

# RACIONALIDADE DE TOMADA DE DECISÃO PARA O PLANEJAMENTO E A GESTÃO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL

*Carlos Alberto Cioce Sampaio<sup>1</sup>*

*Oklinger Mantovaneli Jr.<sup>2</sup>*

*Valdir Fernandes<sup>3</sup>*

---

## RESUMO

Para responder aos desafios socioambientais que se renovam e que se complexificam a cada dia quando se prospecta os próximos anos de nossa economia, emerge uma demanda por tecnologias sociais baseadas na participação e no compartilhamento de responsabilidades no processo de tomada de decisão. Tem-se como objetivo promover um balanço de duas abordagens de planejamento e de gestão organizacional para o desenvolvimento territorial sustentável que vêm sendo aplicadas nos últimos 15 anos. Pretende-se contribuir com subsídios que possam estar incorporados em processos de tomada de decisão coletiva capazes de promover uma nova racionalidade ancorada no tripé da ação social indissociavelmente ética, política e técnica na promoção do desenvolvimento territorial sustentável. Utilizou-se de referências da ciência política e da neurociência, de suas interlocuções com a administração e o desenvolvimento regional e de uma pesquisa documental partindo de relatórios descritivos e analíticos. Conclui-se que as técnicas de gestão e tomada de decisão, tomadas na perspectiva da sustentabilidade, são sobretudo a expressão de imperativos éticos e neles se fundamentam as ações coletivas.

**Palavras-Chave:** Tomada de Decisão; Racionalidade; Planejamento; Desenvolvimento Territorial Sustentável.

---

## INTRODUÇÃO

O fenômeno mudança se sustenta a partir de ciclos dinâmicos que, por sua vez, origina-se paradoxalmente de um estado de estabilidade. Esse fluxo, que pode ser definido também como um processo sistêmico, representa a realidade societária. Nesse sistema complexo de fluxo dinâmico-estático, as organizações se

---

<sup>1</sup> Pós-Doutor em Ecosocioeconomia e Cooperativismo Corporativo, Professor da UFPR, Setor Litoral e Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento (MADE). (carlos.cioce@gmail.com).

<sup>2</sup> Doutor em Sociologia, Professor da FURB, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. (oklinger@furb.br)

<sup>3</sup> Pós-Doutor em Saúde Pública, Linha de Pesquisa Política Planejamento e Gestão Ambiental. Professor do Programa de Pós-Graduação em Organizações e Desenvolvimento da FAE – Centro Universitário Franciscano do Paraná. (valdir.fernandes@fae.edu)

modificam em um *continuum* entre dois modelos de desenvolvimento, didaticamente denominados de decadente e inovador. O modelo de desenvolvimento decadente, relacionado com a perspectiva economicista, é apontado como causador de patologias sociais que podem ser classificadas como socioambientais: processos produtivos que privatizam lucros e socializam prejuízos socioambientais, descaso com o manejo de recursos naturais não renováveis, matriz energética e de transportes definida prioritariamente a partir de critérios econômicos; socioespaciais: planejamento e gestão setorializados e padrões de uso e de acesso à terra privados prevalecendo sobre públicos e comunitários, falta de planejamento urbano no que se refere ao uso e à ocupação do solo; sociopolíticas: instâncias democráticas manipuladas por interesses oligopolistas e burocracia dominada por interesses corporativistas; socioeconômicas: subtrabalho, não trabalho, exclusão social e apelação desenfreada do consumo, mesmo entre aquelas pessoas que não teriam condições para isso; e socioculturais: substituição de modos de vida tradicionais por padrões homogeneizados e ressignificação do trabalho humano como trabalho repetitivo alienado (Max-Neef, 1993; Sen, 2000; Sachs, 2003, 2004).

Quando se observa, por exemplo, alguns hotéis de orla marítima no Estado de Santa Catarina, principalmente em balneários como de Camboriú, pode-se concluir que há, por um lado, uma pujança econômica, de curto prazo, da qual sem dúvida se beneficiam seu sócios-proprietários, e por outro lado, se vislumbram inúmeros prejuízos socioambientais de médio e longo prazo a serem pagos pela sociedade local e pelos demais usuários do território em questão. No modelo atual de exploração dos recursos naturais não há a inerência da preocupação, com consequentes ações de prevenção e mitigação, quanto aos impactos socioambientais causados às comunidades da região de sua localização. Percebe-se o *gap* existente entre transformações trazidas por esses processos e as respectivas soluções aos problemas decorrentes. O exemplo mais contundente deste processo são os recentes eventos de várias ordens, catástrofes como aquelas no Estado do Rio de Janeiro, reconhecidamente agravados pela falta de planejamento e na ocupação do solo e pelas mudanças climáticas.

Quando se prospecta os próximos 50 ou 100 anos da economia mundial, emerge uma demanda por tecnologias sociais, sobretudo baseadas na participação e no compartilhamento de responsabilidades no processo de tomada de decisão. Incorporar a complexidade socioambiental no mundo dos negócios é fundamental. Porém, não apenas sob a perspectiva da chamada ecoeficiência que tenta incorporar o discurso ambiental no *management*, exemplificado pelo princípio poluidor-pagador<sup>4</sup>. Mas fundamentalmente no repensar da racionalidade vigente por trás do processo decisório quando se implementa um estilo de planejamento e de gestão organizacional conectado à perspectiva do desenvolvimento territorial sustentável (Alier, 2007).

---

<sup>4</sup> Entretanto, reconhece-se que recursos naturais e serviços ambientais como tendo funções e valores econômicos positivos (na perspectiva da Economia Ecológica), e que tratá-los como preço zero, como se faz, muitas vezes, na perspectiva racionalista utilitarista economicista, seria um risco sério de exauri-los ou manejá-los insustentavelmente (Alier, 2007)

Baseando-se no último relatório do *Intergovernmental Panel of Climate Change* (IPCC), divulgado em 2007, formulado pela *World Meteorological Organization*, *WMO*, no âmbito do *United Nations Environmental Programme*, *UNEP*, mesmo os mais céticos racionalistas economicistas não conseguem mais ficar indiferente a tais prognósticos. Esse relatório revela que a mudança climática em curso tem como principal causa a ação antrópica, sobretudo após a revolução industrial (WMO-UNEP, 2007).

Se ainda não bastasse a crise ambiental, os Indicadores de Desenvolvimento Humano (IDH) apontam que vinte e seis por cento da população mundial concentra oitenta por cento de toda a riqueza (PNUD, 2007). Esse quadro mundial de tamanha desigualdade social não difere proporcionalmente da realidade brasileira. Pergunta-se: não seria o momento para iniciar uma reflexão? Que lógica ou racionalidade é esta que está por trás da ação social que conduz a tomadas de decisão que gera tamanhos impactos socioambientais? Um dia esta riqueza concentrada será finalmente redistribuída? O que deverá acontecer para que ela finalmente se inicie? A exemplo dos Estados Unidos da América, Meca da sociedade urbana industrial, as inundações costeiras provocadas pelo furacão *Katrina* em *New Orleans* (2005), grandes incêndios provocados por falta de umidade na atmosfera e temperaturas elevadas no Verão Californiano (2007) ou as mortes e o terrorismo com sua lógica própria compensatória a um sistema que lhe parecem injusto no atentado no *World Trade Center* (2001). O sistema ainda parece ser capaz de contabilizar tragédias tornando tudo um resíduo aceitável do processo racional produtivo de mercadorias, dentre as quais um homem esvaziado.

## METODOLOGIA

Neste artigo se reproduz um esforço de pesquisa de um núcleo de estudos e de práticas, que vem acumulando pesquisa bibliográfica nas ciências sociais aplicadas, humanas, ambientais e em neurociências, bem como resultados acumulados, sistematizados por pesquisa formativa de experiências de planejamento e de gestão organizacional para o desenvolvimento territorial sustentável que vêm sendo implementadas, estudadas e publicadas em periódicos nacionais e internacionais.

A pesquisa formativa se utilizou de um banco de dados de experiências conduzidas, através de pesquisa-ação participativa<sup>5</sup> na qual se elaboraram, implementaram e avaliaram estratégias organizacionais oriundas da aplicação de duas metodologias de planejamento e de gestão que vêm sendo aplicadas conjuntamente no setor público, privado e no chamado terceiro setor. Desse banco de dados extraíram-se aprendizados teóricos e empíricos.

---

<sup>5</sup> Nesta perspectiva a equipe de pesquisa é apenas um facilitador (DESHLER e EWERT *Apud* SEIXAS In: VIEIRA *et al.*, 2005, p. 80).

## Contexto Histórico do Desenvolvimento da Racionalidade Instrumental

Segundo Horkheimer (2002, p. 106), “a completa transformação do mundo em um mundo mais de ‘meios’ do que de ‘fins’ é em si mesma a consequência do desenvolvimento histórico da produção”. Esse desenvolvimento só pôde ocorrer, porém, como consequência da lógica formal, a grande escola da uniformização iluminista, e dos seus esquemas de calculabilidade do mundo (ADORNO; HORKHEIMER, 2000). Por conseguinte, o que ocorreu no Ocidente não foi outra coisa que um processo de racionalização dos sistemas produtivos, com consequências em todos os aspectos da vida, do econômico ao religioso (FERNANDES, 2008).

Apropriando-se da perspectiva weberiana, pode-se dizer que racionalidade é o que determina a ação social. O conceito de racionalidade é, desse modo, constitutivo e elemento central do conceito de ação social. Weber (1996) demonstrou isso de modo peculiar em “A ética protestante e o espírito do capitalismo”, usando o recurso metodológico dos ‘tipos ideais’. Weber (1999) distingue as tipologias de racionalidade que determinam a ação social e/ou individual em quatro categorias, como se segue:

A ação social pode ser determinada: 1) de modo **racional referente a fins**: por expectativas quanto ao comportamento de objetos do mundo exterior e de outras pessoas, utilizando essas expectativas como ‘condições’ ou ‘meios’ para alcançar **fins** próprios, ponderados e perseguidos racionalmente, como sucesso; 2) de modo **racional referente a valores**: pela crença consciente no valor – ético, estético, religioso ou qualquer que seja sua interpretação – absoluto e **inerente** a determinado comportamento como tal, independentemente dos resultados; 3) **de modo afetivo**, especialmente **emocional**: por afetos ou estados emocionais atuais; 4) **de modo tradicional**: por costume arraigado. (WEBER, 1999, p. 15, grifos originais do autor)

Um comportamento racional, entretanto, previne Weber, não é desprovido de ‘sentido’ – aquele dado pelo indivíduo ou pelo grupo social à sua ação –, ao contrário, quanto mais um indivíduo ou uma sociedade é capaz de atribuir um ‘sentido’ às suas ações, tanto mais racionais essas serão no sentido lato.

Simmel (1900 e 1903) chama a atenção para o processo de racionalização, instaurado a partir da divisão do trabalho e da formalização trazida pela introdução do dinheiro como mediador das trocas. Esse processo não só acelerou a produção e o surgimento da economia formal, como, no contexto da metrópole, desumanizou as relações e alterou substancialmente as decisões, na medida em que mexeu e diversificou o conteúdo dos critérios que anteriormente pautavam as decisões. Este processo, que é acompanhado pelo desenvolvimento da ciência, inclusive com a sua instrumentalização em função das finalidades do mercado (FERNANDES, 2010), levou também à redefinição do conceito de razão, como

bem pode ser constatado na definição de Hobbes, segundo a qual a 'razão moderna' adquire significado de fruto do esforço, no sentido de aumentar a capacidade de utilização de critérios objetivos (meios e fins) e cálculo utilitário de consequências. Para Hobbes, quando alguém raciocina, nada mais faz do que usar operações de adição e subtração para calcular as consequências de um determinado ato:

**Razão**, nesse sentido, nada mais é do que **cálculo (isto é, adição e subtração)** das consequências de nomes gerais estabelecidos para **marcar e significar** nossos pensamentos. Digo **marcar** quando calculamos para nós próprios, e **significar** quando demonstramos ou aprovamos nossos cálculos para os outros homens (HOBBS, 2000, p. 51, grifos originais do autor).

O que pode ser identificado nas afirmativas de Hobbes é que a razão ganha gradativamente características instrumentais que, mais tarde, serão incrementadas por conteúdos, sobretudo econômicos. Ou seja, a racionalidade instrumental se desenvolve no bojo do processo de desenvolvimento do próprio capitalismo, ao mesmo tempo em que o impulsiona, na medida em que possibilita o desenvolvimento dos meios técnicos, e absorve os seus conteúdos, em que a partir de certo momento só será considerado racional se servir a algum propósito, normalmente com finalidades econômicas direta ou indiretamente (FERNANDES, 2008).

Dentre os críticos mais contumazes deste processo e suas mazelas, estão Karl Mannheim (1962), autores da Escola de Frankfurt, André Gorz (2003), Ivan Illich (1976), Karl Polanyi (1994), Guerreiro Ramos (1989), dentre outros. Mannheim (1962, p. 63) afirma que neste processo o termo 'racional' deixou de ser simplesmente o ato de pensar e refletir, para tornar-se a realização de "medidas organizadas de forma a levar a um objetivo previamente definido, recebendo todos os elementos dessa série de atos uma posição e um papel funcionais".

Segundo Fernandes (2008), a funcionalidade é a característica que indica quais os meios mais eficientes para atingir o objetivo. A finalidade não precisa ser necessariamente racional em si. Aliás, segundo a crítica feita por Horkheimer, uma das características da racionalidade instrumental instituída na sociedade moderna é justamente a de não questionar ou refletir sobre os fins. "No mundo moderno, os homens gastam as suas vidas produzindo coisas sem questionar a finalidade do que estão produzindo ou os efeitos de sua utilização" (FERNANDES, 2008, p.08).

Segundo Ramos (1989), a racionalização industrial aperfeiçoou a racionalidade funcional, mas ao mesmo tempo provocou proporcional diminuição da capacidade de julgamento independente dos indivíduos, o que significa – na interpretação de Ramos (1989) – que o desenvolvimento técnico e econômico pode corresponder a um baixo desenvolvimento ético e moral. É o que Mannheim denominou como 'desenvolvimento desproporcional' das faculdades humanas. Ou seja, o desequilíbrio entre o desenvolvimento técnico e o da capacidade moral e de controle social que diz respeito a ele. "[...] os seres humanos podem fazer usos dos

mais modernos produtos do gênio inventivo para satisfazer impulsos e motivos primitivos" (MANNHEIM, 1962, p. 52).

Para Horkheimer (2002), quando se concebeu a ideia de razão, o objetivo maior era que fosse um instrumento para compreender, pensar os fins, no sentido de 'determiná-los'. A razão como uma capacidade não só de construir os meios para atingir determinados fins, mas também para julgar ética e moralmente os fins –, a razão como uma capacidade de reflexão sobre as relações sociais e com a natureza. Entretanto, com o passar do tempo, a razão foi se tornando cada vez mais instrumental. Contribuiu para isso, conforme Horkheimer (2002), o divórcio entre razão e religião, que teve como marca o enfraquecimento do aspecto substancial da razão e, conseqüentemente, provocou um aumento em sua formalização. Mais tarde, tendo passado pelos inúmeros processos filosóficos, históricos e sociais, tais como a força do positivismo e do pragmatismo e o domínio político e econômico do liberalismo, a razão 'cede' sua autonomia, tornando-se definitivamente um instrumento. "A razão tornou-se algo inteiramente aproveitado no processo social. Seu valor operacional, seu papel no domínio dos homens e da natureza tornou-se o único critério para avaliá-la" (HORKHEIMER, 2002, p. 29).

"Esta concepção de razão, na qual sobra mecanização, mas falta reflexão, foi essencial para o desenvolvimento da indústria e do próprio capitalismo" (FERNANDES, 2008, p. 11), e passou a pautar não só a produção industrial mas todas as dimensões da vida. A natureza, por exemplo, como já preconizava Horkheimer, 2002, p. 112), "mais do que nunca [é] concebida como um simples instrumento do homem" (HORKHEIMER, 2002, p. 112).

Segundo Gorz, (2003, p. 28) isto ocorre, porque a concepção de economia, no seu sentido formal, "fez tábua rasa de todos os valores e fins irracionais do ponto de vista econômico e só mantém, entre os indivíduos, relações monetárias; entre as classes, relações de forças; entre o homem e a natureza uma relação instrumental". Ainda nas palavras de Gorz (2003, p. 107), "[a racionalidade econômica] vem 'colonizar', reificar e mutilar até mesmo o tecido relacional do qual dependem a integração social, a educação e a socialização dos indivíduos" (GORZ, 2003, p. 107).

É o que Illich (1976) denomina de desnaturalização da natureza e que constitui o desenraizamento do homem, a perda da espontaneidade e a castração da sua criatividade. Essa desnaturalização ocorre na fase avançada da produção em massa, na qual a sociedade gera a própria destruição, na medida em que transforma o homem em matéria-prima, desintegrando-o, promovendo a degradação da natureza e a destruição dos laços sociais. Como observa Polanyi (2000, p. 61), "a produção é a interação do homem com a natureza", e quando esse processo é submetido quase que exclusivamente ao mecanismo autorregulador da economia de mercado, tanto o homem, como a natureza, tornam-se mercadorias e são tratados como bens produzidos para venda, num processo que transforma a substância natural e humana da sociedade em mercadorias. "O homem, sob o nome de mão-de-obra, e a natureza, sob o nome de terra [e recursos naturais], foram colocados à venda" (POLANYI, 2000, p.162).

Parafraseando Weber (1996), na sua análise sobre a racionalização da vida calvinista, só a libertação da prisão gerada pelo mecanicismo sem espírito, torna possível restabelecer o equilíbrio socioambiental, pois o desequilíbrio no qual a humanidade e o planeta se encontram hoje é um dos produtos da humanidade racionalizada e dominada pelo economicismo. É o que Polanyi (2000) observa como a subordinação do homem e da natureza aos mecanismos da economia de mercado, que alienam o homem em relação à consciência de que sociedade e natureza fazem parte de um todo articulado.

Portanto, como propõe Leff (2001), uma mudança implica resgatar outros critérios de racionalidade que não sejam a instrumentalização e o economicismo, segundo Ramos (1989), gêneses de grande parte dos problemas contemporâneos, tais como a degradação da qualidade de vida, a poluição, o desperdício, a exaustão dos recursos naturais, a pobreza. Critérios substantivos fundamentados em noções de longo prazo: interdependência, responsabilidade intergeracional e outro são as características de sustentabilidade socioambiental.

### **Perspectiva Tradicional Aplicada a Processos de Tomada de Decisão**

A partir da evolução histórica da racionalidade instrumental, supra apresentada, é possível compreender e tecer a crítica ao modelo de racionalidade pura (ou mais precisamente da utilidade subjetiva esperada), utilizado nas alternativas de tomada de decisão de viés economicista do desenvolvimento territorial, baseando-se em processos de raciocínio e cálculo lógico-dedutivo, referenciado a partir de Descartes (2000). O cálculo entre meios/fins está inserido nos axiomas normativos das Escolas de Administração, materializados na abordagem bayesiana<sup>6</sup> na estatística, técnica de árvores de decisão, técnicas da pesquisa operacional (Souto-Maior, 1988) e, também, com o modelo de racionalidade limitada de Simon, encontrado em modelos gerenciais prescritivos da Teoria das Organizações, sobretudo em metodologias de planejamento estratégico e de gestão organizacional. Baseando-se nesse tipo de racionalidade, é possível entender a divisão que se faz do processo de tomada de decisão, entre meios/fins e fato/valor: a) meios são processos que relacionam um conjunto de elementos composto de fatos e valores; e b) fins são os produtos finais desses processos, isso é, o resultado da relação fatos e valores.

O modelo de racionalidade organizacional limitada de Herbert Simon (1997), desenvolvida na década de 50, e que lhe valeu o Prêmio Nobel de Economia em 1978, pressupõe que as organizações não podem ser perfeitamente racionais porque os seus membros que tomam decisões têm habilidades limitadas de processamento de informações. Souto-Maior (1988) e Morgan (1996) sintetizam-na da seguinte forma: a) baseia-se na divisão de problemas complexos em partes, e lidam com uma delas de cada vez; b) não se consideram todas as

---

<sup>6</sup> *Análise bayesiana de decisão incorpora na análise estatística o uso de juízos do gestor, bem como coloca ênfase especial em possíveis perdas ou ganhos econômicos associados com decisões alternativas (KAZMIER, 1982, p. 1).*

alternativas e selecionam aquela com melhores consequências; e c) preferem-se objetivos de curto prazo, reduzindo assim a necessidade de apostar no futuro.

Com o advento da tecnologia da informação e da comunicação (TIC) aumentou, em muito, a capacidade de manipular números e simular variáveis num processo de tomada de decisão, inclusive, por inferência. Passa-se a questionar se seria oportuno continuar a analisar a problemática organizacional de forma analítico-reducionista, tal como se costuma fazer nas metodologias convencionais de planejamento estratégico, ao invés de analítico-complexa, como requer para promover o enfoque do desenvolvimento territorial sustentável, ponderando-se as dimensões econômica, social e ecológica.

Segundo Charles Lindblom (*Apud* Etzioni, 1967), a abordagem incrementalista procurou adaptar estratégias de tomada de decisão às limitadas capacidades cognitivas dos tomadores de decisões, apontadas por Simon, e como um processo de tentativa e erro (Parker & Stacey, 1995). Contudo, atualizando tal perspectiva *simoniana* aos avanços da neurociência, fatores subjetivos também possuem cognição ou, sob outros termos, são pré-rationais (ou extrarracionais), o que poderia aproximar da ideia que viria a ser denominada estratégia artesanal por Mintzberg (1987) que, sob esta ótica, não se distancia de uma decisão incrementalista. Contudo, a decisão incrementalista implicava reduzir ainda mais a complexidade do problema, para garantir que a decisão seja tomada e, ainda, com um menor custo na coleta e processamento de informações.

O modelo *mixed-scanning* (mesclando os modelos racionalistas e incrementais) aponta que, enquanto as decisões racionais são deliberadas através de exploração de alternativas, as decisões incrementais são tomadas a partir dessas alternativas racionais, não se importando com suas limitações, tentando ainda assim superar sua tendência conservadora de explorar alternativas mais pragmáticas. Segundo Etzioni (1967), o incrementalismo reduz os aspectos irrealistas do racionalismo. Foi o que Mintzberg (1987) e Mintzberg e Quinn (1992) chamariam, duas décadas mais tarde, de estratégia de processo, isto é, deliberadamente emergente, ou, então, como Parker e Stacey (1995) denominariam quatro décadas *a posteriori* de aprendizagem dupla, que é um modelo que aproxima o mundo das ideias do mundo da realidade, gerando uma retroalimentação necessária tanto positiva (é a amplificação dos desvios como são as reações em cadeias imprevistas) para lidar com as estratégias emergentes, quanto negativa (gera ações que compensam ou cancelam efeitos não desejados) para lidar com as estratégias deliberadas.

De certo modo, as organizações econômicas são legitimadas pela racionalidade instrumental, principalmente quando os interesses individuais se sobrepõem aos interesses coletivos, no cálculo da relação meios/fins, das abordagens racionalista, incrementalista e *mixed-scanning*. Diferentemente da vertente instrumental-individual, existe uma racionalidade instrumental-coletiva, que nem mesmo Guerreiro Ramos (1989) chegou a perceber. A racionalidade instrumental coletiva resgata a prioridade do interesse coletivo sobre o individual, e que, de certa maneira, é uma reinterpretação do conceito de razão *hobbesiana*,



tendo como justificativa a busca de objetivos altruístas na relação meios/fins (Souto-Maior, 1998).

Entretanto, a racionalidade instrumental coletiva não deve ser confundida com o conceito de racionalidade substancial, inerente nas análises de Mannheim (1962), na qual são os atos de pensamento que revelam percepções inteligentes das inter-relações dos acontecimentos e de determinadas situações, ou substantiva proposta por Ramos (1989) de corte aristotélico, como capacidade de reflexão política sobre os meios e os fins e como portanto como capacidade de emancipação. Da mesma forma não se aproxima da noção *weberiana* de racionalidade de valor que, por sua vez, está associado ao compromisso com valores perenes, sem necessariamente estar vinculado a cálculos utilitaristas entre meios/fins que preside à criação e à aplicação de técnicas baseadas nos vetores de eficiência e eficácia econômica (WEBER, 2000).

Embora Morris (1998) não mencione a racionalidade substantiva na construção das quatro dimensões necessárias para se ter uma experimentação verdadeiramente humana, tal como se preconiza no enfoque do desenvolvimento territorial sustentável – intelectual, estética, moral e espiritual -, não seria difícil explicitar suas inter-relações, assim como a própria noção de racionalidade de valor de Weber (1999). A intelectualidade tem que almejar a verdade dos fatos, e não reduzi-los ou, mesmo, distorcê-los para melhor compreendê-los como faz a redução científica. Esteticamente, a beleza deve revigorar o sentido de pureza, e não da futilidade do consumismo. Moralmente tem-se que ressaltar a solidariedade humana em detrimento do bem-estar individualista. E espiritualmente, a unidade deve ser almejada para fortalecer as relações humanas, ao invés do interesse economicista.

Da mesma forma, a proposta de uma racionalidade ambiental exprime o reconhecimento de que parece inescapável a necessidade de utilizar outros princípios de racionalidade, inclusive a instrumental, que contribuam para transformar o utilitarismo vigente do modelo economicista de desenvolvimento (Leff, 2001). Assim como a razão ambiental, a razão comunicativa (HABERMAS, 1987) utiliza-se de outros princípios de racionalidade para evoluir do nível do sistema (Estado e economia de mercado) ao mundo da vida (sociedade civil). A racionalidade comunicativa apropria-se da linguagem para materializar o agir comunicativo, substituindo a figura do sujeito solitário pela intersubjetividade de dois ou mais sujeitos. É a transformação da filosofia do sujeito para a filosofia comunicativa. Habermas, segundo Freitag (1986), crê que a racionalidade comunicativa, instalada em alguns nichos da sociedade, terá a responsabilidade em resgatar e reorientar a razão instrumental individual, reconduzindo-a a limites dentro dos quais ela é imprescindível, e em poder fornecer uma contribuição inestimável para assegurar a organização e a sobrevivência das modernas sociedades, expandindo o espaço societário (Sampaio, 1996).

## Perspectiva Heterodoxa

O processo de tomada de decisão sugere a seleção de alternativas. A seleção se ajusta entre circunstâncias, externas e objetivas, e desejos, internos e subjetivos: o que as pessoas podem fazer e o que elas querem fazer (Elster *Apud* Peci, 2003). Em outras palavras, é mediada entre as liberdades positiva e negativa. Diz-se normalmente que um indivíduo é livre positivamente na medida em que nenhum outro homem ou nenhum grupo interfere nas decisões desse indivíduo; e quando a liberdade tem relação com a área de controle e não com a sua essência, têm-se, assim, os preceitos de liberdade negativa (Berlin, 1979).

Diante da nebulosidade desse ambiente intersubjetivo e organizacional, com múltiplas alternativas de ação, variando ora ante o estado de ânimo dos decisores ora perante as combinações possíveis entre fatores do ambiente externo - tal como sugerido pela estrutura de cinco forças de Porter (1980) - e interno<sup>7</sup>, o processo de tomada de decisão organizacional pode ser subdividido por um conjunto de etapas pedagógicas, chamado de metodologia ou tecnologia social, para ser mais bem compreendido. As metodologias de tomada de decisão, como o planejamento e a gestão estratégica organizacional, pensadas em base territorial ou não, são conduzidas através da ação social, denominada racionalidade (Sampaio, 2000). No entanto, a aplicação do planejamento estratégico de maneira inflexível - com etapas rigidamente racionalizadas - vem sendo alvo de críticas, que contribuíram para o surgimento da gestão estratégica, que segundo Mintzberg (1994), discute a tomada de decisão como resultado do pensamento estratégico, isto é, aquele que integra o pensar com o agir. Contudo, nem o pensamento estratégico está isento de crítica. Christensen (1997) não o considera ainda como uma competência essencial, sobretudo em função da incapacidade de percepção da necessidade para mudar de direção quando a estratégia que outrora fora competente torna-se obsoleta.

Entre o ato de idealizar e o ato de agir há diferenças significativas. O mundo das ideias é muito diferente do mundo da ação: o que pode ser pensado e dito nem sempre pode ser feito. Além do mais, há diferenças tanto nos sistemas de produção de ideias e ações quanto na velocidade em que estas e as ações são produzidas. Em outras palavras, as ideias podem desaparecer e mudam mais rapidamente que as ações (Brunsson, 1994). A exemplo, quando estratégias planejadas conduzem a resultados não esperados ou, então, pensamentos, sentimentos e intenções (*sensemaking*) que emergem ou são sintetizadas, não diretamente de estruturas de interação formalizadas - como as oficinas de planejamento formal -, mas de uma conversa ou interação tipo *face-to-face* (Wiley *Apud* Balogun & Johnson, 2005, p. 1576).

O que apregoa Levy (1998), referindo-se à chamada inteligência coletiva, é que é possível trabalhar em comum acordo, aproveitando a diversidade de talentos

---

<sup>7</sup> Sabe-se que na prática, muitas vezes, há dificuldade de situar determinados fatores como compondo o ambiente externo ou o interno, sobretudo quando se considera a perspectiva interorganizacional (SAMPAIO, 2000).

individuais de um grupo, com diferentes graus de competência, conhecimento e saberes. Embora Olson (1999) argumente que pequenos grupos são mais eficientes e viáveis do que grandes grupos, pelo fato de que quanto maior o grupo menos ele promoverá seus interesses comuns, Putnam (1996) rebate sugerindo que sob tais circunstâncias o associativismo e ou os arranjos produtivos locais teriam efeitos maléficos. Druskat e Wolff (2001), endossando Putnam, apontam que as equipes são mais criativas e produtivas quando conseguem alcançar altos níveis de participação, cooperação e colaboração entre membros. Para que isso ocorra, três condições básicas precisam estar presentes: confiança mútua entre os membros, um sentido de identidade (um sentimento de pertencimento de um grupo único e que vale a pena) e um sentido de eficácia do grupo (a crença de que a equipe pode desempenhar bem e que os membros do grupo são mais eficientes trabalhando juntos do que separadamente), embora, segundo Morgan, (1986), não existem interesses sociais independentes dos interesses individuais (MORGAN, 1986).

É importante ressaltar que é quase uma máxima considerar a não possibilidade de inclusão de objetivos solidários no cálculo de consequências embutido na racionalidade instrumental coletiva. Esse equívoco surge da identificação desta racionalidade com a racionalidade econômica<sup>8</sup>. Morse (2006) aponta que entre aqueles que buscam recompensas monetárias pode haver sujeitos que tenham dificuldades de considerar uma meta alcançada como esta sendo suficiente, conduzindo-o a um estado de "irracionalidade", como um investidor que se acostuma com o risco da bolsa de valores (ou seja, convive diariamente com receio de se equivocar na decisão de escolha de seus investimentos) e que se sente melhor quando deixa de perder do que quando ganha. Um indivíduo pode sim calcular consequências, objetivando a solidariedade, contrariando a máxima de que os fins justificam os meios.

---

<sup>8</sup> Fernandes (2008, p. 04): defende que "a racionalidade instrumental em si não significa necessariamente efeitos negativos das ações humanas. A construção de meios com vistas a determinados fins, que denota a instrumentalidade da ação, não significa que o ganho esperado seja necessariamente individual e prejudicial ao coletivo, como frequentemente encontramos na literatura. Como esclarece Souto-Maior (1998), trata-se de um equívoco gerado pela associação da racionalidade instrumental com a racionalidade econômica, que, por sua vez, tem como premissa básica o interesse próprio e o egoísmo. Embora, essa afirmação de Souto-Maior seja bastante discutível no que se refere à racionalidade econômica, ela é inequívoca no que se refere à racionalidade instrumental. Conforme o autor: "a racionalidade instrumental exige apenas que a ação seja baseada no cálculo dos meios adequados para atingir os fins do indivíduo [ou do coletivo], sejam eles egoístas ou altruístas" (SOUTO-MAIOR, 1998, p. 971)".

Um processo de tomada de decisão organizacional pensado em base territorial, por sua vez, pode ser conduzido a partir da interação de três variações socioindividuais, denominadas aqui: comportamento, autodeterminação e emoção. O comportamento se manifesta a partir de muitas racionalidades, contudo prevalece atualmente a racionalidade economicista que conduz ao sentir condicionado, ou seja, é quase uma máxima sentir-se bem quando se alcançam resultados econômicos favoráveis, não se importando com o que aconteceu com outros sujeitos. Como aponta Peci (2003), a teoria econômica neoclássica tem como premissa básica que o comportamento humano é eminentemente racional, defendendo que os consumidores e empresas atuam racionalmente maximizando seus valores individuais. A autodeterminação se manifesta a partir da combinação da racionalidade valorativa, substantiva em contexto coletivo, sob a égide do atuar ético, preocupando-se também com a questão se os resultados serão alcançados<sup>9</sup>. E, por último, a emoção se manifesta baseada na racionalidade de valor, substantiva e efetivo-emocional, sob a interação entre o atuar ético e o sentir autêntico, isto é, aquele despreocupado com o comportamento social (Sampaio, 2005).

Mesmo que essas variações socioambientais ou suas diferentes combinações possam ser consideradas bem-sucedidas na condução de um processo de tomada de decisão, dependendo das contingências organizacionais ou territoriais, Rogers e Blenko (2006) consideram como prerrogativa para eliminar gargalos na condução do processo de tomada de decisão, a definição de papéis claros e de suas responsabilidades. Para isso, os autores sugerem um método que intitulam *RAPID*, contendo cinco passos que não necessariamente tenham que atender à ordem estabelecida : *recommend*, sugere-se uma proposta baseada por dados e análises; *agree*, estabelece-se poder de veto à proposta recomendada; *input*, fazem-se consultas a *stakeholders*; *decide-se*, toma-se a decisão final; e *perform*, tem-se responsabilidade na execução. Os autores são taxativos, dizendo que a boa condução de uma tomada de decisão não termina com a seleção das alternativas possíveis, mas termina com a implementação das ações implícitas na decisão.

Estudos de neurociências confirmam que fatores emocionais estão sim relacionados à formulação das ideias e à produção de ações, em outras palavras, ao processo de tomada de decisão. Tal como sugere a neuroeconomia quando desmistifica que o processo de tomada de decisão seja resultado final de um acordo entre agentes (neste caso, agentes econômicos) firmado sob a justificativa racional, sugerindo que recentes estudos apontam contradição no sistema autônomo de respostas dos tomadores de decisão, pois não é percebida de maneira consciente e, portanto, não depende do controle cognitivo ou racional do sujeito. Isso sugere que as emoções exercem também papel central, sobretudo quando as decisões são tomadas momentaneamente (Glincher, 2003). Pode-se dizer que a racionalidade é o filtro da emoção, isto é, quando um indivíduo passa

---

<sup>9</sup> Segundo Ramos (1989), os principais representantes da Escola de Frankfurt: Horkheimer, Adorno, Marcuse, Habermas e outros tentam restabelecer o papel da razão como categoria ética, tal como concebia Aristóteles.

por uma situação que exige reação imediata, a racionalidade depura a reação emocional instantânea como um mecanismo de seleção lógica (Damásio, 1995, 1999; Eckman & Davidson, 1994). Negar o subjetivo é negar as diferenças, a individualidade do próprio homem. Em outras palavras, não existe a impossibilidade de julgar o subjetivo; o que pode existir realmente é o medo das consequências que pode ter tal discurso (Max-Neef *et al.*, 1993). Goleman (1995), referindo-se ao conceito de inteligência emocional<sup>10</sup>, aponta que não faz sentido algum dicotomizar razão e emoção. Contudo, para melhor entendê-las, didaticamente o fazem (Morse, 2006). Sistemáticamente, pode-se dizer que a emoção não é o sensível, e nem o percebido, porém é o querer, anterior à razão, à lógica que esquematiza e calcula (Arendt, 1992; Thiry-Cherques, 2003).

Valendo-se das ideias de Damásio (1996; 2000), a dimensão tácita existe nos níveis de consciência ampliada dos mais profundos que, de fato, é característica exclusivamente humana. Tal como a linguagem que é fruto do compartilhamento de palavras e atitudes que apresentam significação própria para um grupo de pessoas pertencente a um determinado contexto existencial dito de base territorial (Wittgenstein, 2001 *Apud* Seidel, 2007). A dimensão tácita do conhecimento, também chamada, extraracional é de difícil valorização racional, entretanto, não podendo ser considerada como irracional<sup>11</sup>. Nonaka e Takeuchi (1995) não sabem como o conhecimento tácito é incorporado no indivíduo, no entanto, sugerem que seja subjetivo. Os autores denominam espiral da criação do conhecimento<sup>12</sup> a síntese produzida pela relação dialética entre conhecimento

<sup>10</sup> As principais características da inteligência emocional são: autoconsciência, capacidade de ler e entender suas próprias emoções, avaliando realisticamente suas forças e limitações, e forte e positivo senso de autovalor; autoadministração, capacidade de manter emoções perturbadas e impulsos sob controle, conhecendo as virtudes de honestidade e integridade, adaptando-se a situações de maneira a superar obstáculos e encontrar padrão de excelência, e iniciativa (disposição para agarrar as oportunidades); consciência social, capacidade de ler emoções de outras pessoas, identificar e conhecer necessidades de demandantes e saber ler as tendências da vida organizacional, sabendo assim construir decisões politicamente corretas; habilidade social, liderança visionária, saber lidar com persuasão, perceber habilidades nos outros, habilidade de ouvir e falar claramente e de convencimento, catalisador de mudanças, capacidade de discordar, orquestrar entendimentos e construir vínculos, e competência de promover cooperação entre equipe (Goleman, 2000).

<sup>11</sup> Segundo Granger (2002), *a própria forma linguística da palavra irracional é manifestamente negativa ...* (p. 11), entretanto, *... consiste na ausência de coerência de um sistema de valores ... por impossibilidade de colocá-los em aplicação simultaneamente* (p.16).

<sup>12</sup> Nonaka e Takeuchi (1995) sugerem a chamada espiral da criação de conhecimento que é a síntese produzida pela relação dialética entre conhecimento tácito e explícito, dando-se através de quatro modos de conversão do conhecimento: (a) socialização, (b) externalização, (c) combinação e (d) internalização. Estas etapas de certa forma foram tratadas na literatura, no entanto o mérito dos autores está na sua sistematização: (a) A socialização é um processo de articulação do conhecimento tácito, no qual experimentações vividas são justificativas legítimas para se tomar decisões; (b) A externalização é um processo de articulação do conhecimento tácito com o conceito racionalizado. É um processo de criação do conhecimento perfeito na medida em que o conhecimento tácito se torna explícito (racional), expresso na forma de metáforas, analogias, conceitos, hipóteses ou modelos. É um processo de conversão de conhecimento que é provocado pelo diálogo ou pela reflexão coletiva. É típica de planejamentos participativos; (c) A combinação é um processo de comparação entre conceitos racionais emergentes e decadentes. Isso não implica que os conceitos racionais decadentes sejam eliminados, eles podem ser complementados ou suplementados pelos emergentes. É o caso das novas tecnologias de informação e comunicação

tácito (extraracionalidade) e explícito (racionalidade). Ou seja, é um conhecimento que pode ser compartilhado no âmbito organizacional, quando os simbolismos do capital social predominam, tal como predomina em planejamentos participativos de base territorial (Dror *Apud* Souto-Maior, 1988; Tuan, 1980; Polany, 1983). É o que Collins (2007) chama por conhecimento tácito coletivo ou o que Bernstein *Apud* Mutch (2003) chama por comunidade de práticas, sugerindo que códigos compartilhados pelo grupo social de base territorial determinam suas ações práticas. A dimensão tácita pode ser factível quando disseminada entre agrupamento de indivíduos que compartilham de mesmos valores e que subjetivamente reconhecem padrões de pensamento e de ações ou estados de condutas e de comportamentos coletivos, dignos de serem chamados de capital social. Nas palavras de Mintzberg (1994), é o que ele designa como *soft insights*, em contraposição a *hard datas*. Ela se materializa nos olhares, no agir das pessoas, na sensibilidade quanto às atividades do cotidiano. Os aprendizes, por exemplo, trabalham com seus mestres e apreendem sua arte através da observação, imitação e prática (Sampaio, 2003; 2004).

Deve-se relevar também no processo de tomada de decisão o conhecimento construído por quem congrega a organização, mesmo porque potencialmente possuem o chamado capital social, e por quem vai sofrer as consequências das ações planejadas, e não considerar apenas a perspectiva do parecer técnico dos especialistas (Sampaio, 2008). O capital social surge de grupos cujos membros demonstram relação de reciprocidade uns com os outros e que são capazes de realizar muito mais do que outros grupos que carecem de confiabilidade e confiança (Coleman *Apud* Putnam, 1996, p. 177). Podem-se apontar dois tipos de *reciprocidade*: a *generalizada que é um componente altamente produtivo do capital social, pois serve para conciliar interesse próprio com solidariedade, e a balanceada que diz respeito à permuta simultânea de itens de igual valor* (Putnam, 1996, p.181 e 182). Granovetter (1985) assinala que a reciprocidade é incentivada e a má conduta desestimulada, quando os acordos estão inseridos em uma estrutura mais ampla de relações e intercâmbios sociais. O capital social pode ser visualizado a partir de dois exemplos: o seguro de trabalho firmado tacitamente entre vendedores ambulantes (camelôs) de uma rua ou região de comércio que cobrem despesas familiares quando um assegurado fica impossibilitado de trabalhar ou na bem-sucedida taxa de retorno dos empréstimos populares firmados pelo banco dos pobres (Yunes, 2005).

---

(TICs) que possibilitam um tratamento mais diversificado de dados e, conseqüentemente, um manuseio maior de informações nos processos de tomada de decisão. Inclusive as TICs colaboram para contestar a teoria da racionalidade organizacional limitada *simoniana*, vista anteriormente. Essa etapa é explorada por Wiener (1970) quando sugere a cibernética como uma ciência interdisciplinar com foco no estudo da informação, comunicação e controle; e (d) O ciclo se encerra com a internalização. Esta etapa contém um conjunto de novas categorias explícitas, surgidas da confrontação dos pressupostos tácitos e explícitos processados nas etapas anteriores, que vai ser interiorizado como um conceito tácito organizacional. Quando se internalizam bases de conhecimento tácito nos indivíduos sob forma de modelos racionais ou conhecimentos técnicos compartilhados, as experiências tornam-se valiosas.

## Aprendizados Teóricos e Empíricos da Aplicação de Metodologias de Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Territorial Sustentável

As metodologias de tomada de decisão, como a de planejamento e a de gestão organizacional para o desenvolvimento territorial sustentável, são conduzidas através de ações sociais, onde se pondera o cálculo de consequências coletivas nas decisões que envolvem atores sociais. Diante das muitas aplicações dessas duas metodologias, foram extraídos dos relatórios descritos e analisados alguns aprendizados teóricos e empíricos.

O planejamento participativo, não diferentemente do estratégico, é um processo que também envolve estratégias em seu âmago. Inclusive, a sua principal estratégia passa a ser a própria participação, expressa na ideia de que todas as pessoas são afetadas pelas decisões, e, assim, todos têm o direito de participar no processo decisório (Souto-Maior & Gondim, 1992). Entretanto, nem sempre um planejamento dito participativo é de fato participativo. O que se questiona, muitas vezes, no início dos trabalhos de aplicação das metodologias de planejamento e de gestão organizacional para o desenvolvimento territorial sustentável é se o processo de participação em oficinas, ditado pelas lideranças organizacionais, restringirá a participação de demais membros às etapas posteriores à definição da visão e missão organizacional com base territorial. Isto é, o ideário e a vocação organizacional são discutidos entre um grupo minoritário de tomadores de decisão que, literalmente, decidem *a portas fechadas* (Gondim, 1988). O que limita o cálculo de consequências coletivas a etapa de implementação, e, ainda, não releva a potencialidade do capital social de membros de grupos mais próximos da linha de frente organizacional de base territorial, então, de grupos informais que, quando ambas as demandas não são relevadas, pode minar a capacidade organizacional de alcançar sua missão.

Um processo complexo de tomada de decisão organizacional de base territorial, contexto em que se expressa a aplicação do planejamento e da gestão organizacional para o desenvolvimento territorial sustentável, além de viabilizar a participação de demais membros em todas as etapas da oficina prevê atender às demandas de membros que sofreriam positivamente ou negativamente as consequências de suas próprias ações. Isso possibilita no bojo da discussão o surgimento de questões estratégicas negociadas (quando todos os interesses envolvidos são considerados) e que, neste caso, necessariamente difere da soma de diferentes opiniões, como apontam Ostrom (1990) e Etzioni (1993). É importante realçar que esse entendimento mútuo, construído em um processo participativo, sobrepõe-se às ações voltadas ao sucesso meramente econômico, às vezes denominadas (infelizmente) estratégicas, materializado em sujeitos que, utilizando-se de cálculo de consequências individualistas, influenciam outros (Habermas, 1990).

Com a ascendência do enfoque do desenvolvimento territorial sustentável, a metodologia em questão de planejamento vem se afirmando também dentro desta nova contextualização, como uma importante ferramenta organizacional de base territorial (Souto-Maior, 1991; 1994; 1996). Nas aplicações, concluiu-se que

não era boa prática induzir os participantes a formularem ações estratégicas que se enquadrassem previamente nas dimensões econômicas, sociais e ecológicas do desenvolvimento territorial. Devido a pouca compreensão dos participantes sobre tais dimensões, era necessário intervir muitas vezes para aclarar as dúvidas surgidas nas oficinas comunitárias, prejudicando assim a dinâmica do processo participativo. Uma alternativa surgida, então, foi aplicar seminários que tratassem das tais dimensões do desenvolvimento territorial de modo que elas pudessem emergir voluntariamente a partir das oficinas comunitárias, ao invés de serem induzidas pelo mediador da oficina (Fernandes e Sampaio, 2006). O que acaba transparecendo nas oficinas é que os participantes, muitas vezes, sabem do que se trata o desenvolvimento territorial sustentável quando se desvenda os tecnicismos científicos contidos no conceito e o reformulam a partir da dimensão tácita do conhecimento reconhecido por eles.

Do patrimônio reflexivo e empírico acumulado pelas experiências de aplicação da metodologia em questão, surge a gestão organizacional para o desenvolvimento territorial sustentável, que objetiva garantir que as ações elaboradas sejam efetivamente executadas (Sampaio, 1999, 2000a). A distinção que se faz entre a metodologia de planejamento e a de gestão é que na prática o planejamento enfatiza a etapa de formulação de estratégias e a gestão enfatiza a etapa de implementação destas. A implementação de estratégias (entendida também como gestão estratégica), dentro do contexto de planejamento estratégico, constitui por sua vez um parâmetro tão importante quanto o seu próprio processo iniciador, ou seja, o planejamento. Isto é: o que é realizado não precisa necessariamente ser planejado (Sampaio, 2002), o que vai ao encontro do conceito de estratégia de processos de Mintzberg (1987, 1985). A metodologia de planejamento e a de gestão analisadas não estão isentas de críticas. As deficiências da metodologia de planejamento se encontram na dificuldade de se implementar soluções aos problemas definidos como estratégicos, que, aliás, é o seu ponto forte. E a de gestão, na prática, ainda não se desvinculou da sua gênese, o próprio planejamento. Isto é, embora esteja implícito na metodologia de gestão que a implantação das soluções dos problemas é tão importante quanto a elaboração desses, ainda assim, enfatiza-se o processo desencadeador de estratégias, ou seja, o planejamento. Isso pode sugerir que os participantes das oficinas da metodologia de gestão - metodologia de ênfase na implementação de estratégias - não tiveram *time* (sugerindo extraracionalidade que antecede a racionalidade) necessário para disparar o *gatilho* da ação social (subsidiado pela componente racional).

Uma das distinções da metodologia de gestão em relação a de planejamento é a explicitação formal da etapa arranjo institucional, com intenção clara de produzir capital social. Nesta etapa, sugerem-se identificar os representantes das organizações de base territorial que irão compor o arranjo institucional, reuni-los e acordar as bases para pensar três diferentes ações interorganizacionais predominantes: política, técnica e ética. A ação política é aquela inserida na negociação da diversidade de interesses organizacionais de base territorial que, na maioria das vezes, baseiam-se apenas na racionalidade econômica. A ação técnica atua na relação entre meios (processos) e fins (resultados), medidas pelos vetores eficiência produtiva, eficácia de resultados e



efetividade, sendo que este último é determinado na relação entre organização e seus *stakeholders* -demandantes internos (colaboradores) e externos (clientes) - e o entorno territorial das sedes das unidades (o que se denomina por extraorganizacional). E a ética está no trato da relação entre as dimensões econômicas, sociais e ecológicas do desenvolvimento como expressão do agir problematizado. Os acordos podem estabelecer tanto deliberada quanto emergentemente tipos e graus de racionalidade e extraracionalidade que vão compor os processos de tomada de decisão.

Mantovaneli Jr. e Sampaio (2006) sugerem ainda duas dimensões éticas, pouco consideradas na literatura especializada, para qualificarem um planejamento e gestão organizacional para o desenvolvimento territorial sustentável: sustentabilidade política e sustentabilidade administrativa. O mérito da ideia de sustentabilidade política é aprofundar o debate sobre a democratização nos processos de decisão que afetam mais diretamente a vida pública, porém trazendo um novo ingrediente, qual seja: a ideia de que, embora os processos democráticos de tomada de decisão sejam imprescindíveis à busca do desenvolvimento territorial sustentável, a democratização não implica, necessariamente, sustentabilidade, já que é perfeitamente possível se construir democraticamente alternativas de desenvolvimento que não considerem, indissociavelmente, as agendas social e ambiental. Os territórios devastados e a biodiversidade exaurida pelas democracias norte-americana e de diversas nações europeias ilustram tal afirmação, e não divergem da história democrática brasileira. Por conseguinte e complementarmente à sustentabilidade política, a ideia da sustentabilidade administrativa visa compreender a capacidade que os sistemas de gestão possuem para se auto-transformarem – na direção do que Nonaka e Takeuchi (1995) chamam por espiral da criação do conhecimento -, se atualizarem e garantirem a efetiva busca de alternativas a serem implementadas e constantemente monitoradas (Sampaio, 2000), tomando não apenas os resultados das políticas, mas em primeiro lugar os próprios processos administrativos como instâncias vivas de gestão das necessidades sociais e individuais, locais e globais (Mantovaneli Jr., 2001). Por conseguinte, um processo de gestão ganha maior ou menor sustentabilidade administrativa, conforme seja capaz de institucionalizar, avaliar e ajustar seus processos à luz das demandas efetivas da sociedade, ou a parcela social que o consubstancia e abriga.

### **Considerações Finais**

Acredita-se que o debate central inserido nos processos de tomada de decisão que promovam o desenvolvimento territorial sustentável é a tentativa de superar as polaridades existentes entre análises positivista e fenomenológica, métodos quantitativo e qualitativo, estudos disciplinar e multidisciplinar, esferas privada e pública, e, sobretudo a extraracionalidade e racionalidade, propondo um processo dialógico complexo entre visões contrárias, mesmo porque possuem ambiguidades, ora se complementando, ora se interpondo, que devem ser vistas como potenciais criadores de formulação de estratégias que enriquecem o

processo de planejamento e de gestão organizacional de base territorial. A exemplo das distorções provocadas pela ausência de um processo dialógico complexo, cita-se o caso de uma decisão coletiva resultante de análises equivocadas feitas pela maioria dos participantes que, por sua vez, se sobressaíram à qualidade intrínseca de uma análise individual e que não pôde exprimir-se plenamente. Isto é, nas palavras de Morin (2000): a parte foi inibida pelo todo. Deduz-se, então, que o todo é simultaneamente mais e menos que a soma das partes.

A análise organizacional convencional vem sendo desafiada pela irrupção do pensamento complexo, no qual se inclui o desenvolvimento territorial sustentável, como mudança de paradigma epistemológico. Nesse contexto, a dimensão tácita do conhecimento vem prevalecendo como variável importante a ser considerada no processo de tomada de decisão pela sua dimensão territorial, de base endógena, inserida no contexto do capital social. Embora Nonaka e Takeuchi (1995) referiram-se ao conhecimento tácito ao invés de dimensão tácita do conhecimento, as aplicações das metodologias de planejamento e de gestão organizacional para o desenvolvimento territorial sustentável nos permitem afirmar que o próprio conhecimento racionalizado (explícito como eles se referem) possui dimensão tácita, quer dizer, tem a sua componente pessoal, valorativa, específica e ao mesmo tempo contextual.

Ou, em outras palavras, como afirmam Polanyi (1983, p. 4): *podemos saber mais do que podemos dizer*; Schein (1982) e Chanlat (1999): há uma defasagem entre aquilo que as pessoas dizem e aquilo que fazem; Morgan (1996, p. 139): ... *afinal, racional para quem?*; Argyris (1977): quando se internaliza a dimensão tácita do conhecimento nos indivíduos sob forma de modelos racionais ou conhecimentos técnicos compartilhados, as experiências se tornam valiosas; D'Eredita e Barreto (2006): os indivíduos interpretam estímulos, chamados de episódios, de maneira a produzir significado pessoal; e Mannheim (1971, p. 57): ... "a racionalização, muitas vezes, consiste em elaborar uma explicação que é mais uma justificação dos nossos atos do que a avaliação adequada dos motivos que os ocasionaram. Emprega-se esse recurso, geralmente, quando nossos hábitos de agir ou os nossos padrões de comportamento entram em conflito recíproco. O indivíduo, nessa situação, pode mentir conscientemente ou iludir-se com alguma explicação que lhe pareça satisfatória, embora inadequada ao acontecimento real."

Como exemplo, a qualidade da participação nos processos racionais de tomada de decisão verificada nas oficinas das metodologias de planejamento e de gestão oscila proporcionalmente pelo grau de comprometimento. Esse, por sua vez, não deixa de ser um sentimento, de responsabilidade com a transformação da visão organizacional de base territorial (como um ideário) em realidade. Expressa, portanto, a dimensão tácita do conhecimento mesmo podendo ser caracterizada por uma visibilidade precária, remetendo-se a uma dimensão pouco tangível, enraizada no indivíduo - independentemente se essa foi incorporada por fatores biológicos ou culturais. O que pode contribuir para melhor equacionar as dificuldades impostas de se negociar politicamente os problemas ditos mais importantes (estratégicos) que se desejam resolver entre os participantes de

processos de planejamento e gestão organizacional (interorganizacional no caso de um arranjo institucional ou produtivo<sup>13</sup>) que promovem o desenvolvimento territorial sustentável, quando tais dificuldades originam dos limites impostos pela racionalidade utilitarista vigente nas organizações.

Nesse sentido, procurou-se, aqui, contribuir com subsídios que possam estar incorporados em processos pedagógicos de tomada de decisão. Fundamentalmente aqueles resultantes de experiência com a metodologia de planejamento e a de gestão em questão. As abordagens em que o discurso de superação da racionalidade utilitarista economicista está sempre presente, mas que muitas vezes participa do esforço de superação de um contexto onde é mais evidente a boa vontade que o engajamento crítico. Mais o ufanismo assembleísta que a participação consciente e intencionalmente ajustada a uma razão convergente ética, política e tecnicamente com um projeto civilizacional onde a sustentabilidade se efetive como um valor que regule os critérios da eficiência e da eficácia econômica, de modo que possa ser, ao menos, altruísta com as gerações futuras e, ainda, que deem conta dos desafios colocados pelo aquecimento global quando se prospecta os próximos 50 ou 100 anos de nossa economia.

---

## RATIONALITY OF DECISION-MAKING FOR THE SUSTAINABLE PLANNING AND LAND MANAGEMENT

### ABSTRACT

Facing the environmental challenges that are renewed and become complex every day when prospecting for the next years of our economy, it is emerged a demand for social technology, based on the participation and shared responsibility in decision-making process. It is intended to promote a balance of two approaches of planning and organizational management for sustainable territorial development that have been implemented over the past 15 years. It is also intended to provide insight that can be embedded in the processes of collective decision-making, able to promote a new rationality anchored on the tripod of social action inextricably ethical, political and technical in the promotion of sustainable territorial development. It was used the reference of political science and neuroscience, their dialogues with the administration and regional development, and also, a documental research of descriptive and analytical reports. It is concluded that the techniques of management and decision-making, taken from the perspective of sustainability are mainly the expression of ethical imperatives and in they are based the collective action.

**Keywords:** Decision-making, Rationality, Planning, Sustainable Territorial Development.

---

<sup>13</sup> Barnett *et al.* (2000) assumem que arranjos institucionais e produtivos são menos custosos do que criar novas organizações.

## REFERÊNCIAS

- ADORNO, Theodor W e HORKHEIMER, Max. *Conceito de Iluminismo*. São Paulo: Nova Cultural, 2000. Coleção os Pensadores.
- ALIER, Joan Martinez. *O ecologismo dos pobres*. São Paulo: Contexto, 2007.
- ARENDT, Hannah. *A vida do espírito: o pensar, o querer, o julgar*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Ed. UFRJ, 1992.
- ARGYRIS, Chris. Double loop learning in organizations. *Harvard Business Review*, sep.-Oct., p. 115-125, 1977.
- BALOGUN, Julia; JOHNSON, Gerry. From intended strategies to unintended outcomes: the impact of change recipient sensemaking. *Organization Studies*, v. 26, n. 11, p. 1573-1601, 2005.
- BARNETT, Willian P.; MISCHKE, Gary A.; OCASIO, William. The evolution of collective strategies among organizations. *Organization Studies*, v. 21, n. 2, p. 325-354, 2000.
- BERLIN, Isaiah. *Quatro ensaios sobre liberdade*. Brasília: Editora UNB, 1979.
- BRUNSSON, Nils. Ideas and actions: justification and hypocrisy as alternatives to control. *Cahiers du Centre de Recherche en Gestion*, v. 12, p. 7-23, 1994.
- CHANLAT, Jean-François. *Ciências Sociais e Management: reconciliando o econômico e o social*. São Paulo: Atlas, 1999.
- CHRISTENSEN, Clayton M.. Making strategy: learning by doing. *Harvard Business Review*, p.141-156, nov./dez., 1997.
- D'EREDITA, Michael A.; BARRETO, Charmaine. How does tacit knowledge proliferate? An episode-based perspective. *Organization Studies*, v. 27, n. 12, p. 1821-41, 2006.
- DAMÁSIO, Antônio R.. *O erro de Descartes: emoção, razão e o cérebro humano*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- DAMÁSIO, Antônio R.. *O mistério da consciência*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- DESCARTES, René. *Discurso do método*. São Paulo: Nova Cultural (Coleção Os Pensadores), 2000.
- DRUSKAT, Vanessa U.; WOLFF, Steven B.. Building the emotional intelligence of groups. *Harvard Business Review*, p.81-90, mar., 2001.
- HORKHEIMER, Max. *Eclipse da razão*. São Paulo: Centauro, 2002.
- PUTNAM, Robert D.. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- ECKMAN, Paul; DAVIDSON, Richard J. *The nature of emotion*. Oxford, New York: Oxford Universit Press, 1994.
- ETZIONI, Amitai. Mixed scanning. *Public Administration Review*, v.27 n.5, p. 385-392, dez., 1967.
- ETZIONI, Amitai. *The spirit of community - rights, responsibilities, and the communitarian agenda*. New York: Crown Publishers, 1993.

- FERNANDES, Valdir. *Interdisciplinaridade: a possibilidade de reintegração social e recuperação da capacidade de reflexão na ciência*. Revista Internacional Interdisciplinar INTERthesis: Florianópolis, v.7, n.2, p.65-80, jul/dez. 2010. doi:10.5007/1807-1384.2010v7n2p65.
- FERNANDES, Valdir. *Racionalização da vida como processo histórico: crítica à racionalidade econômica e ao industrialismo*. Cadernos da EBAPE.BR: São Paulo: FGV/EBAPE, 2008.
- FERNANDES, Valdir and SAMPAIO, Carlos Alberto Cioco. *Formulação de estratégias de desenvolvimento baseado no conhecimento local*. RAE electron. [online]. 2006, vol.5, n.2, pp. 0-0. ISSN 1676-5648. doi: 10.1590/S1676-56482006000200002.
- FREITAG, Barbara. *A teoria crítica: ontem e hoje*. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- FINLEY, Moses I.. *La economía de la antigüedad*. México: Fonde Cultura Económica, 2003.
- GLIMCHER, Paulo W.. *Decisions, uncertainty, and the brain: the science of neuroeconomics*. Cambridge (Mass.), London: A Bradford Book, The Mit Press, 2003.
- GOLEMAN, Daniel. *Inteligência emocional*. Rio de Janeiro: Objetiva, 1995.
- GOLEMAN, Daniel. Leadership that gets results. *Harvard Business Review*, p.78-90, mar./apr., 2000.
- GONDIM, Linda. Dilemas da participação comunitária. *RAM*, v. 35, n. 187, p. 6-17, 1988.
- GORZ, A. *Metamorfoses do trabalho: crítica da razão econômica*. São Paulo: Annablume, 2003.
- GRANGER, Gilles. *O irracional*. São Paulo: Editora UNESP, 2002.
- GRANOVETTER, Mark. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. *American Journal of Sociology*, v. 91, p. 481-510, 1985.
- ILLICH, Ivan. *A convivencialidade*. Lisboa: Europa-América, 1976.
- HABERMAS, Jürgen. Sabedoria popular como procedimento. CEBRAP, São Paulo, n.26, p.100-113, 1990.
- HOBBS DE MALMESBURY, Thomas. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. São Paulo: Nova Cultural (Coleção Os Pensadores), 2000.
- KAZMIER, Leonard J.. *Estatística aplicada à economia e administração*. São Paulo: McGraw-Hill, 1982.
- LEFF, Enrique. *Epistemologia ambiental*. São Paulo: Cortez, 2001.
- LENT, Roberto. *Cem bilhões de Neurônios: conceitos fundamentais de neurociências*. São Paulo: Atheneu, 2004.
- LÉVY, Pierre. *A inteligência coletiva*. São Paulo: Loyola, 1998.
- MACHIAVEL, Niccolò. *O príncipe*. São Paulo: Cultrix, 1995.
- MANNHEIM, Karl. *Sociologia sistemática*. São Paulo: Pioneira, 1971.

- MANNHEIM, K. *O homem e a sociedade: estudos sobre a estrutura social moderna*. Rio de Janeiro: Zahar, 1962.
- MANTOVANELI JR.; Oklinger e SAMPAIO, Carlos Alberto Cioce. Princípios para a governança no ecodesenvolvimento: sustentabilidade política e administrativa, enquanto argumentos qualificadores do processo político decisório In: XXX ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (ENANPAD), 2006, Salvador. *Anais ...*, Rio de Janeiro, 2006.
- MANTOVANELI Jr., Oklinger. *Gestão estratégica, Políticas Públicas e Sustentabilidade: um outro olhar sobre o orçamento participativo*. Tese de Doutorado. Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Estadual Paulista (UNESP), 2001.
- MATURANA, Humberto R.; VARELA, Francisco J.. *A árvore do conhecimento: as bases biológicas da compreensão humana*. São Paulo: Athena, 2001.
- MAX-NEEF, Manfred *et. al.* *Desarrollo a escala humana: conceptos, aplicaciones y reflexiones*. Montevideo: Nordan Comunidad, REDES, 1993.
- MILL, John Stuart. *Princípios de economia política*. São Paulo: Nova Cultural, 1996.
- MINTZBERG, Henry; QUINN, James B.. *Strategy process*. Prentice-Hall, 1992.
- MINTZBERG, Henry. The fall and rise of strategic planning. *Harvard Business Review*, p.107-114, jan/feb., 1994.
- MINTZBERG, Henry. Crafting strategy. *Harvard Business Review*, jul./aug., p.66-75, 1987.
- MINTZBERG, Henry. Of strategies, deliberates and emergent. *Strategic Management Journal*, p. 257 – 272, 1985.
- MORGAN, Gareth. *Imagens da organização*. São Paulo: Atlas, 1996.
- MORIN, Edgar. *Ciência com consciência*. Rio de Janeiro: Bertrand, 2000.
- MORRIS, Tom. *A nova alma do negócio*. Rio de Janeiro: Campus, 1998.
- MORSE, Gardiner. Decisions and desire. *Harvard Business Review*, Jan., p. 42-51, 2006.
- MUTCH, Alistair. Communities of practice and habitus: a critique. *Organization Studies*, v. 24, n. 3, p. 383-401, 2003.
- NONAKA, Ikujiro; TAKEUCHI, Hirotaka. *The knowledge creating company*. New York e Oxford, Oxford University Press, 1995
- OLSON, Mancur. *A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: EDUSP, 1999.
- OSTROM, Elinor. *Governing the commons - the evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Universty Press, 1990.
- PARKER, David; STACEY, Ralph. *Caos, administração e economia: as implicações do pensamento não-linear*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1995.
- PECI, Alketa. Estrutura e ação nas organizações: algumas perspectivas sociológicas. *RAE*, v. 43, n. 1, p. 24-35, 2003.

- PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre desarrollo humano – 2007-2008*. Madri: Ediciones Mundi-Prensa, 2007.
- POLANYI, Karl. *El sustento del hombre*. Barcelona: Mondadori, 1994.
- POLANYI, Karl. *A grande transformação*. Rio de Janeiro: Campus, 2000
- POLANYI, Michel. *The tacit dimension*. Gloucester (Mass.): Peter Smith, 1983.
- PORTER, Michael. *Competitive strategy: techniques for analysing industries and competitors*. New York: Free Press, 1980.
- PUTNAM, Robert D.. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- RAMOS, Alberto Guerreiro. *A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: FGV, 1989.
- ROGERS, Paul; BLENKO, Marcia. Who has the D? How clear decision roles enhance organizational performance. *Harvard Business Review*, Jan., p. 52-61, 2006
- SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento includente, sustentável sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.
- SACHS, Ignacy. *Inclusão social pelo trabalho: desenvolvimento humano, trabalho decente e o futuro dos empreendedores de pequeno porte*. Rio de Janeiro: Garamont, 2003.
- SAMPAIO, Carlos Alberto Cioce. *Gestão que privilegia uma outra economia: ecossocioeconomia das organizações*. São Paulo, Blumenau: Annablume, EDIFURB, 2008. prelo
- SAMPAIO, Carlos Alberto Cioce. Estrategias aplicadas a los procesos de cambio: el conocimiento organizacional como un nuevo enfoque analítico para la formulación de estrategias en organizaciones efectivas. *Revista Administración una Filosofía para la Acción (UFASTA)*, Buenos Aires, 2005.
- SAMPAIO, Carlos Alberto Cioce. A construção de um modelo de gestão que promove o desenvolvimento sustentável. *Cadernos Ebape (FGV-RJ)*, Rio de Janeiro (RJ), n. 5, 2004.
- SAMPAIO, Carlos Alberto Cioce. Conhecimento organizacional como um novo enfoque analítico para formulação de estratégias em organizações. In: I Encontro de Estudos em Estratégias (3Es) / ANPAD, Curitiba, 2003. *Anais ...*, Curitiba, 2003.
- SAMPAIO, Carlos Alberto Cioce. Planejamento para o desenvolvimento sustentável. Florianópolis: Bernúncia, 2002.
- SAMPAIO, Carlos Alberto Cioce. *Gestão organizacional ....* Itajaí: Editora da UNIVALI, 2000.
- SAMPAIO, Carlos Alberto Cioce. Arranjos institucionais para o desenvolvimento sustentável local. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 219, p.71-82, abr./dez., 1996.
- SCHEIM, E. H.. *Organizational psychology*. London: Prentice-Hall, 2003.

- SEIDL, David. General strategy concepts and the ecology of strategy discourses: a systemic-discourse perspective. *Organization Studies*, v. 28, n.2, p. 197-218, 2007.
- SEIXAS, Cristina Simão. "Abordagens e técnicas de pesquisa participativa em gestão de recursos naturais". In: VIEIRA, Paulo F. Freire; BERKES, Fikret e SEIXAS, Cristina S. (Org.). *Gestão integrada e participativa de recursos naturais*. Florianópolis: Secco/APED, 2005.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SIMMEL, G. *A chapter in the philosophy of value*. Chicago: American Journal of Sociology, v. 5, 1900. Disponível em: <<http://socserv2.socsci.mcmaster.ca/~econ/ugcm/3ll3/simmel/value>>. Acesso em: 30 ago. 2006.
- SIMMEL, G. *As grandes cidades e a vida do espírito* (1903). Mana, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, 2005. Disponível em: [http://test.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-93132005000200010&lng=es&nrm=iso](http://test.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-93132005000200010&lng=es&nrm=iso)>. Acesso em: 03 ago. 2006.
- SIMON, Herbert A. *Administrative behavior*. New York: Free Press, 1997.
- SOUTO-MAIOR Fº, Joel. Racionalidades: alguns esclarecimentos. *Estudos Avançados em Administração* (UFPB): v.6, n.2, p.967-991, 1998.
- SOUTO-MAIOR Fº, Joel. Estratégias para o desenvolvimento local sustentado. *Estudos Avançados em Administração*, v.4, n.2, dez., 1996.
- SOUTO-MAIOR Fº, Joel. "Planejamento estratégico participativo: uma abordagem para o setor público". In: XVIII Encontro Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (EnANPAD), Curitiba, 26 a 28 de setembro de 1994. *Anais ...*, Curitiba: ANPAD, v.3, p. 57-74, 1994.
- SOUTO-MAIOR Fº, Joel. Planejamento estratégico: uma abordagem para o setor público municipal. *Jornal Município*, Florianópolis, v. 1, n. 2, p.10, jul., 1991.
- SOUTO-MAIOR Fº, Joel. *Teoria da racionalidade na administração e na economia*. Curso de Mestrado em Administração, UFPB, João Pessoa, Série Documentos para Estudo, n.1, 1988.
- SOUTO-MAIOR Fº, Joel; GONDIM, Linda. Avaliação de arranjos institucionais e planejamentos democráticos. *RAP*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 3, p. 140-51, jul./set., 1992.
- THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. Trabalho e sobrevivência política: métis, a outra instância da razão. *Revista Eletrônica de Administração (READ/UFRGS)*, v. 9, n. 2, mar./abr., 2003.
- TUAN, Yi-fu. *Topofilia: um estudo da percepção, atitudes e valores do meio ambiente*. São Paulo, 1980.
- WEBER, M. *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*. São Paulo: Pioneira, 1996.



WEBER, M. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Vol. 1. Brasília: UnB, 1999.

WMO, World Meteorological Organization - UNEP, United Nations Environmental Programme. *Intergovernmental panel on climate change*. Paris, February, 2007.

YUNUS, Muhammad. *Banco de los pobres: o Grameen Bank*. Conferencia proferida. Valdivia: Instituto Salesiano, 2005.