

ABORDAGEM TRANSACIONAL DE PLANEJAMENTO: ALGUMAS NOTAS

Márcia Ondina Vieira Ferreira

1. INTRODUÇÃO

A ineficácia do planejamento racional em sociedades dependentes tem levado à busca de alternativas que consigam relacionar problemas de ordem técnica e de ordem política. De fato, as chances para que uma mudança realmente ocorra dependem de saber-se localizar o projeto almejado frente à correlação de forças presentes no ambiente e no momento histórico.

Muitos autores têm percebido essa ligação entre técnica e política no planejamento, tais como FRIEDMAN (1971), LAFER (1975), KOWARICK (1976), DAVIS (1980) e BROMLEY (1982). O livro que DAVIS organizou, "Planning Education for Development", contém uma série de artigos que trabalham com o fracasso do planejamento racional, sugerindo novas possibilidades. Este breve trabalho preocupar-se-á em apresentar um dos modelos propostos, o que aparece no texto de WARWICK, "Integrating Planning and Implementation: a Transactional Approach".

2. O PLANEJAMENTO RACIONAL E SEUS MITOS

A existência de um desvínculo entre o planejamento e a implementação de programas é o maior desafio colocado ao desenvolvimento nacional. O trabalho do autor apresenta uma proposta de alteração deste quadro, através do que ele chama de "modelo transacional", onde serão relacionadas a *natureza política* do planejamento para o desenvolvimento e a *própria implementação* do programa.

Entretanto, antes de introduzir sua proposta, o autor preocupa-se em comentar a "ortodoxia" do planejamento racional. Localiza quatro "mitos", os quais desvela pela negação, dando vários exemplos históricos. Talvez estes mitos sejam o maior obstáculo a uma maior integração entre o planejamento enquanto projeto e sua imple-

mentação. Segundo os mitos, o planejamento racional é uma seqüência de procedimentos que tentam relacionar meios e fins da forma mais eficiente possível, isto é, um exercício racional na tomada de decisão. Restringir-me-ei a apresentá-los de forma resumida.

2.1 - Mito I

"Os fins do planejamento são estabelecidos pelos líderes políticos ou outras autoridades; os planejadores restringem suas atividades aos meios".

Isto significa que um bom planejador deve estar distante da política e da administração, caso contrário ele veria embaciadas suas credenciais de avaliador racional de meios, sua neutralidade e objetividade.

O que este mito esconde é que o ato de planejar é um ato político; que existe uma direta relação entre o que é planejado e os interesses de um grupo particular. Primeiro, porque os planejadores podem ter o interesse de avançar suas próprias teorias para aumentar sua influência frente ao governo e fazer carreira. Segundo, porque os planejadores também são usados para consolidar o poder de certos líderes governamentais.

2.2 - Mito II

Uma variante do anterior: "Na escolha de fins políticos os 'tomadores de decisão' não consideram os meios; ao recomendar meios os planejadores não julgam os fins".

O acento que diferencia esta proposição da anterior talvez se esclareça se tomarmos duas expressões-chave. Enquanto no Mito I o autor contrastava as atividades dos planejadores com as dos "political leaders or other authorities", no Mito II ele contrasta as atividades daqueles com as dos "decision makers". A sutileza encontra-se, assim, no *nível de decisão* em cada situação. O acento recai, no Mito I, nas *linhas políticas gerais*, não pensadas (sic) pelos planejadores (e sim pelas "authorities"); e no Mito II na *escolha dos fins políticos*,

ou seja, na operacionalização, na concretização da linha política (tarefa dos "decision makers"). Desta forma, o que se altera é o papel dos agentes que contracenam com os planejadores.

Na verdade, não é preciso ser muito perspicaz para perceber que procurar atingir alvos sem referenciar-se na possibilidade ou conveniência dos meios para alcançá-los não é uma atividade muito racional . . .¹ Além disso, considerando que o trabalho do planejador é o de contribuir para o "aperfeiçoamento" da sociedade em que vive (não exigindo maiores reestruturações do governo ou da própria sociedade), é incoerente que o planejador não leve em conta os objetivos que pretendem ser alcançados.

2.3 - Mito III

"Os planejadores avaliam todas as alternativas políticas considerando sua eficiência, exequibilidade, custos e benefícios. A base primária para determinar as alternativas é a informação objetiva, que é participada a todos os interessados".

O central da crítica recai sobre as expressões "all" e "objective information". É impossível tratar-se de todas as alternativas, bem como a experiência tem demonstrado que o controle das informações beneficia o poder de determinados grupos, motivo pelo qual esta experiência não é assim "socializada". Mais do que isso, esta superestimação da objetividade despreza o aspecto pessoal, e aí o autor questiona a neutralidade: sempre seremos seletivos na escolha de alternativas, até mesmo pela nossa formação teórica.

2.4 - Mito IV

"Um plano claramente formulado e internamente coerente contém os ingredientes suficientes para a implementação".

Um bom plano seria aquele que pudesse ser traduzido em programas e remetido às agências implementadoras.

1. Ou: "De como a racionalidade pode tornar-se irracional".

Na discussão desta proposição, WARWICK retoma a importância de não desconsiderarmos as características inerentes ao fator humano, criticando, assim, a "teoria da máquina organizacional". Assim sendo, de nada adianta a "elegância" de um plano. Ele pode não ser implementado porque a cadeia maquina é só aparentemente perfeita. De nada adianta, também, a decisão de um alto escalão de uma organização ou sociedade favoravelmente à implantação de um plano, porque pode haver falta de motivação ou mesmo sabotagem entre aqueles que têm o poder "de fato". Muitas vezes, ainda, a não participação dos implementadores na formulação do plano leva a uma falta de interesse por parte desses, que pode chegar até mesmo à inviabilização da implementação daquele.

3. A ABORDAGEM TRANSACIONAL

O modelo apresentado pelo autor é construído em torno da noção de "transação" entre indivíduos, grupos e organizações. Sua idéia central é a de que as ações humanas ocorrem em um ou mais ambientes, onde sofrem influências dos mais variados tipos, desde coerções ou comandos unilaterais a trocas complexas entre "iguais". Além disso, o indivíduo também pode vir a orientar mudanças diversas no ambiente.

Aplicada ao planejamento para o desenvolvimento e implementação de programas, a abordagem transacional adquire novas implicações:

- 1) Não existe um plano ideal, no abstrato, desligado do contexto histórico e organizacional. Se o plano deve ser mais um veículo para provocar mudança do que uma estática expressão de preferências, ele deve estar aberto o suficiente para abranger situações e circunstâncias passíveis de ocorrer.
- 2) O equilíbrio entre os aspectos técnicos e os aspectos políticos do planejamento também depende do meio sócio-histórico-político. Contrariamente à visão acadê-

mica do planejamento racional, a análise técnica pode orientar-se pelo "interesse do eleitorado". É assim que, muitas vezes, projetos começam sem nenhum plano formal, confiando os planejadores em objetivos a priori, informais, não quantitativos, a partir de conversas com pessoas consideradas "autoridades" no assunto.

- 3) O conteúdo e a linguagem do plano podem afetar suas chances de implementação, por isso a abordagem transaccional deve conduzir a um estilo muito diferente de planejamento e política de desenvolvimento, em relação ao "planejamento de gabinete". A linguagem do plano não pode estar aberta a distorções por parte de adversários em potencial.
- 4) O grau de implementação afetará as futuras possibilidades de planejamento. Os planejadores cujas políticas não foram implementadas desenvolvem uma má reputação. Deve-se ter cuidado para não ser considerado "idealista". Um alto nível de implementação, por outro lado, torna o planejador um indivíduo confiável, e por esse meio abre-lhe o caminho para um maior envolvimento no cenário político.

4. APRESENTAÇÃO DO MODELO

Considerando os pressupostos anteriormente esclarecidos, WARWICK sugere um modelo de planejamento que relaciona o meio ambiente, a formulação do plano e sua implementação.

A figura na página seguinte é auto-explicativa; neste sentido, torna-se fácil ao leitor compreender o modelo, não sendo necessária uma exposição muito longa sobre o mesmo. Restringir-me-ei a apresentar suas noções essenciais.

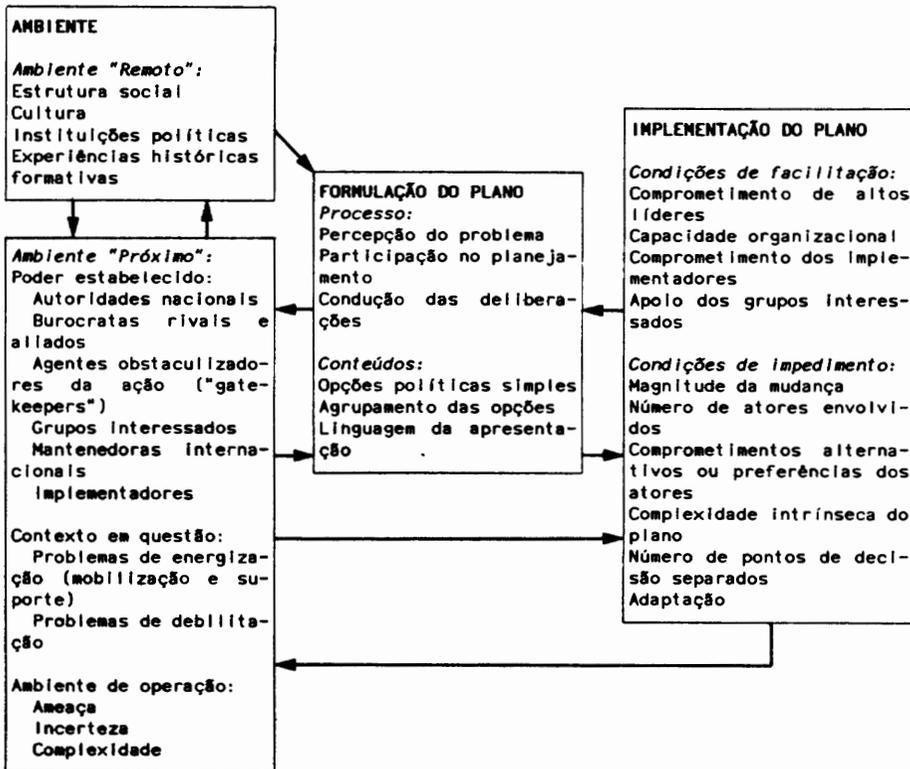
4.1 - Meio ambiente

A idéia central é a de que a formulação e a execução de qualquer plano afetarão e serão afetadas por forças

externas ao processo de planejamento. Assim, é preciso examinar as circunstâncias ambientais, sendo proveitoso distinguir o ambiente "remoto" do ambiente "próximo".

O primeiro refere-se às condições físicas, históricas, sócio-culturais, ecológicas e tecnológicas que possam influir no planejamento e implementação. A nível de categorização, são os seguintes os aspectos que merecem atenção: a cultura e as estruturas sociais, as instituições políticas e as experiências históricas formativas.

O ambiente "próximo" inclui os atores, os objetivos e as condições que possuam uma influência imediata e/ou



Um Modelo Transacional de Planejamento e Implementação (WARWICK, 1980, p. 389).

direta sobre o planejamento e sua implementação. Congrega três elementos que interagem: (1) o "*poder estabelecido*" (indivíduos, grupos ou organizações com potencial para influenciar uma dada política); (2) o *contexto em questão* (quais percepções devem ser levantadas, considerando os pontos que estão sendo discutidos na sociedade); (3) e o *ambiente de operação* (série de condições que agem sobre o planejamento e sua implementação).

4.2 - Formulação do plano

Os planejadores transacionais não devem preocupar-se exclusivamente com o ambiente (como o plano "encaixa-se" no ambiente), mas também como suas ações agem sobre o ambiente de modo a transformá-lo e como as percepções resultantes agem sobre o plano e a implementação do programa. Este entendimento de planejamento dá-lhe um caráter eminentemente político.

Assim, na formulação do plano é preciso destacar: (1) o *processo* e (2) o *conteúdo*.

Quanto ao processo, agrupa três questões básicas: se há um problema que possa ser solucionado através do planejamento; quem deveria participar na formulação do plano; e como são conduzidas as deliberações.

Duas orientações têm que sustentar a noção de conteúdo: é fundamental que haja chances de que o plano seja aceito enquanto tal; em seguida, não se pode perder de vista a implementação do processo. Logo, são três as questões importantes quanto ao conteúdo: a simplicidade das opções políticas; seu agrupamento, considerando o todo e as partes de uma determinada alternativa; e a linguagem da apresentação.

4.3 - Implementação do Plano

O autor sugere alguns elementos fundamentais para facilitar a implementação do programa. De fato, ao observar-se o processo e o conteúdo desse, tem-se o objetivo de sensibilizar as forças que o promovem ou que lhe são contrárias. Deste modo, não se pode perder de

vista as (1) *condições de facilitação* e as de (2) *impedimento*.

Dentre as condições de facilitação, encontram-se o comprometimento dos líderes políticos, a capacidade organizacional das agências implementadoras, o comprometimento dos implementadores e o apoio dos grupos interessados.

Várias condições trabalham contra a implementação dos planos de desenvolvimento, como a magnitude da mudança pretendida; o número de personagens envolvidos; seu real comprometimento (não meramente "boas intenções"); a complexidade intrínseca ao plano, suas imbricadas interconexões; número de decisões a serem tomadas; e a adaptação temporal do plano, porque quanto maior o espaço de tempo necessário para sua implementação, menores suas chances de sucesso.

5. À GUISA DE CONCLUSÃO

O fato de muitos "experts" em planejamento voltarem-se para o questionamento da abordagem racional significa um avanço sob vários pontos de vista.

Em primeiro lugar, abre-se o debate sobre a suposta neutralidade da ciência; os técnicos rebelam-se contra o seu próprio papel, subserviente a desígnios pouco claros, de ordem política. Mais do que isso, amplia-se a oportunidade de se pensar qual a postura do intelectual que quer efetivamente usar seus conhecimentos em favor das necessidades das classes oprimidas.

Não acredito, todavia, que WARWICK tenha chegado a este nível de indagação. Em sua conclusão, ele coloca que o esquema de planejamento sugerido é perigoso porque pode alimentar uma descrença na implementação de qualquer programa de desenvolvimento. Por outro lado, assinala que o modelo contém aspectos positivos e negativos, tanto que vários planos que utilizaram o modelo obtive-

ram sucesso. Em síntese, a abordagem transacional revelaria mais as armadilhas da implementação do que os métodos de planejamento convencionais; esta vantagem asseguraria, enfim, a viabilidade do plano.

Ou seja: WARWICK reconhece toda a problemática do jogo político que envolve a ciência e a técnica, mas não está interessado em denunciar seu caráter ideológico e, como planejador, procurar formas de envolver os interessados na solução de seus problemas reais (como faria o planejamento participativo, por exemplo). Seu objetivo, *ao contrário*, é contribuir para a manutenção de um sistema que, de tão irracional, não consegue mais "trabalhar" funcionalmente. WARWICK quer burlar as "regras do jogo", sem trocar os jogadores (ao menos).

Encarada sob este ponto de vista, a discussão volta-se não mais para o plano técnico, nem ao menos para o plano político: torna-se de ordem ética. O que supera os limites destas Notas.

BIBLIOGRAFIA

- BROMLEY, R. & BUSTELO, E., (org.) *Política x Técnica no Planejamento; perspectivas críticas*. São Paulo, Brasiliense/UNICEF, 1982.
- DAVIS, Russel G., (org.) *Planning education for development*. Cambridge/Mass., USAID/Harvard, 1980. 4v.
- FRIEDMAN, John. The future of comprehensive planning. *Public Administration Review*, 31(3):315-26, May/June 1971.
- KOWARICK, Lucio. Estratégias do planejamento social no Brasil. In: *Cadernos CEBRAP*, 2, 1976.
- LAFER, Bete. *Planejamento no Brasil*. São Paulo, Perspectiva, 1975.

WARWICK, Donald. Integration planning and implementation: a transactional approach. In: DAVIS, R.G., (org.) *Planning education for development*. Cambridge/Mass., USAID/Harvard, 1980. v.1, cap. 16, p. 379-411.