

CAMINHOS DO PLANEJAMENTO: alternativas de reflexão e ação na contemporaneidade¹

Bruno Peres Freitas²

RESUMO: O artigo apresentado tem por objetivo refletir sobre o significado da atividade do Planejamento, trazendo para o centro do debate a crítica aos mitos e armadilhas cristalizados pelo planejamento tradicional, de caráter tecnocrático. Esta discussão é oferecida como contribuição ao trabalho de aprimoramento do Planejamento enquanto instrumental alternativo e facilitador do exercício da liberdade no acesso aos bens sociais, bem como da sua gestão democrática. Nesta perspectiva, pretende-se com as reflexões empreendidas fomentar o interesse e o adensamento dos estudos sobre a atividade do Planejamento no que tange suas possibilidades para a construção de caminhos mais autônomos, criativos e democráticos.

Palavras-chave: Planejamento; Política; Ética; Participação.

PLANNING PATHS: exploring alternatives and action in contemporary

ABSTRACT: The aim of this article is to lead to the reflection on the significance of the activity of Planning, bringing to the center of the debate the criticism in relation to myths and traps crystallized by traditional planning, the technocratic one. This discussion is offered as a contribution to the improvement of Planning as an alternative instrumental and facilitator in the implementation of freedom of access to social property, as well as its democratic management. In this perspective, it is intended with the reflections undertaken to foster interest and the consolidation of the studies on planning activity regarding their possibilities to build more autonomous, creative and democratic ways.

Keywords: Planning; Politics; Ethics; Participation.

INTRODUÇÃO

O Planejamento é um instrumental³ necessário para conferir qualidade técnica e política às diferentes áreas de intervenção profissional na realidade. No contexto político da sociedade brasileira contemporânea, caracterizado pelas exigências de democratização nas relações entre Estado e sociedade civil, este instrumental é cada vez mais requisitado pelas

¹ A ideia de construir este artigo foi impulsionada pela experiência do autor como Professor da disciplina de “Planejamento e Serviço Social”, do curso de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense.

² Dr. em Serviço Social pela PUC-Rio. Professor substituto da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense. E-mail: freitas-bruno@ig.com.br

³ Compreende-se por “instrumental”, o conjunto articulado de instrumentos e técnicas que possibilitam a operacionalização das ações pensadas.

diversas instituições e grupos como possibilidade de pensar e concretizar ações sustentadas por valores éticos de defesa da liberdade e da pluralidade humana, visando a equidade da participação social.

O desafio posto aos gestores e técnicos planejadores, segundo o marco do pluralismo jurídico inaugurado pela Constituição de 1988, consiste em materializar o caráter formal da lei – que versa sobre os direitos sociais e políticos de diferentes grupos e “minorias” – em planificações apoiadas em concepções locais e globais, que resultem no atendimento das necessidades sociais (saúde, educação, assistência, habitação, lazer etc.), sem anular as vontades e dissensos inerentes aos contextos democráticos. Neste sentido, o planejamento é hoje discutido enquanto busca de alternativas não meramente técnicas e integracionistas, mas alternativas teórico-práticas que possibilitem trazer para o eixo das planificações a discussão sobre a dimensão política que reveste este instrumental de significado, na medida em que desvenda o mito da neutralidade técnica e reconstitui suas faces ocultas, evidenciando sua característica de intencionalidade.

Deste modo, a manipulação do instrumental se inscreve como um exercício que, indiscutivelmente, é orientado por diferentes valores e projetos de sociedade. Assim, a operacionalização pode tanto servir a manutenção, quanto a transformação de determinada realidade, de acordo com os valores e práticas que o norteiam. Parte-se da compreensão de que apenas a dimensão técnica não garante a qualidade das ações planejadas, sendo necessário pensar as relações de poder inscritas nos âmbitos dos governos, das instituições e dos grupos, levando-se, assim, em conta o sentido político das instituições, entendidas como unidades plurais, ou seja, não consensuais.

Desde a sua origem enquanto disciplina científica⁴, o Planejamento vem sendo definido conceitualmente, nas mais diversas áreas do conhecimento, como a habilidade de racionalizar e estabelecer objetivos, alternativas, estratégias, metas e evitar “riscos”, no contexto organizacional e administrativo de uma sociedade, setor, ou atividade. Nos estudos sobre planejamento, observa-se que este é inicialmente compreendido como condição dos

⁴ Conforme ressalta Barbosa (1991, p. 24): “Sistematizada a ordenação do pensamento, com o suporte da metodologia científica, o planejamento ganha dimensão própria, fundamentado na teoria das probabilidades, permitindo assim uma previsão do futuro, passando a ser disciplina, ou seja, um corpo de conhecimentos capaz de ser transmitido”. A partir da II Guerra Mundial, o planejamento afirma-se como disciplina autônoma centrada no rigor técnico, objeto de ensino nos diversos currículos escolares.

homens para se organizarem e tomarem decisões em relação ao futuro (BARBOSA, 1991; SILVA, 2002; BAPTISTA, 2003), ganhando centralidade a habilidade de estruturar objetivos e de reavaliá-los, para confirmar se as decisões tomadas foram acertadas. De certo modo – mesmo que não explicitamente consciente – todos os seres humanos, no mundo cotidiano, planejam quando articulam ação e pensamento na busca por concretizar algo, ou seja, quando definem o que desejam e os modos e condições para o seu alcance.

Compreende-se que a atividade de planejar demarca a passagem da condição do mero “viver” dos homens em um mundo “natural” – aprisionados as necessidade biológicas – para a condição de “decidir” sobre o futuro de um mundo “artificial”, ou seja, um mundo que é também produto do trabalho humano, construído mediante o domínio de uma técnica. Neste sentido, com base no pensamento filosófico, pode-se considerar que o planejamento enquanto atividade humana se inscreve na condição do *homo faber*⁵, que através do domínio da técnica e da definição de meios, ordenados em estágios no processo de trabalho, é capaz de conferir grandes margens de previsibilidade e objetividade aos fins pretendidos. Conforme elucida Arendt (2007, p. 156):

O processo de ‘fazer’ [fabricar] é inteiramente determinado pelas categorias de meios e fins. A coisa fabricada é produto final no duplo sentido de que o processo de produção termina com ela (o processo desaparece no produto, como dizia Marx), e de que é apenas um meio de produzir esse fim [...] A característica da fabricação é ter um começo definido e previsível, e esta característica é o bastante para distingui-la de todas as outras atividades humanas.

Consoante com a perspectiva do controle sobre os fins desejados no ato de planejar, Fitsch (1996, p. 129) afirma que “*planejar significa, fundamentalmente, o contrário da improvisação*”. Nesta mesma direção, pode-se complementar com a observação de Baptista (1978, p. 13), para quem o planejamento: “enquanto processo metódico de abordagem racional e científica supõe uma seqüência de atos decisórios, ordenados em fases definidas e baseados em conhecimentos científicos e técnicos”. Nas colocações das referidas autoras a

⁵ O *homo faber* é o homem que fabrica, orientado por um modelo segundo o qual se constrói o objeto. O modelo consiste num esboço delineado pela capacidade de antecipar na mente a imagem que se deseja construir. Pela capacidade racional de estabelecer meios e antecipar os fins no processo da fabricação, o homem atinge certa materialização provisória dos objetos do seu trabalho. Sobre as características do *homo faber* ver: ARENDT, H. A Condição Humana. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007. Capítulo IV: “Trabalho”. p. 149-180.

categoria “racionalidade” ganha destaque no planejamento a partir da ideia de “sistematização” e “ordenação\previsibilidade do futuro”. Percebe-se que a base científica confere ao planejamento um caminho metodológico capaz de operacionalizar conceitos para verificar a realidade e estabelecer um conjunto integrado de ações visando tornar essa mesma realidade um objetivo futuro, controlando assim as inseguranças.

O planejamento é concebido por Baptista (1978) como processo de aproximação com uma determinada realidade através de uma sistemática apoiada em conceitos técnico-operativos e científicos⁶. A autora reforça que ele deve ser realizado num ciclo contínuo de “reflexão-decisão-ação-reflexão”, configurando assim um processo dinâmico, não linear.

De acordo com Baptista, o planejamento enquanto processo que envolve uma metodologia, é realizado por meio das seguintes operações, que se ordenam e se inter-relacionam de forma dinâmica: 1) reflexão; 2) decisão; 3) ação; 4) revisão (BAPTISTA, 1978). Apoiando-se no pensamento de Whitaker, Baptista (1978, p. 14) esclarece a conceituação de cada uma dessas operações. Conforme expõe didaticamente a autora, a operação de reflexão “diz respeito ao conhecimento de dados, à análise e estudo de alternativas, à adaptação e combinação de conceitos e técnicas de diversas disciplinas relacionadas com a quantificação dos fatos sociais”. A operação de decisão “se refere à escolha de alternativas, à determinação de meios, à definição de prazos”. A operação da ação relaciona-se “a execução das decisões. É o foco central do planejamento”. Por fim, a operação de revisão consiste numa “operação de crítica dos efeitos da ação planejada, com vistas ao embasamento de ações posteriores”.

O movimento de “reflexão-decisão-ação-reflexão” assumido na decisão de planejar é caracterizado, de acordo com Baptista (2003, p. 28), pelas seguintes aproximações: construção/reconstrução do objeto; estudo de situação; definição de objetivos para ação; formulação e escolha de alternativas; montagem de planos, programas e/ou projetos; implementação; controle da execução; avaliação do processo e da ação executada; retomada do processo em um novo patamar. Embora Baptista apresente uma metodologia científica do planejamento, observa-se que não é aprofundado em seus estudos a reflexão sobre o caráter

⁶ De acordo com Baptista (1979), O planejamento se realiza através de um processo de aproximações sucessivas, que tem como centro de interesse a situação definida como objeto de intervenção.

político e contraditório que esta atividade envolve. O componente político é tratado por ela no tocante ao seu aspecto funcional, como se emanasse preponderantemente de uma racionalidade do mundo institucional e técnico-administrativo, conforme se pode perceber nesta passagem do seu texto (1978, p. 15):

A dimensão política do planejamento decorre do fato de que ele é um processo contínuo de tomada de decisões, o que caracteriza ou envolve uma função política, seja da área governamental, seja da área privada [...] os momentos específicos de tomada de decisão ocorrem por ocasião da definição de objetivos e metas, da escolha de prioridades e alternativas de intervenção, de modificação dos níveis e\ou da composição de recursos, de distribuição de responsabilidades, etc.

Na lógica acima observada o “político” está diretamente associado ao administrativo (às tomadas de decisões são definidas por subordinação técnica), obscurecendo-se, deste modo, a própria dimensão da natureza do poder. Noutras palavras, as decisões de aparência estritamente técnicas como centrais à inovação e eficiência do planejamento acabam por escamotear a natureza do poder.

Ainda a respeito do aspecto político do planejamento, acrescenta Baptista (1978, p.15): “Cabe ao técnico o equacionamento e a operacionalização das ações assumidas pelo centro decisório”. Nesta passagem fica mais clara ainda a dimensão de subordinação do planejamento tradicional. Quando se fala da dimensão política do planejamento, é preciso esclarecer de que “política” se trata. Embora a política esteja diretamente relacionada com a tomada de decisões – seja no contexto de um governo, de uma instituição ou de um grupo – ela envolve relações de poder e pode ser direcionada para a legitimação de exigências administrativo-burocráticas sob a influência da reificação de uma racionalidade mistificada como neutra, portanto escamoteadora das relações dissimétricas. Sob este ponto de vista, o que se afirma não é a política que se manifesta no conflito de vontades e interesses num espaço de diálogo plural conquistado, mas sim o caráter tecnocrático que se manifesta por meio de uma racionalidade instituída pelo poder do “discurso neutro” e autorizada da cientificidade.

Na perspectiva administrativo-burocrática do planejamento, este se afirma pela lógica da eficiência e do alcance de metas, num contexto de ocultamento das contradições, antagonismos e pluralidade. Nesta lógica, o mais importante é cumprir com as formas de ação pré-traçadas por governos e instituições, anulando-se qualquer distribuição de poder para

além da organização das hierarquias. A neutralização das vontades coletivas e plurais, por meio do domínio do discurso anulador dos sujeitos sócio-políticos, apresenta-se como principal traço do planejamento de caráter tecnocrático e conservantista. Historicamente a força racional presente na atividade do planejamento, com ênfase no rigor técnico fundado no cálculo de probabilidades, sempre esteve a favor de decisões e estratégias políticas, embora a dimensão político-ideológica fosse velada pela pretensa autonomia atribuída à técnica, cuja ideia basilar é a de “os fins justificam os meios”. No viés tecnicista do planejamento acredita-se que lançar mão de um bom arsenal técnico garante um grau mais elevado de acertos nas tomadas de decisão, com vistas a atingir aquilo que se deseja. Entretanto, nesta perspectiva, a pluralidade de vontades é neutralizada e, por conseguinte, a estrutura das relações de dominação, que marca a história de qualquer sociedade, é mantida.

Demo (1988) observa que, o planejamento enquanto instrumento empregado pelo Estado, historicamente, tem forte propensão tecnocrática, sistêmica e impositiva. A propensão tecnocrática é marcada pelo “poder do técnico” que influencia “fluxos e recursos, construção de planos e programas, formas de avaliação e acompanhamento, em nome de um Estado, que pode ser mais ou menos autoritário” (p. 42). Trata-se do planejamento restrito aos interesses de um grupo particularizado, o dos tecnocratas. Sua característica é marcada pela distinção entre trabalho intelectual e manual, entre os que pensam e os que executam e entre os que mandam e os que cumprem ordens. A propensão sistêmica do planejamento, de acordo com o referido autor, diz respeito à tendência de não supor a superação do sistema em questão. Conforme assinala: “propõem-se mudanças dentro do sistema, mas não do sistema” (p. 43). Por fim, a dimensão impositiva diz respeito à ideia de que, a partir do planejamento, podem-se dominar os rumos da história, quer dizer, “precisamente, acredita-se que a história pode ser feita, sob influência planejada, lançando mão de expedientes ditos racionais, a começar pela contribuição científica”. (p. 44).

O planejamento enquanto instrumento estratégico, sob a mística da “previsão do futuro”, nasce e ganha força no campo da administração privada. No âmbito empresarial visa determinar objetivos, meios e metas que culminem no desenvolvimento financeiro nos marcos da gestão empresarial. O conceito de estratégia no planejamento empresarial, em linhas gerais, significa identificar recursos disponíveis e condições favoráveis para dinamizar e maximizar a produtividade num contexto econômico competitivo. Conforme Vasconcellos
vol. 5, num. 10, 2015

(1982, p. 147): "O planejamento estratégico consiste num processo contínuo e sistemático de olhar para fora e para frente da organização, traçando rumos para o futuro, e enfrentando riscos e incertezas". Assim, as raízes do planejamento estão na área empresarial, no mundo das empresas industriais que emergem, se expandem e se complexificam no século XX. Conforme informa Barbosa:

A partir de conceitos da administração planejada é que começam a ser usados, no começo do século XX, a previsão e o controle na produção industrial, graças à definição das bases do planejamento feitas por Henry Fayol, onde a previsão de futuro está implícita na máxima por ele apresentada de que 'administrar significa olhar p frente' (p. 21).

Os conceitos do planejamento empresarial fundados na perspectiva da competição, da otimização da produção e do lucro passam, ao longo do século XX, a ser empregadas pelos governos dos países capitalistas visando o desenvolvimento econômico e a hegemonia de um projeto político de sociedade. As idéias de planejamento, fundadas em bases tecnocráticas, se espraiam após a II Guerra Mundial, num contexto histórico dos jogos de interesses ideológicos e econômicos internacionais marcados pelos antagonismos entre as duas grandes potências mundiais: Estados Unidos e Rússia. No cenário de um mundo bipolarizado atravessado pela chamada "guerra fria", acompanha-se, por um lado, a tentativa do planejamento na União soviética como instrumento a ser utilizado para centralizar no governo as decisões políticas relativas à economia (BARBOSA, 1991). Doutro lado, conforme assinala Ammann (2003, p. 29), "*a consolidação do bloco socialista e sua expansão aos países orientais começa a representar um perigo crescente para os países capitalistas simultaneamente atingidos pela perda de suas colônias*". Diante desse cenário, a então criada ONU (Organização das Nações Unidas), mobiliza forças para articular, sob influência norte-americana, estratégias de desenvolvimento econômico nos países ditos "do terceiro mundo" ou "em atraso".

Inicia-se então um extenso programa de assistência técnica para o desenvolvimento econômico e social dos países da América Latina, considerados à margem do modelo capitalista internacional e considerados vulneráveis, pela condição de pobreza, a aderir à propaganda comunista internacional. Neste contexto, o planejamento ganha relevo como um instrumento para racionalizar modelos que visavam lançar mão de um conjunto de técnicas sociais para restabelecer o "equilíbrio" e a "harmonia" social, numa perspectiva de integração

ao desenvolvimento do capitalismo mundial. O que se propunha, sob o ideal de “participação” e sob forte signo da integração, era a colaboração e aderência das comunidades aos planos de desenvolvimento econômico regional e nacional, por sua vez definidos pelo ordenamento do capitalismo monopolista mundial. A “participação” é entendida como dinâmica de “integração” às mudanças. De acordo com este prisma, o planejamento é requisitado como instrumento para manutenção da ordem capitalista, de controle ideológico dos grupos e como suporte da ampliação da produtividade do trabalho. A justificativa para a atividade de planejar nos países “subdesenvolvidos” dirá respeito a um conjunto de estratégias para o sucesso de um padrão de desenvolvimento econômico nacional associado aos interesses do capital estrangeiro. Planejar, neste momento histórico, significa: planificar estratégias, no nível técnico e ideológico do erguimento do Estado administrativo, para manutenção e expansão da ideologia e do modo de produção capitalista.

Sob a forte influência tecnicista, o planejamento cristalizou mitos e velou ideologias. A perspectiva centrada no rigor técnico – exigido nos diversos tipos de planejamento (empresarial, governamental, comunitário), – escamoteou o seu aspecto político, conservando inalteradas as estruturas do poder. O mito da neutralidade e da autonomia da técnica alienou os homens da participação na condução do seu destino histórico. Enquanto objetos do planejamento, os sujeitos, ao longo da história, foram colocados a parte nos processos decisórios de produção e usufruto dos bens da sociedade, bem como de sua gestão. Os setores populares foram – e ainda são – tratados, muitas vezes, como amostras estatísticas, num contexto de burocratização da vida, destituídos, portanto, da possibilidade de comunicar os seus valores, fazer escolhas e tomar decisões. Assim, a dicotomia entre os técnicos planejadores e os sujeitos que sofrem a ação da planificação, assume papel manipulador e anulador dos diálogos e dissensos na esfera dos interesses públicos. Em tal perspectiva prevalecem nas planificações as relações assimétricas e monológicas, nas quais os sujeitos são os alvos do planejamento e os técnicos ocupam a posição de reprodutores do discurso competente, conforme define Chauí (1981, p. 07):

O discurso competente é o discurso instituído. É aquele no qual a linguagem sofre uma restrição que poderia ser assim resumida: não é qualquer um que pode dizer a qualquer outro qualquer coisa em qualquer lugar e em qualquer circunstância. O discurso competente confunde-se, pois, com a linguagem

institucionalmente permitida ou autorizada, isto é, com um discurso no qual os interlocutores já foram previamente reconhecidos como tendo o direito de falar e ouvir, no qual os lugares e as circunstâncias já foram predeterminados para que seja permitido falar e ouvir e, enfim, no qual o conteúdo e a forma já foram autorizados segundo os cânones da esfera da sua própria competência.

Planejar, em qualquer âmbito, envolve a tomada de decisões, o que faz do planejamento algo intencional. As decisões, conseqüentemente, objetivarão interesses e projetos de sociedade que irão refletir na coletividade. Portanto, planejar é uma atividade política e assume também uma dimensão ética, pois as decisões são sempre fundadas em *valores*. O lugar de onde falamos é sempre determinado por um conjunto de valores, que refletem, mas também legitimam ações e relações. O mito do planejamento como atividade meramente técnica exclui os sujeitos do palco dos processos políticos decisórios, anulando a condição de sujeitos que também fazem a história. Alimentando-se do silêncio político, o planejamento no viés tecnicista prioriza a administração “eficiente” e utilitária capaz de transformar as vontades dos outros na vontade dos técnicos ou dos governos, os quais isoladamente traçam caminhos. Embora muitas vezes esse tipo de planejamento lance mão do slogan “*participação para a mudança*”, percebe-se que tal apelo nada mais é que o chamado para que os sujeitos participem se integrando nos ideais de transformação já determinados pelo poder dominante. Em nome de objetos e metas legitimados politicamente por um governo ou corpo técnico, se ignora a realidade vivida pelos sujeitos, seus valores e aspirações. Sobressai, assim, o determinante ideológico do planejamento, que produz um corpo de ideias capaz de convencer a todos do poder da técnica (a ideia de que o processo de mudança está associado apenas a um conjunto de variáveis técnicas), de administrar e gerir uma instituição, uma cidade ou uma sociedade segundo valores produzidos por um grupo ou classe social dominante.

Nos anos de 1950 a 1970 no Brasil, por exemplo, as políticas sociais do Estado foram planejadas de acordo com a perspectiva tecnocrática, a qual se afirmava através da ideologia do desenvolvimento (Ammann, 2003). As políticas de desenvolvimento buscavam adequar o país ao novo quadro do inter-relacionamento econômico capitalista internacional. Neste sentido, o objetivo das planificações, sob a égide da “modernização”, era assegurar a reprodução do modelo econômico, mantendo o seu ritmo de acumulação. Neste cenário, o

Estado burguês ditatorial afirmou-se a partir de uma estrutura altamente burocrática para gerir este “modelo”, demandando o saber de profissionais especializados para a condução de práticas intervenientes, dinamizadoras e integradoras no processo de desenvolvimento capitalista. Neste sentido, o planeamento se afirmará como um instrumento a ser manipulado por técnicos visando reproduzir o modelo de desenvolvimento proposto pelo Estado. Neste momento histórico, conforme assinala Netto (2006, p. 120):

[...] A reorganização do Estado, “racionalizado” para gerenciar o processo de desenvolvimento em proveito dos monopólios, reequaciona inteira e profundamente não só o sentido das políticas setoriais (então voltadas para favorecer o grande capital), mas especialmente toda a malha organizacional encarregada de executá-las e planejá-las.

Tal desenvolvimento tem por característica a força do Estado como principal dinamizador de mudança e os indivíduos como colaboradores neste processo. A planificação, assim como observa Faleiros (2007, p. 37), é racionalizada numa perspectiva vertical, visando corrigir as “disfunções” e manter o “equilíbrio”. Consiste, de acordo com as influências da teoria positivista, num planeamento voltado para a reforma da sociedade e anulador dos dissensos, visto que:

Faz-se apelo ao positivismo, isto é, contra as atitudes consideradas negativas, prejudiciais ao desenvolvimento gradual, vendo-se o conflito identificado ao irracional e ao negativo. Desenvolvimento e consenso devem combinar-se (Faleiros, 2007, p. 37).

Sob o prisma desenvolvimentista, a racionalidade requerida nos processos de planificação consiste na busca pela eficiência para que “o sistema funcione melhor em seu conjunto” (FALEIROS, p. 38). Deste modo, nas atividades de planeamento as populações são chamadas a “colaborar” com o processo de modernização, dentro dos limites de interesses econômicos e políticos do Estado desenvolvimentista.

Assim, a participação no planeamento nesta época é apenas construção de canais para dinamizar a integração, ou seja, é apenas aderência dos setores subalternos ao projeto de desenvolvimento do Estado e, portanto, exclusão dos processos de decisão. A participação dos setores subalternos é vista como importante na medida em que ela mobiliza as energias dos indivíduos, grupos e comunidades para contribuir consensualmente com a modernização do país e, ao mesmo tempo, legitimar a ordem vigente. Neste sentido, as ações planejadas não

apontam para rupturas, mas voltam-se para o ajuste e a conservação do sistema. Trata-se de uma participação controlada, circunscrita aos parâmetros da ordem dominante.

Nesta perspectiva, os profissionais irão operacionalizar práticas no âmbito do projeto de modernização econômica, lançando mão de um arsenal de instrumentos e técnicas sociais, dentre eles o planejamento. Neste período é notória a burocratização da vida pública e a exclusão, perseguição e tortura dos protagonistas comprometidos com projetos democráticos, acirrando-se a violência nos marcos do Estado autocrático. Vale ressaltar que, conforme sustenta Arendt (1994, p. 59), *“quanto maior é a burocratização da vida pública, maior será a atração pela violência [...] a burocracia é a forma de governo na qual todas as pessoas são privadas da liberdade política, do poder de agir”*.

Atribui-se, muitas vezes, à atividade do planejamento a função de tornar bem sucedidas as instituições e sociedades, devido ao seu rigor técnico e alto grau de assertividade na previsão do futuro. Entretanto, pouco tem se refletido sobre o caráter ideológico implícito na concepção de “sucesso” que embala o trabalho dos planejadores. Decerto que todos desejam alcançar o sucesso, mas também é evidente que numa sociedade profundamente marcada por assimetrias nas relações de poder, inexistente tradição de participação política e desigualdades de toda ordem (de gênero, da raça\etnia, de classe, de idade etc.), o sucesso, em termos de realização e emancipação individual e coletiva, não é possível para todos. Infelizmente, ainda estamos distantes de viver em uma sociedade de oportunidades. Assim, a fim de tornar claro o “sucesso” que se deseja alcançar com o planejamento, é essencial indagar: *planejar para quem, com quem e a favor de quem?*

Todo planejamento é conduzido, explícita ou implicitamente, por um projeto ético e político de sociedade, e o seu sucesso torna-se realidade na medida em que os ideais de tal projeto se materializam em ações concretas. Pode-se planejar para alcançar o êxito de funcionamento de uma instituição, por exemplo, no entanto isto não quer dizer que o sucesso da instituição seja o sucesso individual e coletivo dos sujeitos e grupos para os quais ela presta serviços. Os governos e instituições, de modo geral, têm dado pouca atenção à fala dos sujeitos como condição prévia à proposição de planejamentos, seja na composição de planos de ação, projetos ou programas sociais. A possibilidade do diálogo com indivíduos, grupos e comunidades é anulado porque se acredita que os saberes técnicos e científicos, isoladamente,

são capazes de definir com eficiência o que é melhor para os setores subalternos. Deste modo, na perspectiva de um planejamento apoiado em valores democráticos é relevante considerar:

A capacidade de mobilizar os saberes vividos, decorrentes das aprendizagens acumuladas nas trajetórias de vida urbana, com a compreensão do conhecimento formal, técnico e científico, permitindo romper com a fragmentação do conhecimento e construir um olhar multidimensional e retotalizante (CARVALHO, 2014, p. 99).

É comum que os sujeitos manifestem certa desconfiança ou descrença em relação aos planejamentos conduzidos a sua revelia, na medida em que os técnicos planejadores não levam em consideração a sua realidade vivida, seus reais desejos e sua capacidade de negociação. É preciso compreender que os objetivos e metas de um planejamento institucional ou governamental nem sempre coincidem com o modo como está planejada a vida das pessoas. Sob a ótica dos sujeitos, um objetivo estabelecido pelo técnico planejador pode não ir ao encontro daquilo que considera suas reais necessidades. Para um técnico do âmbito de projetos urbanísticos, por exemplo, a prioridade das ações planejadas numa cidade pode ser a revitalização paisagística.

Já para os sujeitos que vivenciam o território urbano e que com ele estabelecem um conjunto de relações, a prioridade pode ser a construção de creches para atender as mães trabalhadoras e escolas públicas para o ensino integral e profissionalizante de jovens expostos à violência e desprovidos de oportunidades de trabalho qualificado. Neste sentido, confunde-se o alcance dos objetivos da instituição ou governo com os reais desejos e interesses dos cidadãos, dos caminhos que desejam traçar para as suas vidas. A participação da população nos planejamentos, muitas vezes, se torna mera aderência aos interesses institucionais, não sendo conduzida como um processo de conquista, e sim, conforme argumenta Demo (1988), sob a insígnia da dádiva ou da tutela. Deste modo, planeja-se, mas não se alteram as estruturas de desigualdades, conduzindo a um nível de “sucesso” que não corresponde ao de um projeto democrático de sociedade, e sim àquele que mantém os privilégios de um grupo, segundo a normatividade e o poder da sua cultura.

É pertinente ressaltar que, com os avanços que se dão no Brasil a partir da Constituição de 1988, os quais ensejaram espaços de participação e caráter mais democrático às políticas públicas, discutem-se novas concepções e experiências de planejamento. O

protagonismo de sujeitos, grupos e comunidades na construção de políticas públicas menos verticalizadas coloca-se então como desafio para os gestores e técnicos que planejam e organizam projetos, planos e programas sociais. Conforme observa Carvalho (2014, p. 50):

Um dos grandes ganhos com o avanço da democracia foi o de assegurar aos atores societários “vez e voz” na construção da política pública pela via da formalização de espaços de participação, como conselhos municipais, estaduais e nacionais (heterogêneos na sua composição de representação de segmentos societários), audiências públicas, conferências nos três entes da federação. Mas também pela constituição de vocalizações que se estruturam em torno da construção de políticas públicas com a participação capilar da sociedade.

Em face desta realidade, põem-se em questão os planejamentos tradicionais, centrados em objetivos e metas pré-traçadas, exigindo-se cada vez mais o diálogo entre a população e as políticas públicas, na direção do “fortalecimento da participação e construção da confiança social pública sobre as intervenções de um Estado social, que assegure direitos” (CARVALHO, 2014, p. 25). Compreende-se, assim, que a não participação dos sujeitos na construção das políticas pode significar o enfraquecimento e a perda de legitimidade desta. Neste sentido, emerge, dentre as variadas e possíveis alternativas de planejamento contemporâneo, o chamado “Planejamento Participativo”, como ferramenta de intervenção na realidade. Conforme define Gandim (2001, p. 88):

O Planejamento Participativo tem uma visão própria de participação. Ele nasce a partir da análise situacional que vê uma sociedade organizada de forma injusta, injustiça esta que se caracteriza pela falta de participação. Neste contexto, participação não é simplesmente aquela presença, aquele compromisso de fazer alguma coisa [...] participação é aquela possibilidade de todos usufruírem dos bens, os naturais e os produzidos pela ação humana. Ao mesmo tempo, ficou clara a falta de uma ferramenta de planejamento que pudesse contribuir para um esforço nesta direção; então, participação no Planejamento Participativo inclui distribuição do poder, inclui possibilidade de decidir na construção não apenas do “como” ou do “com que” fazer, mas também do “o que” e do “para que” fazer; além disto, o Planejamento Participativo contém técnicas e instrumentos para realizar esta participação

A participação é uma palavra chave quando se trata de construção de práticas de cidadania. No entanto, conforme já fora sinalizado neste texto, a participação é uma palavra

que pode assumir diferentes sentidos e ações, de acordo com um determinado contexto histórico e cultural. Gohn (2011, p. 16) evidencia a polissemia da palavra ao sinalizar que ela pode ser definida segundo três níveis básicos: o conceitual, o político e o da prática social. O primeiro é caracterizado pela grande ambigüidade, variando de acordo com o paradigma teórico em que se fundamenta. O segundo relaciona-se a processos de democratização, “mas também pode ser utilizado como um discurso mistificador em busca da mera integração social de indivíduos, isolados em processos que objetivam reiterar os mecanismos de regulação e normatização da sociedade, resultando em políticas sociais de controle social”. O terceiro refere-se às lutas, as ações concretas, engendras através de movimentos e organizações para alcançar algum objetivo. Para evitar “modismos”, mistificações e o ocultamentos das relações de poder relativos ao uso do termo participação, é preciso compreendê-lo a partir da formação sócio-histórica, política e cultural de um povo. Conforme assinala Peruzzo (1998, p. 73):

Globalmente, há que se levar em conta que a questão da participação se hospeda dentro da experiência histórica de um povo. Nas condições do Brasil e de outros países latino-americanos, onde os povos não têm tradição neste sentido, aliado a isto à reprodução de valores autoritários, à falta de conscientização política e a outros fatores, pretender alcançar um grau de participação mais elevado é algo de difícil concretização. Em nosso caso, desde o período colonial, nos foi obstada ou até usurpada a possibilidade de avançar nesta prática. Nossa tradição e nossos costumes apontam mais para o autoritarismo e a delegação de poder do que para assumir o controle e a coresponsabilidade na solução dos problemas [...] a dominação, por um lado, assim como a submissão e a resignação, por outro, perpassam o cotidiano, a sociedade civil e o Estado, da família ao condomínio, à escola, ao sindicato, ao partido político e ao governo.

Compreende-se que, apesar dos avanços com a emergência da concepção de Planejamento Participativo, muitos ainda são os desafios para que a participação – na sua qualidade de “agir em conjunto” nas tomadas de decisão a respeito daquilo que diz respeito à coletividade – seja um fenômeno real. O poder em nossa sociedade se organiza historicamente através de polarizações hierárquicas, predominando a postura de cima para baixo (DEMO, 1988). Trata-se, conforme evidenciou Damatta (1985, p. 61) de “uma cidadania na qual o cidadão é o sujeito por excelência das leis impessoais, bem como do poder brutal da polícia, que servem sistematicamente para diferenciá-lo e explorá-lo impiedosamente, tornando-o um igual para baixo”. A pensadora Hannah Arendt indica outra

concepção de poder, mais profícuo em relação ao potencial dos sujeitos para, na esfera das relações democráticas, empreenderem mudanças. Da perspectiva desta pensadora, o poder corresponde à capacidade de agir em concerto. Neste sentido, ela acredita que: “o poder nunca é propriedade de um indivíduo; pertence a um grupo e permanece em existência apenas na medida em que o grupo conserva-se unido (ARENDRT, 1994, p. 36). Esta concepção de poder, contrária as relações hierárquicas e de mando-obediência, aponta para a possibilidade de fortalecimento do exercício da liberdade política. Arendt acredita que o enfraquecimento do poder de agir em concerto no âmbito de uma comunidade de sujeitos plurais, é sempre um convite à violência, na medida em que, no lugar do debate, se instala o domínio da técnica e dos governos tirânicos. Nesta direção, Arendt contribui para refletir sobre a participação que figura tradicionalmente nas atividades de planejamento como estímulo à participação controlada. Tal participação é condicionada por técnicos e governos, distanciando-se da liberdade conquistada pelo “agir em conjunto”. Neste sentido, as palavras de Demo (1988, p. 19) são elucidativas quando afirma: “Certamente não nos interessa a liberdade que nos querem doar, conceder ou impor, mas aquela que nós mesmos construímos; caso contrário, não seria liberdade”.

Compreende-se que o planejamento comprometido com o processo gradual de conquista da participação deve oportunizar o exercício da liberdade política, numa dinâmica na qual seja possível a todos pensar, analisar e decidir, legitimando criações conjuntas. Nesta ótica, a capacidade de pensar e agir e decidir dentro de uma sistemática que envolve o planejamento, não exclui a existência concreta dos sujeitos e a sua capacidade de empreender projetos de transformações individuais e coletivas. Pensar o futuro requer levar em consideração a existência das pessoas e sua capacidade de engajamento político. Diz respeito a uma participação que não se limita a mera presença dos sujeitos quando o técnico deseja colher informações para construir seus diagnósticos. Neste caso, trata-se de uma participação direta dos sujeitos que pode alterar a perspectiva de “previsibilidade do futuro” presente no planejamento tecnocrático, antitético à práxis humana assentada na reflexão conjunta.

A “previsibilidade do futuro”, na atividade do planejamento, dever ser um aspecto a ser considerado com muitas ressalvas a partir de um terreno crítico. Certamente que ao se planejar uma ação busca-se atingir uma margem de assertividade, evitando riscos em relação ao futuro. No entanto, é importante levar em conta que a condição da imprevisibilidade

vol. 5, num. 10, 2015

também é componente político que se manifesta no planejamento. Conforme observa Demo (1995, p. 90), “Toda formação histórica está sempre em transição, o que supõe visão intrinsecamente dinâmica da realidade social”. Neste sentido, numa perspectiva dialética, compreende-se que o planejar não se move apenas por leis objetivas, mas pela percepção de que pensar meios para se alcançarem determinados fins não exclui a dinâmica de produção das contradições sociais e políticas, processada no dissenso de ideias.

A realidade é marcada por conflitos sociais e, por isso, o planejamento jamais pode ser pensando como instrumental que possibilita um “porto seguro”. Também o que se planeja pode ser mudado, reorientado, de acordo com prioridades e necessidade de manter a coerência com princípios éticos e políticos desejados. O planejamento não deve ser algo engessado. Dos diálogos plurais, novos tópicos podem surgir, sugerindo a proposição de caminhos mais criativos.

O planejar numa direção crítica é espaço privilegiado de criação e a criatividade não é compatível com a anulação das relações contraditórias, antagônicas e plurais. A criatividade é avessa a concepção linear dos processos. Noutras palavras, o planejar se move dentro do terreno da história, e, portanto, se a história é também conquista humana, tal atividade não se encerra em si mesma, mas abre caminhos para a emergência de algo novo, do imprevisível. Considerar também o imprevisível confere ao planejamento qualidade política, pois evidência que do diálogo entre técnicos, sujeitos e grupos, pode sempre emergir algo novo, divergente da sistemática da planificação pré-formatada por instituições e governos. Neste sentido, num espaço de diálogos plurais permanentes, rumos também imprevisíveis se apresentarão como desafios à atividade de planejar, requisitando a capacidade conjunta de criativamente delinear novos objetivos e metas. A filósofa Hannah Arendt considera que os homens enquanto agentes do discurso e da ação são sempre capazes de começar algo novo. Neste sentido, afirma: “*É da natureza do início que se começa algo novo, algo que não pode ser previsto a partir de coisa alguma que tenha ocorrido antes*” (2007, p. 190). Para esta pensadora, a condição básica do discurso e da ação mostra que os homens são, ao mesmo tempo, iguais e diferentes. São iguais porque capazes de compreender-se entre si, reconhecerem sua condição humana e planejarem ações em relação ao futuro. Entretanto, são também distintos pelo fato de, pelo discurso, se fazem únicos ao poderem comunicar necessidades que não são idênticas as de todos os demais. Sob a condição do discurso e da ação, os homens são seres plurais.

Segundo Arendt: [...] “o discurso corresponde ao fato da distinção e a condição humana da pluralidade, isto é, do viver como ser distinto e singular entre iguais” (2007, p. 191). O diálogo, nesta perspectiva não é mero consenso, mas espaço de manifestação opiniões discordantes, pois, conforme assinala Demo (2005, p. 87): “diálogo autêntico é uma fala contrária. Entre partes idênticas não há comunicação, há monólogo, pois duas coisas idênticas são uma só”. Compreende-se então que este espaço de diálogo, capaz de tornar factível o aparecimento das diferentes vontades, quando considerado na atividade do planejamento, sempre abrirá um caminho que ensejará novas dinâmicas de negociações, revisões e alterações de objetivos como condição de transformação da história e não como “previsibilidade garantida do futuro”.

As reflexões até aqui empreendidas levam a compreensão de que o planejamento é uma atividade que não se justifica em si mesma. Enquanto um processo de racionalidade é norteado por decisões e, enquanto instrumental que se realiza num determinado contexto histórico, lida com relações de poder, que podem ser resignificadas e alteradas nas práticas cotidianas, na direção do pensar, agir e decidir em conjunto. Deste modo, inscreve-se na dinâmica contraditória da realidade histórica e pode justificar tanto a sua manutenção, quanto a sua transformação, dependendo dos valores que o determinam e das relações que constrói. Do ponto de vista crítico, o planejamento tem como desafio a construção da realidade social de acordo com a potencialidade dos sujeitos para decidirem em conjunto, dialogar, argumentar e contra-argumentar, criar e reorientar objetivos. Nesta perspectiva, apresenta-se como processo gradual e de conquista, antitético à tutela e a alienação. Levando-se em consideração que a tradição política brasileira excluiu a maioria da população das possibilidades de participação nos mecanismos decisórios e, ainda hoje, conserva operante uma cultura de subordinações e desqualificação do cidadão, é premente pensar, no âmbito das mais diversas profissões que intervém no social e que apresentam projetos alternativos de sociedade, propostas de planejamento na linha da democracia, da defesa dos direitos humanos, da cidadania e da justiça social, capazes de confrontar a reprodução de valores autoritários, muitas vezes naturalizados na cotidianidade, num cenário contemporâneo de crescente burocratização e barbarização da vida.

Os limites do planejamento tradicional, no limiar do amadurecimento das instituições democráticas, apontam para o desafio de elaborar alternativas teórico-metodológicas que adensem o sentido público das ações. Nesta direção, é premente a tarefa de discutir as possibilidades da participação social. Não há como pensar em um planejamento de caráter democrático sem problematizar e descobrir estratégias para conferir aos sujeitos e grupos o poder de criar e de decidir. Nestes tempos neoliberais, de privatização da vida social, é fundamental investir em instrumentos – orientados por valores éticos emancipatórios – que ampliem os espaços de diálogo, favorecendo a capacidade de todos para participar dos processos políticos decisórios. Compreende-se, deste modo, que esta perspectiva levará os sujeitos a serem, cada vez mais, protagonistas e não objetos da história.

Superar o mito do planejamento como instrumental técnico neutro, exige democratizar o exercício da construção das planificações. Sem dúvida que o saber dos especialistas, com a sua competência ética, científica, técnica e política é fundamental. No entanto, sua contribuição não deve caminhar de forma dirigista e autoritária. A realidade vivida dos sujeitos, seus valores, seus desejos, sua linguagem, seus afetos, suas relações com os espaços e equipamentos públicos e instituições privadas são aspectos fundamentais na processualidade do planejamento. Estes aspectos são os pontos de chegada e partida para pensar novos caminhos. Tornar a atividade do planejamento um espaço sistemático de diálogo, além de favorecer o poder do agir em conjunto, fortalecendo a cidadania ativa, indica para a afirmação da co-responsabilidade, onde as alternativas, as decisões, os ganhos e fracassos devem ser compartilhados por todos. Este caminhar pode possibilitar a manutenção e fortalecimento dos canais de participação, com permanentes análises e avaliações coletivas das ações empreendidas. Acredita-se, deste modo, que pensar e avaliar os processos com a participação de todos os envolvidos é um indicativo de socialização do conhecimento e valorização da condição de homem-sujeito. Neste processo, embora conduzido dentro de uma sistemática, é valioso que não se dispense a criatividade, pois é a partir da possibilidade dos diálogos autênticos que podem surgir novas alternativas.

Espera-se com as reflexões, parciais e provisórias, lançadas neste breve artigo, estimular o estudo acerca das variadas expressões éticas e políticas que atravessam a atividade do planejamento. Que esta atividade, que nasce historicamente numa perspectiva tecnocrática

vol. 5, num. 10, 2015

e autoritária, possa ser permanente objeto de reflexão, resignificada a serviço do compromisso com a construção de uma sociedade mais plural, justa e democrática.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMMANN, Safira Bezerra. **Ideologia do desenvolvimento de comunidade no Brasil**. SP: Cortez, 2003.
- ARENDT, Hannah. **A Condição Humana**. Rio de Janeiro. Forense Universitária, 2007.
- _____. **Sobre a Violência**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.
- BARBOSA, Mário da Costa. **Planejamento e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1991.
- BAPTISTA, Myrian Veras. **Planejamento: introdução à metodologia do planejamento social**. 2ª edição. São Paulo: Cortez & Moraes Ltda. 1978, p. 13-18.
- _____. **Planejamento Social. Intencionalidade e instrumentação**. São Paulo – Lisboa: Veras Editora – CPIHTS, 2003.
- CARVALHO, Maria do Carmo Brant. **Gestão Social e Trabalho Social: desafios e percursos metodológicos**. São Paulo: Cortez, 2014.
- CHAUÍ, Marilena. **Cultura e Democracia: o discurso competente e outras falas**. São Paulo: Editora Moderna. 1981.
- DAMATTA, Roberto. **A Casa e a Rua: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- DEMO, Pedro. **Participação é conquista**. São Paulo: Cortez, 1988.
- _____. **Metodologia Científica em Ciências Sociais**. São Paulo: Atlas, 1995.
- FALEIROS, Vicente de Paula. **Metodologia e ideologia do trabalho social**. São Paulo: Cortez, 2007.
- FITSCH, Rosângela. **Planejamento Estratégico: instrumental para a intervenção do Serviço Social?** São Paulo: Cortez. Revista Serviço Social & Sociedade. “Mundo do trabalho”. Nº 52. ANO XVII. Dezembro de 1996.
- GANDIM, Danilo. **A Posição do Planejamento Participativo entre as Ferramentas de Intervenção na Realidade**. Currículo sem Fronteiras, v.1, n.1, pp.81-95, Jan/Jun 2001.
- GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2011.

NETTO, José Paulo. **Ditadura e Serviço Social. Uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64.** São Paulo: Cortez, 2006.

PERUZZO, Cicilia Maria Krohling. **Comunicação nos movimentos populares: a participação na construção da cidadania.** Petrópolis: Vozes, 1998.

SILVA, Elena Travassos. **Planejamento Social. Guia de elaboração de Planos, Programas e Projetos Sociais.** Campina Grande – PB: Editora Agenda, 2002.

VASCONCELLOS, Paulo. **Planejamento Empresarial: Teoria e Prática. Livros Técnicos e Científicos.** São Paulo: Editora S.A., 1982.