



PLANEJAMENTO ADAPTATIVO: UMA RESPOSTA PARA SISTEMAS COMPLEXOS

Maria Magdalena Lyra da Silva

Professora Agregada

Departamento de Engenharia Industrial da PUC-Rio

e-mail: m.lyra@ind.puc-rio.br

Maria Angela Campelo de Melo

Professora Associada

Departamento de Engenharia Industrial da PUC-Rio

e-mail: macm@ind.puc-rio.br

R. Marquês de São Vicente, 225 – Ed. Cardeal Leme, 9º

22453-900 – Rio de Janeiro - RJ

Resumo: Pretende-se discutir a adequação do Planejamento Estratégico (*Design School*) para o planejamento do desenvolvimento das cidades, utilizando-se como exemplo o processo de elaboração do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro. Como ferramentas de análise, apresentam-se os princípios e procedimentos básicos dessa abordagem, fazendo-se o mesmo para as abordagens da corrente adaptativa. Ainda como parte da fundamentação teórica, discutem-se brevemente os sistemas e ambientes. Pela análise desses elementos, pretende-se mostrar a adequação do enfoque do Planejamento Adaptativo ao caso dos sistemas complexos.

Palavras-chave: planejamento adaptativo, planejamento estratégico, sistemas sociais complexos.

Abstract: In this article, it is intended to discuss the adequacy of Strategic Planning (*Design School*) to the development of cities, using as an example the making of the Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro. As tools for analysis, the main principles and procedures are summarized, both for Strategic Planning and for Adaptive Planning, including a brief discussion on systems and environment. Based upon the analysis of these elements, it is intended to demonstrate the adequacy of the Adaptive Planning approach to the case of complex systems.

Key words: adaptive planning, strategic planning, complex social systems.

1 Introdução

A abordagem de Planejamento Estratégico – PE, é freqüentemente adotada como base para o processo de planejamento. Pretende-se, neste trabalho, questionar a adequação de seu uso, em particular no caso dos sistemas complexos, propondo como alternativa a abordagem adaptativa. Para tal, utiliza-se o caso da elaboração do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, que ocorreu a partir de fins de 1993, respeitando os princípios e obedecendo aos procedimentos do PE.

Para fundamentar essa discussão, apresenta-se inicialmente um resumo dos princípios que norteiam cada uma dessas correntes, bem como dos procedimentos inerentes ao seu uso. Apresentam-se também alguns conceitos ligados aos sistemas complexos e à questão do ambiente, seguidos da descrição sumária do processo de planejamento do Rio de Janeiro. Em seguida, apontam-se os princípios e as ferramentas ali presentes que permitem identificar o uso da abordagem do Planejamento Estratégico pelos planejadores.

Uma vez estabelecidas essas bases, passa-se a discutir a superioridade de adequação do emprego das abordagens adaptativas no caso dos sistemas complexos, em vista da própria complexidade e da questão ambiental.

2 Planejamento

Idenburg (1993) distingue quatro maneiras para o desenvolvimento de estratégias, utilizadas pelas organizações conforme elas se encaixem em uma das alternativas da combinação entre a concentração da ênfase nos objetivos ou no processo, como mostra a Figura 1.

		ORIENTAÇÃO PARA OS OBJETIVOS (O QUE)	
		FORTE	FRACA
ORIENTAÇÃO PARA O PROCESSO (COMO)	FORTE	INCREMENTALISMO LÓGICO	APRENDIZAGEM ESTRATÉGICA
	FRACA	PLANEJAMENTO RACIONAL	ESTRATÉGIAS EMERGENTES

Figura 1: Quatro visões do processo de desenvolvimento de estratégias.
Fonte: Idenburg, 1993.

O Planejamento Estratégico está inserido na linha do Planejamento Racional, enquanto o Planejamento Adaptativo não se enquadra em nenhuma das outras alternativas, podendo-se dizer que compartilha alguns dos princípios da Aprendizagem Estratégica e das Estratégias Emergentes.

2.1 O Planejamento Estratégico

O Planejamento Estratégico, primeira formulação de planejamento a ir além da pesquisa operacional e da análise econômica (González, 1997; Banfield, 1959), foi inicialmente empregado em empresas, estendendo-se mais tarde a outros tipos de organização. Baseia-se na “análise racional das oportunidades oferecidas pelo meio, dos pontos fortes e fracos das empresas e ... [na] ... escolha de um modo de compatibilização (estratégia) entre os dois extremos, compatibilização esta que deveria satisfazer do melhor modo possível aos objetivos da empresa” (Ansoff, Declerck e Hayes, 1985:15).

Dentre as muitas correntes de Planejamento Estratégico, a mais famosa é a da *Design School*, associada ao Grupo de Política de Negócios da Harvard Business School. Segundo Mintzberg (1990), as etapas do processo preconizado por essa corrente são:

1. A descoberta e avaliação das oportunidades provenientes do ambiente externo, bem como das ameaças que ele pode conter.
2. A descoberta e avaliação das forças internas da organização e também das suas fraquezas.
3. Da análise dos primeiros, extraem-se os fatores críticos para o sucesso da empresa e, da análise dos segundos, descobrem-se os seus fatores de competência distintiva.
4. Todos esses elementos de análise juntos, à luz da consciência da responsabilidade social e dos valores internos da empresa, constituem a matéria-prima para a formulação das estratégias.
5. O processo seguinte é de avaliação das estratégias criadas, tendo novamente em vista a responsabilidade social e os valores internos da empresa.
6. A última fase é de implementação das estratégias selecionadas.

Idenburg (1993) afirma que a linha de Planejamento Racional, em que se insere o Planejamento Estratégico, é a que vem sendo mais amplamente utilizada pelas grandes companhias, tendo como principais autores Ansoff e Porter, além de outros da chamada *Design School*. Apoiada na constatação de que as pessoas agem de forma estruturada e racional, essa escola preocupa-se com o desenvolvimento e a formulação de objetivos atingíveis. De acordo com o autor (*op. cit.*, p. 133):

“Os modelos de planejamento racional baseiam-se no desenvolvimento iterativo de estratégias. Determinam-se a missão e os objetivos básicos da companhia, após o que se faz uma escolha entre estratégias alternativas. Fazem-se os planos de implementação, baseados na avaliação das oportunidades e ameaças do ambiente externo, forças (vantagem competitiva, competências básicas) e fraquezas do ambiente interno. Esta visão de desenvolvimento de estratégias baseia-se na premissa de que o mundo é mais ou menos previsível, podendo-se determinar nele a posição futura da

companhia, em termos de objetivos quantificáveis. Ela está intimamente ligada à macro-economia, à economia de negócios e às disciplinas técnicas”.¹

Em artigo que desencadeou uma disputa famosa,² Mintzberg (1990) critica o modelo da *Design School*, alegando que aquela escola negava aspectos importantes da formulação de estratégias, como o incrementalismo, o aprendizado, a influência da estrutura existente sobre a estratégia e o grau de participação dos atores no processo. Nesse artigo, chama a atenção também para o perigo da inflexibilidade, decorrente da necessidade de explicitar a estratégia, além de uma aparente dicotomia entre a formulação e a implementação, que encara como a separação entre pensar e agir.

3 O Planejamento Adaptativo

O Planejamento Adaptativo - PA, que busca uma síntese entre princípios das abordagens compreensivas com as incrementais, incorporou à teoria de planejamento a necessidade de promover a introdução dos valores compartilhados na discussão do problema inicial, como também da participação no processo dos vários grupos por ele atingidos. Trist (1976) defende o PA como o substituto mais eficaz para as abordagens opostas anteriores, resumindo assim seus fundamentos:

- ênfase na apreciação;
- preocupação com a criação de organizações sociais capazes de aprendizado contínuo;
- primazia do nível normativo;
- postura pró-ativa;
- necessidade de participação de grupos com interesses diversificados, como condição para a implementação;
- retroalimentação contínua, para fins de avaliação e autocorreção;
- pesquisa-ação.

A esses, Melo (1987) acrescenta o princípio da flexibilidade, resultante da necessidade de que o processo de planejamento seja contínuo e adaptativo. Indo além na visão holística, o planejamento adaptativo inclui a “busca de transformação radical do sistema, tentando torná-lo sempre mais compatível com seu domínio interorganizacional. Isso é tentado por meio de processos integrados e coordenados” (Melo, 1997:12).

Segundo Pava (*in* Melo, 1987), as abordagens do PA podem ser agrupadas em torno de duas linhas principais. Uma advoga a ênfase na “busca de uma conceituação sinótica para mudar o sistema como um todo” (Melo, 1987:43-44), enquanto a outra reúne as formulações mais abertas, “em que se reconhece a impossibilidade de definir, *a priori*, com nitidez, um estado final para o sistema” (*idem, ibidem*, p.44). Na primeira linha, estariam as formulações englobadas no Redesenho Normativo de Sistemas e, na segunda, as que compõem a Mudança não-Sinótica de Sistemas. Embora compartilhem os princípios de adaptação ativa, ênfase no nível normativo, flexibilidade e o processo como produto, essas correntes diferem em outros fundamentos importantes.

3.1 Redesenho Normativo de Sistemas

O Redesenho Normativo de Sistemas advoga a aplicação do foco normativo ao sistema como um todo. Projeta-se o sistema de modo a refletir a gama de valores compartilhados, devendo o constante debate no nível normativo sugerir mudanças, a serem implementadas nos níveis estratégico e um

estabelecer um equilíbrio adequado entre as conseqüências, a curto e a longo prazo, das ações presentes. Ackoff (1973, 1974 e 1979) reforça também a necessidade de se manter presente a idéia de que o próprio processo de planejamento constitui um sistema, de conteúdo interativo e interdependente.

Ackoff (1979) observa que o Planejamento Interativo deve incluir:

1. Formulação da problemática – *'formulating the mess'* – a explicitação de maneira sistêmica dos problemas e perspectivas da organização e suas inter-relações.
2. Fins – a projeção do futuro desejado, a curto, médio e longo prazo.
3. Meios – a determinação da maneira de atingir os fins, seja criando novos caminhos ou utilizando os disponíveis.
4. Recursos – determinação das quantidades necessárias, entre recursos humanos, financeiros, de instalações e equipamentos e de materiais e energia.
5. Implementação – determinação dos requisitos organizacionais e projeto dos arranjos organizacionais.
6. Controle – projeto da implementação e controle das decisões de planejamento, de modo a poderem ser mantidas ou alteradas, diante de modificações ditadas por novas informações ou pelos resultados do próprio plano.

Nesta abordagem, a identificação dos fins ocorre, segundo Ackoff (1979), por meio do redesenho idealizado do sistema objeto do planejamento. Por ter que ser tecnologicamente factível e operacionalmente viável, o futuro ideal não deve ser encarado como uma utopia. Para evitar que isso aconteça, conta com o auxílio da mudança constante no projeto, conseqüência do aprendizado associado às tentativas de implementação, à procura de respostas para as questões mais difíceis e ao monitoramento contínuo do ambiente e dos resultados das iniciativas já implementadas.

Ackoff (1979) resume os três princípios do Planejamento Interativo como sendo:

1. Participação: a participação do maior número de pessoas possível no processo de planejamento enriquece tanto os participantes quanto o próprio processo, facilitando também a sua implementação.
2. Continuidade: a contínua tarefa de revisão e adequação do plano às mudanças ininterruptas das condições do ambiente interno e externo.
3. Holismo: a conveniência de planejar de forma simultânea e interdependente todas as unidades do mesmo nível de uma organização; e, em um sistema dotado de muitos níveis, a impossibilidade de se planejar um deles sem envolver os demais.

b. Planejamento Normativo

Ozbekhan (1973), propositor desta abordagem, declara-se convencido, como planejador, de que as tentativas de resolver problemas por meio de soluções pontuais acabam gerando problemas maiores. Assim, aponta para uma mudança de foco, em direção à disseminação de uma visão sistêmica, o que o leva a introduzir três conceitos:

1. A visão de uma situação problemática interativa, a que chama *'problématique'*, na busca de perceber a realidade.
2. A idéia de 'projeto', para definir, em primeiro lugar, os estados futuros preferidos do sistema e, em segundo, as intervenções a serem escolhidas para atingir os objetivos.
3. A idéia de intervenção significativa na situação, destinada a reorganizar o sistema em um nível mais aprimorado.

O autor chama a atenção para a diferença que deve existir entre o tratamento dado aos valores nas outras linhas de planejamento, em que permanecem implícitos, e a sua proposta de revisão conscienciosa, no sentido de avaliação das conseqüências de todas as ações possíveis, a tônica de sua abordagem. Numa inversão do processo de pensamento, ele propõe que a ação do presente seja ditada pela visão do futuro. A principal diferença entre essa abordagem holística e iterativa e o Planejamento Interativo é a ênfase que Ozbekhan dá à elaboração e análise das muitas alternativas para os estados futuros do sistema, desejados ou não.

3.2 Mudança não-Sinótica de Sistemas

Um processo não-sinótico é definido por Melo (1987:44) como o que “visa a produzir, em alguns aspectos do sistema, transformações com implicações radicais e estabelecer, quando possível, conexões entre essas transformações”. A principal diferença entre essas abordagens e o Redesenho Normativo de Sistemas, do qual se origina, é que agora não se dá ênfase aos procedimentos sistemáticos e seqüenciais, buscando-se as transformações globais de uma forma implícita. São exemplos de abordagens não-sinóticas a Abordagem da Escolha Estratégica, formulada por Friend e Jessop, em 1969, e o Incrementalismo Articulado, proposto por Melo, em 1977.

a. Abordagem da Escolha Estratégica

A abordagem da Escolha Estratégica foi desenvolvida por Friend e Jessop a partir de 1969, tendo como proposta a aplicação de técnicas de pesquisa operacional ao planejamento sob pressão. Resultou de um projeto de pesquisa sobre os processos de tomada de decisões estratégicas pelo governo local de Coventry, na Inglaterra. Foi inicialmente formulada para aplicação no planejamento de comunidades, mas mostrou-se igualmente eficaz para aplicação em outros sistemas (Melo, 1988). O desenvolvimento do sistema baseou-se na constatação de que a tomada de decisão sobre problemas complexos processava-se, geralmente, em regime de urgência, em presença de interesses conflitantes, em ambiente de incertezas e escassez de recursos.

De acordo com Hickling (1974:1), “a correta tomada de decisão é a chave para a boa resolução de problemas, e a resolução de problemas relacionados, no decorrer do tempo, é a essência do planejamento relevante.” Segundo esse autor, a condição para que a aplicação desse sistema seja universal, sob qualquer circunstância, consiste em concentrar o foco no ponto de decisão. Ele afirma que as características chave dos processos de decisão concentram-se na necessidade de ‘negociar’ os conflitos decorrentes das pressões por:

- Simplificação *versus* complexidade;
- Urgência *versus* necessidade de informação adicional;
- Definição *versus* complexidade; e
- Visão incremental *versus* visão compreensiva.

Segundo Hickling (1974), as incertezas permeiam esses conflitos, seja em relação ao ambiente operacional, aos valores ou às entidades relacionadas. Criticando o que chama de método convencional, de colecionar informações para depois tomar a decisão, o autor propõe um processo pontual e cíclico, em que o temor de haver tomado a decisão errada se esvai, diante da certeza de poder voltar ao ponto de partida.

b. Incrementalismo Articulado

O conceito de ambiente heterogeneamente turbulento, também formulado por Melo (1979), encontra-se na base da formulação do Incrementalismo Articulado. Se, por um lado, o planejamento de sistemas que apresentam um grau de desigualdade tão acentuado exige a aplicação de intervenções incrementais, por outro, torna indispensável promover a articulação dessas intervenções, sob pena de gerar desperdício e maior conflito. Do ponto de vista organizacional, é necessário que a organização monolítica ceda lugar a um sistema de partes semi-autônomas interdependentes, capazes de prover soluções simples para os problemas simples e respostas sofisticadas para as questões mais complexas.

Em um quadro de desequilíbrio interno e externo, não é razoável o estabelecimento de metas rígidas a serem atingidas pelo sistema. Por outro lado, o somatório de intervenções desconexas pode resultar contraproducente. Os pontos principais em que se baseia o Incrementalismo Articulado são:

1. Os sistemas sociais não podem ser transformados como um todo, instantaneamente; exigem mudanças parciais, cujos resultados deverão influir na reformulação, se necessário, do estado futuro desejado anteriormente.
2. O estado futuro desejado não constitui uma meta, mas uma direção geral, que deverá servir de critério para a avaliação dos resultados de cada mudança incremental.

Advogando a adoção de uma postura interativa de planejamento, conforme definida por Ackoff (1973), essa abordagem endossa a necessidade de se ater aos princípios de participação, continuidade e holismo que formam a sua base. Melo (1979) baseia-se novamente em Ackoff, ao

ênfatisar a necessidade de se avaliar sistematicamente os resultados de cada intervenção realizada, em termos de sua adequação à realidade, o que permite introduzir modificações contínuas no plano, em uma visão adaptativa.

A estratégia de articulação, segundo Melo (1979), requer a utilização de duas ferramentas complementares, a que chama tarefa articuladora e instrumento articulador, destinadas a desempenhar o papel de coordenação, de forma mais realista e eficiente. A tarefa articuladora permite que os atores-chave sejam envolvidos colaborativamente, enquanto o instrumento articulador destina-se a reforçar e manter o grau de articulação atingido por meio da tarefa articuladora, a que deve estar intrinsecamente ligado. “Um procedimento seguro para unir as partes é envolver seus membros em um esforço colaborativo que vise a alcançar um objetivo comum” (Melo, 1979:940).

A articulação deve começar pelos órgãos com maior potencial de sucesso, ou seja, dotados de maior interesse no projeto, equipe mais capacitada, melhores recursos e maior influência sobre o grupo, para que se produza mais eficientemente o efeito multiplicador. O aprendizado gerado nas primeiras unidades envolvidas facilitará a adesão e o sucesso do aprendizado dos outros setores.

Nota-se, nessa abordagem, uma preocupação em viabilizar, de forma realista e eficaz, a prática de diversos dos princípios defendidos, por meio da tarefa articuladora e do instrumento articulador.

Diante desse leque de opções de abordagens de planejamento, Pava (*in* Melo, 1987) elaborou um esquema, reproduzido na Figura 2, que relaciona a metodologia ideal ao grau conjunto de complexidade no sistema social e no sistema técnico da organização.

COMPLEXIDADE NO SISTEMA SOCIAL	ALTA	NÃO-PLANEJAMENTO INCREMENTAL	MUDANÇA NÃO-SINÓTICA DOS SISTEMAS
	BAIXA	PLANEJAMENTO MESTRE	REDESENHO NORMATIVO DOS SISTEMAS
		BAIXA	ALTA
		COMPLEXIDADE NO SISTEMA TÉCNICO	

Figura 2: Tipologias de estratégias contingenciais de mudanças.

Fonte: Pava, 1984, ‘Towards a Concept of Non-Synoptic Systems Change’, *in* Costa (2000).

4 Sistemas Complexos

Em seu artigo ‘*Planning in the Systems Age*’, Ackoff (1973) comparou o impacto das mudanças decorrentes da introdução do pensamento sistêmico ao daquelas ocorridas durante o Renascimento, que culminaram com a Revolução Industrial. Também a visão das cidades foi afetada por essas mudanças. Ozbekhan (1973), por exemplo, caracteriza os seres humanos e as sociedades como sistemas dotados de propósito, capazes de agir de forma intencional e de gerar ação determinada. Ackoff e Emery (*in* González, 1997), relacionaram as características fundamentais dos sistemas humanos: abertos, portanto, sujeitos a influências internas e externas; adaptativos, isto é, capazes de responder a mudanças ambientais, introduzindo modificações em seu próprio comportamento ou no ambiente; ativos (capazes de modificação, independentemente de estímulo ambiental); e capazes de criar ou buscar novos ideais.

Segundo Emery e Trist (1965), sempre que os fenômenos a serem estudados, quaisquer que sejam o nível ou o domínio do estudo, possuam a característica de estarem organizados, a abordagem sistêmica constitui a resposta conceitual mais adequada para compreender a natureza das interdependências existentes entre os fatores internos e os externos. Segundo esses autores, graças às trocas com os sistemas que os rodeiam é que os organismos podem atingir e manter o estado de equilíbrio, o que, em outras palavras, significa adaptação e sobrevivência. Além das trocas entre o sistema e o ambiente, Emery e Trist (1965) chamam a atenção para a importância das trocas efetuadas entre elementos que pertencem ao ambiente, compondo a sua textura causal.

Esses autores definem quatro tipos de ambientes, dos quais o último, turbulento, é o que

melhor descreve as condições prevalecentes na época atual. A dinâmica do ambiente turbulento é resultante da complexidade e da multiplicidade das interconexões causais, acentuando-se a importância dos valores, com ênfase na interdependência e na atitude de colaboração. Aos tipos de ambiente identificados por Emery e Trist (1965), agrega-se mais um, formulado por Melo (1977), destinado a identificar os casos em que se assiste à ocorrência simultânea de diferentes estágios de desenvolvimento tecnológico e social, em um quadro de desequilíbrio acentuado, característico das sociedades em desenvolvimento.

González (1997) resume as características atreladas aos tipos de ambientes, acrescentando as posturas de planejamento, conforme caracterizadas por Ackoff (1973). Entre elas, encontram-se o dinamismo, devido à interação com organizações similares e diferentes e ao ambiente em si; a feição endêmica da turbulência; e o caráter interativo da postura de planejamento.

Seja qual for o tipo de turbulência presente no ambiente contextual das organizações, o fato é que a incerteza é um componente inseparável desse quadro.

4.1 Cidades

Não é nova a noção de que, tanto as cidades como os conjuntos de cidades, são sistemas como outros quaisquer, sujeitos às mesmas generalizações, conceitos e modelos (Berry, 1964). Como exemplo recente, cita-se o estudo IPEA/IBGE/NESUR (1999 p.54): “a cidade é considerada um sistema que integra outro sistema, ou uma rede de cidades, cujo papel é essencial na estruturação e organização do espaço geográfico de uma região”. Como cidades e regiões metropolitanas são sistemas, que podem estar inseridos em ambiente turbulento, ou heterogeneamente turbulento, podem-se transpor as características arroladas por González (1997), citadas anteriormente, para o caso específico dos grupamentos urbanos.

Atualmente, a população das grandes cidades brasileiras apresenta disparidades marcantes nas condições de acesso à renda, ao trabalho, à educação e à moradia, além de outros componentes sociais básicos. A coexistência de condições fortemente contrastantes constitui um dos fatores determinantes da complexidade social desses sistemas. Por sua vez, as regiões metropolitanas, sistemas maiores em que esses subsistemas estão inseridos, são também sistemas complexos, tanto do ponto de vista das desigualdades internas, como da natureza das trocas entre os diversos elementos.

A complexidade no sistema técnico das cidades está diretamente relacionada à globalização que, por sua vez, encontra-se atrelada ao grau de desenvolvimento tecnológico nos campos da informática e das comunicações. Também aqui, constata-se a coexistência de níveis contrastantes de desenvolvimento, entre regiões de uma mesma cidade e entre as cidades que compõem uma região metropolitana.

5 O Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro

Entre todos os processos de planejamento por que passou o Rio de Janeiro, o principal fator que destacou esse último foi a consciência de que devem ser muitos os envolvidos na busca de soluções. Houve desde o início, entre os iniciadores do processo que culminou com a elaboração do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, a convicção de que a participação e o envolvimento ativo de diferentes setores da sociedade e instituições eram necessários para facilitar e enriquecer esse processo.

Em 1993, três entidades se uniram para promover o processo de planejamento da cidade, a Prefeitura, a Associação Comercial do Rio de Janeiro – ACRJ e a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – FIRJAN. Uma de suas primeiras providências foi a constituição de três organismos, interligados em suas relações funcionais: um Comitê Executivo, um Conselho da Cidade e um Conselho Diretor. Em primeiro lugar foi criado o Comitê Executivo, que atuou supervisionando uma equipe técnica e os consultores externos. Em reuniões sucessivas, ele elaborou uma lista de nomes de possíveis candidatos a integrar os Conselhos que, depois de submetidas à Prefeitura para apreciação e eventuais cortes, serviram de base para os convites (PLANO, 1996).

O Conselho da Cidade foi criado para “supervisionar e aprovar as linhas diretrizes do Plano, em todos os seus níveis: diagnóstico, estratégias e objetivos” (PLANO, 1996:58). Composto de 305

representantes de instituições como sindicatos, bancos e outras entidades financeiras, oficiais e privadas, pessoas físicas, estabelecimentos de ensino, desde cursos de línguas a universidades, indústrias e *shopping centers*, é presidido pelo Prefeito.³ O outro colegiado, o Conselho Diretor, “é o responsável direto pelo processo de elaboração do Plano, orientando e acompanhando as decisões do Comitê Executivo” (PLANO, 1996:59). Originalmente presidido pelo Secretário Municipal de Urbanismo,⁴ era composto por 25 membros representativos das diversas áreas de atividade do Rio.

Finalmente, para gerar os recursos financeiros necessários, a ACRJ e a FIRJAN conseguiram a adesão de empresas cujos dirigentes foram sensíveis à necessidade de se realizar o trabalho. Essas empresas, inicialmente em número de quarenta, entre públicas e privadas, formaram o Consórcio Mantenedor do Plano Estratégico do Rio de Janeiro. Para evitar confundir essa organização com o documento Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, doravante a empresa será chamada simplesmente Consórcio, e o plano estratégico em si será identificado como Plano. Por ‘Plano Estratégico’, ficará designada a estrutura informal responsável pelo processo decisório nas fases de elaboração e implementação do Plano, composta pelo Conselho da Cidade, Conselho Diretor e Comitê Executivo.

O processo de planejamento transcorreu entre dezembro de 93 e julho de 94, em quatro fases, a primeira delas de organização da cooperação entre os atores do setor público e os do setor privado. Foram então compostos os Conselhos, Diretor e da Cidade, e implementados os instrumentos legais facilitadores da cooperação público-privada, sendo o principal a constituição jurídica do Consórcio.

Na segunda fase, de diagnóstico, os trabalhos seguiram os passos mostrados na Figura 3. Essa fase culminou com a identificação do Objetivo Central, ou seja, a meta que todos os envolvidos no processo trabalhariam para alcançar:

“Tornar o Rio de Janeiro uma metrópole com crescente qualidade de vida, socialmente integrada, respeitosa da coisa pública e que confirme sua vocação para a cultura e a alegria de viver. Uma metrópole empreendedora e competitiva, com capacidade para ser um centro de pensamento, de geração de negócios para o país e sua conexão privilegiada com o exterior” (PLANO, 1996:23).

Na visão dos seus idealizadores,

“O Objetivo Central do Plano é o que se pretende alcançar com a sua realização. É o marco de referência, globalizador, de todas as estratégias do Plano e fruto da constatação de uma série de oportunidades e de possíveis vantagens decorrentes das transformações do entorno. Traduz o acordo de todas as instituições-membros no sentido de avançar numa mesma direção” (PLANO, 1996:21).

A terceira fase foi de identificação dos objetivos e a quarta e última foi dedicada à redação do documento final, concluída em setembro de 1995, ocasião em que foi oficialmente entregue ao Conselho da Cidade. O Plano define, além de um objetivo central, 7 estratégias, ou ‘temas-chave’ (PLANO, 1996:21) da cidade, que sintetizam os meios para concretizar a passagem da situação encontrada para a situação desejada. As estratégias foram formuladas de modo a não refletirem diretamente os temas tradicionais da problemática urbana, como educação, saúde, transportes etc. Esses podem ser encontrados por todo o Plano, permeando as estratégias em abordagem aparentemente repetida, mas de pontos de vista diversos. Essas estratégias subdividem-se em 21 objetivos, cada um deles uma particularização do Objetivo Central para uma determinada área. As 61 ações constituem apenas um agrupamento dos 159 projetos propostos, que seriam a tradução prática de cada ação considerada necessária.

No documento do Plano, descrevem-se os projetos, os responsáveis por sua implantação,⁵ a existência ou não de recursos financeiros e o estágio de desenvolvimento. Identificaram-se, ainda, indicadores de impacto para cada ação, com o objetivo de auxiliar nas futuras avaliações de andamento dos projetos.

Assim como o Objetivo Central procurou resumir, em uma frase, toda a extensão da idéia coletiva de futuro desejado para a cidade, existem frases chave para definir as estratégias, outras para, nas estratégias, fixar um ou mais objetivos e outras para caracterizar as ações deles decorrentes.

A redação final do Plano inclui algumas medidas destinadas a garantir, por um lado, a sua implementação, e por outro as suas características de processo aberto e dinâmico. Entre elas encontram-se a atualização constante do diagnóstico da cidade, com a conseqüente possibilidade de

introduzir modificações no Plano; a realização de uma avaliação dos resultados do Plano, dois anos depois do início da implementação, a ser realizada com base, principalmente, nos indicadores de impacto previstos para cada estratégia; a realização de reuniões mensais do Conselho Diretor e semestrais do Conselho da Cidade e a edição de informes mensais e semestrais. A última avaliação geral de resultados foi levada a efeito entre julho e dezembro de 2000.

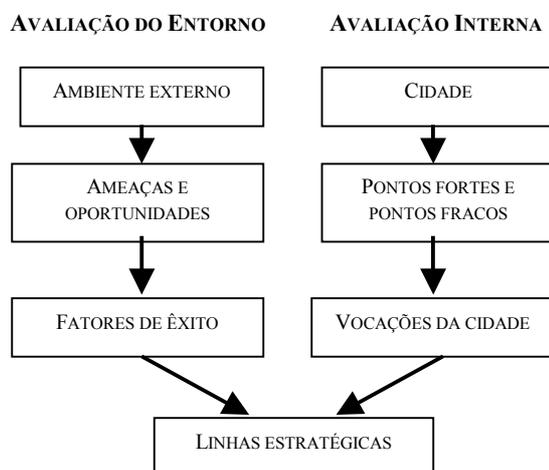


Figura 3: Resumo esquemático da fase de diagnóstico do planejamento estratégico do Rio de Janeiro.
Fonte: Diagnóstico do Rio, parte do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro.

6 Análise Crítica do Planejamento Estratégico do Rio de Janeiro

A abordagem de Planejamento Estratégico, da linha da *Design School*, utiliza a análise de forças e fraquezas, oportunidades e ameaças, para traçar as linhas estratégicas. O Diagnóstico do Rio, desenvolvido em torno de temas críticos identificados na fase anterior, utiliza essa metodologia, como se constata pela análise da Figura 3. Ela reproduz a parte inicial do modelo básico da *Design School*, segundo Mintzberg, substituindo ‘Avaliação Externa’ por ‘Ambiente Externo’, ‘Avaliação Interna’ por ‘Cidade’ e ‘Competências Distintivas’ por ‘Vocações da Cidade’.

Pode-se também verificar que o planejamento do Rio de Janeiro segue a abordagem do Planejamento Estratégico, na linha de Planejamento Racional, baseando-se na classificação apresentada na Figura 1. Um dos elementos que permitem constatar a sua orientação mais forte para os objetivos é, por exemplo, o Inquérito Qualitativo, atividade de suporte à elaboração do Plano. Esse Inquérito deveria ter sido conduzido pelo método Delphi, envolvendo 117 agentes econômicos e sociais da cidade (PLANO, 1996). Entretanto, a preocupação com o cumprimento dos prazos predominou sobre o interesse em ater-se à metodologia, o que reduziu esse procedimento a uma simples compilação dos resultados das entrevistas, reduzidas para 65, das quais somente 56 foram completadas.

Paralelamente à preocupação com o aspecto social (qualidade de vida, integração social respeito à coisa pública, vocação cultural e alegria de viver), que aparece na formulação do Objetivo Central, sobressai o tratamento de empresa dado à cidade, cuja visão de futuro é a de tornar-se metrópole empreendedora e competitiva, centro de pensamento, centro de geração de negócios para o país e o exterior. A própria escolha dos consultores internacionais, que recaiu sobre profissionais da escola de Barcelona, ajuda a reforçar essa visão. Para Borja e Castells (*in* Vainer, 2000, p.84), consultores catalães, utilizadores e disseminadores do Planejamento Estratégico, “as grandes cidades são as multinacionais do século XXI”. Baseando-se nesse conceito, utilizam o planejamento buscando aumentar a competitividade da cidade, assim como se faria com uma empresa.

Pode-se notar, ao longo de todo o processo, a preocupação com a adoção de uma visão sistêmica. Procurou-se considerar não só a cidade em si, mas também em relação aos sistemas maiores em que se insere: a região metropolitana, a região geográfica, o país e o mundo. Também o fato de as

estratégias não estarem ligadas diretamente aos temas tradicionais do planejamento urbano, como saúde, educação e transportes, pode ser visto como reflexo dessa abordagem sistêmica.

Um dos princípios destinados a nortear o andamento do processo de planejamento foi, segundo seus promotores, o participativo. Entretanto, a abrangência dessa participação restringiu-se aos agentes econômicos e sociais e aos administradores, seja da cidade, do estado ou do governo federal, enfim, àqueles considerados capazes de exercer influência sobre a sociedade e de ajudar a promover as mudanças necessárias (PLANO, 1996). Na fase decisória, considerou-se que o povo estaria representado pela figura do Prefeito, responsável, em última instância, pela aprovação do texto final do Plano. Possivelmente em consequência disso, o processo desenvolveu-se inteiramente entre dezembro de 1993 e setembro de 1995, o que teria sido impossível se sua aprovação dependesse, no todo ou em parte, de um número maior de agentes. É possível também que o ambiente político tenha tido um peso significativo na adoção de um processo mais centralizado, mais fácil de controlar, que resultou em um Plano eminentemente prescritivo.

Em princípio, não há controvérsia sobre o tema da participação nos processos de planejamento, podendo haver divergência no que diz respeito à abrangência dessa participação. Lubambo (1999) denomina ‘mito’ a crença no poder da “descentralização como pressuposto garantidor e eficaz da universalidade do acesso aos serviços públicos”. Mesmo no caso da participação abrangente, Faludi (1978) alerta para o risco de ocorrer dominância dos interesses de determinados segmentos da sociedade, com maior poder econômico e, portanto, maior acesso à informação, sobre as opiniões e necessidades de setores menos favorecidos. Nos casos em que a participação é mantida restrita, a seleção dos que irão ou não participar pode comprometer o resultado do processo.

Uma primeira leitura do Objetivo Central do Plano do Rio de Janeiro produz uma forte impressão de flexibilidade. A abrangência do escopo ali explicitado revela a preocupação dos seus formuladores com a riqueza do seu conteúdo, dentro de uma ótica de inserção na comunidade mundial. Desse nível em diante, entretanto, nota-se na formulação das estratégias, como também dos objetivos, das ações e dos projetos, uma conotação fortemente prescritiva, que acaba por limitar e enrijecer os procedimentos propostos.

Por outro lado, é questionável a validade de se explicitar um objetivo central, comum a todos os cidadãos, diante da diversidade de interesses existente entre todos os atores. Os problemas mais críticos que afetam um integrante da população informal dificilmente se assemelharão àqueles que atingem um cidadão de classe média. As necessidades desse indivíduo, por sua vez, talvez o levem a priorizar os gastos com a melhoria nos transportes, em detrimento, por exemplo, da construção de um grande centro de convenções.

Outro ponto importante ligado à participação é a postura da equipe técnica de suporte ao processo. É necessário identificar até que ponto a equipe técnica está preparada para ouvir opiniões diferentes das suas, e até que ponto a condução dos debates serve para encaminhar o seu ponto de vista. Segundo Faludi (1978), esses planejadores devem evitar conduzir a opinião dos atores, mantendo uma postura isenta e conciliadora. No caso da ‘escola de Barcelona’, a que pertencem os consultores que atuaram no Plano do Rio, Vainer (2000) critica, entre outras coisas, sua visão padronizada das cidades, que os leva a emitir pareceres e efetuar recomendações em tudo semelhantes, não obstante a problemática específica de cada local em que atuam.

Quanto à estrutura de suporte ao Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, nota-se uma certa fragilidade; embora tenha sido formalizado, sua permanência depende, em última instância, das convicções políticas e técnicas do prefeito em exercício. Entretanto, é o caráter, até certo ponto informal, do Plano do Rio que permite o envolvimento e a colaboração de diversas entidades governamentais, de diversos níveis, e não-governamentais.

Tendo em vista essas considerações, sobressaem algumas questões referentes à aplicação do Planejamento Estratégico nos processos dos sistemas sociais complexos. A primeira delas decorre de se considerar uma cidade, que é um sistema social, idêntico a outro sistema qualquer, a uma empresa, para efeitos de planejamento.

Com base na análise de Pava, resumida na Figura 2, a abordagem mais adequada ao processo de planejamento estratégico do Rio de Janeiro teria sido o Planejamento Adaptativo, na linha de

Mudança não-Sinótica dos Sistemas. Não foi esse, entretanto, o caminho escolhido. Na tentativa de identificar o por que dessa escolha, pode-se apontar, inicialmente, a visão de cidade que o planejador transmite. A leitura dos documentos disponíveis leva a concluir que, embora dentro de uma visão sistêmica, ocorreu ao longo de todo o processo uma concentração do foco na própria cidade, em detrimento das pessoas. Buscou-se o aprimoramento da cidade no sentido competitivo, na tentativa de atrair para ela um volume de negócios e de turistas maior do que os demais pólos de atração potenciais.

Trist (1976:227), apologista da abordagem adaptativa de planejamento, escreveu: “As partes primárias dos sistemas sociais são as pessoas. A questão básica, portanto, é saber se um projeto promove ou degrada a qualidade da vida humana”.⁶ Segundo esse autor, o Planejamento Adaptativo constitui uma ferramenta eficaz para a preservação de diversos princípios inerentes aos processos ligados aos sistemas complexos, bem como para defender esses sistemas contra algumas ameaças à sua integridade.

Segundo Trist (1976), a presença contínua de um ambiente turbulento vem reforçando respostas sociais negativas, que se traduzem em superficialidade, segmentação e dissociação, enquanto aumenta a sobrecarga de estresse e os níveis de alienação e violência. Nesse contexto, ele vê como única saída a adoção de uma postura de adaptação ativa. Já que não existe uma fórmula para essa conduta, “a procura de meios eficazes constitui nossa melhor esperança de sobrevivência” (*op. cit.*, p. 225). Trist (*op. cit.*, p. 224) explica ainda que “a turbulência resulta dos efeitos, diretos e indiretos, da mudança tecnológica em aceleração. Isso aumentou muito os níveis de incerteza, complexidade e interdependência no mundo, tanto social quanto físico, não obstante a forma desigual com que se processa dentro dos países e entre eles”.

7 Conclusões

Não se podem avaliar resultados concretos da implementação do Plano, o que não constituiu o objeto do estudo. Orientando a escolha da abordagem empregada, pode-se observar alguma influência do ambiente político, bem como a visão de cidade que o planejador transmite. Entre os fatores que permitiram a identificação do Planejamento Estratégico, encontram-se o emprego da técnica de análise de forças e fraquezas, nos moldes da *Design School*, além da explicitação de um objetivo central, orientador de todos os demais passos do processo.

Partindo-se do princípio de que cidades são sistemas sociais, dotados de um alto grau de complexidade social e técnica, tendo em vista a análise de Pava resumida na Figura 2, a linha não-sinótica do Planejamento Adaptativo destaca-se como a que abrange as abordagens mais eficazes de planejamento. Por outro lado, pode-se verificar alguns motivos pelos quais o Planejamento Estratégico aparenta não atender às necessidades de planejamento dos sistemas sociais como um todo. Entre eles, a centralização excessiva do processo, seja na participação limitada dos atores, seja na formulação de um objetivo único, teoricamente destinado a expressar a vontade coletiva.

8 Notas

¹ Tradução das autoras.

² Mesmo não tendo sido o alvo das críticas de Mintzberg, publicadas no *Strategic Management Journal*, Igor Ansoff rebate-as por meio da mesma publicação, em uma discussão que ainda teve réplica do primeiro autor.

³ O prefeito do Rio nessa época era César Maia.

⁴ Na época, era o Arq. Luiz Paulo Fernandes Conde.

⁵ De acordo com o então prefeito César Maia, que assina um artigo intitulado “A Ação da Prefeitura no Plano Estratégico”, publicado no Relatório da Cidade II, 44% dos projetos são de responsabilidade da prefeitura, 24% do estado, 14% do governo federal e 17% da iniciativa privada.

⁶ Tradução das Autoras.

9 Referências Bibliográficas

ACKOFF, R.L., Planning in the Systems Age. *Sankhyā: The Indian Journal of Statistics, Series B*, Vol. 35, part 2, p.149-164, 1973.

_____, A Natureza e o Conteúdo do Planejamento, cap.1, Planejamento Empresarial. Rio de

- Janeiro, Livros Técnicos e Científicos, 1974.
- _____, Resurrecting the Future of Operational Research. *Journal of the Operational Research Society*, Vol. 30, p. 189-199, 1979.
- ANSOFF, H.I., DECLERCK, R.P. e HAYES, R.L., *Do Planejamento Estratégico à Administração Estratégica*. São Paulo, Editora Atlas, 1985.
- ANSOFF, H.I., Critique of Henry Mintzberg's "The Design School: Reconsidering the Basic Premises of Strategic Management". In *Strategic Management Journal*, Vol. 12, 449-461, 1991.
- BANFIELD, E.C., Ends and Means in Planning, 1959. In FALUDI (1978).
- BERRY, B., Cities as Systems within Systems of Cities, 1964. In FRIEDMANN, J. e ALONSO, W., *Regional Development and Planning – A Reader*, 5ª ed. Cambridge, The M.I.T. Press, 1972.
- da COSTA, I.R., *A Indústria Naval Brasileira: uma análise e perspectivas*. Rio de Janeiro: Departamento de Engenharia Industrial da PUC-Rio, 2000. Dissertação de Mestrado.
- DIAGNÓSTICO do Rio – Plano Estratégico do Rio de Janeiro, 1995.
- EMERY, F.E. e TRIST, E.L., The Causal Texture of Organizational Environments. In *Human Relations*, Vol.18, p. 21-32, 1965.
- FALUDI, A., *A Reader in Planning Theory*, 1973a. Urban and Regional Planning Series, Vol. 5, 3ª ed. Oxford, Pergamon Press, 1978.
- FRIEND, J.K., POWER, J.M. e YEWLETT, C.J.L., *Public Planning: The Inter-corporate Dimension*, Cap.2, An approach to analysis. Londres, Tavistock Publications, 1974.
- GONZÁLEZ, M.D., *Processos de Planejamento nos Pólos Tecnológicos: um enfoque adaptativo*. Rio de Janeiro: Depto. de Engenharia Industrial da PUC-Rio, 1997. Tese de Doutorado.
- HICKILNG, A., *Managing Decisions – The Strategic Choice Approach*. Mantec Publications Rugby, 1974.
- IDENBURG, P.J., Four Styles of Strategy Development. In *Long Range Planning*, Vol. 26, N. 6, p. 132-137. Londres, Pergamon Press, 1993.
- IPEA/ IBGE/ NESUR (IE – UNICAMP), *Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil*. Campinas, Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, 1999.
- LUBAMBO, Cátia, *O Papel das ONGs: Limites e Possibilidades para a Construção de Instituições Democráticas*, 1999. Recebido por e-mail em 06/02/01.
- LYRA DA SILVA, Maria Magdalena, *Planejamento Estratégico e Sistemas Sociais Complexos: dois casos*. Rio de Janeiro: Depto. de Engenharia Industrial da PUC-Rio, 2001. Dissertação de Mestrado.
- de MELO, Maria Angela Campelo, *Incrementalismo Articulado – Estruturação do Processo de Planejamento*. Fortaleza, *Revista Econômica do Nordeste*, Vol. 10, n. 4, p. 927-946, out/dez 1979.
- _____, *O Planejamento para Acelerar o Processo*. *Revista do Serviço Público*, Vol.14, p. 43-47, 1987.
- _____, *A abordagem da Escolha Estratégica: operacionalização do planejamento adaptativo*. São Carlos, 8º ENEGEP, 1988.
- _____, *O Processo de Planejamento e as Inovações Tecnológicas e Sociais: uma perspectiva interorganizacional*, 1997.
- MINTZBERG, H., The Design School: Reconsidering the Basic Premises of Strategic Management. In *Strategic Management Journal*, Vol. 11, 171-195, 1990.
- OZBEKHAN, H., *Thoughts on the Emerging Methodology of Planning*. University of Pennsylvania, 1973.
- PLANO Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro – Rio Sempre Rio. Rio de Janeiro, Imprensa da Cidade, 1996.
- TRIST, E.L., Action Research and Adaptive Planning. In CLARCK, A.W., *Experimenting with Organizational Life*. Londres, Plenum Press, 1976.
- VAINER, C.B., *Pátria, Empresa e Mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano*. In ARANTES, O., VAINER, C. e MARICATO, E., *A Cidade do Pensamento Único – desmanchando consensos*. Rio de Janeiro, Editora Vozes, 2000.