

O Modelo Prismático e os Problemas de Comunicações em Desenvolvimento (*)

E. H. VALSAN

do Institute of Advanced Projects — East West Center

(Tradução de CAETANA MYRIAN PARENTE CAVALCANTE)

No campo da administração para o desenvolvimento, a dicotomia «desenvolvido-subdesenvolvido» ou «tradicional-moderno», tornou-se quase obsoleta e frases como «países em desenvolvimento» e «sociedades em transição» vêm sendo empregadas para descrever os países não-ocidentais. Muito embora a preocupação semântica não devesse distrair a nossa atenção da substância do desenvolvimento, o modelo prismático e alguns conceitos e submodelos daí originados (1) despertam a atenção dos estudiosos que procuram uma conceituação mais clara de problemas dos chamados países em desenvolvimento.

Uma vez que muito da explanação deste modelo e suas variáveis apresentadas a seguir são baseados em artigos, conferências e outros trabalhos do Professor Fred W. Riggs, publicados ou não, deixarei de apresentar notas de rodapé para cada tópico. (2) Al-

(*) Trabalho apresentado ao Seminário sobre «Comunicações e Desenvolvimento», realizado sob os auspícios do Institute of Advanced Projects-East-West Center, em Honolulu (Hawaii), de 17-8 a 11-9 de 1964.

(1) Ler «A Ecologia da Administração Pública», de F. W. Riggs, editado pela Fundação Getúlio Vargas em 1964. — *Nota do tradutor.*

(2) Alguns dos trabalhos principais de Fred W. Riggs: — «The Ecology of Public Administration». (Asia Publishing House, Bombaim, 1961) há em português; «An Ecological Approach — The Sala Model» in Ferrel Heady e Sybil Stokes (eds.) — *Papers in Comparative Public Administration* (Ann Harbor, Mich., Michigan University Press, 1963); «Prismatic Society and Financial Administration», in *Administrative Science Quarterly*, vol. V, n. 1, junho de 1960, p. 1-46; e «Administration of Developing Countries: The Theory of Prismatic Societies» — Boston, Mass., Houghton-Mifflin Co., 1965.

gumas interpretações surgidas à luz das discussões no Seminário, e mais uma expansão do modelo são tentadas pelo autor dêste trabalho sob sua única responsabilidade, na análise que se segue. Da mesma forma, algumas das ilustrações extraídas dos participantes do Seminário não vêm aqui especificamente documentadas, de vez que os trabalhos são todos sujeitos a uma revisão posterior.

Uma vez que tôdas as sociedades, inclusive as chamadas nações «desenvolvidas», estão também «em desenvolvimento» e são «transitórias», e uma vez que a palavra «modernização» tem algumas implicações de ordem cronológica e mesmo qualitativa, Riggs buscou o emprêgo da metáfora da luz passando através de um prisma e emergindo em côres diversas e distintas, para descrever sua análise estrutural-funcional da sociedade. Uma sociedade tradicional, que possua — hipoteticamente — uma única estrutura desempenhando várias funções, é comparada à luz branca e é chamada «modelo de fusão» (*fused model*), enquanto que a sociedade moderna estruturada especificamente é denominada, segundo os raios refratados da luz, «modelo refratado». A faixa entre êsses dois é chamada «modelo prismático», segundo o prisma que refrata a luz. A mistura de sombras e côres no prisma leva à comparação com o estado de confusão e complexidade que se verifica nas sociedades prismáticas.

CARACTERÍSTICAS DO MODELO PRISMÁTICO

Podemos mencionar ao acaso algumas das características dêste modelo:

1ª) Êle tenta conceituar claramente algumas das características possíveis das sociedades prismáticas;

2ª) é um modelo essencialmente descritivo e seu objetivo é fazer um estudo completo e real, antes de serem apresentadas quaisquer prescrições;

3ª) é baseado na suposição de que certas funções são desempenhadas por tôdas as sociedades mediante tipos diferentes de estruturas;

4ª) uma sociedade prismática não se verifica, necessariamente, em um país subdesenvolvido; uma forma particular de configuração estrutural lhe é dada, independente de vários outros fatores como, por exemplo, renda «per capita»;

5ª) não é dada nenhuma preferência particular à decomposição ou refração, uma vez que há, obviamente, muitas pressões sobre a personalidade humana nessas sociedades; numa sociedade «em fusão», provavelmente, haveria menos tensões.

PROBLEMAS DE CONCEITUAÇÃO E COMUNICAÇÃO
A RESPEITO DE «DESENVOLVIMENTO», EM
DISCIPLINAS ACADEMICAS

Um dos maiores problemas na conceituação de situações reais em sociedades prismáticas reside também nas comunicações, em virtude da terminologia que existe. Quando especialistas estrangeiros chegam a êsses países, ou mesmo quando a elite desses países tenta delinear planos de desenvolvimento, utilizam a terminologia de sociedades desenvolvidas para descrever condições prismáticas. Novas instituições são criadas nesses países com nomes modernos, embora a maneira pela qual elas funcionam não se assemelhe a seus correspondentes «refratados». O modelo prismático, portanto, tenta criar alguns termos que descrevem claramente as condições prismáticas. (Riggs proporciona, em seu livro *Administration in the Developing Countries: The Theory of Prismatic Societies*, alguns novos termos para descrever as situações entre as dicotomias mencionadas por Parsons. Como acontece com outras palavras novas, estas também serão difíceis de guardar e de usar no princípio; mas, o esforço e o tempo irão ajudar o leitor a fixar o seu significado).

Um outro elemento de comunicação, na tentativa de compreender as sociedades prismáticas, é o da necessidade básica de que os vários especialistas em disciplinas relacionadas com desenvolvimento se comuniquem entre si. O inter-relacionamento entre Economia, Sociologia, Ciência Política, Administração Pública, Comunicações e outras ciências é importante no estudo das sociedades prismáticas, mais importante que outros porque, aqui, os problemas estão inter-relacionados de maneira confusa, devido à ausência de especificidade funcional e outras características que acompanham as sociedades refratadas. A validade desta orientação foi sentida durante as discussões do Seminário, especialmente durante os debates do trabalho de Harry Oshima. A idéia geral entre os participantes era de que não é suficiente para um plano de desenvolvimento ser economicamente racional; deve ser também politicamente sustentável, socialmente aceitável, culturalmente adaptável, e, acima de tudo, viável administrativamente naquela sociedade em particular.

Numa sociedade refratada, todos os aspectos de que tratamos acima tendem para uma separação nítida (por exemplo, o aspecto econômico) em entidades, cada uma manejada ou dirigida por seus especialistas, confiando que o mesmo está sendo feito pelos seus correspondentes em outros campos. O ponto que trazemos para debate é o de que, em virtude do maior grau de interpenetração desses fatores numa sociedade prismática, cada disciplina tem que incorporar «insights» em outras áreas, também com o objetivo de conseguir bons resultados. Esta orientação requer esforços defi-

berados no sentido de estabelecer comunicações entre as várias matérias, de acôrdo com vários meios. Mesmo numa sociedade prismática as comunicações não poderão ser efetivas, se forem desenvolvidas apenas em termos de tecnologia, assumindo que outros campos de conhecimento devem desenvolver-se de maneira autônoma.

ALGUMAS CARACTERÍSTICAS DAS SOCIEDADES PRISMÁTICAS

Há certas características das sociedades prismáticas que podem constituir as variáveis cruciais no trabalho de tornar operacional êste modelo. Uma vez que as comunicações dizem respeito a interações entre indivíduos e grupos, êste trabalho pretende trazer para discussão o ponto de que elas também apresentam as características do mesmo tipo de sociedade. As discussões trouxeram à luz várias dessas características, muito embora se empregasse frequentemente a terminologia de sociedades avançadas.

Uma das características mais comuns das sociedades prismáticas é um alto grau de formalismo — incongruência entre o ideal e o real, entre o que é legalmente prescrito e o que é praticado. Recentemente foram lembrados exemplos de formalismo na Índia, nas Filipinas e na Samoa Ocidental. Expressões como «não há falta de planos; não há falta de organizações para o desenvolvimento das comunidades; ... mas, é evidente que há falta de resultados satisfatórios», constituíram temas frequentes de discussões. A existência de planos e de organização pressupõe um esquema de comunicações e, se não há resultados, deve existir um lacuna nessas comunicações, ou então houve o que chamamos formalismo. O modelo prismático sugere que o formalismo alcança seu ponto máximo numa sociedade tipicamente prismática. As regras e procedimentos em uma tal sociedade seguem sempre modelos refratados e, ao mesmo tempo, em virtude da impossibilidade dos fenômenos ecológicos combinarem com êles, muito raramente êsses modelos são implementados de modo satisfatório. Mesmo as tentativas de reformular essas situações à luz da experiência de sociedades mais avançadas, apenas conseguem aumentar o grau de formalismo.

O formalismo como uma variável prismática pode ser assinalado em quase todos os países, inclusive nos Estados Unidos, em alguns aspectos. Ainda aí êle varia em grau. Por exemplo, num país como a Samoa Ocidental mesmo a independência é formalística, no que se refere à política exterior; e algumas das atividades públicas importantes estão nas mãos da Nova Zelândia, trazendo como resultado, para citar apenas um exemplo, que um pedido de ajuda aos Voluntários dos Corpos da Paz dos Estados Unidos, feito pelos dirigentes nativos, pode não ter êxito. Em tais circunstâncias, tanto o desenvolvimento como as comunicações so-

frem. Se um país não se pode comunicar com outro livremente, então a sua independência é também formalística.

Por outro lado, há o exemplo da situação do negro americano no sul. Uma das principais dúvidas que surgiram após a aprovação da Lei dos Direitos Civis foi a da possibilidade do formalismo durante a sua implementação, principalmente em certas áreas.

Também pode verificar-se um elevado grau de formalismo estatístico nas sociedades prismáticas. O fato de os dados coligidos dependerem de vários fatores, inclusive o desejo das pessoas de ajudar o entrevistador, vem acrescentar mais um problema a da existência do formalismo. Nas atividades de pesquisa podemos constatar, também, um acentuado formalismo. A maioria dos estudiosos tende a limitar-se ao aspecto «legalístico», em lugar do real comportamento de instituições e indivíduos. Essa atitude constitui um obstáculo às comunicações através dos chamados canais acadêmicos.

Uma outra variável comumente atribuída às sociedades prismáticas é a heterogeneidade, ou seja, uma mistura de características tradicionais e modernas no mesmo país. Índia, Paquistão e Filipinas oferecem exemplos típicos de comunidades com as características tribais, rurais e urbanas. Também aqui é comum a superposição de estruturas formalmente diferenciadas do tipo moderno e estruturas do sistema tradicional.

A existência de comunidades orientadas segundo as atribuições particulares apresenta uma outra variável chamada «policomunalismo», mesmo em constituições de sentido universalístico.

Uma outra característica importante da sociedade prismática é o chamado polinormativismo, ou seja, a prevalência, na sociedade, de uma multiplicidade de normas conflitantes e concomitantes. Algumas vezes essas situações levam ao nepotismo e à completa ausência de normas na administração.

Como se refletem tais fenômenos nos sistemas administrativos dos países, e até que ponto o seu sistema de comunicações reflete essas características? Algumas das principais deficiências administrativas de diferentes instituições de países diversos, citadas nas discussões durante o Seminário, incluem:

- 1ª) manutenção deficiente das facilidades relacionadas com comunicações, especialmente as comunicações ordinárias;
- 2ª) falta de coordenação;
- 3ª) falta de detalhes e informações, mesmo quando se trate de estatísticas meramente formalísticas;
- 4ª) crescente corrupção;
- 5ª) falta de pessoal treinado e inadequação das facilidades para treinamento e métodos para proporcionar aos servidores um retrato fiel de seus problemas;

- 6ª) aplicação ineficaz das leis tributárias;
- 7ª) falta de delegação de autoridade e de poder;
- 8ª) pressões políticas sôbre a burocracia e manipulação burocrática da administração;
- 9ª) falta de «participação popular» na implementação dos planos de desenvolvimento;
- 10ª) relutância das pessoas em aceitar mudanças e inovações.

Analisado de perto, verifica-se que todos êsses defeitos estão relacionados direta ou indiretamente com o problema de comunicações, em um sentido amplo. Muito embora uma tentativa para examinar êsses problemas em comunicações possa ter o seu valor, não se está fazendo isso no momento.

O MODELO PRISMÁTICO E AS COMUNICAÇÕES

Riggs aborda o problema de comunicações de um ponto de vista que Karl Deutsh chamou de variáveis da «mobilização» e «assimilação». (3) A mobilização se refere ao «limite até o qual uma população é envolvida pelos problemas de comunicações em geral, medida segundo índices como nível de educação, uso de rádio e jornais, viagens, etc.», enquanto que assimilação se refere ao «limite até o qual a parcela mobilizada da população troca símbolos básicos com as elites (ou seja, dirigentes políticos) de um país. Enquanto que na sociedade «em fusão» os requisitos de comunicações estavam comparativamente limitados a pequenas áreas, nas sociedades refratadas êles são vastos, e mais, tanto a mobilização como a assimilação se dão quase continuamente, em uma relação mútua. Nas sociedades prismáticas, por causa das barreiras do formalismo, policomunalismo, etc., a despeito dos esforços da mobilização, a assimilação permanece deficiente. Isto se aplica, de certo modo, aos países comunistas, onde, aparentemente, o sistema de comunicações é «forte», segundo as palavras do Professor Lerner em seu trabalho. O problema é saber se um sistema de comunicações «forte» é, necessariamente, um bom sistema, sem uma real assimilação pelas massas.

Uma hipótese valiosa que emana do modelo prismático é a de que quanto maior a refração, maior o rendimento das comunicações, não obstante a prevalência de várias barreiras mencionadas aumente a necessidade de mais comunicações, e embora os esforços sinceros neste sentido não produzam os mesmos resultados que produziriam numa sociedade refratada.

(3) Karl Deutsh — Nationalism and Social Communication — New York, John Wiley & Sons, 1953.

UMA ABORDAGEM LINGÜÍSTICA

Riggs acrescenta a êsse fenômeno o fato de que, lingüísticamente, enquanto num sistema simplificado («de fusão») há um idioma comum compreendido por todos em uma pequena comunidade, em um sistema complexo («refratado») expressões técnicas são também entendidas por várias subestruturas funcionalmente específicas, sendo o idioma comum compartilhado por todos. Numa sociedade prismática, por outro lado, há confusão entre o jargão e o idioma. A elite fala uma língua diferente das massas, e isto traz limitações no que se refere às possibilidades de comunicações efetivas. Mesmo onde se fala a mesma língua, parcelas diferentes da população dão significados diversos, por exemplo, ao Negro e ao Branco conservador do Sul. O policomunalismo agrava o problema.

O polinormativismo, a saber, as diferenças entre as normas sustentadas por grupos diversos de pessoas na mesma sociedade, cria ainda outros problemas. Por exemplo, no caso da Samoa, em que um funcionário, ao pesar suas obrigações para com a família e para com o Estado, pode inclinar-se mais para a primeira alternativa, enquanto que outro pode argumentar com a neutralidade do servidor prescrita em lei. Algumas vezes, a ação que tem lugar sob tais circunstâncias mostrará uma elevada falta de normas, como no caso da manipulação dos graus em classe, na escola filipina citada pelo Professor Fuchs. Pode mesmo não ser possível traçar os esquemas de comunicação que levem a uma decisão e à ação em tais circunstâncias. É pensamento do autor que, nas sociedades prismáticas, há muitos canais de comunicação clandestinos, através de unidades espalhadas, ao contrário dos canais secretos funcionalmente específicos de uma Agência Central de Inteligência.

DISTRIBUIÇÃO AMBÍGUA DE PODER: CAUSA DE
COMUNICAÇÕES CONFUSAS

Uma das hipóteses importantes no modelo de Riggs, e que tem grande relevância para o problema de comunicações, é que nas sociedades prismáticas a relação de poder entre a organização central e a local é ambígua. Sustenta-se que, a despeito dos esforços formais para descentralização, e da criação de instituições democráticas para controlar a burocracia, ainda assim permanece um aspecto de afastamento entre autoridade e controle. Seria interessante testar esta hipótese no contexto indiano do Panchayati ou descentralização democrática. Se a hipótese for válida, então os contatos no sistema de comunicações podem ser diferentes daqueles formalmente prescritos.

Um outro elemento que se acrescenta ao da ambiguidade é o da natureza do controle real pela sede, mesmo quando um siste-

ma é chamado «centralizado». A elite local, gozando sua posição relacionada com qualificações (a si) atribuídas, pode ainda estar decidindo os problemas no nível local, deixando o escritório formalmente organizado como mera figura decorativa. Acrescente-se a esta confusão o surgimento dos partidos políticos e grupos de interesse, aparentemente mostrando tendências específicas, mas, realmente controlados e mesmo baseados em critérios da comunidade e outros, orientados segundo atribuições estabelecidas.

Nos canais burocráticos, em virtude das forças conflitantes exercendo pressão sobre os funcionários, nos níveis de subordinação da administração prismática existe uma tendência para evitar decisões e os papéis são passados para a frente sem necessidade. Em tal situação o poder parece ser «nem centralizado, nem localizado», «nem concentrado, nem disperso, mas, simplesmente ambíguo». Os canais de comunicação também tendem a ser formalísticos, dando como resultado que a palavra escrita e o processamento são mais enfatizados do que a rápida solução dos problemas.

TEORIA DA CAUSAÇÃO CIRCULAR: COMUNICAÇÕES E DESENVOLVIMENTO

Os estudiosos da teoria têm debatido se o desenvolvimento econômico deveria preceder o desenvolvimento das comunicações ou vice-versa. (4) Temos observado tipos diferentes de sistemas de comunicações existentes em padrões diversos de governo. Analisando o processo de comunicações em termos de mobilização e assimilação, Riggs acha que há uma relação de causação circular entre comunicação e desenvolvimento, particularmente em governos locais. A existência de um elevado grau, tanto de mobilização como de assimilação numa sociedade desenvolvida, torna possível para a autoridade local ganhar a confiança da sede (cúpula); enquanto que, numa sociedade prismática, onde a assimilação não atinge as expectativas da mobilização, a cúpula hesitará em delegar poderes.

Mesmo quando a população parece estar mobilizada, realmente são apenas os membros de um pequeno grupo — como a elite rural — que estão mobilizados; e a assimilação, mesmo nesse nível, é baixa. Os membros da elite tentam captar o poder em novos setores, e a sede não está segura de sua capacidade e representatividade; o resultado é que os burocratas da sede funcionam também na administração local. Assim, não é fato que os burocratas são substituídos pelos representantes eleitos em esque-

(4) WILBUR SCHRAMM — «Communication Development and the Development Process» — in Lucian Pye, ed. «Communications and Political Development» Princeton, N. J., Princeton University Press, 1963, p. 30.

mas de descentralização; por outro lado, espera-se que êles sejam controlados pelos segundos. Na verdade, isto leva freqüentemente a comunicações deficientes e distribuição ambígua de poder, como dissemos anteriormente, levado por sua vez ao que Riggs chama de estágio de «desenvolvimento negativo». Em tal situação, dá-se que a administração deficiente conduz a comunicações também deficientes e vice-versa. O modelo prismático sugere que existe uma relação de causação circular entre o nível da administração local e o grau de mobilização e assimilação. Esta abordagem concorda com a idéia do Professor Schramm de que «nossas sociedades são realmente sistemas — seus elementos componentes estão inter-relacionados».

LEI PRISMÁTICA, CÓDIGOS E REGULAMENTOS

Uma outra área da qual a teoria prismática retirou muitas idéias úteis sobre comunicações, é a das leis e regulamentos dos países de sociedades prismáticas. De acordo com Riggs, em uma sociedade «em fusão», as decisões são tomadas amplamente sobre bases particularistas, enquanto que, numa sociedade refratada, as regras são elaboradas com base em diretivas universais. Mais do que sugerindo que em sociedades prismáticas dá-se uma mistura dessas características, êle analisa as constituições, leis e regulamentos desses países, e chega à conclusão que, tentando satisfazer interesses de grupos e indivíduos e o desejo de diretivas universais, como se faz nos países avançados, as leis se tornam demasiadamente longas e ambíguas. Muito freqüentemente essas leis possuem significados diversos, tornando-se vulneráveis a interpretações conflitantes. Na realidade, podemos ver que, mesmo as constituições desses países são muito extensas e elaboradas, além de sofrerem freqüentes emendas e diferentes interpretações.

Uma tal situação tem relação direta com suborno e corrupção e o incremento do número de advogados e tribunais num país, ainda que a população seja demasiadamente pobre para se permitir tal prática. Também, quando as leis são de significado ambíguo, a burocracia pode interpretá-las favoravelmente às elites, ou mesmo em favor de grupos que irão satisfazer, em última análise, a essas elites.

CONCLUSÃO

As hipóteses sustentadas pelo modelo prismático são idealizadas para fins heurísticos, sem uma predição completa sobre a sua validade em tôdas as situações que os pesquisadores tentem analisar. Ainda mais, fatores como formalismo, polinormativismo, policomunalismo, distribuição ambígua de poder, heterogeneidade e superposição, dubiedade, etc., podem servir como orientação para

estudos realísticos sôbre desenvolvimento e comunicações e seus padrões em sociedades prismáticas. A teoria da causação circular, com margem de tempo adequada, também serve de ponto de partida para pesquisas valiosas sôbre comunicações e administração para o desenvolvimento.

Como se disse anteriormente, o modelo prismático é principalmente descritivo e, ainda mais, não sugere preferências de natureza qualitativa. Assim, se algumas das situações hipotéticas projetadas parecem um tanto melancólicas, é que estamos acostumados a terminologias que fazem tais situações parecer pejorativas ou «subdesenvolvidas».

O problema de ser o modelo operacional foi tratada por Riggs no último capítulo de seu livro sôbre a administração das sociedades prismáticas. Numa época em que as ciências sociais e a estatística tenham avançado bastante em seu relacionamento mútuo, cada uma das variáveis mencionadas não mostrará, necessariamente, obstáculos intransponíveis à mensuração e ao estabelecimento de correlações adequadas.

Publicado originalmente em: *Philippine Journal of Public Administration* — vol. X, n. 4, outubro — 1965.