

O Velho e o Novo na Questão Social: notas sobre a importância do planejamento

*Iléctor Hernán González Osorio**

Uma análise das mudanças que estudos recentes apontam com relação à natureza da questão social do Brasil mostra que as novidades estão muito mais no "como" fazer do que no "que" fazer. As causas dos problemas sociais do país são amplamente conhecidas e, nesse sentido, não há grandes novidades quanto aos conteúdos e à necessidade de intervenções em dois níveis: o dos programas emergenciais de combate à miséria e o das políticas públicas de médio e longo prazo em seus diversos aspectos setoriais. As diretrizes anunciadas por órgãos do governo federal, no sentido da descentralização, da gestão e da integração de políticas e programas sociais, põem em evidência a importância e a urgência de mudanças na prática do planejamento nesta área. O mais importante é melhorar, de maneira radical, a capacidade de governo, principalmente no nível das administrações locais. Nesse sentido, a prática do planejamento deve ser revisitada, dando destaque à implementação de processos de análise e de avaliação de desempenho e de resultados dos projetos e programas sociais.

A preocupação com "a questão social" tem tomado renovado ímpeto e ocupado amplos espaços no debate político brasileiro em 1998. Algumas abordagens dominantes tentam explicar o fenômeno. Uma, de caráter mais conjuntural e de senso comum, atribui a popularidade do assunto à proximidade das eleições: já é uma tradição que, em ano eleitoral, boa parte da mídia, a maioria dos políticos e todos os órgãos de governo "descubram" o problema, indignem-se ante suas conseqüências e proclamem a necessidade de soluções. Sem desconsiderar a validade dessa interpretação, vale apontar outras, mais sofisticadas e de caráter mais estratégico.

É o caso, por exemplo, dos que assinalam que o sucesso relativo da política de estabilização implementada pelo governo federal através do Plano Real, ao resolver problemas de grande impacto como o da inflação e, nesse sentido, agir como um mecanismo de distribuição de renda, teria aberto espaço para uma cobrança pública mais incisiva sobre o acesso aos direitos universais básicos e sobre as políticas sociais. Análises mais apuradas apontam, ainda, novas características da questão social no Brasil, em decorrência do processo de transição pelo qual atravessam as suas estruturas econômicas, sociais e políticas e do impacto das transformações em curso no campo da economia internacional. É neste aspecto onde talvez seja mais importante fazer algumas considerações sobre a atualidade da questão social.

* Psicólogo, mestre em Desenvolvimento Econômico pelo Institut Universitaire d'Études du Développement - IUED (Genebra, Suíça) e consultor nas áreas de planejamento e cooperação internacional

Estudos recentes mostram que as mudanças acontecidas na dinâmica demográfica do Brasil (diminuição das taxas de fecundidade e aumento da expectativa de vida ao nascer, com as conseqüentes mudanças na estrutura etária da população), bem como o aumento da complexidade dos mecanismos de exclusão social (decorrente do impacto dos novos padrões tecnológicos na organização da produção, no mercado de trabalho e na própria atuação do Estado), outorgam uma "nova natureza" à questão social no Brasil.¹ Essa nova natureza da questão social no país estaria caracterizada por demandas mais diferenciadas, menos centradas nos aspectos salariais da justiça social e mais focalizadas e direcionadas para os chamados direitos sociais universais (educação e saúde, previdência, habitação, relações de trabalho, saneamento básico e assistência social), cuja satisfação é reconhecida como condição de existência da democracia, de um desenvolvimento sustentável e de uma economia realmente competitiva.

O QUE E O COMO NAS POLÍTICAS SOCIAIS

No plano do diagnóstico, há poucas coisas realmente novas a destacar. O ovo de Colombo da vinculação sistêmica existente entre o econômico e o social continua a ser redescoberto, duas décadas depois do Informe Dag Hammarskjöld 1975. Com efeito, há mais de 20 anos que aquele memorável documento, preparado por ocasião do sétimo período extraordinário de sessões da Assembléia Geral das Nações Unidas, colocava, em alto e claro som, que o social estava intimamente vinculado ao econômico e que, nesse sentido, se tratava de variáveis inter-relacionadas e interdependentes do processo de desenvolvimento. Este último era concebido, nesse informe, como um todo que integra não somente aspectos econômicos e sociais, mas que se constrói em harmonia com o meio ambiente e que está orientado, em primeiro lugar, para a satisfação das necessidades do ser humano, materiais e não-materiais.

O desenvolvimento constitui um todo. Suas dimensões ecológicas, culturais, sociais, econômicas, institucionais e políticas têm que ser entendidas como um sistema de relações e a ação ao seu serviço tem de ser integrada. (...) Um outro desenvolvimento está centrado na satisfação das necessidades, a começar pela eliminação da miséria.²

Na verdade, se há algum destaque inovador nas abordagens mais recentes sobre a questão social, ele está na insistência sobre a necessária integração e articulação entre as políticas públicas, pondo em evidência que os problemas da injustiça social e as suas manifestações mais cruéis, a miséria, a fome, a desnutrição, a mortalidade infantil, o analfabetismo, a falta de moradia, etc., não podem ser objeto de ações puramente setoriais.

Como já apontava o relatório Dag Hammarskjöld:

(...) as necessidades não podem ser dissociadas umas das outras: a satisfação de uma é ao mesmo tempo condição e resultado da satisfação de todas as outras. A análise pode exigir que se examinem uma a uma as partes do todo, mas não deve ocultar a unidade essencial e os laços inextricáveis e múltiplos que as unem.³

Entretanto, se as mudanças apontadas em relação à natureza da questão social trazem poucas novidades sobre as causas dos problemas existentes, a discussão sobre a globalização e as conseqüências da "terceira revolução industrial" tem tido o mérito de recolocar, no primeiro plano, alguns assuntos esquecidos durante os anos 80 e que foram motivo de importantes debates na década de 70:

¹ IPEA. *Diretoria de Políticas Sociais. A questão social no Brasil: desafios e oportunidades. In: CURSO DE CAPACITAÇÃO EM DESENHO E GESTÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS, 1998, Curitiba. Textos distribuídos. Curitiba: IPARDES, 1998. v. 3. Texto apresentado pelo professor Mariano de Matos Macedo na disciplina As Novas Perspectivas da Questão Social no Brasil.*

² *QUÊ fazer: el informe Dag Hammarskjöld 1975. Development Dialogue, Uppsala: Dag Hammarskjöld Foundation, n. 1-2, p. 28, 1975.*

³ *QUÊ fazer., p. 28.*

- a necessidade de refletir sobre o tipo de desenvolvimento desejável e possível para nossa sociedade;
- a importância de entender que crescimento econômico não é sinônimo de desenvolvimento e que, portanto, não traz, automaticamente, justiça social;
- o peso das variáveis externas na configuração do modelo de desenvolvimento e de seu padrão de financiamento, a "dependência" nos anos 90;
- a ciência e a tecnologia como elementos fundamentais para a implementação de estratégias de desenvolvimento, cuja orientação constitui, portanto, uma questão essencialmente política;
- o entendimento de que a justiça social não é somente uma exigência moral, mas condição de sobrevivência da sociedade como um todo.

Nos estudos sobre as novas demandas e condições de existência da questão social no Brasil, tem sido destacada a necessidade de uma estruturação das políticas sociais em torno de três eixos principais, quais sejam: os serviços sociais universais, a geração de empregos e rendimentos e os programas de combate à pobreza.⁴ O primeiro desses eixos é entendido de forma abrangente, indo além das questões clássicas da saúde e da educação e avançando nas esferas da alimentação e nutrição, da previdência, das relações de trabalho, da assistência social, da habitação e do saneamento básico. No caso do segundo eixo estruturante das políticas sociais, uma abordagem também ampla mostra que a questão do emprego está intimamente vinculada a uma política integrada de desenvolvimento, o que supõe um crescimento econômico orientado de acordo com prioridades sociais e a implementação de medidas diretamente relacionadas com as características da mão-de-obra e as relações de trabalho. Por último, no caso dos programas de combate à pobreza, é dada ênfase à necessidade de ações que combinem critérios de focalização com o papel dos serviços sociais universais, destacando a necessidade de integração das intervenções nas diversas áreas.

No entanto, da mesma forma já assinalada em relação ao diagnóstico, também não há muita coisa nova a assinalar no caso da definição do **que** fazer. Ano após ano, usando palavras e conceitos diferentes, insiste-se em apresentar, como novas, as mesmas soluções, apesar do louvável esforço teórico e metodológico de construção de novas categorias de análise.

Na verdade, é somente no tocante ao **como** fazer que a procura do novo nas abordagens sobre a questão social conduz a alguns resultados positivos. Nesse sentido, vale a pena examinar algumas das diretrizes que estão sendo propostas e, em alguns casos, implementadas, para a reorganização do sistema de políticas sociais, na perspectiva de melhorar o desempenho do gasto social no país.

A primeira dessas diretrizes diz respeito à descentralização das políticas e dos programas sociais, onde três aspectos são postos em destaque:

- por um lado, uma dimensão política, que diz respeito à participação das entidades sociais e à sua representatividade;
- por outro lado, uma dimensão econômica, que aponta as relações entre o setor público e o privado e entre os diversos níveis de governo no tocante ao financiamento do gasto público;
- por último, uma dimensão gerencial, que envolve as questões relativas à autonomia e à capacidade administrativa dos governos locais e ao papel do governo central.

Encontram-se aqui, sem dúvida, algumas questões novas. Elas dizem respeito à necessidade de tornar possível e efetiva a participação dos beneficiários na definição e execução das intervenções públicas, à necessidade de negociar e distribuir o gasto social entre o Estado e a iniciativa privada e à necessidade de otimizar a capacidade local de governo.

⁴ IPEA. *A questão social*.

A segunda das diretrizes para a reorganização do sistema de políticas sociais aponta a melhoria da gestão, da eficiência e da eficácia dos programas, no sentido de que a administração pública possa melhor atender aos interesses da sociedade através da implementação de programas sociais. Para tanto, quatro aspectos são destacados:

- regulação entre os interesses dos diversos setores;
- avaliação de desempenho e resultados dos programas e projetos;
- produção de informação para o acompanhamento de sua execução; e
- incentivo ao compromisso da administração pública com os resultados dos programas.

Têm-se aqui também elementos novos no tratamento das políticas e programas sociais, elementos estes referentes ao reconhecimento explícito da importância que deve ser atribuída à qualidade do que está sendo feito, à sua efetividade, à utilização racional dos recursos, ao respeito às prioridades estabelecidas e à relação entre administradores, técnicos e população-alvo.

Uma terceira diretriz é a que assinala a necessária integração dos programas, no sentido de uma articulação sistêmica de políticas, não somente na perspectiva setorial das relações entre as políticas sociais, mas também de sua integração com outras políticas. Isso supõe, justamente, o entendimento das políticas sociais como um sistema de políticas e, ao mesmo tempo, a sua territorialização, ou seja, a sua expressão em um espaço, um território, determinado. Essas são também questões relativamente novas na abordagem da questão social, referentes à integração de políticas para além do puramente intra-setorial e ao reconhecimento da manifestação concreta e sempre integrada, em um espaço determinado, dos problemas sociais, econômicos e ambientais.

As questões novas apontadas são todas questões de "meios", relativas ao "como" fazer mais do que ao "que" fazer, aos instrumentos mais do que aos objetivos. E, ao falar-se de instrumentos de intervenção na realidade por parte do poder público, fala-se, necessariamente, de planejamento.

PLANEJAMENTO, DEMOCRACIA E GLOBALIZAÇÃO

A história do planejamento no Brasil mostra que seu fortalecimento em nível nacional, regional e local coincide com o período autoritário inaugurado pelos regimes militares em 1964. Após um longo período de crescimento (iniciado no final dos anos 30), é na década de 70 que o planejamento finalmente adquire real maturidade, expressa nos Planos Nacionais de Desenvolvimento Econômico e Social (PND I e II), bem como nos numerosos planos estaduais e municipais decorrentes, acompanhados de reformas administrativas que criavam as condições institucionais para sua gestão.

Entretanto, as mudanças derivadas do processo de transição democrática, no início dos anos 80, criaram uma condição nova, de convívio entre o planejamento institucionalizado e a democracia como forma de exercício do poder. Essa nova condição político-institucional foi o primeiro fato a mostrar a necessidade de reformular os conceitos e práticas tradicionais na atividade de planejamento, e pelo menos neste sentido a década de 80 não foi uma década perdida. A resistência da sociedade às drásticas limitações e proibições impostas pela ditadura à organização sindical e política levou, nos anos 70, ao surgimento de inúmeras organizações comunitárias, verdadeiros espaços de discussão coletiva perante o poder do Estado e das forças econômicas. Essas organizações se transformaram, nos anos 80, com a restituição das liberdades democráticas, em interlocutores privilegiados do governo, no sentido de reivindicar de fato a participação da população na construção social.

É nesse contexto que surgiram e se desenvolveram numerosas experiências de "planejamento participativo", isto é, de esforços de incorporação dos setores sociais concernidos na definição e implementação das políticas públicas e dos programas e projetos decorrentes. Apesar dos avanços importantes que foram realizados, a maioria das vezes continua a falar-se em participação sem antes responder a algumas antigas perguntas fundamentais, tais como:

- quais são os limites eventuais dessa participação, isto é, ela é do tipo consulta, debate ou deliberação?
- quais são os momentos do planejamento em que essa participação se efetivará: no diagnóstico dos problemas, na definição das prioridades, na elaboração das propostas, na execução das intervenções, na gestão dos projetos, na avaliação do conjunto?
- quais são os instrumentos, os mecanismos e os canais institucionais para efetivar essa participação?⁵

A exigência da participação constitui a primeira manifestação clara de que novas condições sociais e políticas exigem mudanças importantes, não só nos conteúdos da política econômica e social em função de novas prioridades, mas também nos instrumentos de trabalho do poder público, na forma de agir, nos meios utilizados.

Às mudanças "democratizantes" dos anos 80 cabe acrescentar as mudanças "globalizantes" dos anos 90. O impacto das novas tecnologias não está limitado ao âmbito da produção. Os novos paradigmas que orientam a reorganização da economia mundial em termos de globalização, integração e regionalização, bem como seus impactos nos países dependentes, exigem um redesenho do papel do Estado que lhe possibilite desempenhar novas funções. Os governos da segunda revolução industrial, com burocracias centralizadas, hierarquizadas e padronizadas, cheios de normas e regulamentos, não servem mais em face das mudanças tecnológicas e organizacionais impostas pela revolução científica e tecnológica.

O Estado defronta-se assim com a necessidade de uma nova filosofia gerencial, em que o avanço das telecomunicações e a sua conjugação com a informática, bem como o caráter sistêmico da competitividade (que não mais depende exclusivamente da iniciativa gerencial, mas da interação com os agentes de pesquisa e desenvolvimento da esfera pública e privada), apontam questões tais como descentralização, organização em rede, gestão integrada, modelos flexíveis, valorização dos recursos humanos, focalização no cidadão, ética pública, participação, orientação por objetivos, etc. A esses aspectos junta-se a idéia de que a regulação das atividades econômicas não pode estar baseada exclusivamente no mercado ou no Estado, e sim num tripé composto por ambos agentes, acrescido da participação da sociedade civil organizada.

E aqui é onde democracia e globalização se encontram. A democratização no controle do funcionamento da economia e no exercício do poder político é condição da eficiência e da própria sobrevivência do sistema econômico. A alocação racional dos recursos, no sentido de adequar o desenvolvimento à satisfação das necessidades sociais, só estará garantida pela combinação e complementação dos mecanismos clássicos de regulação econômica (o mercado, o planejamento central e as medidas de conjuntura do Estado) com a participação popular e o planejamento descentralizado, permitindo que as comunidades locais tenham a possibilidade de interferir na determinação das prioridades, na distribuição dos recursos e na definição dos estilos de vida.

A QUESTÃO SOCIAL E A INOVAÇÃO NO COMO FAZER

As inovações em matéria de planejamento, elaboradas e implementadas no decorrer dos anos 80, em decorrência do *boom* democrático que percorreu os países da América Latina, estiveram centradas, principalmente, em dois aspectos: a necessária flexibilidade dos diagnósticos e a participação da população.

⁵ GONZÁLEZ OSORIO, Héctor Hernán. *Desenvolvimento urbano : planejamento e participação. Espaço Urbano : Pesquisa e Planejamento, Curitiba : IPPUC, n. 1, p. 52, nov. 1988.*

O caráter dinâmico da realidade, a multiplicidade de atores envolvidos no processo de desenvolvimento e a impossibilidade de controle de todas as variáveis por parte de quem planeja levaram a um certo consenso quanto ao clima de incerteza em que os produtos do planejamento são preparados e implementados. Entretanto, com freqüência, as análises diagnósticas continuam pecando pela sua rigidez, excessivamente centradas em aspectos setoriais, sem considerar o caráter complexo e multifatorial da determinação social.

Quanto à participação, diversas técnicas foram desenvolvidas visando à incorporação dos beneficiários das intervenções públicas na preparação e, principalmente, na execução dessas intervenções. Entretanto, além das observações já apontadas sobre a necessidade de definir algumas questões básicas antes de falar em participação, cabe assinalar que esta implica o acesso à informação decodificada sobre os produtos do planejamento (políticas, planos, programas e projetos), o que supõe a obrigação pública de produzir e divulgar essa informação. Sem responder às perguntas já mencionadas sobre a participação e sem agir na área da informação, as tentativas de planejamento democrático não passam de discurso bem intencionado ou puramente demagógico.

Nesse sentido, no contexto das diretrizes que apontam novidades nas abordagens sobre a questão social, cabe destacar as propostas de descentralização das políticas e dos programas sociais, que insistem nas questões da participação e apontam a necessidade de adequar os conteúdos do planejamento à esfera em que ele é realizado, desconcentrando, delegando e devolvendo poderes aos níveis mais diretamente atingidos pelas decisões. Reforçar a capacidade local de gestão supõe estimular e fortalecer a criação e implementação real de alternativas de planejamento e de administração no espaço local, do município, da cidade, do bairro. Em outras palavras, isso significa que, se efetivamente se pretende fazer com que as políticas sociais tenham melhores resultados, não basta melhorar a qualidade do planejamento em sua dimensão estratégica, ao nível da definição central de políticas e diretrizes, mas é fundamental que essa melhoria seja extensiva ao nível operacional, da definição de programas e projetos concretos e específicos de intervenção. Isso supõe um forte apoio às prefeituras em seu processo de capacitação técnica para formular, implementar e avaliar projetos de intervenção. Alternativas de planejamento neste sentido existem (em todos os níveis), e o problema é muito mais político que metodológico.

Da mesma forma, a diretriz que aponta a melhoria da gestão, da eficiência e da eficácia dos programas, vinculada à necessidade de acompanhamento e avaliação, supõe a definição e implementação concreta de mecanismos para este fim. É importante, se realmente se quer avançar na direção da eficiência e da eficácia das políticas públicas, particularmente na área social, parar de "falar" sobre a importância da avaliação e passar a "implementar" efetivamente alguns dos vários métodos já desenvolvidos nesta área. O problema, neste aspecto, é muito mais político que técnico ou metodológico. Avaliar é de bom tom hoje em dia. Ninguém se atreve a dizer que política, planos, programas ou projetos não devam ser avaliados: tal afirmação seria por demais politicamente incorreta. Mas avaliar supõe riscos: pode ser que os resultados da avaliação não sejam tão bons quanto o esperado. E como na cultura da administração pública baseada no controle e no cumprimento de normas, uma avaliação que mostra resultados ruins significa que alguém deixou de cumprir, ou fez mal feito, o seu dever. Então, maus resultados levam sempre à procura dos "culpados" pela falha, dos "transgressores" da norma, o que, evidentemente, é um estímulo para não avaliar. Está na hora de se entender a avaliação como instrumento essencial do planejamento e como fator que permite o nascimento de novas propostas de intervenção, renovando, permanentemente, o ciclo de vida dos projetos.

Por último, a diretriz que fala da integração dos programas e aponta uma articulação sistêmica de políticas, expressadas territorialmente, exige a implementação de mecanismos específicos e efetivos de coordenação na administração pública, visando, por um lado, superar os conflitos derivados da superposição de uma organização administrativa setorial (saúde, educação, finanças, meio ambiente, etc.) com uma organização política territorial (bairro, distrito, município, região, etc.) e, por outro, atender às necessidades de negociação entre os diversos agentes do processo de desenvolvimento (estado, mercado, sociedade).

Além disso, a espacialização do processo de planejamento, ou dito de outra forma, a consideração da expressão territorial de toda e qualquer política, plano, programa ou projeto obriga à integração vertical dos diferentes níveis do processo de planejamento, indo além da clássica e rígida separação entre o estratégico e o operacional, entre o macro e o micro, entre a definição de objetivos e a de propostas, entre os que pensam e decidem e os que executam.

Esta última é uma dimensão habitualmente pouco destacada da conjunção das novidades democratizantes e globalizantes na área das políticas sociais. Implementar diretrizes tais como descentralização, melhoria da eficiência e da eficácia e integração, com todas as decorrências aqui apontadas, supõe, necessariamente, uma profunda mudança nos estilos de gestão pública. A nova filosofia gerencial não diz respeito somente ao **como** fazer na relação do Estado com o mercado e a sociedade civil organizada, mas também do Estado consigo mesmo, ao interior da própria administração pública. Não basta falar de modernidade e competitividade em relação à iniciativa privada, o setor público também tem que ser moderno e competitivo. Um entendimento maniqueísta desta necessidade tem levado alguns a entender que a modernidade e a competitividade das unidades administrativas do Estado se passa pela sua transformação em algo similar às empresas privadas.

Sem entrar no mérito das organizações sociais e do setor público não-estatal, resulta evidente que a modernidade do Estado, expressa na descentralização, eficiência, eficácia e integração de suas políticas e programas, passa, principalmente, pela sua democratização interna. Não há maneira de introduzir um estilo de gestão flexível, baseado em um fluxo horizontal de informações, com equipes polivalentes, etc, sem acabar de vez com a compartimentação e o verticalismo que continuam a reinar na administração pública brasileira, com honrosas exceções. Não será possível praticar planejamento democrático em organizações marcadas pela prepotência de seus chefes e o autoritarismo de seus estilos funcionais. A profissionalização do serviço público, com a conseqüente valorização de seus funcionários, não somente mediante a outorga de estrelinhas ao mérito ou a realização de sessões de desabafo coletivo, mas também, e principalmente, através de salários dignos, é condição *sine qua non* para efetivação das mudanças anunciadas na atuação do Estado.

É nessa área, também, onde se deve procurar coisas novas a serem feitas em termos de políticas públicas e ação do Estado. Além da descentralização, da eficiência e eficácia na gestão, da integração horizontal e vertical, é fundamental insistir na democratização interna, intimamente vinculada à qualidade da gestão, particularmente no que diz respeito à implementação de mecanismos de avaliação.

CONCLUSÃO

Os estudos sobre as mudanças e tendências dos principais fatores determinantes da natureza da questão social no Brasil apontam um necessário reforço do papel do Estado nesta área.⁶ E talvez seja justamente esta a principal novidade na discussão sobre as políticas e programas sociais no atual período, em face do discurso dominante que tenta vender a fracassada idéia de um Estado mínimo, limitado a funções puramente reguladoras no plano econômico, onde o desenvolvimento social seria a decorrência natural do crescimento econômico.

Com efeito, o aspecto mais importante da discussão sobre o social está hoje na retomada de idéias que não são novas, mas que nem por isso têm perdido o seu mérito, como:

- o sentido último do desenvolvimento é o bem-estar da população e não o aumento do PIB (o que não quer dizer que este não deva crescer);

⁶ MACEDO, Mariano de Matos. *Novas perspectivas da questão social no Brasil*. In: CURSO DE CAPACITAÇÃO EM DESENHO E GESTÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS, 1998, Curitiba. *Textos distribuídos*. Curitiba : IPARDES, 1998. v. 4, p. 16-17. Texto apresentado pelo professor Mariano de Matos Macedo na disciplina *As Novas Perspectivas da Questão Social no Brasil*.

- os aspectos sociais, econômicos e ambientais do processo de desenvolvimento são inseparáveis;
- ações imediatas para combater a miséria são necessárias, urgentes e possíveis.

Os objetivos estão mais do que claros. Não há muito mais a descobrir quanto à urgência e à necessidade de uma ação eficiente e eficaz na área social. Os problemas são conhecidos. As soluções também. O mais importante nas novas diretrizes das políticas sociais está muito mais na área dos mecanismos que na área dos objetivos. É fundamental investir nesta linha: "melhorar radicalmente a nossa capacidade de governo tornou-se uma questão de sobrevivência".⁷ E pelo menos três aspectos devem ser considerados neste sentido:

- as melhorias e inovações orgânico-funcionais destinadas a aumentar a eficiência da máquina administrativa;
- a definição e implementação de processos para avaliar o desempenho e os resultados da ação do poder público;
- a profissionalização do serviço público.⁸

A prática do planejamento deve ser revisitada. As concepções "participativas" dos anos 80, geradas no âmbito da redemocratização do país, devem ser adequadas às condições dos anos 90, onde as tecnologias do contexto da globalização abrem as portas para novas formas de gestão.

O espaço local (do município) é o espaço privilegiado para a implementação de novos métodos de gestão. As prefeituras devem, portanto, ser objeto de atenção especial nos programas de capacitação e treinamento postos em prática no contexto dos programas de apoio à gestão social. O estratégico e o operacional não podem mais serem vistos como questões separadas. O autoritarismo e o verticalismo burocráticos devem ser banidos da prática da moderna administração pública, na definição e na implementação de políticas, planos, programas e projetos. Métodos e técnicas alternativas de planejamento não faltam. O que falta é, sobretudo, a consciência de que não se pode continuar trabalhando da mesma forma e de que a mão invisível do mercado não resolve muita coisa.

Visão, vontade e coragem política são os ingredientes necessários para implementar novos métodos de trabalho na administração pública, para entender que o "único planejamento legítimo é o planejamento democrático e descentralizado, que minimiza a imposição de valores", que potencializa o seu caráter de verdadeira "ferramenta de liberdade", na medida em que possibilita intervir, de maneira racional, sobre o futuro.⁹

⁷ DOWBOR, Ladislau; IANI, Otávio; RESENDE, Paulo Edgar (Org.). *Desafios da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 10.

⁸ Trata-se deste aspecto, com mais detalhes, em GONZALEZ OSORIO, Héctor Hernán. *O Estado*. In: IPARDES. *Temas estratégicos para o Paraná*. Curitiba, 1994. p. 77-98.

⁹ HUERTAS, Franco. *El método PES: entrevista com Matus*. Caracas: Fondo Editorial Altadit, 1994. p. 13.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 BROMLEY, Ray; BUSTELO, Eduardo S. (Org.). **Política x técnica no planejamento**. São Paulo : Brasiliense : UNICEF, 1982.
- 2 COHN, Amélia. Políticas sociais e pobreza no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília : IPEA, n. 12, p. 1-18, jun./dez. 1995.
- 3 DOWBOR, Ladislau. **A reprodução social**. Petrópolis : Vozes, 1998.
- 4 DOWBOR, Ladislau; IANNI, Otávio; RESENDE, Paulo Edgar A. (Org.). **Desafios da globalização**. Petrópolis : Vozes, 1998.
- 5 GONZÁLEZ OSORIO, Héctor Hernán. Desenvolvimento urbano : planejamento e participação. **Espaço Urbano : Pesquisa e Planejamento**, Curitiba : IPPUC, n. 1, p. 52-57, nov. 1988.
- 6 GONZÁLEZ OSORIO, Héctor Hernán. Estado. In: IPARDES. **Temas estratégicos para o Paraná**. Curitiba, 1994. p. 77-98.
- 7 GONZÁLEZ OSORIO, Héctor Hernán. Ser e como ser... Eis questão : a mudança necessária nos estilos de gestão pública. **Revista do Serviço Público**, Brasília : ENAP, v. 45, n. 3, p. 65-72, set./dez. 1994.
- 8 HUERTAS, Franco. **El método PES** : entrevista con Matus. Caracas : Fondo Editorial Altadir, 1994.
- 9 KLIKSBURG, Bernardo. **O desafio da exclusão** : para uma gestão social eficiente. São Paulo : FUNDAP, 1997.
- 10 MACEDO, Mariano de Matos. As novas perspectivas da questão social no Brasil. In: CURSO DE CAPACITAÇÃO EM DESENHO E GESTÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS, 1998, Curitiba. **Textos distribuídos**. Curitiba : IPARDES, 1998. v. 3, 4 e 5.
- 11 OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo** : como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília : MH Comunicação, 1994.
- 12 QUÉ hacer : el Informe Dag Hammarskjöld 1975. **Development Dialogue**, Uppsala : Dag Hammarskjöld Foundation, n. 1-2, 1975.
- 13 SEMINÁRIO DE ENFRENTAMENTO DA QUESTÃO SOCIAL: EXPERIÊNCIAS EM MUNICÍPIOS DE MÉDIO E GRANDE PORTES, 1., 1989, São Paulo. **O enfrentamento da questão social** : experiências municipais. São Paulo : FUNDAP, 1989.