

UM NOVO MODELO DE PLANEJAMENTO PARA UMA NOVA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO*

ANNA MARIA CAMPOS**

1. Introdução; 2. Mudança na estratégia do desenvolvimento: problemas previstos; 3. Mudanças na forma de definir as necessidades do povo; 4. Mudança nas suposições sobre política/planejamento; 5. Mudanças na estrutura do sistema; 6. Uma comparação entre o modelo de planejamento vigente e o modelo de aprendizagem; 7. Conclusão.

1. Introdução

Avaliado segundo suas taxas de crescimento, o desenvolvimento econômico da maior parte dos países latino-americanos nos últimos 20 anos foi impressionante. Ao mesmo tempo, foi decepcionante, tanto em termos das disparidades resultantes da comparação entre os benefícios para as classes mais baixas e mais altas como das diferenças entre a qualidade de vida das populações urbana e rural. Reconhece-se, hoje em dia, que confundir desenvolvimento com crescimento acelerado não só denota um entendimento acanhado como é, do ponto de vista ético, inaceitável, na medida em que a conquista do crescimento só se torna possível às expensas da igualdade social.

Uma vez que esse fenômeno tem ocorrido igualmente em outras partes do mundo em desenvolvimento, várias organizações internacionais e instituições voltadas para a problemática do desenvolvimento, após constatar seu desapontamento com os resultados alcançados na chamada “primeira década do desenvolvimento”, foram levadas a reconhecer a necessidade de redefinir o conceito de desenvolvimento e trabalhar na formulação de estratégias alternativas para promovê-lo. Esforços paralelos e/ou conjuntos de estudiosos de administração comparada e administração para o desenvolvimento, antropólogos, sociólogos e cientistas políticos levaram a uma drástica revisão dos conceitos de modernização e desenvolvimento, bem como do papel da administração pública, assistência técnica e transferência de tecnologia, segundo uma abordagem mais abrangente e menos tendenciosa.

* Trabalho apresentado ao XXXIX Encontro Nacional da American Society for Public Administration, realizado em Phoenix, Arizona, de 9 a 12 de abril de 1978.

** Subdiretora de pesquisa da Escola Brasileira de Administração Pública.

Nos últimos anos, as organizações internacionais têm defendido a idéia de uma ação integrada para apoiar os países menos desenvolvidos, e particularmente seus povos, no atendimento de suas necessidades básicas e na solução dos problemas relacionados à pobreza. A idéia atual de “atender às necessidades humanas básicas” tem sido intensamente discutida em conferências internacionais e na literatura especializada sobre desenvolvimento e assistência ao desenvolvimento.

Essa abordagem do desenvolvimento a partir do conceito das necessidades humanas básicas não é por si mesma isenta de controvérsia. Quem deve definir as necessidades básicas e como? Estaremos uma vez mais incidindo no erro de definir as “necessidades básicas humanas” segundo os critérios do Ocidente? Estaremos novamente nos enganando à procura de uma definição que seja adequada a centenas de culturas e subculturas dos países menos desenvolvidos? Quem está em melhor posição para definir as necessidades básicas humanas? Os cientistas políticos? As elites governantes? Ou os povos que procuram combater a pobreza? Para Roger Darling, embora esta estratégia de “necessidades humanas básicas” seja significativamente diferente da ênfase tradicional sobre o crescimento, deixa de incorporar as lições básicas dos insucessos anteriores. Não bastaria redefinir o desenvolvimento em termos de serviços sociais. Se a provisão de tais serviços se fizer com recursos externos e não com recursos endógenos, não será mais que um *investimento* nos moldes dos outros investimentos em infra-estrutura e crescimento econômico. Para Darling, a nova estratégia defendida por organizações internacionais terá uma natureza previdenciária, na medida em que levar recursos e capacidades exógenas para as comunidades menos desenvolvidas, em vez de procurar fortalecer os valores e iniciativas dessas comunidades.¹

Este artigo sugere mudanças pelas quais devem passar a administração pública em geral e o planejamento governamental, em particular, para adequar-se a uma nova estratégia para o desenvolvimento. Essas mudanças são propostas tendo em vista superar a inadequação da estratégia anterior e facilitar uma estratégia desenvolvimentista voltada para a população.² A motivação para analisar esse problema originou-se do meu interesse pela melhoria das condições de saúde de populações desatendidas nas áreas rurais dos países em desenvolvimento. Não foi necessário muito tempo para descobrir que as causas do problema situavam-se fora do setor saúde. Tinham sua origem na estratégia de rápido crescimento econômico e estavam estreitamente relacionadas com a ênfase exagerada em industrialização e urbanização.

A compreensão dos problemas de pobreza extrema e a procura de soluções requerem a capacidade de especialistas de múltiplas áreas de conhecimento.

¹ Darling, Roger. A Return to valid development principles. *International Development Review*, 4:29, 1977.

² N. da a.: Nesta tradução usou-se a expressão “estratégia de desenvolvimento voltada para a população” para traduzir indistintamente as expressões originais *people-oriented strategy*, *people's development strategy* e *equity-oriented strategy*.

A formação de equipes interdisciplinares, entretanto, não parece suficiente. Se estamos honestamente interessados na identificação de *necessidades sentidas* e na melhoria da qualidade de vida da população, devemos procurar envolver todos os elementos dessa população, especialmente os membros da comunidade. Temos que considerar valores, motivações, necessidades e limitações peculiares a cada comunidade. As qualidades e capacidades humanas *domésticas* devem ser reconhecidas como um recurso valioso e indispensável. A experiência profissional e a familiaridade com as técnicas de planejamento não garantem às equipes do órgão central condições para identificar as necessidades *sentidas* nem justificam o direito de tomar decisões para as populações carentes.

A adequabilidade de decisões unilaterais no campo da política social tem sido discutível, bem como a prática de a partir de informações limitadas, buscar soluções únicas, de caráter nacional, para responder às necessidades das populações carentes.

Uma nova estratégia de desenvolvimento exige novos modelos para decidir e planejar. Para responder às necessidades do povo devemos planejar *com* ele, e não *para* ele. Os planejadores não podem presumir que são mais sábios e agir como se isso fosse verdade. Uma política destinada a responder às necessidades do povo não pode ser formulada pelo *centro* como não pode pretender ser definitiva antes de se iniciar a própria implementação. As circunstâncias locais são inúmeras, diferentes e imprevisíveis.

Se uma política pretende atender às peculiaridades das condições locais, as organizações locais devem ter a liberdade de fazer tantas adaptações quantas necessárias ou recomendáveis, tendo em vista suas realidades específicas. Isto não significa interromper os esforços a nível nacional, deixando as comunidades entregues à sua própria sorte. As comunidades precisam de apoio dos níveis mais altos. O planejamento de ações da comunidade precisa ser integrado aos programas e planos regionais e nacionais. O atendimento de necessidades da população é responsabilidade a ser dividida e deve resultar do esforço conjunto dos planejadores e da população.

A idéia defendida aqui não é, portanto, acabar com a estrutura de planejamento centralizado, mas identificar mudanças necessárias na filosofia e na prática de planejamento nacional, de maneira tal que a base já existente de cohecimento e habilidades formais seja combinada com um potencial de conhecimento ainda não adequadamente utilizado pelos planos de desenvolvimento, qual seja a experiência e o conhecimento informal das unidades periféricas e, sobretudo, das populações cujas necessidades o planejamento pretende atender.

2. *Mudança na estratégia do desenvolvimento: problemas previstos*

As dimensões do problema de pobreza extrema têm sido a preocupação de especialistas em desenvolvimento e das organizações internacionais envolvidas em assistência para o desenvolvimento. É importante que essas organizações tenham chegado a uma redefinição do problema e à reformulação

de suas políticas. Entretanto, é essencial que os governos dos países em desenvolvimento “comprem a idéia” e se dediquem eles próprios à reformulação das estratégias desenvolvimentistas a nível nacional. Nenhuma mudança na situação da pobreza que assola as populações das nações em desenvolvimento terá lugar a não ser que os governos empenhem-se realmente em mudar a situação e promover o desenvolvimento sócio-político. A igualdade tem que se tornar uma preocupação comum a todos os formuladores de política.

Coloca-se como hipótese que a mudança da estratégia de desenvolvimento seria mais fácil para os países que não foram tão bem-sucedidos na primeira década de desenvolvimento do que para aqueles onde a estratégia de crescimento econômico já criou uma estrutura de privilégio, nos quais estão investidos fortes interesses. Mudar a estratégia de desenvolvimento implica necessariamente alterar a estrutura do poder. Pode-se especular que as nações emergentes, a despeito de suas limitações mais acentuadas em termos de recursos econômicos, teriam maiores chances de iniciar o processo ou reorientar seus rumos segundo essa nova estratégia de desenvolvimento, do que aquelas que já alcançaram consideráveis taxas de crescimento econômico, ainda às expensas das classes mais baixas da população. Além disso, esses países mais novos, caso queiram, podem aprender dos erros cometidos pelos que tentaram a estratégia do crescimento. Menos comprometidos com o passado, seus governantes seriam mais livres para decidir o tipo de desenvolvimento que querem perseguir e a forma para alcançá-lo.

Alguns dos novos países africanos iniciaram um processo de desenvolvimento, que desde os primeiros estágios enfatiza a autoconfiança, participação das bases na direção política, e compartilhamento da responsabilidade pelas metas do desenvolvimento.³ Os países da América Latina, se e quando decidirem reorientar seu desenvolvimento, enfrentarão o problema de abalar a estrutura social na qual há algumas classes que não aceitarão facilmente abdicar de seus poderes. Além disso, devem vencer uma velha tradição de paternalismo na política social e a ausência de participação política, especialmente a nível de comunidades locais. Mesmo nos casos em que o governo manifestou preocupação com os problemas sociais, como o Brasil, a responsabilidade pela identificação das necessidades do povo e pela formulação de alternativas para atendê-las permanece centralizada nas mãos daqueles que estão completamente afastados — geográfica, econômica, social e psicologicamente — dos pontos em que as necessidades são sentidas.

Uma segunda hipótese é que a estrutura de planejamento já desenvolvida nos países latino-americanos representa antes um obstáculo do que uma vantagem para implementar a nova estratégia de desenvolvimento. O planejamento tecnocrático e altamente centralizado foi, indubitavelmente, o instrumento mais racional, no esforço para o crescimento econômico. A estrutura

³ Bons exemplos são encontrados nos casos da experiência de desenvolvimento da Tanzânia e da Guiné-Bissau. Quanto à última, veja Goulet, Denis. *Political will: the key to Guinea-Bissau's alternative development strategy. International Development Review*, 4:3-8, 1977.

de planejamento criada e treinada com o apoio da assistência técnica internacional — e mesmo um requisito para o auxílio financeiro — é, na maioria dos casos, razoavelmente capaz de formular planos globais para a economia, baseados em modelos econômicos satisfatórios. Entretanto, o planejamento necessário para atender às necessidades humanas é muito diferente do planejamento para promover o crescimento econômico. A especialização que propiciou criar a infra-estrutura econômica e o crescimento industrial não é a mesma requerida para atender às necessidades humanas básicas. As necessidades do povo são mais adequada e acuradamente identificadas pelos que estão necessitados do que pelos técnicos e especialistas absorvidos pelo sistema, instalados no conforto dos escritórios do órgão central de planejamento. Algumas competências, como por exemplo em modelos econômétricos, até perdem a sua relevância porque não só é difícil como não é desejável muita sofisticação quantitativa em termos de necessidades humanas.⁴

Uma vez que conhecimento técnico é uma das bases do poder, a aceitação das limitações desse conhecimento implica alterações na parcela de poder dos tecnocratas. Podemos esperar, portanto, que eles resistam.

É de se esperar ainda que estratégias orientadas para a equidade encontrem fortes resistências de ordem política na maior parte dos países latino-americanos. Tomando como exemplo os problemas de saúde das populações rurais, suas raízes encontram-se nas condições sócio-econômicas em que vive a maioria daquelas populações, compostas em sua maioria de camponeses que nem terra possuem. Não se poderia resolver problemas de saúde das populações rurais a não ser dentro de um programa mais amplo de desenvolvimento rural que atacasse as causas dos problemas de saúde (má nutrição, habitação precária, falta de oportunidades de educação e de emprego, etc.). A remoção de muitas dessas causas pode sugerir soluções que certamente encontrarão fortes oposições de grupos com poder dentro da sociedade (como a alteração da estrutura de distribuição de terra). É necessário, pois, considerar a riqueza rural como uma variável importante do problema da pobreza rural. O mesmo acontece com os problemas da pobreza em áreas urbanas.

Alguns especialistas em desenvolvimento acreditam que a adoção dessas novas estratégias não será possível “a não ser que haja um aumento de apoio financeiro, político e moral vindo de fora”.⁵ Outros defendem a idéia de que a implementação das estratégias orientadas para a equidade, porque

⁴ A autora não desconhece as tentativas já realizadas para desenvolver fórmulas matemáticas capazes de medir a qualidade de vida e as considera esforços intelectuais honestos para compensar as falhas do PNB e responder àqueles para quem somente o mensurável merece importância. Dois índices de qualidade de vida são hoje disponíveis para aqueles que não dispensam os números: 1. *O índice de qualidade de vida* sugerido por Jan Tinbergen no relatório de 1976 *Reshaping the International Order*, preparado para o Clube de Roma. 2. *O índice de qualidade física de vida* (IQFV) desenvolvido pelo Overseas Development Council sob a direção de Morris David Morris. Sobre a forma de calcular as limitações dos dois índices veja Sewell, John W. et alii. *The United States and the world development. Agenda 1977*. New York, ODC-Praeger, 1977. p. 147-78.

⁵ Sewell. op. cit. p. 120.

exigem a reestruturação das forças econômicas e políticas, “não pode ocorrer sem um movimento das massas ou uma revolução popular”.⁶

Sem defender qualquer desses caminhos para solucionar o problema, reconhece-se as limitações de natureza política inerentes a uma estratégia de desenvolvimento orientada para a população. Propõe-se, porém, outro tipo de revolução — pode-se chamá-la uma revolução mental — nos valores e suposições que apóiam planejamento e as políticas públicas nos países em desenvolvimento.

As mudanças que se propõe em relação a valores e suposições causarão impacto primeiramente no sistema administrativo, mas também criarão condições para o desenvolvimento político, na medida em que abrirão uma brecha para a participação do povo nos níveis mais baixos do sistema administrativo, através da aceitação e mesmo do estímulo a seu amplo envolvimento no processo de identificação de necessidades e nas decisões que afetem sua vida diária. Ao mesmo tempo, as unidades periféricas (localizadas nos níveis mais baixos da administração) desempenharão papel importante, seja provocando a formulação de alternativas políticas a níveis mais altos, seja definindo, de acordo com as necessidades e recursos peculiares a cada comunidade, certas políticas formuladas de maneira ampla pelo Governo central.

A participação de indivíduos nas organizações chamadas periféricas, situadas a nível de comunidade, se atendidas suas necessidades, apresenta muitas vantagens:

1. É um caminho pelo qual os indivíduos realizam seu potencial de participação política e social.
2. Aumenta a probabilidade de que as organizações públicas atendam às necessidades de seu público.
3. Prepara os indivíduos para a participação na tomada de decisões em níveis mais altos de governo, nos quais seus interesses também estão em jogo: escritórios regionais, órgãos estaduais, etc.

Korten defende essa idéia quando aborda os problemas da reforma agrária: “... A verdadeira reforma agrária não costuma acontecer até que as populações se organizem e se preparem para exigí-la”.⁷

O modelo proposto no decorrer deste trabalho é um *modelo de aprendizagem*, tanto no sentido de propiciar ao Governo oportunidades de aprender a elaborar políticas que atendam às necessidades do povo como no de levar o povo a aprender a traduzir suas necessidades e aspirações em demandas concretas e daí em atendimento real.

⁶ Mahhub ul Haa, apud Sewell. op. cit. p. 72.

⁷ Korten, David. *Toward a technology for managing social development*. Harvard School of Public Health, 1977. mimeogr. baseado em um trabalho anterior apresentado ao Caracas Meeting of the Management Institute, Working Group on Population and Development Management, sob o patrocínio do IESA em Caracas, Venezuela, em 22-23 de julho de 1977. p. 8.

3. Mudanças na forma de definir as necessidades do povo

Uma estratégia de desenvolvimento voltada para o povo deverá atribuir a mais alta prioridade à elevação do “nível da população e prover todos os seres humanos da oportunidade de desenvolver seu potencial”.⁸ Isso inclui, naturalmente, necessidades materiais e não-materiais. Isto significa muito mais do que a realização de investimentos *produtivos* em seres humanos, de modo a incorporá-los à sociedade de mercado quer como mão-de-obra, quer como consumidores. Isto significa:

1. Dar a todo indivíduo a oportunidade de se sentir valorizado, dignificado, respeitado, apreciado pelo que é, não pelo que produz.
2. Reconhecer a todo indivíduo o direito de participar de decisões que afetem sua vida.

Uma verdadeira preocupação com a estratégia orientada para a população exige algumas reformulações nos valores-chave e nos pressupostos que lastreiam os processos mediante os quais as necessidades do povo são definidas e as políticas elaboradas. Três valores básicos orientam a proposição: dignidade individual, igualdade social e participação universal.⁹

A dignidade individual implica a preservação da oportunidade de cada indivíduo para desenvolver-se e procurar alcançar seus próprios objetivos; permitir a todo indivíduo uma vida significativa, segundo sua própria definição. A igualdade social representa a extensão da dignidade individual para todo indivíduo na sociedade. Participação universal significa que os indivíduos não devem ser meros *objetos* de programas sociais, preparados por especialistas para atender às necessidades por estes identificadas por meio de exercícios intelectuais; significa, ao contrário, imprimir aos indivíduos a condição de atores — participantes na identificação da situação e nas decisões que provocam impacto sobre seus interesses.

Qualquer forma de identificação de necessidades é baseada em um conjunto de suposições. Mesmo quando não estejamos alertados sobre as nossas suposições, estas têm impacto decisivo em nosso *modus operandi*. Dentre as nossas suposições, talvez as de maior impacto sejam as que se referem à natureza humana.

A suposição que prevalece na prática de identificação das necessidades na maioria dos países latino-americanos é a de que as camadas pobres da população, por serem menos instruídas (ou mesmo analfabetas), não têm condições de saber o que é bom para elas, precisando, assim, que as autoridades ou os especialistas de saber “reconhecido” lhes digam quais são suas “reais” necessidades.

Tal suposição é básica no modelo paternalista. Apesar de contrário ao modelo paternalista em vários aspectos, o modelo de *conscientização* apóia-se

⁸ Wignajara, Ponna. A New strategy for development. *International Development Review*. 3:2-7, 1976.

⁹ Os valores a serem maximizados no modelo proposto estão muito próximos dos três ideais de moralidade democrática no paradigma de Redford, Emmette. *Democracy in the administrative state*. New York, Oxford University Press, 1969. p. 6.

no mesmo pressuposto: as classes mais baixas são incapazes de compreender sua própria situação. Do ponto de vista ético, qualquer esforço de conscientização estimulado externamente, independente de quem o oriente — sejam os que ocupam o poder ou aqueles que procuram conquistá-lo — é de difícil aceitação. Na opinião de Berger, “conscientização” é uma “arrogância epistemológica” daqueles que acreditam em sua superioridade em termos cognitivos na hierarquia ontológica e do conhecimento”.¹⁰ Ninguém é *mais consciente* do que qualquer outra pessoa; indivíduos diferentes estão conscientes de coisas diferentes”.¹¹ A primeira premissa no modelo proposto é que todo homem está apto a reconhecer suas próprias necessidades e dirigir sua própria vida. Se as pessoas são analfabetas ou têm pouca escolaridade, nem por isso ignoram suas necessidades e interesses. Sua inferioridade em termos educacionais não deve ser aceita como justificativa para sua exclusão do processo decisório. Por outro lado, aos mais bem-educados não deve ser reconhecida qualquer superioridade, quer quando se trata de definir necessidades quer quando se buscam soluções.

Uma segunda premissa, relacionada com a primeira, também deve ser examinada. As práticas usuais de identificação de necessidades para o planejamento e formulação de políticas supõem que há uma realidade única, racional e possível de ser conhecida. Partindo dessa premissa, diferentes tentativas têm sido feitas para melhorar o processo de coletar e armazenar dados para o órgão central de planejamento, através de metodologias racionais de pesquisas em ciências sociais, de maneira a tornar disponíveis informações melhores e em maior quantidade sobre a realidade *objetiva*.

O esquema geral de formulação da política usualmente seguido é:

1. Coleta de informação pelas equipes encarregadas de apoiar os tomadores de decisões.
2. Resumo dos dados, em um ponto central.
3. Estabelecimento de prioridades e formulações de decisões políticas sobre o objeto da política.

Não nos devíamos surpreender com o fato de que programas sociais bem-intencionados e racionalmente formulados não tenham atendido às necessidades de suas populações-alvo. O abismo existente entre os objetivos e os resultados de um programa tem sido explicado em termos de implementação defeituosa ou “resistência da população às mudanças”, jamais tem sido considerada a possibilidade de que o problema reside na maneira como se procede à formulação e na própria premissa em que esta se baseia.

O modelo aqui proposto adota uma definição de realidade que é ao mesmo tempo contextual, situacional e eclética. Os próprios indivíduos interpretam suas realidades. O homem define e é ao mesmo tempo definido pela realidade social. Há tantas realidades quantos são os seres humanos. A realidade social resulta da interação social, do envolvimento ativo daqueles cuja rea-

¹⁰ Berger, Peter. *The Pyramids of sacrifice*. Garden City, New York, Anchor Books, 1976. p. 125.

¹¹ Id. *ibid.* p. 129.

lidade está sendo explorada; esta não é passível de conhecimento unicamente através de metodologias objetivas; demanda a combinação de metodologias subjetivas e objetivas.¹²

Desta nova suposição emerge um novo conceito de conhecimento e um novo papel da pesquisa em ciências sociais para o processo de tomada de decisões. Bud Hall chama-a de “pesquisa participativa”, que significa “o envolvimento daqueles que são tradicionalmente os ‘pesquisados’ na formulação, compilação de dados (no sentido mais amplo) e interpretação da informação”.¹³ Na opinião de Hall, “criamos uma ilusão, na qual passamos a acreditar, de que somente aqueles que conhecem e dispõem de técnicas sofisticadas podem gerar conhecimento... O que nos falta não são pesquisadores altamente treinados e sofisticados, capazes de trabalhar com técnicas as mais complicadas, mas sim comunidades, nações inteiras de ‘pesquisadores’”.¹⁴

Cabe ainda colocar um ponto sobre a questão da resistência das pessoas à mudança e sobre a participação: se aceitamos a premissa de que as pessoas são naturalmente resistentes à mudança, permitimos a participação unicamente para superar tal resistência. A premissa do modelo proposto é a de que “as pessoas não são por natureza resistentes à mudança; elas resistem às mudanças que não lhes parecem legítimas, especialmente quando desconhecem suas finalidades e resultados potenciais ou quando antecipam consequências negativas da mudança para seu papel ou para seu espaço vital”.¹⁵ Neste caso, o objetivo de levar as pessoas a participar deixa de ser meramente o de vencer suas resistências, mas ampliar as perspectivas de análise de uma dada situação e aumentar a probabilidade de descobrir alternativas de ação mais acertadas.

4. Mudança nas suposições sobre política/planejamento

A prática vigente de política/planejamento governamental pressupõe uma nítida distinção entre formulação e implementação de planos e políticas. Espera-se que a política esteja clara e completamente definida pelo órgão

¹² As bases para esta argumentação encontram-se em Berger, Peter & Luckman, Thomas. *The Social construction of reality*. Garden City, New York, Doubleday, 1966; Silverman, David. *The Theory of organizations*. New York, Basic Books, 1971, e também Kirkhart, Larry. An Alternative theory of knowledge for organization development, trabalho preparado para o Faculty Symposium Serie, Spring, 1978, patrocinado pelo Washington Public Affairs Center-WPAC e sua Doctoral Student Association. Washington, D.C. A mesma suposição fundamenta o trabalho de Thomas, Theodore H. & Brinkerhoff, Devick W. *Devolutionary strategies for development administration*. Washington, DC, American Society for Public Administration, 1978. *SICA Series* n. 8.

¹³ Hall, Bud. Participatory research: expanding the base of analysis. *Focus-International Development Review*. 4:24, 1977.

¹⁴ Id. *ibid.* p. 25.

¹⁵ Kirkhart. *op. cit.* p. 8.

central encarregado de formulá-la antes que se inicie a implementação pelas unidades periféricas.

O planejamento tem sido considerado a conquista máxima da racionalidade na formulação e implementação da política. Os órgãos de planejamento têm lutado pelo aumento dessa racionalidade na alocação dos recursos da sociedade. A despeito do relativo sucesso do modelo na fase de criação da infra-estrutura econômica e da implementação de projetos industriais, quando se trata de reorientar a atenção para os problemas sociais, o chamado modelo experimental racional tem comprovadamente obtido menos sucesso.

Apoiados na premissa de separação entre a formulação e a implementação de políticas, os esforços para preencher o abismo entre objetivos e resultados do planejamento nacional têm sido dirigidos, de uma ou outra maneira, para o funcionamento das burocracias públicas. Têm sido tentadas isoladamente ou de forma combinada, as seguintes ações:

1. O aumento da centralização dos controles sobre unidades periféricas, para garantir a sua responsabilidade perante o órgão central.
2. O aumento da capacidade administrativa de cada unidade periférica mediante a introdução de programas de modernização e o estímulo à substituição de atitudes e comportamentos tradicionais por formas inovadoras de comportamento.
3. Promoções do diálogo entre planejadores e implementadores, bem como o reconhecimento da importância de equipes multidisciplinares nas quais competências profissionais diversas, além dos economistas, são combinadas num esforço para formular planos mais adequados.
4. Redução da participação da burocracia pública na implementação, mediante atribuição das responsabilidades de implementação a organizações mistas ou privadas, supostamente mais orientadas para a eficiência.¹⁶ Em nenhuma dessas alternativas colocou-se em dúvida a validade da dicotomia formulação-implementação.

Apesar do reconhecimento da importância de se combinarem diferentes especializações e das tentativas de incentivar o diálogo entre economistas e outros cientistas sociais — inclusive administradores públicos — a única forma de saber reconhecido tem sido o conhecimento formal.

Essa mesma premissa explica a ênfase na formulação e implementação do projeto. Uma leitura dos manuais de projeto — a maioria preparada por organizações internacionais bem-intencionadas — revela certa crença na possibilidade de aumentar a capacidade de previsão das variáveis que possam emergir na fase de implementação de se anteciparem já no estágio de formulação, mecanismos corretivos.

¹⁶ Este comentário é especialmente endereçado aos esforços na linha de desenvolvimento institucional. Estudo relevante nessa área foi realizado por Milton Esman, Saul Katz, The Inter-University Research Program in Institution Building, entre outros. Esman, Milton. *CAG and the study of public administration*. In: Riggs, Fred. *Frontiers of Development Administration*. Durham, N.C., Duke University Press, 1970. p. 42-71.

Outras tentativas de aperfeiçoamento de modelo corrente de planejamento e política relacionam-se à incorporação de teoria de sistemas e conceitos de cibernética à teoria e prática de planejamento: os mecanismos de *feedback* melhoraram sensivelmente a habilidade do centro para controlar a implementação e introduzir correções na formulação original. Combinadas ao modelo experimental racional essas teorias têm ajudado, na medida do que lhes é possível, a antever certos efeitos da implementação e antecipar medidas corretivas, especialmente quando são realizadas experiências-piloto. Estas têm sido consideradas testes confiáveis das políticas e seus resultados têm sido extrapolados para programas mais amplos. Essas experiências também têm facilitado a escolha de mecanismos uniformes de controle e a avaliação de programas utilizados pelos órgãos centrais.

Uma vez que se supõe os planejadores e tomadores de decisão a nível central capazes de fazer escolhas *ótimas* e de orientar as unidades implementadoras, o alcance dos resultados das políticas dependerá exclusivamente da eficiência e eficácia dessas unidades de campo.

O modelo experimental é severamente criticado por Korten e por Schon, em termos da sua incapacidade para promover a aprendizagem. Korten resalta a despreocupação do modelo com as diferenças de contexto e a não consideração de diferenças nos estilos gerenciais.¹⁷ Para Schon, as oportunidades de aprendizagem são prejudicadas; uma vez estabelecidas, as políticas tornam-se fixas e indiscutíveis. Unicamente a eficiência e a eficácia são avaliadas, desconsiderando-se a adequabilidade ou não da política.¹⁸

Este trabalho não nega, em qualquer momento, a importância do planejamento nacional. Chama, entretanto, a atenção para um aspecto importante: a necessidade de reformular o papel dos órgãos centrais de planejamento no processo de planejamento para atender as necessidades humanas básicas. A literatura oferece uma quantidade razoável de contribuições valiosas sobre abordagens alternativas para política e planejamento que devem ser consideradas na revisão dos atuais modelos de planejamento para adequá-los às novas estratégias de desenvolvimento. Algumas dessas idéias foram combinadas na presente proposta.¹⁹ Todas as idéias são revolucionárias na medida em que se baseiam em premissas frontalmente opostas àquelas em que se baseiam as práticas atuais de planejamento. O modelo alternativo incorpora a proposta de Schon ao modelo de aprendizagem, em si revolucionário na maneira pela qual conceitua o papel do governo central (aprendiz, ao invés de conhecedor), bem como em sua proposta de estrutura de organização para facilitar a aprendizagem governamental (criação de redes organizacionais em substituição às relações tradicionais centro/periferia). A dicotomia formulação-implementação é rompida e nenhuma política é estabelecida

¹⁷ Korten. op. cit. p. 38-40.

¹⁸ Schon, Donald. *Beyond the stable state*. New York, Norton, 1971. p. 116-22.

¹⁹ O modelo proposto apóia-se basicamente nas obras de Schon e de Korten, já citadas, na de Emery, F. E. & Trist, E. L. *Towards a social ecology*. New York, Plenum-Rosetta, 1973; e Biller, Robert. *Making diagnosis and action congruent*. Los Angeles, School of Public Administration, USC. Oct. 1976. mimeogr.

antes que se inicie a implementação. Não há tampouco qualquer preocupação com a uniformidade de políticas. Pelo contrário, é ressaltada a necessidade de se levar em conta diferenças entre perspectivas e interesses dos agentes centrais e locais. A própria geração de políticas nacionais é induzida a partir da periferia; as propostas de políticas resultam de um processo inicial de descoberta social a nível local. O papel do centro nesse processo envolveria os seguintes aspectos:

1. Iniciador de política — cria e orienta uma rede de processos de aprendizagem inter-relacionados, sobre temas de política central.
2. Facilitador de aprendizagem — ajuda os agentes locais a aprenderem através da troca de experiências.
3. Estimulador da diversidade a nível local para facilitar a adequação às demandas diferenciadas. Essa nova definição de papel é bastante diferente da tradicional, em que o órgão central, pretendendo ter o monopólio do conhecimento sobre a formulação de novas políticas, passava a ser o instrutor da sociedade.

Ao se promover a diversidade entre unidades periféricas estar-se-á protegendo o grau de efetividade das organizações, na medida em que se aumenta as chances de que a ação organizacional atende mais adequadamente às necessidades de suas clientelas. Embora o papel do centro se altere, sua importância não é reduzida. Cabe ao órgão central detectar áreas críticas de política pública — ao invés de formular uma política geral — e estimular as unidades periféricas a desenvolver as variações necessárias. Além de apoiar os sistemas periféricos no desenvolvimento de processos de avaliação que conduzam à aprendizagem. Cabe ainda ao centro criar condições que facilitem o intercâmbio entre as unidades, criando canais de comunicação através dos quais seja possível a troca de experiências e o fortalecimento de uma rede de aprendizagem em políticas públicas.

No modelo proposto o conhecimento existencial substitui o conhecimento racional: as experiências passadas e presentes proporcionam perspectivas ou modelos projetivos que estarão sempre sujeitos a modificações, com base em informações colhidas da situação ao longo do processo de implementação.

A ênfase no processo e o ataque à dicotomia formulação-implementação são defendidas por Emery e Trist que também exploraram uma alternativa para o planejamento global imposto centralmente, e idealizado tecnocraticamente: o planejamento adaptativo. O planejamento adaptativo é propositalmente incompleto, flexível e aberto na medida em que conta com a incerteza que deixa margens para emergências e imprevistos. Suas estratégias levam em conta a interdependência na mobilização de recursos. Ele não supõe o controle central dos recursos para implementação. A aprendizagem social que ocorre continuamente ao longo do processo de planejamento é para Emery e Trist tão importante quanto o próprio alcance dos resultados.²⁰

Nessa mesma linha, Korten propôs um modelo adaptativo racional para planejar e orientar o desenvolvimento social. A preocupação principal do

²⁰ Emery e Trist. op. cit. p. 203-10.

seu modelo é “fortalecer e facilitar soluções adaptativas, mas ordenadas, dos problemas nas unidades do sistema dentro dos limites estabelecidos pela orientação geral para a política”.²¹ Ele também articulou a necessidade de desenvolver ligações institucionais entre o centro e a periferia, entre setores, entre programas e comunidades, entre burocracias e sistemas políticos. A ênfase que Korten atribui ao papel do centro é como regulador do sistema: o centro reestrutura e orienta os esforços de uma variedade de sistemas sociais e regula as ligações entre comunidades e instituições.

As contribuições desses autores sugerem que as idéias de planejamento central e de participação da comunidade não são necessariamente incompatíveis. Na verdade, podem completar-se e apoiar-se mutuamente, trazendo uma nova esperança para os que se preocupam com o desenvolvimento social em geral e especialmente os que se interessam pela melhoria da qualidade de vida das comunidades.

5. *Mudanças na estrutura do sistema*

Se formos bem-sucedidos na mudança de valores e premissas em que se basearia a nova prática do planejamento, teremos dado o passo mais importante em direção à adoção do modelo de planejamento voltado para a aprendizagem e estaremos em melhor posição para seguir nova estratégia de desenvolvimento. Acima de tudo, a adoção do modelo de planejamento voltado para a aprendizagem aumenta continuamente o cabedal de conhecimento e de recursos disponíveis para o esforço de desenvolvimento. A partir da aceitação de que o conhecimento informal é um recurso valioso, nós não só teremos aumentado as bases de recursos mas ainda estaremos fortalecendo a base de poder da população, levando a que suas reais necessidades sejam consideradas, e fazendo os seus membros co-responsáveis pela solução de problemas. É esperada ainda uma provável redução no grau de sua dependência em relação ao Governo central.

A etapa seguinte consiste em redesenhar o sistema de tal maneira que nenhum tipo de recurso deixa de ser aproveitado; nem a capacidade *local* e o conhecimento informal a nível da comunidade, nem os recursos humanos nos diferentes níveis da burocracia governamental. O desenho da estrutura do sistema deve dar ainda condições para que sejam aproveitadas todas as oportunidades de aprendizagem, mediante a ativação e diversificação dos canais de informação e a facilitação do uso dos recursos, onde quer que sejam necessários. Ajustes institucionais dentro do modelo burocrático tradicional têm chance de prover a necessária flexibilidade e as ligações indispensáveis para tornar possível a aprendizagem social.

O modelo burocrático apóia-se em premissas de uma realidade objetiva (ênfase na racionalidade *funcional* e não *objetividade*), na separação entre fatos e valores, entre políticas e administração (subordinação política e neu-

²¹ Korten. op. cit. p. 20.

tralidade da administração). Sua devoção à eficiência e à economia (clara divisão de funções) é inconsistente com a necessidade de múltiplos canais de comunicação e duplicação de funções, considerada essencial para a confiabilidade e efetividade do sistema. Sua estrutura monocrática (autoridade e responsabilidade concentradas no topo) não deixa lugar para o processo decisório cooperativo, para a responsabilidade compartilhada e não dispõe de mecanismo que assegure a prestação de contas à clientela. Em suma, o tradicional modelo burocrático de organização não se adapta à estratégia de desenvolvimento voltada para a população. Outra vez as idéias de Schon podem ser úteis para a redefinição dos sistemas governamentais. Ele propõe a abertura das fronteiras das organizações públicas e a definição das instituições em torno dos sistemas funcionais. Os sistemas funcionais estruturam-se sob a forma de redes e combinam muitos componentes semi-autônomos. Qualquer unidade administrativa pode estar ligada a mais de um sistema funcional. O conceito de redes apóia-se em duas tendências:

1. Aumento do nível de generalidade em relação ao qual as organizações se autodefinem.
2. Uma revisão do modelo centro-periferia, segundo o qual uma unidade central tem monopólio das decisões do sistema. Os elementos de uma rede relacionam-se entre si através de múltiplos canais, ao invés de limitar a comunicação a canais unidirecionais como no modelo burocrático.²²

O problema das interligações foi convenientemente abordado por Korten, que ressalta “a necessidade de mecanismos que permitam às comunidades apoiar-se mutuamente e garantir a responsabilidade dos órgãos governamentais pela prestação dos serviços devidos às comunidades”.²³ Ele defende a criação de ligações horizontais (entre problemas a nível local) e ligações verticais (entre instituições a nível local e a nível nacional).

Dentro dessa mesma linha Mehler listou três condições necessárias para o envolvimento bem-sucedido de comunidades nos projetos sociais em geral e de saúde, em particular:²⁴

1. Entusiasmo e determinismo dos membros da comunidade.
2. Um contínuo processo de motivação e treinamento dos agentes locais.
3. Apoio completo do ponto de vista técnico, logístico e moral do nível imediatamente superior na estrutura dos serviços de saúde, a quem cabe iniciar ações conjuntamente com outros órgãos que lidam com os problemas relacionados com a saúde.

As unidades de prestação de serviços da comunidade precisam não apenas do apoio financeiro mas também da competência técnica dos níveis mais

²² Schon. op. cit. p. 180-200.

²³ Korten. op. cit. p. 8.

²⁴ H. Mahler, diretor-geral da World Health Organization. Discurso no Meeting of African, American and Occidental Pacific Committees. La Salud para todos en el año 2000. *Cronica de la OMS*, 29:499, 1975.

elevados. As unidades de nível mais alto devem ser também responsáveis pelo estímulo e promoção de uma fertilização cruzada de conhecimentos e experiências entre diferentes unidades de serviço das comunidades e entre os diferentes níveis.

5. *Uma comparação entre o modelo de planejamento vigente e o modelo de aprendizagem*

O quadro seguinte representa uma tentativa de resumir as diferenças entre o modelo de planejamento vigente e o modelo proposto nas seções anteriores.

	Práticas propostas	Práticas vigentes
Foco	Basicamente no crescimento econômico	Basicamente no desenvolvimento pleno das pessoas
Valores objetivos	Economia Eficiência Uniformidade	Dignidade humana Equidade social Participação universal
Premissas básicas	As pessoas que não receberam educação não estão aptas a reconhecer suas necessidades e interesses Existe só uma realidade única, que se pode identificar a partir do uso de métodos racionais Formulação e implementação de políticas são dois processos distintos As pessoas, por natureza, resistem a qualquer mudança	Qualquer pessoa é bastante capaz para reconhecer suas próprias necessidades e para orientar sua própria vida Há tantas realidades quantos são os seres humanos Formulação e implementação de políticas são um processo único; na verdade, não existe política antes da implementação As pessoas resistem às mudanças que não entendem ou às que lhes parecem trazer consequências negativas
Conhecimento respeitado	Conhecimento formal, baseado na ciência	Conhecimento formal e também informal
Metodologia de pesquisa	Metodologias objetivas, apoiadas por técnicas sofisticadas Pesquisandos	Metodologias objetivas e subjetivas Pesquisadores associados
Identificação de necessidades	A cargo dos técnicos na agência central de planejamento	Pelas clientela (povo) a nível das unidades periféricas

	Práticas propostas	Práticas vigentes
Uso da participação	Nulo ou apenas para reduzir resistências	Intensivo, forma de buscar maior número de perspectivas e alcançar melhores soluções
Racionalidade buscada	Unicamente racionalidade funcional (dos meios)	Racionalidade substantiva e também funcional
Natureza das políticas (e dos objetivos dos planos)	<ul style="list-style-type: none"> ● estável (difícil de mudar) ● abrangente ● objetivos totalmente definidos ● formuladas a nível central com o máximo rigor técnico 	<ul style="list-style-type: none"> ● flexível ● aberta (variações possíveis a nível de periferia) ● objetivos passíveis de discussão e reunião ● fruto de participação das partes afetadas
Recursos para a implementação	Previamente levantados, determinados e controlados pelo órgão central de planeamento	Aos recursos institucionais somam-se as habilidades locais e tecnologias simplificadas desenvolvidas a nível de comunidades
Resultados esperados das atividades de planeamento	<ul style="list-style-type: none"> ● Encontro de <i>soluções</i> ● Alcance de <i>resultados</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ● Acumulação de novo conhecimento ● Oportunidade de aprendizagem social
Invenção e adaptação	Unicamente ao longo da formulação	Processo contínuo
Desenho do sistema de organizações	<ul style="list-style-type: none"> ● hierarquia de organizações em diferentes níveis ● divisão rígida de tarefas e responsabilidades entre as organizações e entre os cargos dentro das organizações ● evita-se ao máximo a duplicação de funções (desperdício) ● Canais unidirecionais de comunicação (das unidades centrais para as periféricas e vice-versa) ● autoridade e responsabilidade concentradas no centro: possibilidade de delegação por iniciativa e concessão do centro 	<ul style="list-style-type: none"> ● redes organizacionais ● organizações semi-autônomas componentes de sistemas funcionais ● preserva-se um certo grau de duplicação para garantir o grau de confiança do sistema ● Canais multidirecionais de comunicação (intenso fluxo de comunicação entre unidades periféricas, independentes do centro) ● autoridade dispersa pelo sistema; responsabilidades compartilhadas
Medida de resultados	Através de aumentos quantitativos do PNB	Aumentos qualitativos englobando aspectos materiais e não-materiais da vida das pessoas

	Práticas propostas	Práticas vigentes
Avaliação; quem quando como (critérios)	Somente pelos encarregados do plano Após a implementação Padrões universais (únicos para todo o sistema) de eco- nomia e eficiência	Clientelas <i>também</i> envolvi- das na avaliação Permanente Preocupação com eficiência e eficácia <i>porém</i> primazia dos critérios de equidade e efetividade (adequação às necessidades reais da clien- tela)
<i>Accountability</i> (a quem devem sa- tisfação) das uni- dades executoras Papel das unidades centrais	● Ao nível superior na hie- rarquia formal Tomada de decisões finais Controle de execução Avaliação de resultados	<i>Accountability</i> dupla: — aos clientes (em primeiro lugar) — aos “superiores” Criação de condições para decisões a nível de periferia Facilita o processo de apren- dizagem a nível local e o intercâmbio de experiências entre as diferentes unidades

7. Conclusão

Partindo da premissa de que o planeamento social para atender às necessidades humanas básicas é diferente do planeamento para o crescimento económico, este artigo fez algumas sugestões para a reformulação dos valores e das suposições em que se deve apoiar o planeamento de forma a propiciar que o povo e as comunidades possam associar-se aos técnicos e especialistas ao nível central de Governo no esforço de desenvolvimento. O modelo tenta integrar o planeamento central e a participação da comunidade nos esforços em busca do desenvolvimento social.

A presente proposta não é no sentido de *dispensar* o conhecimento técnico ou a educação formal dos que estão hoje envolvidos na atividade de planejar *para* o povo. Ao contrário, sugere-se uma associação entre *conhecimento* técnico e científico e aquele tipo de conhecimento que se acumula pela vivência das situações, o aproveitamento da chamada *sabedoria popular*, tão desprezada pelas práticas correntes de planeamento e formulação de políticas. É um modelo de integração de esforço de planeamento central com participação das partes afetadas, que seriam trazidas à condição de *sujeito* na atividade de planeamento e não mais meros *objetos* das decisões de política pública.

Assim como o desenvolvimento de uma estrutura central de planeamento não foi suficiente, não seria bastante por si só a organização de comunidades

para a ação social. A integração das duas coisas é a promessa de maior adequação de políticas/programas à realidade social das diferentes comunidades.

Se por um lado o modelo oferece condições de fazer uso de um potencial de conhecimento e de uma capacidade de pesquisa, até hoje não apreciados adequadamente, por outro lado podem-se prever sérios problemas inerentes à sua adoção, especialmente aqueles decorrentes das sentidas ameaças a uma base de poder que não tem sido contestada, qual seja o conhecimento técnico e científico acumulado sobretudo através da educação formal.

Apesar de tudo, a alternativa proposta traz em seu bojo a esperança de facilitar um processo duplo de aprendizagem indispensável ao aperfeiçoamento das políticas públicas: o povo iniciando-se em um processo de aprender a converter suas necessidades em demandas e os órgãos governamentais aprendendo a atender tais necessidades por meio de políticas sociais adequadas.

Summary

The author makes a proposal for an alternative model of planning to fit development strategies toward basic human needs. It is recognized that the concept of basic human needs is not by itself free of controversy. Moreover, it may be impossible to get to one single and most adequate definition of basic human needs. Thus, the importance of bringing the target populations to participate in the very early stages of planning, namely, those when the needs are defined and translated into demands.

The highlight of the proposal is the theory of knowledge on which it relies. It does not do without scientific and technical knowledge. Rather, it tries to combine this kind of knowledge with that stemming from the experience of life. It aims at making use of non-conventional wisdom, as far untapped by the planning and policy making processes. As a consequence, the communities are turned into subjects of the planning activities, in contrast with their present position, that is, objects of policy/planning efforts.

A comparison is made between the current planning practices and those proposed by the author. Some problems are anticipated, especially those related to changes in the power structure.

Finally, the author defends the learning potential of her proposal, as far as it provides for both communities and government's learning: the former learning how to translate their needs into demands and the latter learning how to meet those needs more adequately.

Bibliografia

Livros

Berger, Peter. *The Pyramids of sacrifice*. Garden City, New York, Anchor Books, 1976.

Luckman, Thomas. *The Social construction of Reality*. Garden City, New York, Doubleday, 1966.
 Emery, F. E. & Trist, E. L. *Towards a social Ecology*. New York, Plenum-Rosetta, 1973.
 Redford, Emmette. *Democracy in the administrative state*. New York, Oxford University Press, 1969.
 Riggs, Fred. *Frontiers of development*. Durham, N. C., Duke University Press, 1970.
 Schon, Donald. *Beyond the stable state*. New York, Norton, 1971.
 Sewell, John et alii. *The United States and the world development, Agenda 1977*. New York, Overseas Development Council-Praeger, 1977.
 Silverman, David. *The Theory of organizations*. New York, Basic Books, 1971.

Artigos

Hall, Budd. Participatory research: expanding the base of analysis. *Focus — International Development Review*, 4:24, 1977.
 Mahler, H. La Salud para todos en el año 2000. *Cronica de la OMS*, 1975. p. 29.
 Wignajara, Ponna. A New strategy for development. *International Development Review*, 3:2-7, 1976.
 Goulet, Denis. Political will: the key to Guinea-Bissau's alternative development strategy. *International Development Review*, 4:3-8, 1977.

Trabalhos não-publicados

Biller, Robert. *Making diagnosis and action congruent*. Los Angeles, USC-School of Public Administration, Oct. 1976.
 Kirkhart, Larry. *An Alternative theory of knowledge for organization development*. Washington, DC, USC-Washington Public Affairs Center and Doctoral Student Association, Spring, 1978.
 Korten, David. *Toward a technology for managing social development*. Harvard School of Public Health, 1977.
 Thomas, Theodore & Brinkerhoff, Devick. *Devolutionary strategies for development administration*. Washington, DC, 1978. SICA Series n.º 8.

Saiu o 1.º volume da Série Educação

Veja e compre nas livrarias da FGV: Rio - Pr. de Botafogo, 188 e Av. Graça Aranha, 26 - lojas C e H; São Paulo - Av. Nove de Julho, 2029; Brasília - CLs. 104, Bloco A, loja 37.

(Trabalhos do Instituto de Estudos Avançados em Educação)