

PLANEJAMENTO E O PROCESSO DECISÓRIO  
EM PAÍSES SUBDESENVOLVIDOS (\*)

*Peter José Schweizer (\*\*)*

**Resumo:** Nos últimos anos, tem sido realizado ponderável esforço no sentido de introduzir e aperfeiçoar as atividades de planejamento nas administrações públicas e privadas em países subdesenvolvidos. Ocorre, todavia, que nesses países não tem sido dada suficiente atenção às relações fundamentais do processo de planejamento em face do processo político decisório. Neste estudo, focalizam-se precisamente estas relações, sem contudo perder de vista as conexões básicas de ambos os processos com a estrutura social. As reflexões serão orientadas para a validade do planejamento como suporte para os processos político e social, voltados para os interesses internos de um povo e sua nação. Segundo o autor, o planejamento tornará possível a participação da comunidade no processo de tomada das decisões e o conhecimento das diferentes alternativas identificadas ao longo dos trabalhos de planejamento. No modelo integrado apresentado, a estrutura de planejamento se propõe a oferecer possíveis soluções globais, ao invés de estudar propostas setoriais limitadas aos desejos de alguns grupos organizados dentro da sociedade. O esforço concentrado em torno dos objetivos sociais, então, permitirá que se venha a atingir o efetivo desenvolvimento social, desde que este seja, realmente, o alvo pretendido.

---

(\*) Trabalho elaborado para o Seminário do Programa Especial de Estudos Urbanos e Regionais (SPURS) sobre as implicações do planejamento, organização e o processo decisório nos países subdesenvolvidos.

(\*\*) O autor é arquiteto e atual Diretor de um Projeto de Planejamento Regional da OEA, na Costa Rica. No Brasil, foi Diretor do Departamento de Planejamento Urbano e Regional, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro, e do Departamento de Assistência Municipal da SERFHAU, bem como Chefe da Assessoria de Planejamento dos Programas da Área Social do BNH, em 1975.

## 1. INTRODUÇÃO

Um substancial esforço tem sido realizado, nos últimos anos, para introduzir e aperfeiçoar as atividades de planejamento nas administrações públicas e privadas em países subdesenvolvidos. Nesses países, entretanto, torna-se possível observar que não tem sido dada suficiente atenção para as relações fundamentais do processo de planejamento em face do processo político e decisório. Este será o foco predominante da presente análise, sem entretanto perder de vista as conexões básicas de ambos os processos com a estrutura social.

Para realmente compreender o processo de planejamento em países subdesenvolvidos, necessita-se saber mais sobre a distribuição do poder existente em cada realidade considerada. As formas que assume tal distribuição estabelecem ou influenciam decisões nos diferentes níveis, a posição de cada país dentro do sistema internacional, bem como a dependência da política face às peculiaridades das formas do relacionamento externo.

Na grande maioria dos países subdesenvolvidos, a introdução da prática de elaboração de planos, como um instrumento voltado a acelerar comportamentos, e objetivando ao que se convencionou chamar de "desenvolvimento", veio antes do conceito de planejamento como processo contínuo e dinâmico. Tais experiências de "fazer planos" a partir da importação indiscriminada de conceitos, técnicas e organizações dos países ricos industrializados para os países subdesenvolvidos se constituíram, em essência, num desastroso desperdício de recursos. E isto, porque as propostas de intervenção elaboradas a partir de um inadequado conhecimento da realidade tornavam-se inviáveis a partir de suas próprias formulações.

\* Nos países realmente desenvolvidos, o planejamento representa um efetivo instrumento para a racionalização das atividades sociais, uma vez que, intimamente, as proposições se consolidam através da participação permanente da comunidade na estrutura decisória e nas formas de organização pretendida.

Nos países subdesenvolvidos, o planejamento foi introduzido quase que para acompanhar a "moda" estabelecida pelos países industrializados, interessados em incluir nesses planos as exportações de seus excedentes e tecnologia obsoleta, bem como seus profissionais "altamente qualificados". Igualmente, constituía-se numa maneira de impor certos comportamentos institucionais e o controle sobre a estrutura social, de forma a criar ou manter certas formas de relacionamento internacional. Finalmente, também se impunham novas condições de aumentar o con-

sumo de sofisticados modelos, carismaticamente capazes de promover o chamado "processo de desenvolvimento".<sup>(1)</sup>

Essas são algumas das razões que mostram como o planejamento estava distante das aspirações da população e porque, em diferentes níveis, eram os planos constantemente rejeitados pelos políticos e responsáveis pela tomada de decisões. Entretanto, a prática de elaboração de planos era aceita muitas vezes para dar prestígio a seus patrocinadores, no âmbito nacional e internacional. Aos planos elaborados restava o papel restrito de adornar a mesa dos executivos ou as estantes de bibliotecas.

A rejeição, por políticos e administradores, mostrava-se mais evidente ao nível regional e urbano, onde grande parte dos planos diretores não chegaram a ser executados.

A nível nacional, onde a dimensão dos problemas era mais significativa e a interação internacional mais intensa, verificou-se que planos econométricos setoriais chegaram a ser em parte implantados. Tinham por base teorias externas e apresentavam metas e objetivos nacionais distanciados de problemas fundamentais e necessidades das populações. Isto explica porque o planejamento não foi instrumento capaz de efetivar uma coordenação global, em face de seu distanciamento do processo político e dos diferentes atores envolvidos com a tomada de decisões descentralizada.<sup>(2)</sup>

Os planos de desenvolvimento nacional, elaborados em bases eminentemente setoriais, tinham fortes vinculações com instituições existentes. Isso não permitia adequações às sistemáticas reorganizações administrativas e mudanças no cenário político, decorrentes das instabilidades cíclicas na economia e estrutura social herdadas do período colonial. Dessa forma, acentuavam-se as contradições, em termos de realidade, face aos propósitos governamentais estabelecidos em planos e as ações

(1) O processo de desenvolvimento é, atualmente, entendido de uma maneira bastante restrita, como um processo de indução do crescimento do produto regional e nacional, sem qualquer relacionamento com o desenvolvimento cultural e social (bem-estar, distribuição da renda e de oportunidades).

(2) "Em grandes organizações hierárquicas, há muitas vezes uma enorme lacuna organizacional entre o analista e o que toma a decisão". (Em: "DECISION ANALYSIS", de Howard Raiffa, Addison-Wesley, Reading, Massachusetts, 1970).

realmente empreendidas, ou seja, entre a teoria e a prática verificada (3). Além disso, os países se defrontavam com uma definição entre adotar uma posição "estável" de dependência externa, em termos econômicos e culturais, ou procurar por uma difícil solução própria para seus problemas básicos. Objetivando esta segunda alternativa, as presentes reflexões serão orientadas para a validade do planejamento como suporte para os processos político e social, voltados para os interesses internos de um povo e sua nação.

## 2. OS PROCESSOS SOCIAL E INDIVIDUAL DE TOMADA DE DECISÕES

Na estrutura social coexistem dois níveis distintos de referências para a definição de políticas, um oposto ao outro, os quais tentar-se-á utilizar como suporte da presente análise. São eles:

1. O nível SOCIAL, onde predominam os interesses públicos;
2. o nível INDIVIDUAL, onde predominam os interesses privados.

No primeiro caso, o nível social corresponde à dinâmica das ações e das relações existentes para o conjunto de uma população caracterizada por uma determinada identidade. Tais relações são expressas tanto em seu próprio contexto nacional como naquelas relações de caráter internacional.

O nível individual, por outro lado, considera as relações oriundas de grupos de interesses coincidentes e organizados institucionalmente. Esse é o caso de empresas e organizações caracterizadas por objetivos restritos e interesses específicos e individuais.

Ao desagregar-se o nível individual do que se convencionou chamar de nível social, pretende-se mostrar a existência de conflitos de interesses, uma vez que, em cada um desses níveis, se apresentam objetivos e prioridades distintas, geralmente não-convergentes. Quando, portanto, esses objetivos passam a gerar decisões e, consequentemente, um conjunto definido de ações, pode-se observar o início de um ciclo de conflito de interesses. Tal ciclo terá repercussões no processo de plane-

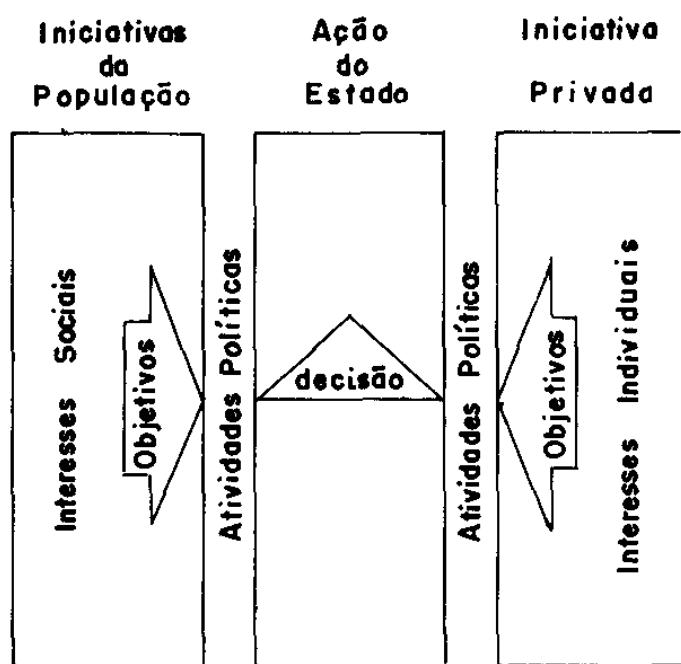
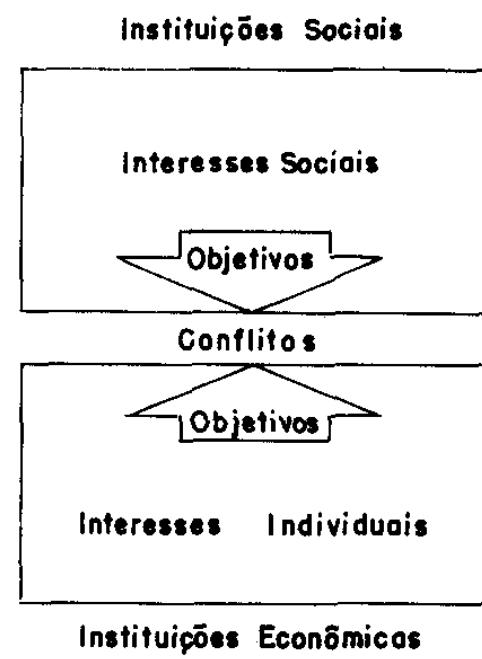
---

(3) "O relacionamento dialético entre teoria e prática consiste no fato de que, antes de mais nada, a teoria resultante de um impulso claramente social elucida a situação. E, no processo de elucidação, a realidade passa por uma mudança". (Em: "IDEOLOGY AND UTOPIA", de Karl Mannheim-Harcourt, Brace and World, Inc., New York, 1968).

jamento que ora se deseja estudar. Se, no entanto, as ações geradas representam apenas aspirações individuais e os problemas apenas de alguns grupos da população, então são criados privilégios e desequilíbrios sociais de repercussão no processo político.

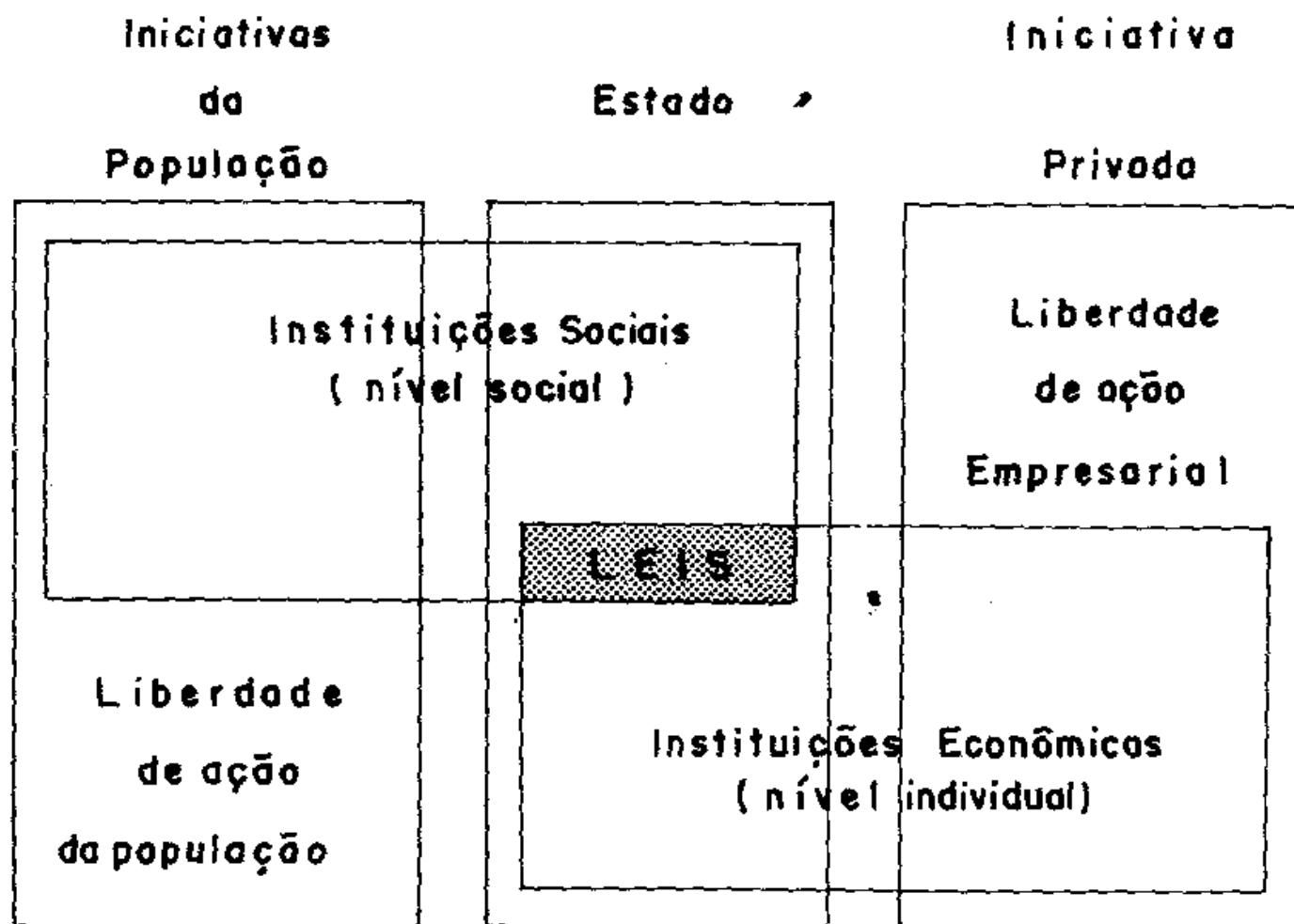
As desigualdades criadas num dado sistema atingirão a estrutura social, deformando-a à medida em que a dinâmica decisória atenda apenas aos desejos de grupos minoritários. Esses assumem o poder e impõem aos demais grupos seus projetos de vida e formas de organização cultural e econômica. Nesse caso, os grupos no poder, com seus objetivos individuais, podem definir determinados processos de desenvolvimento voltados ilusoriamente para o bem-estar social. Em realidade, consolida-se mais e mais o poder dessas minorias e seus interesses fundamentais. Para tal tipo de "processo de desenvolvimento", são usados alguns indicadores econômicos que apenas dão noções globais de uma determinada situação, sem permitir a caracterização das repercussões do comportamento da economia sobre as diferentes camadas da população. Normalmente, esse tipo de indicadores, usados para caracterizar relações internas de produção em um país ou região, não apresenta um significado capaz de assegurar a identificação real de uma situação.

Trabalhando com esses dois níveis, social e individual, pode-se mais facilmente observar o comportamento tanto do processo político como do processo de planejamento, bem como as relações com as formas de geração de conflitos existentes na estrutura social. Entretanto, para introduzir esse complexo arcabouço de relações, faz-se necessário iniciar as presentes considerações a partir da análise dos confrontos entre as iniciativas da população como um todo — o Estado (poder regulador dos comportamentos sociais) — e as iniciativas dos grupos privados de interesses específicos (Fig. 1). A partir desse confronto, são estabelecidas as atividades políticas que nortearão o processo decisório, vinculadas a objetivos decorrentes das aspirações e problemas da população e dos grupos organizados dentro dela. Tais grupos se constituem em dois tipos básicos de instituições, que se aglutinam da seguinte forma: as instituições sociais e as instituições econômico-financeiras. Os dois tipos de instituições vinculam-se, preponderantemente, umas aos interesses sociais e as outras aos interesses individuais, já aqui caracterizados. Do confronto desses tipos de instituições também são gerados conflitos (Fig. 2) que se agravam à medida que os objetivos individuais preponderem sobre aqueles que brotam do corpo social.

**FIGURA 1****FIGURA 2**

O relacionamento dessas instituições com a população, o Estado e a iniciativa privada, permite mostrar que as de interesse social estabelecem um elo entre a população e o Estado, enquanto aquelas que defendem o interesse individual unem o Estado à organização privada (Fig. 3). Das relações entre essas instituições surgem as leis e regulamentos, ou seja, os instrumentos de coordenação e de controle do comportamento social, com ênfases decorrentes do predomínio de umas sobre as outras.

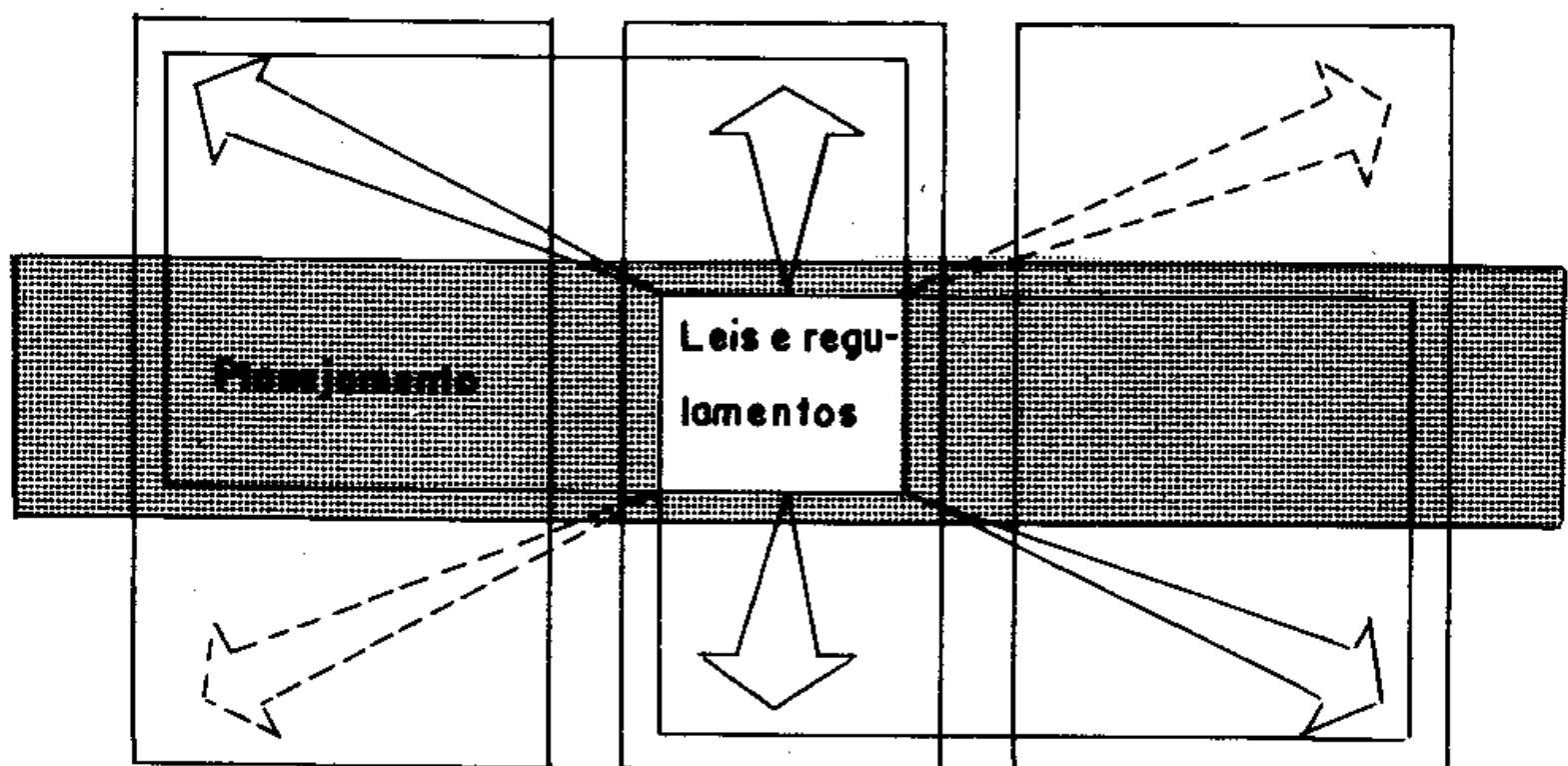
**FIGURA 3**



De acordo com a composição apresentada, verifica-se que o Planejamento governamental surge como uma forma capaz de ajustar previamente a legislação a ser criada ao conjunto de necessidades identificadas e da real capacidade de intervenção existente. Dessa forma, o planejamento é entendido como um processo capaz de compatibilizar os interesses sociais com os de natureza privada, harmonizando os esforços dos diferentes tipos de instituições existentes. Evidentemente, essa capacidade racionalizadora com que se reveste o processo de planejamento não é por si só determinante do prevalecimento dos interesses públicos sobre os privados. Isto se realizará a nível político e em função da representatividade e poder distribuídos pela população em geral e seus grupos organizados. O planejamento, portanto, poderá nortear os comportamentos sociais, governamentais e privados, de forma a permitir o estabelecimento de relações que equilibrem um determinado

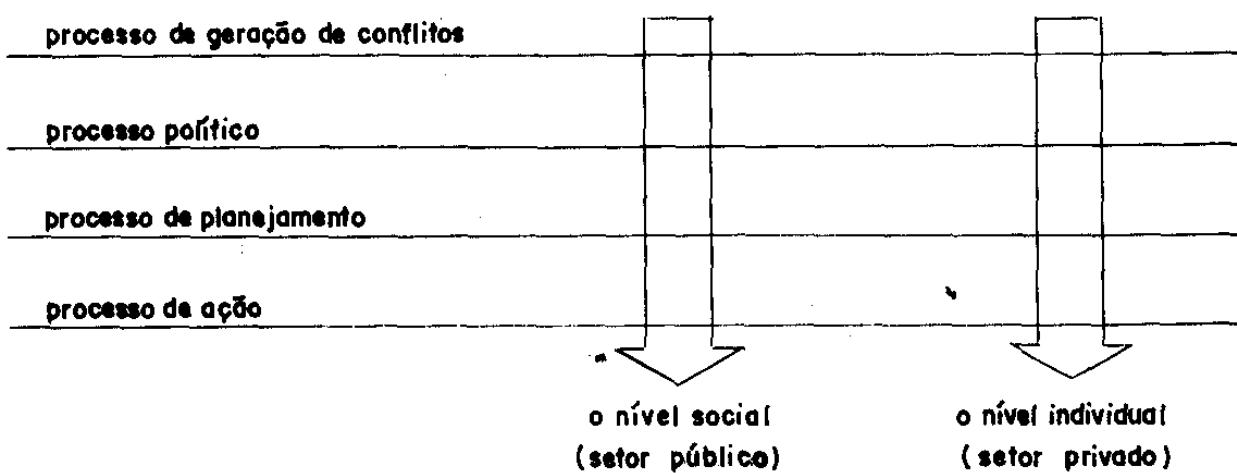
sistema. Inclusive, orientará os campos onde se apresenta livre a ação tanto da população como das empresas (Fig. 4).

**FIGURA 4**



Para completar o estabelecimento de relações, incorporou-se à noção de processo de planejamento e de sistema político o processo de geração dos conflitos. Este resulta de desequilíbrios econômicos e sociais, tanto a nível regional como urbano, que afetam a população e a iniciativa privada. Dessa geração de conflitos surgem as necessidades de subsistência da população e suas aspirações face à quantidade e à qualidade de consumo disponíveis. Finalmente, far-se-á referência ao processo da ação que representa a totalidade das atividades executivas e administrativas resultantes da sistemática de tomada de decisões vigentes (Fig. 5).

**FIGURA 5**



Além de relacionar o processo de planejamento no âmbito social, ou no setor público, deseja-se mostrar suas vinculações ao nível individual, em face da definição dos objetivos de interesse privado geradores de projetos e empreendimentos no campo da produção e da prestação de serviços.<sup>(4)</sup> Finalmente, devem ser apontadas as correlações nesses dois níveis de abordagem, visando identificar os tipos de influências possíveis a nível de definição de políticas, em função do próprio peso que exercem as disparidades e desequilíbrios existentes.

Aqui tentar-se-á apresentar o planejamento não apenas como uma técnica de abordagem dos problemas sociais, mas, principalmente, como um processo cultural de racionalização integral. Esse processo objetiva promover a maximização das oportunidades de desenvolvimento de toda a população, e a distribuição dos recursos mobilizáveis dentro de critérios e princípios de razão voltados a benefícios sociais não apenas de valor imediato. Dessa maneira, poderá-se atingir a minimização dos conflitos dentro do corpo social, muito embora, com isso, não se pretenda fazer referência à criação de obstáculos aos movimentos de mudança social. Isto porque se reconhece que o planejamento, quando relacionado apenas com interesses de natureza individual, pode-se constituir num mecanismo de prevenção de modificações na estrutura social<sup>(5)</sup>, limitando a criatividade e impondo formas obsoletas de encaminhar os problemas em permanente evolução.

Dessa forma, o planejamento é aqui compreendido como uma forma de sistematizar as conquistas para o desenvolvimento integral; permitirá e estimulará as mudanças sociais, visando à eliminação do subdesenvolvimento. Em consequência, deverá proporcionar os elementos capazes de corrigir os desequilíbrios da oferta de oportunidades para a população, evitando, assim, os possíveis privilégios na sociedade. Naturalmente, tal forma de planejamento só poderá efetivar-se em sistemas onde a participação da comunidade se faça de maneira integral, de forma a orientar o processo de tomada de decisões para um desenvolvimento universal da sociedade humana.

Os desequilíbrios, que sempre caracterizaram, ao longo da história, o subdesenvolvimento, são expressões da forma desproporcional na distribuição e alocação de recursos e riquezas em diferentes regiões ou diferentes nações. Isto se

(4) "...Em bem poucos países em vias de modernização, tem sido dada séria e coerente atenção ao modo pelo qual o setor privado pode tornar-se mais íntima e relevantemente envolvido no processo de planejamento". (Em "PLANNING AND THE PRIVATE SECTOR. The Experience in Developing Countries". John C. Honey, University Press of Cambridge, Massachusetts, 1970).

(5) "Planejamento é uma das influências mais conservadoras na tomada de decisões governamentais". (Em "PLANNING AND POLITICS. Uneasy Partnership", Thad L. Beyle e George T. Lathrop. The Odyssey Press, New York, 1970).

deve à existência de sistemas de dominação de caráter colonial e de dependência econômica. Em alguns casos se adequou uma "ideologia" do planejamento, fazendo-a instrumento de perpetuação das desigualdades. Como árbitro imparcial, tenta apresentar uma neutralidade a qualquer tipo de interesses e pressões individuais. Sob tais circunstâncias, o planejamento pode, inclusive, levar a uma aceleração do crescimento econômico sob o controle de sistemas monopólicos ou oligopolistas de produção em mãos de empresas estatais ou privadas, nacionais e multinacionais.

O processo de crescimento da capacidade produtiva passa a se constituir num mito, sobre o qual estaria assentada a própria sobrevivência humana, sua capacidade de realização e integração com seu universo. Apresenta-se, pois, como uma chave para a libertação da pobreza e das desigualdades existentes quando, na verdade, são essas desigualdades a própria base que permite a manutenção desse processo econômico. Isto se comprova tanto em países ricos e industrializados como nos demais onde os conflitos sociais são constantes, coexistindo miséria, desemprego, discriminação e opulência. Dessa forma, verifica-se que, se o aumento da produção não estiver relacionado com o aumento das oportunidades humanas e a criação de oportunidades de integração ao meio ambiente e de vida social, todos os esforços estarão voltados contra um desenvolvimento integral. Como meta será, portanto, deficiente para condicionar o planejamento<sup>(6)</sup>. A economia controlada por interesses minoritários no conjunto da população se refletirá negativamente em face das necessidades sociais e culturais. No entanto, podem-se fazer previsões messianicas para o futuro em termos de conquistas e de possibilidades de integração do homem à sua sociedade e a seu ambiente cultural.

Verifica-se pois que o planejamento não estabelece em si os objetivos e as metas a alcançar. E, em assim sendo, poderá estar subordinado a formas antagônicas de promoção social. Essas formas estão diretamente relacionadas aos dois níveis de referência que se está utilizando na presente análise. No nível individual, o planejamento se caracteriza pela predominância dos objetivos de manutenção de vantagens nas relações econômicas, enquanto que, no nível social, a ação planejadora se vincula a objetivos predominantemente humanos. Desse modo, poder-se-iam estabelecer duas modalidades de enfoque predominantes no planejamento. São elas:

---

(6) "Aumento de produção, quando este é o objetivo essencial do planejamento econômico, pode ele próprio ser o meio principal para o aumento do bem-estar. É, porém, um meio imperfeito e não o único meio". (Em "PEOPLE, PLANNING AND DEVELOPMENT STUDIES". Raymond Apthorpe, United Nations Research Institute for Social Development, Londres, 1970).

## 1. Planejamento de Predominância Econômica

Nesse caso, os objetivos se limitam à otimização dos recursos disponíveis e à maximização das vantagens dos grupos sociais que dominam os meios de produção. A tomada de decisões deverá dar respostas às necessidades individuais desses grupos e permitir o controle do comportamento social.

## 2. Planejamento de Predominância Social

Nesse caso, as metas e objetivos estão intimamente comprometidos com o bem-estar das diferentes comunidades, isto é, de todo o grupo social. A economia se subordina à globalidade das necessidades da população e a estrutura política e decisória representa todos os componentes da sociedade.

Não se pretende ilegitimizar o planejamento econômico e sua expressão. Deseja-se sim, mostrar que, se tal planejamento não se orienta a objetivos compatíveis com os problemas e aspirações de toda a comunidade, seus resultados não proporcionarão o verdadeiro desenvolvimento, entendido aqui como forma de evolução da humanidade em seu confronto com a história. O planejamento do desenvolvimento social, por outro lado, seria a abordagem integral das necessidades comunitárias e um meio permanente de apresentação das alternativas de ação para o desenvolvimento (7). Dessa forma, procurar-se-ia uma gradativa eliminação dos desequilíbrios e das aspirações por um consumo supérfluo. Os problemas de acomodação ou adequação do homem ao meio seriam tratados dinamicamente, admitida uma flexibilidade na reorientação de decisões em função de modificações que venham a surgir nas diferentes etapas de implantação de programas e projetos. Saliente-se que foram diferenciadas aspirações de problemas. Problemas decorrem das necessidades sociais básicas e de sobrevivência, enquanto que conceituaram-se as aspirações como uma decorrência da vida de relação e o atendimento de necessidades não fundamentais capazes de criar privilégios e distribuição desigual dos recursos.

Se o desenvolvimento integral merece ser perseguido, a organização de toda a economia deverá constituir um testemunho da organização social. Não mais se identificará com uma situação de dominação e de imposição de formas de vida a partir do poder de grupos minoritários. No caso, entretanto, em que a estrutura de produção é dominada pelos referidos grupos, a histórica exploração de "províncias" e "colônias" irá continuar, evidentemente, mudando aparências e as formas de controle em função das necessidades que forem surgindo. Essa exploração estará

---

(7) Myrdal, Gunnar. "PLANNING FOR A NATION OF CITIES". Editado por Sam Bass Warner Jr. – The M.I.T. Press, 1966.

sempre gerando movimentos contrários, visando à redistribuição dos bens gerados, o que também cria as forças de reação, gerando destruição e retrocesso no caminho do bem comum.

Se, por um lado, a industrialização e a tecnologia podem servir de medida para o extraordinário desempenho da cultura contemporânea, por outro lado, podem também servir de instrumento para o aumento das disparidades entre países e regiões e até mesmo dentro das mesmas unidades, como é o caso do convívio da riqueza e da miséria em nossas atuais cidades. Nesse contexto, o planejamento, como uma tecnologia específica, se reduzirá a um instrumento capaz de permitir a dominação e imposições no processo político e na estrutura da sociedade. Tal sociedade, dominada pelos promotores das indiscerníveis "economias de escala", passa a ser considerada apenas numericamente, em termos de mercados, no atendimento do supérfluo, cujo custo se constitui normalmente na destruição da natureza, da criatividade humana e do uso das potencialidades comunitárias. Tais valores devem ser, cada vez mais eficazmente, comprometidos com a construção da história do homem e sua manifestação cultural.

O que se tenciona expor é a existência de formas opostas de abordagem dos problemas e encaminhamento das soluções necessárias ao desenvolvimento social. Essa dialética representa, de certa forma, o próprio ser humano que foi capaz, ao mesmo tempo, de criar a moderna sociedade eletrônica e a vergonha de Auschwitz e Hiroshima, a que Lifton<sup>(8)</sup> tão bem se refere em sua obra.

### **3. O PROCESSO DECISÓRIO NOS PAÍSES SUBDESENVOLVIDOS**

Por definição, são considerados países subdesenvolvidos aqueles existentes em áreas geográficas, culturais e econômicas que apresentam condições relativas de inferioridade em face de outras áreas chamadas "desenvolvidas", e das quais dependem direta ou indiretamente.

O tipo de inferioridade a que se faz referência é, na verdade, estabelecido, tendo-se por base o comportamento da economia nacional em termos de disponibilidades ou carências de recursos específicos, produtividade e diversificação industrial, criação e domínio de tecnologia, extensão dos mercados de consumo, renda "per capita" e outros indicadores de avaliação quantitativa. A qualidade de vida social, entretanto, a capacidade de distribuição dos bens essenciais pelo

(8) Lifton, Robert Jay. "HISTORY AND HUMAN SURVIVAL", Random House, 1961 (pág. 337).

conjunto da população, afora a capacidade de autodeterminação de cada país e o esforço permanente em promover idênticas oportunidades para todos, não são normalmente levados em consideração como indicadores relevantes de desenvolvimento.

O que comumente se pode observar no mundo subdesenvolvido, porém, é a existência de desequilíbrios sociais crônicos, resultantes da distribuição inadequada de condições e alternativas entre os diversos grupos sociais existentes nas diferentes regiões ou mesmo, internamente, numa mesma região. O crescente hiato existente entre países ricos e pobres, com profundos reflexos inter-regionais, permite introduzir o conceito de instabilidade e predominância institucional (Fig. 2) como decorrência do domínio das políticas econômicas sobre aquelas de natureza social. Essa instabilidade poderia constituir-se num meio de avaliação dos diferentes escalonamentos dos desequilíbrios, dentro de um mesmo país, e caracterizar o comportamento do processo decisório real. Isto facilitaria a compreensão do papel do planejamento e em que casos sua aplicação atingiria resultados positivos. Tal indicador, no entanto, apenas se presta para o quadro de relações aqui em estudo, pois é em si uma referência deficiente para explicar as razões do subdesenvolvimento dentro de um quadro histórico.

A instabilidade institucional de estruturas sociais e econômicas representa somente uma das expressões dos desequilíbrios internacionais, sem constituir sua origem ou causa fundamental. É, todavia, a própria base para a manutenção e geração das desigualdades, de forma contínua e encadeada.

O processo decisório estará, evidentemente, condicionado a uma determinada estrutura de poder, adotada, conquistada ou imposta a uma organização nacional, podendo-se relacionar a situações opostas, como já se fez referência anteriormente, ou seja:

1. Sistema político de objetivos sociais;
2. sistema político de objetivos individuais.

Trata-se de sistemas antagônicos<sup>(9)</sup> que se caracterizam, basicamente, pela maneira como são definidas as prioridades que orientam o processo de tomada das decisões de interesse nacional, regional e local.

No primeiro sistema, as metas sociais a serem alcançadas superam as aspirações por qualquer tipo de consumo e consequente desperdício que venha a

---

(9) Ver Jaguaribe, Helio. ECONOMIC & POLITICAL DEVELOPMENT, Harvard University Press, 1968 (pág. 48).

acarretar danos ao desenvolvimento social. No segundo, pode-se observar o quadro de referências que orientam a tomada de decisões, relacionando-se, fundamentalmente, com os empreendimentos individualmente e seus benefícios, tais como o volume de produção, geração de capital, suporte tecnológico, etc. Isso normalmente induz a organizações e estruturas monopólicas e a consequente concentração da renda e do poder político em mãos de minorias descompromissadas com a população. Metas sociais, como educação, saúde, emprego, habitação, podem ter significados e importâncias completamente diferentes, se estiverem relacionadas a um ou outro sistema. Entretanto, em ambos, esses tipos de metas aparecerão com a mesma "mise en scène", muito embora representem ênfases e esforços de canalização de recursos substancialmente diferentes.

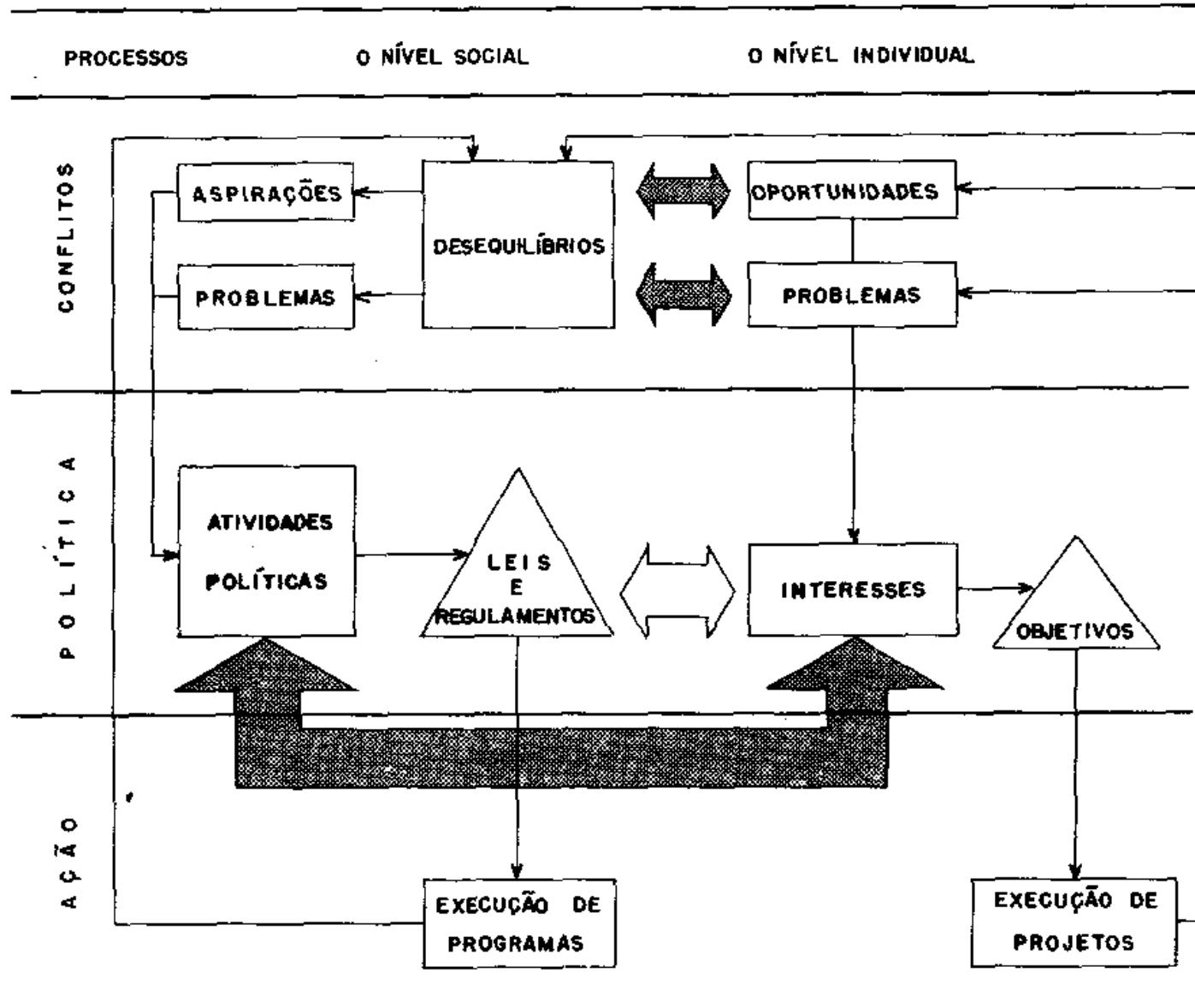
Analizando-se especificamente o sistema político voltado aos interesses individuais, verifica-se um conjunto de correlações entre os níveis social e individual, de grande interesse, se se pretende utilizar o planejamento como uma forma de ajustar as necessidades existentes (Fig. 6). Basicamente, observa-se que os desequilíbrios criados a nível individual, tanto geram problemas como novas oportunidades. Esses vão ser examinados à luz dos interesses de cada grupo ou indivíduo, decidindo-se as formas de ação em face dos objetivos de cada um. Tais decisões gerarão novos projetos que, com a sua concretização, poderão vir a promover modificações nas formas de desequilíbrio existentes e nas próprias composições de problemas e novas oportunidades para seus promotores.

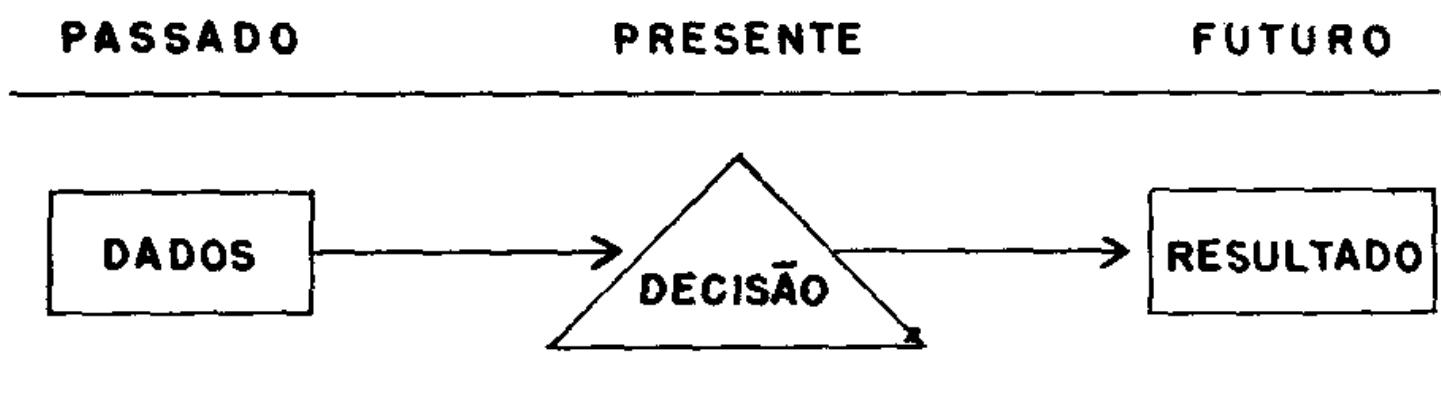
Acredita-se que, dadas as pressões culturais, ideológicas e econômicas externas, nos países subdesenvolvidos as decisões expressem mais objetivamente as formas de como absorver, rejeitar ou reconciliar estas pressões do que, propriamente, uma maneira endógena de manifestação de desejos e aspirações. Então, as contradições existentes na busca da harmonização e encaminhamento dos problemas internos em face das pressões externas, passam a constituir o próprio processo de instabilidade institucional. Esse processo se torna mais explícito através da extensão, criação, vitalização ou mesmo da desutilidade das instituições existentes; torna-se igualmente manifesto na expressão da ineficiência burocrática e seus corolários, capazes de caracterizar e condicionar a tomada de decisões.

A dinâmica das modificações nas relações sociais afeta diretamente qualquer atividade de planejamento que se tenha intenção de promover. Dessa forma, passa-se a necessitar, no mundo subdesenvolvido, de novas teorias em condições de expressar as características do meio ambiente social e cultural no qual as tentativas de racionalização deverão ocorrer. Veja-se pois qual a essência dessas características.

FIGURA 6

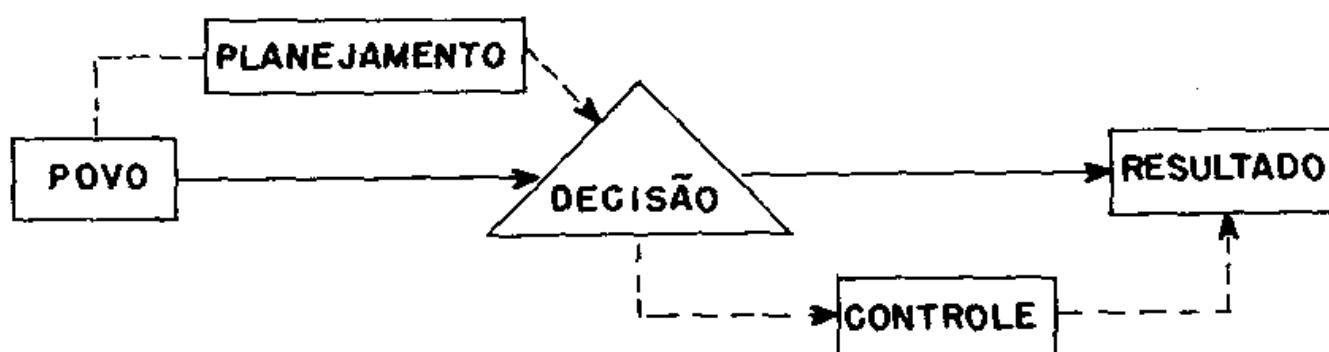
## INTER-RELACIONES ENTRE O NÍVEL SOCIAL E O NÍVEL INDIVIDUAL



**FIGURA 7****A VELOCIDADE DAS AÇÕES E DAS DECISÕES**

O modelo elementar de decisão usado por Bross<sup>(10)</sup> nos dá uma chance de imaginar diferentes situações e entradas do planejamento em cada realidade que se venha a considerar (Fig. 7).

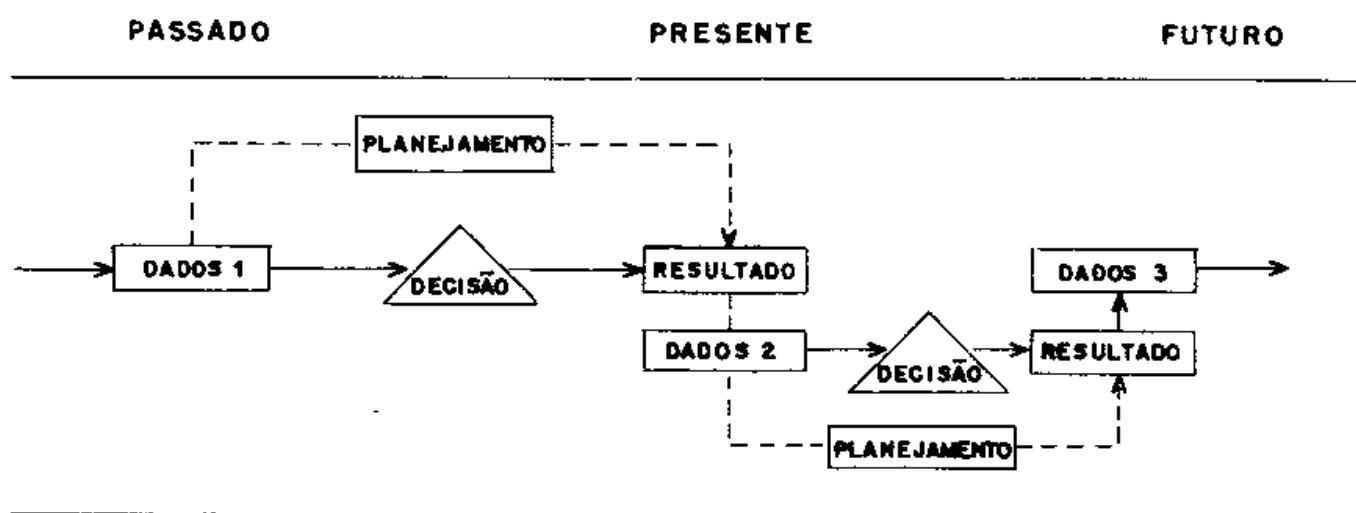
Se se introduz a prática do planejamento e o controle das atividades realizadas nesse modelo e, se se considera que o processo de planejamento, para se efetivar, deverá interagir com o processo de tomada das decisões, ter-se-á a seguinte situação (Fig. 8).

**FIGURA 8**

(10) Bross, Irwin D. J., "DESIGN FOR DECISION", The Free Press, New York, 1973.

Considerando, agora, que as teorias clássicas de planejamento se fundamentam na existência de sistemas políticos e administrativos estáveis, em que se torne possível a coordenação das atividades ao longo de determinados períodos de tempo, ou seja, a um "tempo de planejamento", seria adequado utilizar esse mesmo modelo para explicar por que o planejamento tem sido inoperante nas estruturas políticas e sociais em constantes mudanças. Essas mudanças obrigam a existência de elevado grau de rapidez por parte da organização que toma as decisões, o que inviabiliza o acompanhamento através de um modelo estático de planejamento (Fig. 9).

FIGURA 9



A diferença de "velocidade" entre as atividades de planejamento e as de tomadas de decisões são agravadas em face do distanciamento das etapas de concepção e implantação do planejamento, de sua falta de flexibilidade e da inadequação para enfrentar as sistemáticas restrições e condicionantes existentes no processo decisório. Assim sendo, as atividades de "fazer planos" passam a realizar um circuito marginal praticamente limitado à análise e interpretação da realidade e suas limitações, sem atingir a nenhum resultado prático. Assim, não chega a influir no curso das intervenções efetuadas pela estrutura administrativa. Nos diversos níveis político-administrativos dos países subdesenvolvidos, as decisões são tomadas

nas diferentes ocasiões, sem uma sistemática regular, em decorrência dos comportamentos econômicos nacionais e regionais e em face das repercussões externas que se fazem sentir no sistema. Evidentemente, as ocasiões de estrangulamentos são estrategicamente importantes para a própria sobrevivência do sistema e de seus políticos. Dada a inconstância possível para esses momentos de decisão, torna-se praticamente impossível aos políticos esperar pelo trabalho "escultural" em elaboração pelos planejadores.

Todavia, se o planejamento puder representar mais do que o trabalho de elaborar um plano, e for capaz de se transformar num processo não episódico ou transitório, mas sim dinâmico, flexível e permanente, de forma que a cada momento possam ser redefinidas as ações através de alternativas ajustadas aos diferentes problemas sociais, então o esforço de planejar poderá vir a ser operacional. Nesse caso, os planejadores deverão trabalhar intimamente ligados aos pontos de interesse daqueles que tomam as decisões<sup>(11)</sup>, bem como adequando as metodologias de trabalho às próprias formas de instabilidade existentes no sistema.

Se o planejador, entretanto, se defronta com uma situação política fragmentada, em que a coordenação dos diferentes setores da estrutura governamental é impossível de ser atingida, então, qualquer forma de planejamento também será inviável "a priori". Isto pode ocorrer em realidades tanto de países ricos como de pobres, e resulta da fragmentação do poder e do controle através de indivíduos e instituições que comandam os diferentes campos de ação, como ocorre nos Estados Unidos<sup>(12)</sup>.

Para que o planejamento se transforme num instrumento eficaz para a tomada de decisões, é necessário que sua prática seja adequada e compatível com o processo político. Além disso, torna-se necessário que os políticos aceitem e necessitem das atividades de planejamento como um instrumento de delimitação e quantificação dos problemas. Igualmente, deve ser capaz de indicar alternativas de ação que representem as melhores soluções para os problemas sociais, sob o ponto de vista não somente econômico mas, principalmente, político e social. O perigo existente, entretanto, é que se venha a limitar a capacidade do planejamento para o inexpressivo papel de meio, para a racionalização de intenções e desejos oportunistas, manipulados politicamente, e que estão vinculados apenas aos

(11) "Em cada fase da análise é de crucial importância que se confira e reconfira, no sentido de ver se o analista está trabalhando no problema que o que faz a decisão quer que ele trabalhe". (Em "DECISION ANALYSIS", op. cit.).

(12) "Planejamento (dentro do sistema governamental e político americano) é impossível por causa da própria natureza do sistema governamental: fragmentado não só na estrutura como também no poder". (Em "PLANNING AND POLITICS", op. cit.).

interesses individuais de grupos no poder. Tais grupos podem dirigir inclusive a opinião pública para seus próprios objetivos.

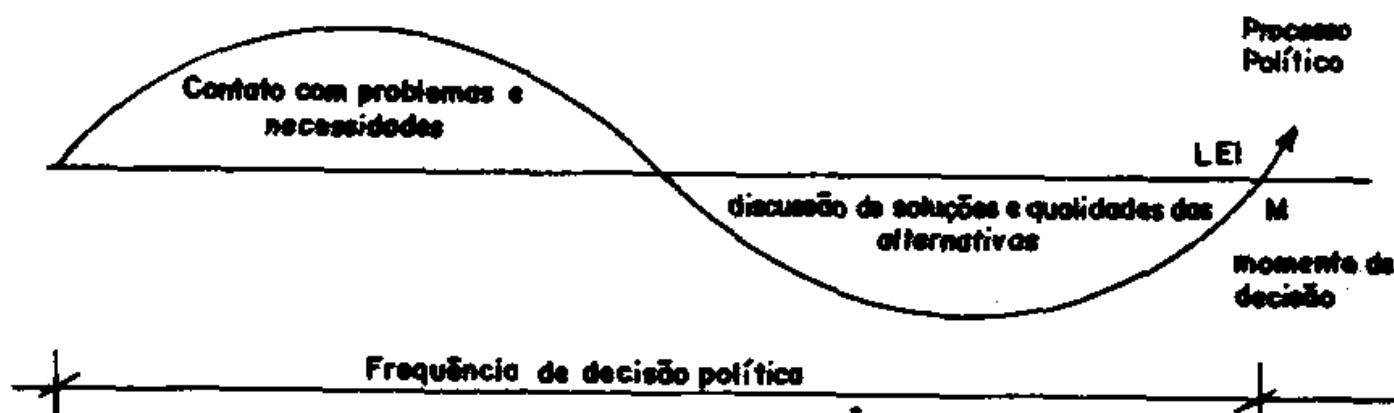
O planejamento, para ser operacional e voltado a objetivos sociais, tem que ser também utilizado como uma forma de comunicação entre o povo e a estrutura política. Dessa maneira, os problemas reais da população colocados "nas mãos dos planejadores" expressarão quantitativamente o que se pode fazer a fim de que o processo político determine o que se deve fazer através da tomada de decisões. Isto significa que os planejadores também têm uma função social e uma responsabilidade ao apontarem alternativas de soluções para os problemas identificados. Isto se dá principalmente ao manterem contato com as realidades humanas no universo pesquisado, analisarem os problemas e aspirações da comunidade e definirem, finalmente, os problemas a serem resolvidos. Caso os planejadores não estejam profundamente conscientes destas responsabilidades, certamente virão a se acomodar na "confortável" posição de tecnocratas e negociantes profissionais da miséria humana.

#### **4. FREQÜÊNCIAS E MOMENTOS DO PLANEJAMENTO E DA DECISÃO POLÍTICA**

O conjunto de atividades políticas apresenta, para cada sistema, uma determinada freqüência na tomada de decisões, que corresponde ao período de gestação das decisões programáticas expressas através de leis e regulamentos. Dessa maneira, determinam-se os comportamentos institucionais, econômicos e sociais que deverão nortear a conduta dos indivíduos numa sociedade. Esses períodos caracterizarão ciclos distintos que, ao se completarem, determinarão a freqüência com que se processam as decisões políticas. Os ciclos são os seguintes:

1. O ciclo dos contatos com os problemas e a compreensão das necessidades sociais numa dada realidade;
2. o ciclo das proposições e aprovação das soluções possíveis para os problemas existentes.

No primeiro ciclo a que se fez referência, verifica-se o confronto da estrutura política com os problemas sociais, bem como os diferentes fatores que provocam ou modificam a dinâmica desses problemas e a configuração da realidade. Em outras palavras, nesse ciclo são avaliados os resultados de ações anteriores, e identificadas as aspirações e necessidades da população, disponibilidade de recursos e possibilidades em geral.

**FIGURA 10**

No segundo ciclo efetiva-se a essência da atividade política através do confronto dos interesses e das idéias, de poder e de organização, em face das alternativas de soluções propostas. No momento em que são aprovadas e adotadas soluções definitivas, através de leis e regulamentos, consolida-se a decisão política que irá nortear as atividades e iniciativas a serem realizadas.

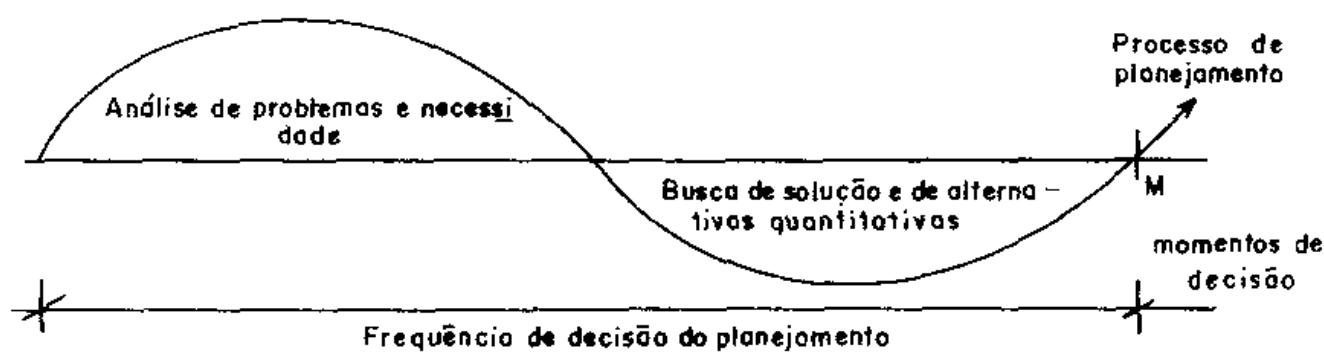
Os momentos de decisão política (M) são, portanto, a finalização e a conclusão dos dois ciclos básicos descritos, a partir de uma visão simplificada da realidade para os fins que se pretende analisar.

O processo de planejamento, evidentemente, por lidar com o mesmo universo de interesses do processo político, muito embora mais abrangente e integrado, terá que apresentar a mesma frequência e os dois ciclos, conforme descrição na Fig. 11, se se usa o conceito físico dessas designações (13).

Se, agora, se fizer coincidir os processos político e de desenvolvimento, será possível observar que os mesmos deverão se alterar e se complementar. Isto significa que não haverá uma correspondência dos ciclos simultaneamente, ou seja, enquanto os planejadores estiverem construindo as alternativas de solução (2o. ciclo) para os problemas identificados, os políticos estarão diretamente em contatos com esses problemas. Vice-versa, quando os políticos estiverem discutindo as propostas de ação, tendo em mãos as alternativas dos planejadores, para chegarem a uma decisão final no processo de planejamento, se estará percorrendo o 1o. ciclo de conheci-

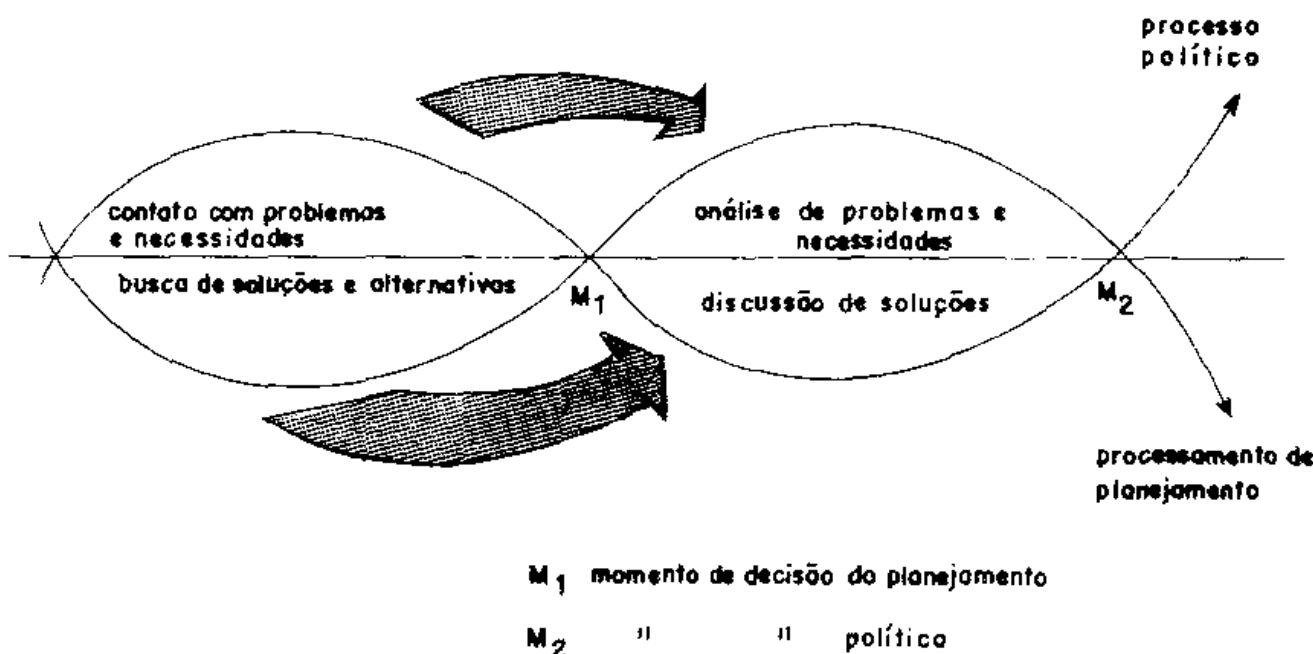
(13) Ver Jaguaribe, Helio, op. cit. pág. 16.

FIGURA 11



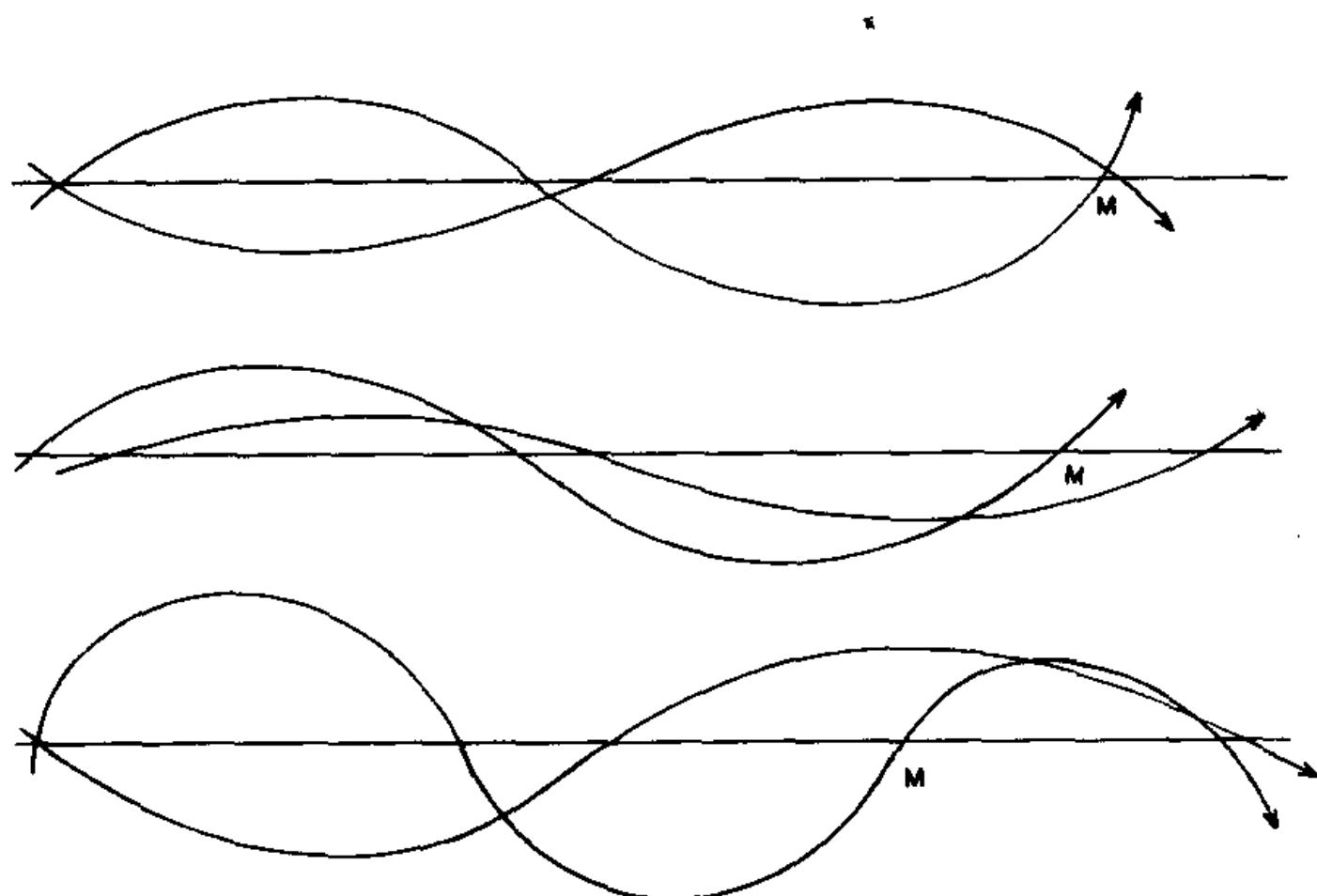
mento e compreensão das necessidades no campo que lhes foi destinado. Isso mostra que o momento de decisão do planejamento, quando são definidas as alternativas de ação existentes, é intermediário no processo decisório, alimentando-o e assegurando uma maior qualidade da decisão política. Cabe notar, porém, que se as alternativas planejadas não vierem no momento exato, em relação ao processo político, terá comprometida a viabilidade de suas proposições e, consequentemente, a validade de seus objetivos (Fig. 12).

FIGURA 12



Nos países subdesenvolvidos, onde os processos políticos estão submetidos a um alto grau de variações e instabilidades, pode-se verificar a prática clássica de importação de padrões e metodologias de planejamento dos países desenvolvidos. Igualmente, observa-se que as atividades de planejamento não conseguem se ajustar às variações nas freqüências do processo político, tendo em vista a instabilidade da sistemática de tomada de decisões. Isso pode indicar (Fig. 9) que o planejamento não se estruturou em função da realidade onde procura intervir. Dessa forma, o esforço de elaboração de planos passa a restringir-se a exercícios acadêmicos e frustradas especulações sobre o futuro. Essas considerações podem ser visualizadas na Fig. 13.

FIGURA 13



Para que se possa ter um processo de planejamento eficaz torna-se necessário:

- 1o.) Que haja uma mesma freqüência do processo de planejamento e do processo político;
- 2o.) que os ciclos percorridos sejam alternados e complementares nos dois processos;
- 3o.) que a decisão de planejamento venha a ocorrer antes do ciclo conclusivo do processo político;
- 4o.) que existam os canais permanentes de comunicação entre a estrutura de planejamento e a estrutura política constituída.

Estes são alguns dos problemas básicos de difícil coordenação nos países e regiões pobres. As reais condições existentes nessas áreas e a sistemática dependência cultural e econômica exterior faz com que as atitudes políticas e os esforços técnicos de racionalização não se identifiquem entre si e com a realidade na qual devem atuar. Tais atitudes decorrem de anomalias das diferentes velocidades e dos momentos de decisão política, o que dificulta ou impede os planejadores de oferecerem respostas imediatas e adequadas às requisições políticas. Assim, caracteriza-se a necessidade dos planos a serem elaborados. Além da indispensável consistência teórica e técnica, apresentem uma flexibilidade e uma capacidade de adaptação às variações que venham a ocorrer tanto no ambiente físico como cultural e econômico. Quando planos vierem a ser capazes de promover a concretização de objetivos para prazos mais curtos, certamente ter-se-á conseguido ampliar a desejada efetividade e, então, ter-se-ão menos planos e mais processos de planejamento adaptados às características do mundo subdesenvolvido.

A deficiência ou mesmo a inexistência de teorias construídas para o conjunto dos comportamentos dos processos sociais e políticos nos países do "terceiro mundo", bem como, de técnicas para planejar não suficientemente ajustadas a essas realidades, torna muito natural a rejeição, nessas áreas, do processo de planejamento pelo processo político e vice-versa.

A preocupação com o estabelecimento de planos a longo prazo, baseados em metas inconsistentes, as quais sistematicamente vão sendo alteradas ou invalidadas, faz com que não possam ser usados nos momentos de decisão, pois a realidade mudou e as proposições se tornaram obsoletas e inadequadas para o uso.

Outro aspecto estrutural básico, nos países pobres, diz respeito à existência de um setor privado que tem seus centros de controle fora desses países nas mãos de empresas e grupos financeiros multinacionais. Isto tem reflexos importantes, po-

dendo dificultar ou mesmo impossibilitar a execução de decisões autônomas internas no campo econômico<sup>(14)</sup>, baseadas num processo operacional de planejamento. Se, no âmbito governamental, o planejamento e as decisões estiverem limitadas apenas a planos meramente indicativos para o setor privado, restritos ao âmbito dos incentivos, então o planejamento apenas atingirá concretamente as ações realizadas pelas instituições e empreendimentos do governo. O setor público, possivelmente um dos menos dinâmicos na estrutura capitalista e o mais importante socialmente nos países subdesenvolvidos, fica então comprometido em criar e promover oportunidades para as organizações privadas. Dessa forma, deixa em nível secundário as responsabilidades sociais, assumindo a defesa dos interesses e objetivos individuais participantes da estrutura de poder.

#### **4.1. A Introdução do Planejamento no Processo Decisório**

Quando a complexidade dos conflitos decorrentes das relações institucionais existentes faz difícil ou mesmo impossível para as pessoas a assimilação dessas relações no universo em que devem agir e apontar soluções, verifica-se que o planejamento surge como importante ferramenta para quantificar problemas. Também permitirá identificar as melhores formas de aplicação dos recursos disponíveis, apresentando as alternativas de ação mais adequadas ao equacionamento dos diferentes casos. Dessa forma, assegura-se, para cada decisão, um perfeito conhecimento e compreensão dos possíveis efeitos de medidas a serem tomadas em face das causas que as originam. Igualmente, permitirá aos que tomam decisões acompanhar adequadamente os resultados das ações fomentadas e suas repercussões a nível social e econômico.

Para a adoção do planejamento, torna-se indispensável essa consciência, nos meios decisórios, de uma maior caracterização dos problemas, geralmente conhecidos e detectados pela sensibilidade do político. No entanto, falta-lhe a especificidade de cada situação. Isto ocorre principalmente quando se defronta com a tarefa de alocar recursos em orçamentos que assegurarão, pelo menos, a viabilidade financeira das ações a serem empreendidas.

Quando se fala em consciência nos meios políticos, faz-se referência à aceitação do processo de planejamento e da figura dos planejadores, que deverão estar

(14) "... O controle da decisão, por parte de grupos estrangeiros, no que diz respeito a um número crescente do setor da produção, aumentou o grau de desarticulação das economias nacionais ao ponto de serem reduzidas as possibilidades de fazer uma coordenação interna eficaz de decisão econômica de natureza estratégica". (Em "OBSTACLES TO DEVELOPMENT IN LATIN AMERICA" Celso Furtado, Anchor Books, New York, 1970).

agindo coordenadamente e complementarmente na busca de soluções adequadas. Aí surge outro aspecto interessante, pois, nos países subdesenvolvidos, onde predomine um nível cultural, no meio político, inferior ao verificado no meio dos planejadores, existirá sempre uma rejeição natural dos primeiros para com os segundos. Igualmente, a tendência do planejador será, nesses casos, de tentar eliminar a figura do político e assumir tecnocraticamente o poder.

O verdadeiro problema, portanto, consistirá em demonstrar aos políticos que o planejamento não será uma "camisa-de-força". Em outras palavras, que o planejamento não deve ser encarado como um substituto para o processo político tradicional, pelo contrário, poderá ser o instrumento operacional para o exercício político. Dessa forma, competirá aos planejadores apresentar as alternativas viáveis a serem submetidas ao poder decisório, de forma a assegurar uma abordagem integral de uma realidade e a otimização das possibilidades de intervenção para cada aspecto da vida social.

Para a efetivação do planejamento democrático, nos países subdesenvolvidos, será necessário reestruturar a organização política e assegurar a efetiva representatividade da população, de forma que se realize completamente a manifestação dos interesses sociais<sup>(15)</sup>.

Por outro lado, afirma o professor Gustavo da Costa que também é necessário "unir o planejamento econômico ao planejamento político", o que certamente exigiria a "mudança do comportamento político do cidadão, a começar por sua própria participação em assuntos comunitários, na administração local".<sup>(16)</sup>

Entretanto, a participação de cada individuo na sociedade só se tornará possível à medida que seja assegurada essa participação através da existência de canais de comunicação permanente entre a população e os políticos. Dessa forma, os membros da comunidade poderão vir a ser estimulados, direta ou indiretamente, a externar suas opiniões sobre os objetivos e as metas a serem adotadas, buscando o desenvolvimento social. Tais opiniões deverão repercutir nos diferentes níveis de governo, delimitando os planos a serem usados pela administração pública. Somente assim a participação será realmente possível, pois a comunidade terá oportunidades de promover e controlar a ação governamental em prol de seu desenvolvimento. Isto aparentemente se torna difícil, sobretudo nos grandes aglomerados urbanos ou na

(15) "A participação popular no governo é a precondição para a vitalidade comunitária". Parte da Declaração de Delos Publicada na Revista EKISTKS No. 191, Outubro de 1971.

(16) Ver Jorge Gustavo da Costa em PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL – A Experiência Brasileira, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1971 (pág. 554).

dispersão de áreas rurais. Entretanto, com os modernos meios de comunicação e instrumentos cibernéticos, todas essas formas de participação poderão vir a ser viabilizadas.

Para se atingir as mudanças no comportamento político, não somente das classes políticas como de toda a população, torna-se necessária a consciência de que os objetivos sociais e as necessidades da população, devem predominar sobre os interesses individuais e empresariais. Isto é de importância vital para o planejamento aplicado ao setor público, no sentido de viabilizar o desenvolvimento social e a humanização das diretrizes econômicas.

Se se analisa como a prática do planejamento foi introduzida nos países subdesenvolvidos, verifica-se que, na maioria dos casos existentes, sua ação ficou restrita à coordenação das atividades administrativas do governo. Muitas vezes sua aparência racionalizadora serviu convenientemente para ocultar interesses definidos e incompatíveis com as reais prioridades da população<sup>(17)</sup>. Isto significa que as aspirações das comunidades locais e da comunidade nacional pouco foram levadas em consideração nos momentos em que eram tomadas as pequenas e grandes decisões.

Pretende-se aqui mostrar o comportamento do processo de planejamento, ao ser relacionado com o correspondente processo político, numa estrutura social onde exista a participação ativa da população, inclusive, nos momentos de tomada de decisão. Tal posição, aparentemente utópica, é encontrada em alguns países, alguns mais ricos e outros menos, o que demonstra uma viabilidade do comportamento a ser procurado<sup>(18)</sup>.

As análises e observações serão pois dirigidas às relações dos dois processos complementares, ou seja, o processo político e o processo de planejamento, e que se descreve a seguir:

(17) "O planejamento deve ser orientado para o povo. Deve ser construído em torno do HOMEM, de seus desejos, suas esperanças e aspirações, sua conveniência e sua felicidade". (Prefácio de autoria do ex-governador Jack M. Campbell no livro "PLANNING AND POLITICS: Uneasy Partnership", op. cit.).

(18) A participação da comunidade no processo de planejamento e na tomada das decisões políticas é efetuada de maneira eficaz, por exemplo, na Suécia. Para tanto, ver "URBANIZATION IN SWEDEN - Means and Methods for the Planning", de Ella Odman e Gun-Britt Dahlberg. National Institute of Building and Urban Planning Research, 1970.

#### 4.2. O Processo Político

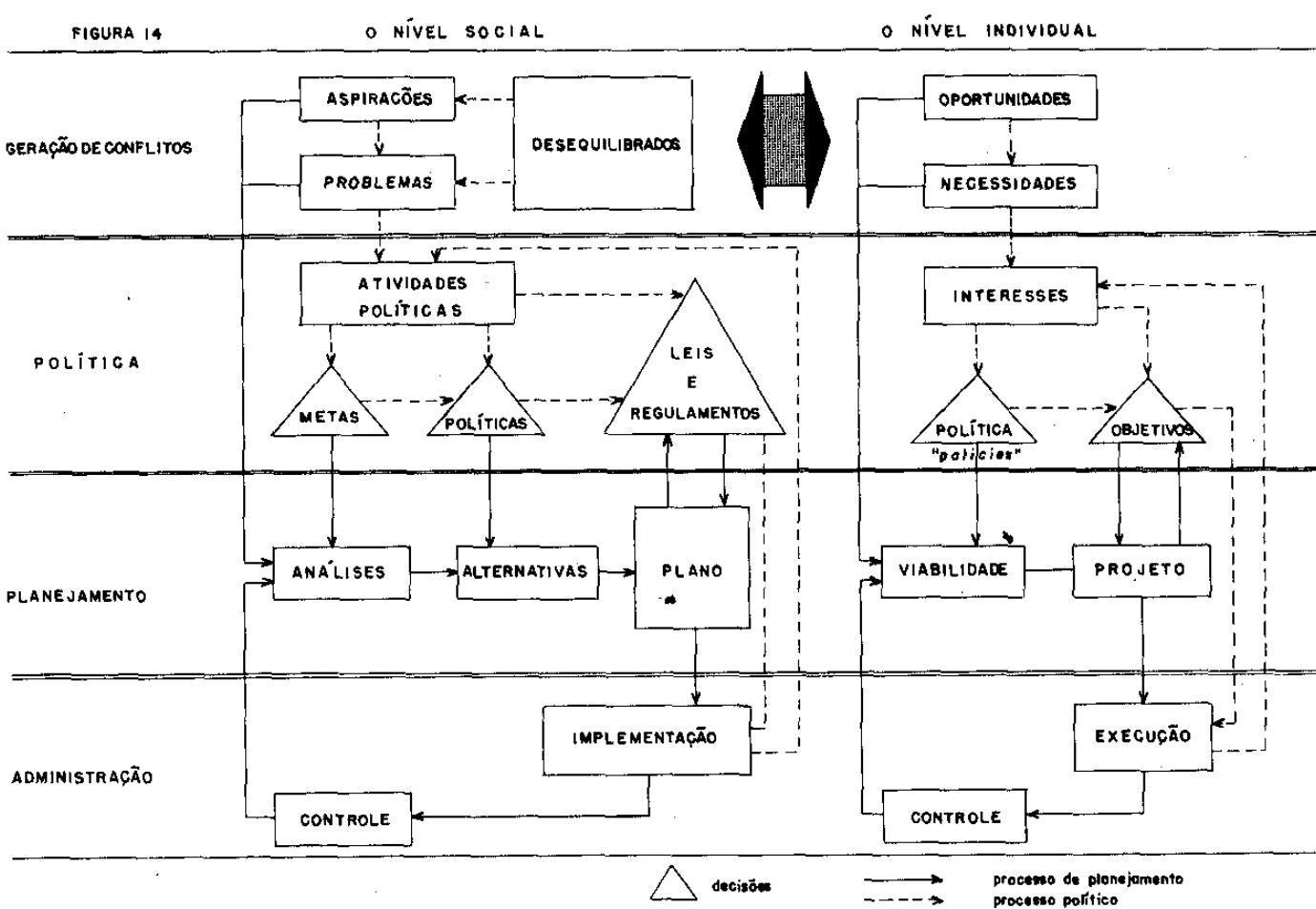
De acordo com a Figura 14, o processo político tem sua origem ao sensibilizar e absorver os problemas e aspirações que fluem do corpo social para a estrutura política. Esta toma as medidas, através de um julgamento qualitativo, e estabelece as relações com metas definidas de conformidade com:

1. Necessidades de subsistência;
2. igualdade de oportunidades e de atendimento através dos serviços e bens disponíveis;
3. promoção humana e social;
4. desenvolvimento cultural.

As aspirações, compreendidas como um conjunto de necessidades geradas na vida de relações, não se ligam diretamente às necessidades de subsistência biológicas e psicológicas. Os problemas é que expressam tais necessidades, tanto individuais como sociais, tendo em vista não somente uma sobrevivência natural (saúde, alimentação, etc.) mas, principalmente, a sobrevivência de caráter cultural (educação, recreação, participação política, ambientação, etc.). A estrutura de decisão, seguindo a ordenação dada, recebe os problemas e aspirações como informação do grupo social e, no confronto das atividades políticas, interpreta e compatibiliza com os diferentes interesses representados. Daí surgem os objetivos e a definição das metas que regerão a ação governamental e influenciarão as iniciativas individuais. As metas serão consequentemente o fruto das políticas adotadas e consolidadas através de leis e regulamentos. Tradicionalmente, as políticas se apresentavam decorrentes menos do adequado conhecimento da realidade e mais da intuição natural dos políticos, associada às experiências passadas vividas ou conhecidas (19).

---

(19) "... Tem sido necessário, no passado, basear a decisão sobre as políticas nas análises parciais combinadas com as doutrinas derivadas da intuição e da interpretação da história". (Em "EXPERIMENTS ON A SIMULATED UNDER-DEVELOPED ECONOMY: Development Plans and Balance-of-Payments Policies". Edward P. Holland, the M.I.T. Press, 1966).



#### 4.3. O Processo de Planejamento

Da mesma forma que o processo político, as atividades de planejamento têm origem na busca do conhecimento dos problemas e aspirações existentes no corpo social. Tal conhecimento se processa através da investigação sobre o universo abordado e a avaliação dos resultados obtidos das ações anteriormente realizadas. Juntamente com as informações obtidas, são realizadas análises que tornarão possível o estabelecimento de inter-relações dos distintos problemas e a definição das deficiências básicas geradoras dos problemas identificados. Equacionada e compreendida a realidade, torna-se possível a elaboração de proposições alternativas adequadas às políticas traçadas, e a constituição de determinadas metas<sup>(20)</sup> consideradas possíveis de atingir num determinado tempo.

As metas<sup>(21)</sup>, portanto, corresponderão ao esforço global a ser realizado no sentido do atendimento às aspirações e da eliminação dos problemas considerados. Constituem-se na quantificação dos objetivos<sup>(22)</sup> propostos e adotados, bem como decorrem da quantidade de recursos disponíveis, levados em consideração na política estabelecida. Se os objetivos políticos efetivamente enquadram as alternativas planejadas, então um plano poderá vir a ser aprovado e executado pela organização administrativa correspondente. Só então deve-se considerar realizado e fecundo o esforço de planejamento despendido.

Com o uso dos planos pela administração pública, os esforços de planejamento percorrem um outro ciclo, no sentido de controlar e coordenar as atividades em execução, tendo em vista a adequação das medidas à situação existente. A partir disso, é estabelecida a avaliação dos resultados obtidos, em termos do que realmente foi concretizado e do tipo de modificações ocorridas que não foram passíveis de previsão no plano adotado. Dessa forma, inicia-se a nova etapa analítica e de formulação das proposições a serem levadas pelos planejadores aos políticos.

(20) "Uma meta é uma forma idealizada de situação final. Uma política é um curso de ação adotado pelos que tomam as decisões para atingir um ou vários objetivos". (Em "METROPOLITAN PLAN MAKING", de David E. Boyce, Norman D. Day e Chris MacDonald, Regional Science Research Institute, Philadelphia, 1971).

(21) "Planejadores devem decidir qual a meta e, consequentemente, quais métodos devem receber atenção prioritária em suas comunidades e, que métodos necessitarão ser enfatizados". (Em "DECISION MAKING IN POVERTY PROGRAMS: Case Studies From Youth-Work Agencies". Melvin Herman e Michael Munk. Columbia University Press, 1968).

(22) "Um objetivo é um alvo específico proposto para ser atingido dentro de um período estipulado de tempo, e formulado de tal modo que seu grau de alcance possa ser determinado". (Em "METROPOLITAN PLAN MAKING", op. cit.).

Todavia, os processos de planejamento e político poderiam ocorrer separadamente, isto é, independentemente e sem a necessária interação e complementariedade. Nas estruturas tradicionais de muitos países subdesenvolvidos, ainda não ocorreu a integração desses dois processos. Assim, os políticos continuam tomando decisões à luz das convergências naturais de interesses e de uma intuição nem sempre criadora ou adequada aos problemas existentes. Para ser mais claro, o planejamento foi introduzido nesses países de forma artificial, com o objetivo de dar um maior "status" às decisões políticas e às administrações públicas, viabilizando decisões já tomadas anteriormente a qualquer estímulo racionalizador. Dessa forma, decisões de interesse de grupos minoritários assumiam, com o planejamento, uma respeitabilidade e aparências de estarem sendo atendidas as aspirações da população.

No caso acima descrito, o planejamento percorre todo um ciclo estéril. Metas, políticas e objetivos, bem como a tarefa legislativa, passam a constituir uma missão de natureza "técnica", que permite a continuidade de um jogo de planejamento e, em muitos casos, a manutenção de contratos com consultorias muito bem pagas. Nessas condições, o processo político mantém a rotina histórica e estabelece os comportamentos institucionais e sociais através de regulamentos em nada relacionados com o trabalho do planejador.

Se, de outro modo, o planejamento resulta da consciente necessidade dos políticos em adequar os programas de ação governamental aos efetivos problemas sociais, e suas técnicas sejam absorvidas por um corpo de profissionais permanentemente voltados à busca de soluções para os problemas em suas respectivas comunidades, então o planejamento poderá vir a cumprir um papel social. A integração dos processos social e político-administrativo ao de planejamento (Fig. 14) permitirá decisões que favoreçam os projetos e atividades, através da aplicação ótima dos recursos disponíveis e mobilizáveis em cada época.

Se se considera agora o processo de planejamento ao nível individual, será possível observar algumas similitudes e relações com as que se verificam ao nível social (ver as Figs. 6 e 14). Constatou-se, porém, que se distinguem por seus objetivos ligados apenas à maximização dos ganhos, em função de cada iniciativa a ser tomada. Tais objetivos regulam o comportamento das organizações, e decorrem fundamentalmente de interesses dos seus promotores e das políticas específicas que orientam as decisões de caráter empresarial.

Basicamente, a expressão usual das atividades de planejamento no setor privado apresenta-se através de estudos de viabilidade e projetos (unidades planos), que reunem as intervenções propostas ou em execução. Tais estudos se limitam essencialmente aos aspectos financeiros, tecnológicos e administrativos. Resultam

das próprias necessidades ou oportunidades geradas no processo de geração de conflitos, ou seja, dos desequilíbrios existentes numa dada realidade. A intenção, ao abordar o interesse individual é apenas de apontar as relações mais importantes entre os dois níveis considerados e os diferentes processos aqui relacionados. Existem efetivamente interações de grande destaque, que permitem a compreensão dos mecanismos de planejamento e decisão decorrentes dos esforços sociais e individuais realizados numa sociedade. Mais uma vez afirma-se que, ao prevalecerem os objetivos individuais sobre os sociais, ter-se-ão soluções incapazes de atender as necessidades da população, muito embora possam ser apregoadas como tal.

## 5. PROPOSTA DE INTEGRAÇÃO – UMA ALTERNATIVA COM PARTICIPAÇÃO

Se se considera a existência de uma estrutura de poder de base tecnocrática, dominando o organismo social, ter-se-á um sistema de planejamento definindo as prioridades e as políticas de ação. Isto dará aos planejadores a oportunidade de promover a solução dos problemas a partir de seus próprios pontos de vista e critérios qualitativos, em substituição aos políticos<sup>(23)</sup>. Nesse caso, então, será o processo político quem percorrerá um ciclo estéril, pois os problemas detectados pelos políticos não gerarão decisões e as ações daí decorrentes. Igualmente, desaparecerá, em grande parte, a comunicação entre a população e aqueles que tomam as decisões. Em outras palavras, as atividades políticas desaparecerão como meio de estabelecer e regular a ação governamental. Desse modo, cada decisão será tomada em função de objetivos privados<sup>(24)</sup>, o que corresponde a um pequeno grupo da população impor suas próprias metas sobre o conjunto de interesses da população. Tais metas decorrerão das necessidades empresariais voltadas à criação de novas oportunidades para investimentos de capital.

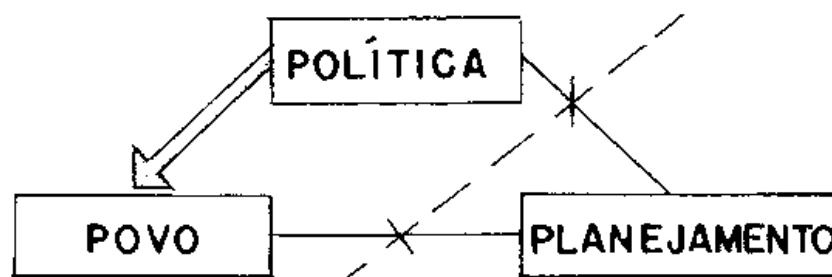
De acordo com os parâmetros acima delineados, podem-se distinguir, de uma forma muito simplificada, três situações onde o planejamento terá formas e funções diferentes e, consequentemente, variações quanto às suas repercussões no processo decisório. São elas:

(23) "Desde que os planos ou o planejamento são chamados a instituir diretrizes, significa isso que é o planejador que está se tornando o novo poder político". (Em "PLANNING AND POLITICS" – op. cit.).

(24) "Há, evidentemente, uma séria limitação da influência do planejador. Antes de mais nada, a maioria das decisões importantes no desenvolvimento comunitário é tomada mais pela empresa privada do que pelo governo". (Em "POLITICS IN STATES AND COMMUNITIES", de Thomas R. Dye. Prentice Hall, Inc. New Jersey, 1969).

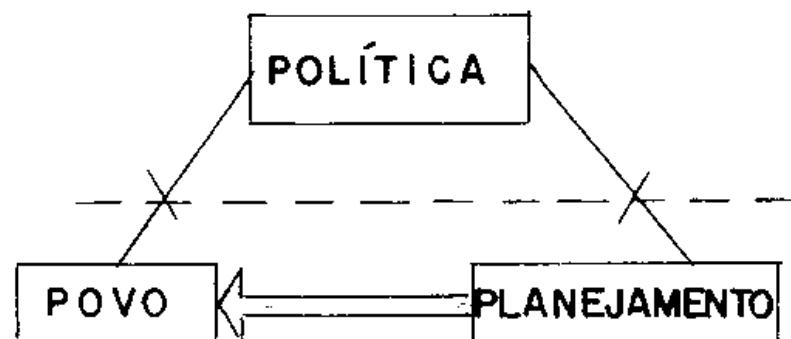
1. O MODELO TRADICIONAL – As atividades políticas são executadas independentemente de qualquer proposição planejada. A tomada de decisões é operada de maneira acentuadamente intuitiva e se relaciona ou com uma estrutura de poder dominante e elitista ou, caso oposto, com o conjunto da população (Fig. 15).

**FIGURA 15**



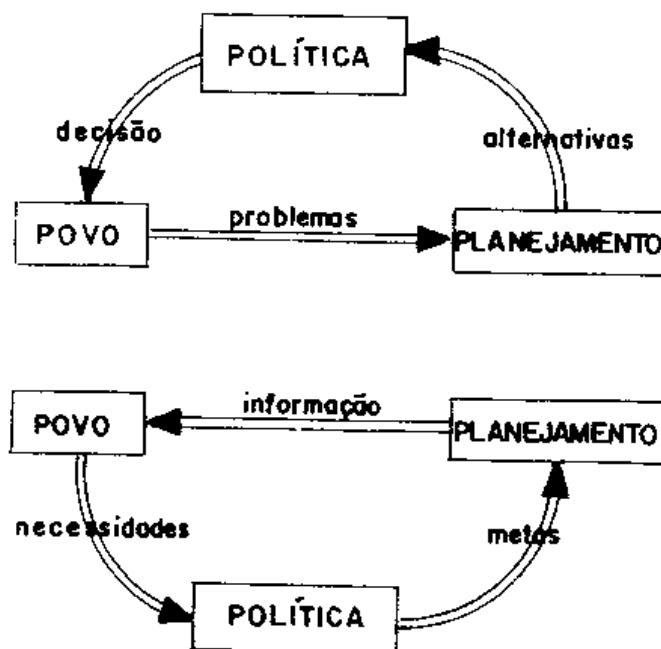
2. O MODELO TECNOCRÁTICO – As atividades de planejamento substituem as organizações e ações políticas. A interpretação das necessidades e o estabelecimento de prioridades se encontram em mãos de planejadores. Esses se propõem, através de uma metodologia de caráter científico e em função de determinados objetivos, a maximizar os recursos disponíveis. Nesse caso, o planejamento pode representar uma estrutura de poder concentrado em mãos de uma elite econômica e/ou uma elite de técnicos existente na sociedade.

**FIGURA 16**



3. O MODELO INTEGRADO – As atividades políticas e as de planejamento são harmônicas e complementares. Os planejadores estão encarregados da quantificação dos problemas sociais e das aspirações da população. Aos políticos compete qualificar esses problemas e definir as prioridades e a tomada de decisões de conformidade com os interesses sociais. Nesse modelo se presume a existência de uma forma intensa de participação das comunidades através de sistemas adequados a cada caso e à cultura nacional. Dessa forma se proporcionaria à população as informações necessárias para o controle das ações do governo, evitando as consequências de uma descontinuidade administrativa ou da modificação das ações a serem empreendidas<sup>(25)</sup>. A participação social não estará, portanto, restrita apenas ao processo político, mas também ao esforço de planejamento realizado e a seu controle sobre as atividades institucionais (Fig. 17).

FIGURA 17



(25) “A complexidade da rede de decisão da comunidade pode ser tremenda, especialmente quando se está tentando imaginar mecanismos que induzirão a interação que conduza à implementação positiva dos planos”. (Em “THE SOCIAL RELATIONS OF THE PLANNERS”, de Richard S. Bolan. Artigo publicado no Jornal do American Institute of Planners, novembro de 1971).

De acordo com o exposto, observa-se que o planejamento tornará possível a participação da comunidade no processo de tomada das decisões, e o conhecimento das diferentes alternativas identificadas ao longo dos trabalhos de planejamento.

No modelo integrado apresentado, a estrutura de planejamento se propõe a oferecer possíveis soluções globais, ao invés de estudar propostas setoriais limitadas aos desejos de alguns grupos organizados dentro da sociedade. De um lado, o papel dos planejadores pode-se resumir apenas a atividades técnicas de caráter construtivo<sup>(26)</sup>. Por outro lado, os planejadores poderão discutir com a comunidade a respeito dos diferentes cursos de ação relacionados com os interesses da população, mostrando seus possíveis efeitos e condicionamentos. Desde que tanto os planejadores como os políticos são aqui considerados membros de suas comunidades, pode-se prever que também eles tenham o direito de incluir proposições que representem suas perspectivas individuais, ao serem estabelecidas as prioridades e programas de ação<sup>(27)</sup>. Ao longo desse processo dinâmico de proposições, decisões e ações, mudanças sociais ocorrerão e contribuirão para o aperfeiçoamento do próprio processo de planejar e de tomar decisões, adaptando-se às modificações advindas em cada momento histórico. O esforço concentrado em torno dos objetivos sociais, então, permitirá que se venha a atingir o efetivo desenvolvimento social, desde que este seja, realmente, o alvo pretendido.

1

---

(26) "O papel formal do planejador é consultivo, mas ele pode ter uma substancial influência nas políticas da comunidade". (Em "POLITICS IN STATES AND COMMUNITIES", op. cit.)

(27) "Os planejadores devem propor uma variedade de programas para resolver os problemas e atingir as metas, de tal modo que exista sempre o máximo de possibilidades de escolha; e nessa variedade eles devem ser livres para incluir alguns programas que venham a se basear em suas próprias metas". (Em "PLANNING FOR PEOPLE, NOT BUILDINGS", de Herbert J. Gans, publicado em Environment and Planning, Vol. I, Londres, 1971).

## SUMMARY

**Abstract:** For the past years, the Developing Countries have devoted a great effort to introduce and to improve planning activities on their public and private administrations. However, those countries have not taken sufficient care of the political and decisional aspects of the planning process. This article focuses exactly these relationships, considering yet the social structure. The reasoning will support the idea that the planning activity is helpful for conducting the political and social processes to represent the willingness of the people and the nation. According to the author, the planning action permits the community to participate in the decision process and to know different alternatives during the planning phase. In the model presented, the planning structure intends to offer possible global solutions instead of studying sectorial proposals related to the willingness of some group within the society. The concentrated effort on the social objectives will permit to reach the effective social development being this the real desired goal.