

Introdução

Francisco Javier Uribe Riveira

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

URIBE RIVIERA, FJ. *Agir comunicativo e planejamento social: uma crítica ao enfoque estratégico* [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1995. 216 p. ISBN: 85-85676-16-7. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

INTRODUÇÃO

Esta obra representa a possibilidade de problematizar o nosso objeto de trabalho profissional: a teoria da planificação estratégica no setor social e, mais especificamente, no setor saúde. A intenção de realizar uma análise crítica deste objeto decorre da vivência de duas crises. Uma está ligada à nossa condição de professor do Departamento de Administração e Planejamento de Saúde da Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP), atividade que realizamos desde 1980. É a crise da planificação na sua concepção e nos seus enfoques metodológicos. A outra está ligada à nossa condição comum de cidadão. Esta se refere à crise de nossas referências teóricas de caráter geral, de nossa compreensão do mundo social, e não deixa de se relacionar com a primeira. Estas duas crises nos levam, por caminhos imprecisos, à escolha do objetivo central deste trabalho, qual seja: realizar um contraponto teórico entre o agir estratégico, traduzido pela teoria da planificação estratégica na América Latina, e o Agir Comunicativo de Jürgen Habermas, filósofo alemão da Escola de Frankfurt, adotado como parâmetro de crítica. Tentaremos explicar por que.

A crise da planificação apresenta algumas formas que pontuaremos. Em primeiro lugar, evidencia-se o fracasso das experiências de planificação centralizada ou globalizante. Falha aquela concepção imperativa, abrangente e administrativa da planificação, associada à idéia de um Estado regulador que substitui plenamente as forças privadas de natureza econômica e política. Este fracasso, que se vincula à crise do socialismo realmente existente, pode ser debitado ao marco teórico que fundamenta aquelas experiências, especificamente a uma concepção tecnocrática e economicista do materialismo histórico que deprecia a dinâmica das relações sociais. Em segundo lugar, observa-se uma polêmica crescente quanto à eficácia relativa dos enfoques de planejamento produzidos na América Latina. O chamado enfoque normativo ou econômico-instrumental, típico da ideologia da substituição de importações da Comision Económica Para América Latina y El Caribe (CEPAL), é fulminado teoricamente por autores como Carlos Matus e Mário Testa.¹ No seu lugar, surge o enfoque estratégico, o qual realça o caráter interativo e a natureza política da planificação social. Duas questões nos chamam a atenção, criticamente, nesta

1 Vide apresentação dos autores no cap.4.

polêmica: a extrema polarização doutrinária, que se traduz, no caso do enfoque normativo ou instrumental, pela concepção do político como um dado exógeno à planificação e, no caso do enfoque estratégico, pela superestimação do político, acarretando a desvalorização e, no limite, a negação do cálculo técnico; a sobrevalorização que o enfoque estratégico faz do conflito, determinando uma perspectiva objetivizante no que tange às relações interativas que caracterizam o planejamento. Ao generalizar o conflito, este último enfoque desconsidera relativamente a possibilidade do entendimento, da cooperação e da negociação. Dizemos que o enfoque estratégico reifica a interação política, na medida em que a possibilidade do entendimento, na fixação de "compromissos" de ação, cede lugar à instrumentalização e à indução dos "outros" (atores). Cientes da validade relativa do enfoque estratégico em contextos conflitivos, nossa crítica se dirige à tentativa de fazer desse cálculo um tipo de racionalidade geral ou de síntese. Em terceiro lugar, registra-se a crescente ilegitimidade dos processos de planejamento produzidos em vários países latino-americanos. Este fator geral extravasa o próprio campo da racionalidade dos enfoques de planejamento e têm a ver com a forma de fazer política. Esses países, em maior ou menor medida, padecem do mesmo drama da incapacidade para realizar pactos normativos ou negociar interesses, o que implica na redução das margens de apoio substantivo às políticas de curto, médio e longo prazos. Diante desses impasses da planificação, passamos a imaginar a alternativa virtual de um planejamento descentralizado, plenamente preocupado com a legitimidade, isto é, baseado nas convicções formadas e negociadas no seio da sociedade civil, e capaz de articular de maneira flexível e pragmática os vários critérios de cálculo que fazem parte da área. As idéias de Habermas sobre um planejamento comunicativo poderiam auxiliar-nos nesta recompreensão.

Situando-nos, agora, na perspectiva de uma análise das sociedades modernas, verificamos as insuficiências do ideário marxista que sustentamos durante longos anos. As profundas modificações políticas, econômico-tecnológicas, sociais e culturais do capitalismo tardio contribuem para dar a este um perfil que desafia a expectativa de um final iminente dessa ordem social. Fenômenos como o intervencionismo estatal, a democracia de massas e a política social compensatória não tinham sido previstos teoricamente e explicam a relativa estabilização experimentada por este sistema social. Surge, desta maneira, a necessidade de uma atualização teórica que põe em pauta autores como Offe e o próprio Habermas. Por outro lado, a crise do socialismo realmente existente vem reforçar essa necessidade. Uma determinada leitura do materialismo histórico e dialético tinha que ser problematizada ou superada. Refiro-me a uma interpretação tecnicista e economicista que foi responsabilizada acima pelos desvios centralizadores, tecnocráticos e burocráticos da planificação centralizada. O que estaria em questão é o princípio de uma "correspondência necessária" entre o desenvolvimento das forças produtivas e do Estado, de um lado, e o desenvolvimento das relações sociais, culturais e individuais, de outro. Este princípio teria acarretado o congelamento das relações sociais e políticas, ao estipular que o desenvolvimento progressivo das forças produtivas levaria "naturalmente" à socialização das relações de propriedade e à conformação de relações solidárias entre os homens. A despreocupação com o desenvolvimento político e cultural, advinda de uma ênfase na técnica e de uma concepção pouco democrática do Estado,

passa a ser, no nosso entender, um motivo central de problematização. Neste particular, a obra de Habermas apresenta-se a nós como uma alternativa possível, principalmente pela relevância que o autor concede à cultura em particular e à interação social em geral, esta última concebida como esfera autônoma, e pela defesa de uma democracia radical.

A nossa identidade com Habermas tem como ponto de partida a aceitação implícita (nem sempre assumida) do diagnóstico de Marcuse da unidimensionalidade do homem e da razão. O aprisionamento da existência na camisa-de-força do técnico-instrumental, o império da razão funcional dos aparelhos econômicos e do poder, o empobrecimento cultural e moral que isso acarreta, são fenômenos que extravasam a natureza de classe do Estados Nacionais e que suscitam em nós uma forte rejeição. Mas, de alguma forma, esta admiração pelas teses de Marcuse não poderia ficar restrita ao negativismo puro e simples. Não acreditávamos em uma saída providencial e metafísica. Nossa confiança no caráter progressivo de desenvolvimento do trabalho estava fortemente abalada. Criticávamos aquela concepção do "socialismo científico", de uma evolução social regulada por leis objetivas e inexoráveis. Nesta medida, a saída procurada deveria ressaltar o papel que os indivíduos e os grupos sociais jogam na construção da ordem social. Uma incursão pela filosofia da existência, durante a nossa adolescência, fortalecia essa expectativa. Referimo-nos à compreensão da subjetividade ou da existência como um projeto singular, autônomo e responsável, com uma dimensão irreduzível.

Habermas surge para nós como o filósofo de uma razão transformadora que se baseia em um humanismo. Este humanismo está consubstanciado em uma compreensão da evolução social que atribui um destaque particular à intersubjetividade mediada pela linguagem e no entendimento de que as relações interpessoais são passíveis de uma regulamentação ético-prática. A possibilidade de uma ética intersubjetiva é uma tese particularmente importante e necessária, considerando-se a vigência de uma verdadeira "crise ética do mundo moderno", que filósofos, sociólogos e literatos definem como a impossibilidade de elaboração de um projeto cultural que dê unidade e sentido à opinião pública dos cidadãos. Esta impossibilidade referir-se-ia à incapacidade de formulação de "ideologias" totalizadoras, capazes de traduzir um comum denominador normativo de efeito mobilizador. E seria a decorrência do império de uma razão tecnocrática e estratégica, que fragmenta, reifica e debilita os sistemas de idéias, incluindo os sistemas normativos (éticos) que condicionam a integração social. A revalorização de uma razão comunicativa, profundamente democrática, e o resgate da ética prática tornam-se verdadeiros imperativos diante daquilo que o autor denomina de "colonização do mundo da vida pela razão funcional-estratégica dos sistemas de ação racional".

Se Habermas se apresenta como um referencial provisório no plano geral, a questão com a qual nos deparamos, todavia, é a de como articular esse corpo teórico com o nosso objeto de trabalho – a planificação estratégica na área social. A chave desta articulação é a discussão sobre a racionalidade da ação na moldura habermasiana, que corresponde ao ponto de partida de nosso levantamento. O agir estratégico e o agir comunicativo são as duas formas de racionalidade sobre as quais edifica-se a compreensão da ordem social para Habermas. A ordem social tanto constitui-se estrategicamente, através de um cálculo de utilidades econômicas e políticas

que supõe a reificação dos atores, quanto comunicativamente, através do entendimento intersubjetivo, lingüisticamente mediado, acerca de fatos, normas sociais e vivências subjetivas. O objetivo central da obra de Habermas é a fundamentação da racionalidade comunicativa, identificada como um contrapeso ao predomínio da razão tecnocrática e estratégica. A plena vigência da racionalidade comunicativa estaria apoiada no desenvolvimento crescente das capacidades cognitivo-morais dos indivíduos, das capacidades normativas dos grupos sociais e das capacidades de julgamento crítico do saber cultural dos cidadãos. Este desenvolvimento, embora contraditório, apontaria para níveis mais elevados de racionalidade, caracterizados, grosso modo, pela força da crítica e pela intensificação da solidariedade, esta última entendida como a possibilidade de realização de pactos normativos ou como a possibilidade do entendimento acerca das normas sociais ou expectativas generalizadas de comportamento social. A questão da construção de uma ordem legítima dependeria, assim, de uma evolução no plano moral e do direito (e mais geralmente no plano cultural) decorrente do pleno exercício dessa razão comunicativa. A percepção de uma forte dependência da planificação de um tipo de razão tecnocrática e estratégica, monopolizada administrativamente, levou-nos a entender a ligação com o corpo teórico habermasiano como uma crítica à omissão ou uma subvalorização por parte da planificação dos aspectos referentes à comunicação, à racionalidade subjetiva, à racionalidade ético-normativa dos grupos sociais. Ou dito de outra maneira, como uma crítica a uma visão funcional do planejamento que o reduz a um cálculo de utilidade, centrado no recurso econômico e/ou no recurso estratégico do poder (o político como reificação). E, assim, iniciamos nosso trabalho ou vários trabalhos simultâneos:

- *Uma síntese de aspectos nucleares do pensamento de Habermas, referentes à dialética agir comunicativo/agir estratégico e à sua teoria social;*
- *A construção de uma nova possibilidade de interpretação das organizações;*
- *Uma análise crítica, de natureza teórica, da planificação estratégica na América Latina.*

Organizamos a obra em quatro capítulos:

- *Cap. 1: Teoria da Ação Racional e da Decisão em Habermas.*
- *Cap. 2: A Teoria Social de Habermas: Evolução Social, Sociedade e Poder.*
- *Cap. 3: Racionalidade Organizacional e Planejamento.*
- *Cap. 4: A Teoria do Planejamento Estratégico no setor Social e da Saúde à luz do Agir Comunicativo – O Contexto Latino-americano.*

Os capítulos 1 e 2 têm por objetivo apresentar a fundamentação da razão comunicativa de Habermas, assim como a sua compreensão da sociedade e da evolução social. No capítulo 3, procuramos aplicar o conteúdo da teoria da ação e da teoria social de Habermas à fundamentação de uma compreensão comunicativa ou lingüística das organizações, assim como a uma nova visão do planejamento que supere a polaridade normativo/estratégico. No capítulo 4 fazemos um contraponto entre a teoria do planejamento estratégico na América Latina e o Agir Comunicativo,

contraponto que implica especificação dos vazios conceituais do enfoque estratégico e abertura de um novo processo de entendimento do campo da gerência.

Nossa premissa geral é a de que a planificação precisa alargar sua racionalidade. Entendida tradicionalmente como uma atividade racional de apoio à racionalidade finalística no sentido weberiano da produção de uma eficácia econômica ou política, a planificação deveria ser considerada precipuamente uma forma de racionalidade comunicativa. Nesta última acepção, a legitimidade dos planos (apoiada nas normas e valores dos grupos sociais) é mais importante que a possibilidade técnica de realização e que a viabilidade política dos mesmos (esta última concebida no contexto de uma visão funcional do poder).

Finalizaremos esta apresentação fazendo alguns comentários referentes a questões semânticas, à metodologia e à organização do trabalho.

Semanticamente, é importante assinalar que: usamos indistintamente os termos planificação e planejamento, por não revelarem diferenças conceituais; deve-se ter um cuidado especial para não confundir o termo normativo, usado por Matus e Testa para denominar um enfoque técnico-instrumental da planificação, com o termo racionalidade normativa de Habermas que corresponde à definição das normas sociais que encarnam valores de grupos e que regem as relações intersubjetivas de maneira legítima.

Do ponto de vista metodológico, é importante assinalar que esta pesquisa é uma análise bibliográfica, centrada em boa parte na obra de três autores: Habermas, Matus e Testa, os dois últimos representando o planejamento estratégico-situacional e o pensamento estratégico em saúde, respectivamente. Frisamos que a pesquisa é um estudo teórico, de natureza comparativo-contrastante. Isto significa que comparamos a racionalidade do planejamento estratégico e a racionalidade do Agir Comunicativo, procurando ressaltar os contrastes, ou dito de outra forma, adotamos o Agir Comunicativo de Habermas como padrão de crítica geral das variantes do planejamento estratégico. A comparação também procede no interior da planificação estratégica, entre as variantes mencionadas, o que, preliminarmente, é feito no cap. 4.

O fato de essa análise comparativa ser precedida por uma reflexão sobre organizações permite enquadrar o planejamento dentro do campo mais amplo da gerência organizacional. A discussão que realizamos no cap. 3, sobre teoria organizativa, supõe, como adiantamos, a dependência da teoria decisional de uma teoria social que ilustre a racionalidade das organizações enquanto subsistemas sociais. O novo planejamento comunicativo que almejamos subentende assim uma nova teoria organizacional que procuramos reforçar à luz de Habermas.