnicas para resolver os problemas. Não há lugar, nos seus mapas, para as organizações sociais que tornam os problemas complexos ou requerem métodos políticos, além de técnicas analíticas, para que se possa progredir na direção dos objetivos. O imediatismo tácito dessa concepção de ação é endossado pela cultura ocidental. Nesta, a expectativa convencional é que as técnicas apresentam soluções quase mágicas para os problemas."

Na verdade, poucos planejadores da Fundrem negariam a natureza política do processo de planejamento. Havia mesmo um grupo empenhado em politizá-lo, isto é, tornar explícitas as relações de poder entre o órgão metropolitano e os governos municipais. Mas grande parte dos planejadores não sabia muito bem como relacionar sua prática profissional com seus ideais políticos. Além disso, eles sistematicamente subestimavam a importância da micropolítica da organização para o êxito da atuação profissional dos técnicos.

5.1 "O poder corrompe"

Na raiz da incapacidade dos planejadores de lidar com a política a nível organizacional estava não apenas o viés tecnocrático, já mencionado, mas também a noção de que "o poder corrompe":

"Para ter poder você tem que entrar num jogo que eu não gosto. Eu sou muito intransigente: o que eu penso, eu penso, mesmo que esteja errado. A transigência, engolir sapo, é uma coisa fundamental para quem quer poder."

A maior parte dos planejadores, aparentemente, concebia o poder apenas como a capacidade de controlar o comportamento de outrem, para servir a seus próprios interesses. Ora, se o poder é apenas um meio de submeter a maioria aos interesses de poucos, a única forma legítima de lidar com os poderosos é se opondo a eles. Mas o poder pode ser encarado também como uma condição "para fazer as coisas acontecerem para (promover) a mudança" no interesse da coletividade, como colocou uma entrevistada.

Na realidade, alguns planejadores desejavam negociar e fazer alianças com os governos municipais, cujo poder acreditavam ser legítimo, na medida em que representavam, através do voto, a população local. Além disso, havia, em ambas as administrações, técnicos que não tinham escrúpulos em aliar-se ou apelar para os dirigentes contra os próprios colegas, tendo em vista obter benefícios pessoais. Isso, entretanto, era duramente criticado pela maioria dos planejadores, e a atitude predominante era a de desconfiança de quem quer que ocupasse cargos de direção. Tal suspeita era alimentada pelo contexto político das duas administrações, uma vez que os planejadores rejeitavam tanto a tecnocracia quanto o clientelismo dos dirigentes.

5.2 "A psicanálise do planejamento"

A falta de habilidade política e organizacional dos planejadores era particularmente prejudicial ao seu desempenho, devido ao fato de que os dirigentes, em am-

bas as administrações, usavam os relacionamentos informais e manipulavam as regras formais como estratégia para controlar os subordinados. Como já foi mencionado, os planejadores dependiam dos dirigentes para obter apoio político, diretrizes técnicas e condições materiais para o trabalho. Entretanto, a distribuição desses recursos entre os planejadores era um processo incerto, que variava de acordo com a mudança de prioridades das diferentes administrações e o relacionamento pessoal entre técnicos e dirigentes. Devido à ausência de procedimentos sistemáticos para promoções e à má vontade dos próprios planejadores em buscar ou aceitar lideranças com base em objetivos autônomos, a competição individual pelos "favores" dos dirigentes tornou-se a estratégia mais viável para se obter influência:

"Aqui (na Fundrem) não se respeita o espaço de poder conquistado; as pessoas sobem e descem, não há o menor critério. Cada vez que entra um novo Coordenador, todo ano, a gente tem que começar tudo de novo, ganhar a simpatia dele..."

Nesse contexto, dada a falta de objetivos operacionais claramente definidos e de habilidades políticas e organizacionais, os técnicos tinham que lidar com relacionamentos pessoais em estado "puro"; idéias e valores, freqüentemente, acabavam sendo substituídos por sentimentos e emoções, o que dificultava qualquer ação instrumental para retomar o controle. Isto levou os planejadores a desviar energia de seu desempenho profissional e concentrá-la no relacionamento com colegas e superiores, contribuindo para um processo de deslocamento de objetivos através do qual os assuntos internos da Fundrem (questões administrativas e relacionamentos pessoais) passaram a ter prioridade sobre os problemas substantivos do planejamento metropolitano. Como colocou um entrevistado, "no mundo do planejamento, as coisas estão mais para Freud do que para Marx".

6. *Conclusão*

A experiência dos planejadores na Região Metropolitana do Rio de Janeiro mostra que não se justifica a pequena atenção que tem sido concedida aos fatores intra-organizacionais nos estudos sobre os papéis dos planejadores. Para os planejadores do corpo técnico, que constituem a maioria dos profissionais, a eficácia depende grandemente da habilidade em mobilizar o apoio dos dirigentes que controlam os recursos necessários para o desempenho tanto de papéis "técnicos" como "políticos". O conhecimento técnico, por si só, não garante que a opinião dos planejadores seja solicitada por seus superiores. Dada a natureza ambígua do planejamento como área do conhecimento, os planejadores podem até ser substituídos por outros profissionais ou por políticos. Daí a importância de se ter estratégias para obter autonomia e influência sobre os dirigentes dos órgãos de planejamento, de forma a ser ouvido pelos que tomam efetivamente as decisões.

Os planejadores bem-sucedidos, isto é, aqueles capazes de desempenhar um trabalho profissional de modo consistente com seus próprios objetivos, devem ter objetivos claros e operacionais e ser flexíveis o bastante para aceitar diferentes formas de implementá-los. Enquanto em uma administração tecnocrática os planejadores podem, com bons resultados, recorrer ao confronto com os superiores com base em argumentos técnicos, uma administração mais politicamente orientada pede outras estratégias para superar a oposição ou a indiferença dos dirigentes, incluindo pressões insistentes, contatos pessoais, alianças com pessoas influentes dentro e fora do órgão de planejamento, obtenção de recursos externos e convênios com outros órgãos.

O estudo do caso da Fundrem mostrou que a maioria dos planejadores não se dava conta da importância da política burocrática para a eficácia da prática de planejamento. Parecia haver nessa atitude mais do que um simples viés tecnocrático, pois ela era compartilhada também pelos que reconheciam os vínculos entre planejamento e política a nível da sociedade. A falta de habilidade política e organizacional dos planejadores era devida, em grande parte, a uma visão negativa do poder, tido como um instrumento de opressão para favorecer interesses particulares. Nessa concepção, os esforços para obter influência sobre aqueles que decidem têm sabor de cooptação e carreirismo.

Entretanto, se o poder é definido como a capacidade de concretizar os objetivos de alguém em benefício da coletividade, e não apenas seus próprios interesses, então os planejadores devem buscar poderes para si próprios, especialmente se têm compromisso com a mudança social. Já que pessoal técnico, verbas, contatos, informações e outros recursos necessários ao desempenho de papéis eficazes são controlados por organizações, os técnicos devem assegurar para os seus projetos o apoio, ou pelo menos a neutralidade, dos dirigentes dessas organizações.

Isso não quer dizer que os técnicos devam lealdade incondicional aos órgãos de planejamento ou que devam obedecer cegamente a seus superiores. A questão é: se os planejadores do corpo técnico não quiserem ser marginalizados da prática do planejamento, é profissionalmente suicida cultivar relações antagônicas com os dirigentes dos órgãos de planejamento. Recusar-se a lidar com o poder na realidade cotidiana da organização e defender objetivos inflexíveis ou mal definidos pode ser uma grande fonte de fracasso profissional e frustração pessoal.

Summary

PRACTICE OF PLANNING INSIDE PUBLIC BUREAUCRACIES: A NEW APPROACH TO THE PLANNERS' ROLES

This work discusses the practice of planning from the intraorganizational standpoint. Findings resulting from the case study of the Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro – Fundrem (Foundation for the Development of the Rio de Janeiro Metropolitan Region), covering the period from 1975 to 1982, have shown how crucial for the technical performance is the relationship between planners and managers of the planning agency.

The planners capable of performing their professional activity according to their own goals have been considered the efficient ones, and the study evidenced the fact that, to perform as such, the technicians must look for strategies to influence the managers. However, most of the planners were unable to formulate those strategies, due to their negative attitude towards the organizational policy, a stand they took, primarily, because of their limited concept of power, which they saw as an instrument of oppression. And power may be seen, also, as a means for changes to be promoted in the interest of collectivity.