Maria Manuela da Silva

Análise Social, vol. XII (45), 1976-1.º, 160-178

Os «discursos» de planificação social e os sistemas de exclusão que os demarcam [1]

«Plutôt que de prendre la parole, j'aurais voulu être enveloppé par elle, et porté bien au-delà de tout commencement possible.»
(Michel Foucault, *L'Ordre du Discours*)

INTRODUÇÃO

A citação que abre este texto, extraída da lição inaugural proferida por Michel Foucault quando da sua entrada no Collège de France, em Dezembro de 1970, traduz bem, a meu ver, o sentimento de quem se vê envolvido pela responsabilidade de propor um conhecimento novo cujas leis de formação são mal conhecidas [2].

Chamada a ministrar um ensino de Planificação Social, cuja configuração disciplinar me competia delinear e propor, cedo se me deparou o problema do conteúdo ou objecto do conhecimento a transmitir [3].

Com efeito, a expressão *planificação social*, quer usada na linguagem corrente, quer nas obras ditas científicas ou técnicas, codifica um conjunto heterogéneo e díspar de matérias e uma multiplicidade de orientações ideológicas, não raro contraditórias. O simples manuseamento de obras que se intitulam de planificação social confirma a opinião expressa [4].

Como primeira aproximação do problema da delimitação do conteúdo da planificação social, optei por uma inventariação tanto quanto possível

---

[1] Este texto foi concluído em Janeiro de 1974 e destinava-se a servir de documento-base da introdução ao curso de Planificação Social, incluído no currículo do Instituto Superior de Economia em 1973-74. Publicação original.

[2] A lição com que Michel Foucault iniciou a sua entrada no Collège de France encontra-se publicada: *L'Ordre du Discours*, Paris, Gallimard, 1973.

[3] A disciplina Planificação Social foi introduzida como cadeira opcional, semestral, para os alunos do 3.º ano de Economia do I. S. C. E. F., pela primeira vez em 1970-71 e consta do currículo adoptado pela reforma do ensino da Economia, de Dezembro de 1972. O ensino de Planificação Social fez parte do programa do Instituto Superior de Economia e Sociologia, de Évora, e do Instituto Superior de Serviço Social, de Lisboa, a partir de 1971-72.

[4] A título de exemplo, faça-se o exercício proposto a partir das seguintes três obras, todas elas intituladas de planificação social: A. J. Kahn, *Theory and Practice of Social Planning*, Russel Sage Foundation, 1969. A. Garcia, «La planification sociale», in *Revue économique*, n.º 2, 1966. O. N. U., *Les Problèmes et Méthodes de la Planification sociale*, Genebra, 1964.

exaustiva dos significados contidos naquela expressão, procurando repô-los no contexto da sintaxe de onde eram emergentes.

Esta orientação (inventariação de significados) pareceu-me servir razoavelmente dois objectivos pedagógicos: fazer ressaltar a ambiguidade da expressão e consequente necessidade de ruptura com as noções do senso comum [5] ou com as definições etimológicas; tornar evidente que a expressão só é legível a partir do contexto teórico-ideológico a que se reporta e, ainda, que falar de planificação social remete, forçosamente, para uma dada apreensão da realidade de que aquela se pretende ocupar.

De entre os significados retidos para o vocábulo *social* cabe mencionar os seguintes:

O que não possui carácter económico, isto é, o que foge às leis do mercado e ao jogo da rendibilidade (por exemplo, a construção de casas para famílias pobres, a ajuda monetária às pessoas economicamente marginais, os cuidados médicos gratuitos prestados à população idosa sem recursos económicos, etc.).

O que se refere às funções colectivas — a justiça, a defesa, a preservação do ambiente, etc. —, funções que, pela sua natureza, são insusceptíveis de serem garantidas pela iniciativa privada.

As acções ou situações concernentes a determinados grupos da população, considerados, por alguma razão, em posição de marginalidade (por exemplo, os pobres ,os deficientes sensoriais, intelectuais ou motores, os emigrantes ou imigrantes, as etnias minoritárias, etc).

As acções ou situações relativas a certos problemas com repercussão na sociedade (a delinquência, a poluição, a prostituição, o alcoolismo, as greves, são problemas ditos «sociais») e por esta reconhecidos como uma ameaça à sua integração.

O conteúdo de determinados sectores da Administração Pública tradicionalmente considerados como «sociais». Tal é o caso da educação, da saúde, da habitação e urbanismo, do emprego, da repartição do rendimento e segurança social, da reforma agrária, da emigração, etc.

Qualquer das acepções apontadas — a título exemplificativo, anote-se — reveste um carácter restritivo do termo *social*, identificando-o, por uma razão ou por outra, com determinado aspecto parcelar da realidade que é a vida colectiva.

Depois de termos passado em revista vários significados do termo *social*, a tarefa de definição de *planeamento social* pareceria estar facilitada, na medida em que sugeriria, para esta última expressão, um campo equivalente de significação conotativa. Só parcialmente assim sucede, como adiante iremos ver.

Com efeito, encontram-se exemplos de aplicação da expressão «planeamento social» com os seguintes conteúdos:

Planeamento da educação, da saúde, da habitação, ou, genericamente, dos chamados *sectores sociais*.

---

[5] Este corte é para G. Bachelard uma condição necessária ao espírito científico em geral. Cfr. G. Bachelard, *La Formation de l'Esprit scientifique*, Paris, Lib. Phil. J. Vrin, 1970, 7.ª ed.

Planeamento dos «serviços sociais», nomeadamente dos serviços destinados a ocorrer a necessidades particulares de determinados grupos ou a certo tipo de problemas.
Planeamento da «assistência social».

A estes conteúdos, cuja relacionação com os sentidos conferidos ao termo *social* é imediata, importa acrescentar, pelo menos, três outras acepções não emergentes de qualquer dos significados de *social* anteriormente referidos.

Assim, a expressão *planeamento social* é reservada por alguns ao complemento do planeamento económico, com o duplo conteúdo de planeamento dos factores não económicos *condicionantes* do desenvolvimento económico e planeamento das *consequências* extra-económicas decorrentes dos processos de crescimento e de transformação da economia.

Outros autores há que adjectivam de *social* o planeamento participado pela população a que respeita, para o efeito devidamente organizada. Nesta hipótese, a «planeamento social» opõe-se «planeamento burocrático e autoritário».

Por último, assinale-se certo paralelismo que por vezes se encontra entre o planeamento social e o campo coberto pelo planeamento dos recursos humanos, quer estes se tomem em posição central — objectivos do desenvolvimento — quer secundarizada — meios de aceleração do crescimento económico.

O encontro com Michel Foucault, através da leitura da sua lição inaugural no Collège de France, veio, porém, permitir dar novo enfoque a esta problemática, na medida em que a «ordem do discurso» oferece um quadro de referência epistemológica particularmente ajustado à interpretação do conhecimento, a partir das leis que presidem à sua génese e apropriação.

Nem todo o pensamento de Foucault é transponível para a análise do discurso da planificação social; parece-nos, porém, que o quadro traçado para a interpretação do discurso científico em geral é heuristicamente muito fecundo para uma leitura mais correcta dos discursos de planificação social conhecidos. Exemplificá-lo, tal é a *démarche* ensaiada nestas notas.

Duas interrogações constituem o ponto de partida da reflexão feita:

a) Qual a génese do discurso ou discursos de planificação social?
b) Quais os traços ou marcas que «a ordem do discurso» tem imprimido a este discurso específico que é a planificação social?

A primeira interrogação desdobra-se, por seu turno, em questões mais precisas, tais como: existirá um discurso científico da planificação social, ou, por ora, haverá apenas formações ideológicas? A planificação, enquanto prática social generalizada, precede ou segue os discursos da planificação social? Por que razão? Com que cambiantes mais ou menos sedimentados? E as condições actuais da produção do conhecimento, de que modo intervêm na natureza dos discursos produzidos?

Da «ordem do discurso», teorizada por Foucault, retiveram-se os sistemas de exclusão internos e externos que se mostraram pertinentes à interpretação dos discursos conhecidos da planificação social. Desnecessário se torna salientar que as opções feitas e as ilações tiradas nada têm de neutralidade ideológica. Mas, quanto a este ponto, a minha posição não difere da de L. Althusser quando escreve: «A ideologia faz organicamente

parte de toda e qualquer totalidade social.» Tudo se passa como se as sociedades humanas não pudessem subsistir sem essas formações específicas, esses sistemas de representações (de diverso nível) que são as ideologias. As sociedades humanas segregam a ideologia como o elemento e a atmosfera indispensáveis à sua respiração, à sua vida histórica. *Só uma concepção ideológica do mundo pôde imaginar sociedades sem ideologias e admitir a ideia utópica de um mundo de onde a ideologia* (e não esta ou aquela das suas formas históricas) *desapareceria sem deixar traço, para ser substituída pela ciência.*» [6]

1. A GÉNESE DO DISCURSO DA «PLANIFICAÇÃO SOCIAL»

1.1 A VARIEDADE DOS DISCURSOS CONHECIDOS

Nem todo o conhecimento merece o privilégio de se apresentar como um conjunto de saber perfeitamente coerente, rigorosamente delimitado no seu conteúdo e passado ao crivo de uma crítica epistemológica razoavelmente exigente. Mesmo quando assim parece acontecer, com uma ou outra matéria — mais frequente é o caso das ciências ditas exactas —, ainda assim importa tomar como provisória a posição assumida. Tal é a lição que se colhe da história do conhecimento científico, em geral, sujeita, no seu desenrolar, a toda a sorte de cortes epistemológicos, refundições e aperfeiçoamentos [7].

Existe, pois, uma razão de ordem geral para que, ao abordar um dado tipo de conhecimento, se tenha o cuidado de principiar por o interrogar acerca dos seus limites próprios. O discurso é sempre um «dito» e um «não dito», e quantas vezes reside na descoberta das omissões o princípio de conhecimentos mais verdadeiros porque mais próximos do real concreto que pretendem explicar!

No caso particular da planificação social, não só as considerações gerais atrás referidas se mostram pertinentes, como, em face das variedades dos discursos conhecidos, tem cabimento a interrogação-limite: existirá um discurso de planificação social? [8]

No estado actual do conhecimento, a resposta a esta pergunta só pode ser negativa. No mesmo sentido, de resto, se pronunciaram outros autores, entre os quais H. Ozbekhan, em artigo recente que intitulou «Planeamento e acção humana». Referindo-se ao planeamento em geral, escreve: «O planeamento não constitui um corpo de conhecimento validado, não tem teoria. A sua documentação factual é esparsa e fragmentada, descritiva de experiências particulares que não se podem, correctamente, generalizar. É, por assim dizer, como uma árvore que só tivesse ramos e não possuísse tronco.»[9]

---

[6] L. Althusser, *Pour Marx*, Paris, Maspero, 1965, citado por A. Sedas Nunes, *Questões Preliminares sobre as Ciências Sociais*, G. I. S., 1972. (Sublinhado nosso.)

[7] As refundições e aperfeiçoamentos referem-se a transformações insensíveis e contínuas do objectivo de conhecimento, as quais não põem em causa a respectiva matriz teórica; o corte epistemológico dá lugar à irrupção de nova matriz teórica e tem um efeito de ruptura em relação aos discursos anteriores.

[8] Emprega-se a expressão *discurso* no sentido de discurso científico, isto é, o de um saber sujeito a normas próprias de elaboração e de controlo.

[9] Hasan Ozbekhan, «Planning and Human Action», artigo inserto na obra colectiva editada por Paul Weiss, *Hierarchically Organized Systems in Theory and Practice*, Harper Publishing Co., 1971.

O que Ozbekhan diz da planificação em geral aplica-se, com maioria de razão, à planificação social, conhecimento de formação mais recente, incidente sobre campo potencialmente mais vasto e complexo e dependente do desenvolvimento de teorias gerais de evolução da sociedade e da acção humana, por ora inexistentes.

Mas, se não existe um discurso científico da planificação social, não faltam conjuntos mais ou menos pretensamente articulados de conhecimentos que se prendem com este domínio disciplinar, quer formalmente a ele se liguem, quer não. Estes conjuntos de conhecimentos caracterizam-se pelos seguintes atributos:

Variedade do campo coberto (relações entre os aspectos económicos e sociais do desenvolvimento; problemática do progresso social, bem-estar ou qualidade de vida; certos problemas concretos, como o emprego, a repartição do rendimento, a saúde, a educação ou a segurança social; situações críticas de grupos particulares da população: idosos, migrantes, economicamente débeis, marginais a títulos vários, etc.; fenómenos de estruturas sociais, culturais e políticas em relação com os processos de mudança social e desenvolvimento, etc.).

Diversidade da apreensão que fazem da realidade e consequente variedade das formas de intervenção propostas em relação ao campo coberto (mera transposição da lógica própria da economia para domínios mais vastos da actividade humana, integração nos modelos económicos tradicionais de novas variáveis de expressão não monetária, tentativa de modelização social global).

Diferença, quando não antagonismo, das ideologias que os informam (muito raramente pondo em causa os mecanismos do próprio sistema de organização social ou pretendendo intervir sobre eles; e, mesmo situando-se numa óptica de aperfeiçoamento dos mecanismos de regulação existentes, ora admitindo como um dado o conseguir o equilíbrio do sistema pela planificação, ora pondo em causa a possibilidade de conteúdo real de um tal equilíbrio e definindo a planificação como forma gestionária de tensões e conflitos

O que fica dito afigura-se-me bastante para justificar que se prossiga na interpelação dos discursos existentes. Afinal, quando falamos de planificação social, de que realidade pretendemos aproximar-nos, a que conhecimento nos é possível ter acesso?

Antes de interrogar o discurso convirá, porém, fazer um desvio pela prática da planificação.

1.2 A PLANIFICAÇÃO ENQUANTO PRÁTICA SOCIAL

O recurso à planificação como uma certa forma de regulação da sociedade constitui hoje uma prática corrente na generalidade dos países, ainda que revestindo modalidades muito diferenciadas. Mesmo que nos situemos no conjunto particular dos países capitalistas desenvolvidos, as práticas da planificação, obedecendo embora a um objectivo genérico de regulação do sistema, apresentam características bem distintas. Shonfield retrata com lucidez este fenómeno, sustentando a tese de que o capitalismo

contemporâneo torna necessário o recurso a certa forma de regulação dos mecanismos sociais de produção, função esta que é, porém, realizada por vias muito diferentes, consoante os países. Recordem-se alguns casos concretos.

Na Alemanha Federal, a planificação é assegurada pela banca em estreita ligação com as organizações patronais mais influentes; na Suécia, tem papel privilegiado o departamento responsável pelo mercado de trabalho; na Itália, por certos sectores da indústria e algumas empresas públicas orientadas para o desenvolvimento de determinadas regiões; em França, por um aparelho administrativo implantado *ad hoc*, dotado de regras próprias de funcionamento e actuando mediante um processo de concertação entre diferentes sectores sociais [10].

Em países do tipo dos mencionados, isto é, dotados de economia capitalista e avançados em desenvolvimento tecnológico, a planificação justifica-se — ou, melhor, impõe-se — em virtude da complexidade atingida pelo sistema de organização social e consequente elevado risco de entropia, que é próprio destes sistemas.

Em países em vias de desenvolvimento, a planificação constitui igualmente uma prática largamente seguida, embora fundada em razões diferentes. Nesta segunda categoria de países, a planificação é uma exigência resultante da necessidade de fazer face à penúria dos recursos existentes ou aos obstáculos que bloqueiam o desenvolvimento e cuja superação se não resolve, antes se acentua, pelos mecanismos livres do mercado.

Por último, cabe referir que, para os países de economia centralizada, a planificação é o instrumento principal da realização das decisões tomadas a nível político.

Em síntese, pode, pois, afirmar-se que, desde a primeira experiência de planificação levada a cabo no Japão, no final do último século, passando pelo impulso decisivo do planeamento em curso nas economias centralizadas a partir da experiência soviética de 1917 e percorrendo a multiplicidade de modalidades e conteúdos das expressões capitalistas dos planos, a prática da planificação é um facto que se inscreve na história do século em curso [11].

Perante a prática generalizada da planificação, cabe perguntar qual o lugar reservado ao discurso sobre a planificação.

A observação da formação do conhecimento neste domínio parece conduzir à conclusão de que a elaboração de um saber teórico sobre a planificação acompanhou e, em alguns casos, sucedeu à prática da planificação, mas não a antecedeu. Esta interacção poderá fornecer alguma explicação para o cunho prevalentemente empírico que marca o conhecimento acumulado sobre a planificação e que reflecte, no fundo, as condições genéticas em que o mesmo tem sido produzido.

No levantamento até agora feito acerca da prática da planificação omiti propositadamente qualquer especificação, reservando para o parágrafo seguinte a abordagem da génese da prática da planificação dita *social*.

---

[10] Cf. Shonfield, *Le Capitalisme d'Aujourd'hui*, Gallimard, 1967. Referido por Lucien Nizard no relatório de introdução ao colóquio sobre «Planification e Société», realizado em Uriage, França, Outubro de 1973.

[11] Não significa que em épocas anteriores não tenham surgido outras formas de planificação. Quando o faraó, aconselhado pelo hebreu José, reservava o trigo dos anos bons para os de má colheita, praticava já uma forma rudimentar de planificação. No texto refere-se, porém, um tipo de planificação que visa a regulação do processo de desenvolvimento das sociedades contemporâneas.

1.3 Metamorfoses das práticas e dos discursos de planificação social

Ao contrário do que acontece com a planificação económica, cujos contornos estão razoavelmente definidos, mesmo através da multiplicidade das formas concretas de que se reveste, à planificação social não corresponde, por ora, uma prática precisa. Esta é a convicção de, entre outros, Yves Barel, que, a propósito, escreve: «A planificação social não é, ou não é ainda, uma realidade social, como sucede — com muitas diferenças, segundo os países e os regimes — com a planificação económica. *É antes uma ideologia, ou, mais exactamente, a designação genérica* (e, por isso, enganadora) *de toda uma série de ideologias por vezes muito afastadas ou até em perfeita contradição umas com as outras.*» [12]

Todavia, neste conjunto díspar de objecto teórico e de prática social existe um traço de união — o reconhecimento (se não explícito, ao menos implícito) de que «a planificação económica basta cada vez menos para garantir a regulação dos conjuntos sociais e os proteger contra os riscos de explosão» [13].

A planificação social, enquanto prática de regulação dos sistemas sociais, tem origem nas limitações evidenciadas por essa outra prática mais antiga e de emprego generalizado que é a planificação económica. Forma-se como complemento desta, por sedimentação dos processos ensaiados de regulação dos sistemas e subsistemas cujos mecanismos não são abarcados pela planificação económica.

Na génese da prática — e, indirectamente, no processo de teorização — da planificação social desempenhou um papel importante a noção de *variável residual* ou *factor exógeno* de que se serviram os modelos em que se tem inspirado a planificação económica. Trata-se de uma abstracção de um conjunto de aspectos da realidade, com base na qual se torna possível a construção de modelos simplificados de que o planificador se serve para fundamentar as decisões políticas.

As primeiras tentativas de planificação social, ao nível da prática e da formulação teórica, estão ancoradas na necessidade de prestar atenção às variáveis ditas *residuais* nos modelos de planificação económica, o que sucede a partir do momento em que tais modelos se mostram desajustados da realidade e incapazes de, por si sós, assegurar a desejada regulação e controlo social.

Analogamente, as metamorfoses por que têm passado a prática e os discursos da planificação social seguem, de certo modo, o percurso dos fracassos reconhecidos e das limitações detectadas nas práticas da planificação económica ou vêm ao encontro do «não dito» dos respectivos discursos. Neste caminho, que continua a percorrer-se, merecem destaque alguns marcos mais significativos da heterogeneidade dos discursos actuais de planificação social.

A traços muito largos, e sem a pretensão de seguir uma série de acontecimentos cronologicamente exacta, podem distinguir-se no processo de formação da planificação social os momentos a seguir descritos.

---

[12] G. Yves Barel, *La Reproduction sociale*, Paris, Ed. Anthropos, 1973. (Sublinhado nosso.)

[13] Id., *ibid.*

O reconhecimento das «resistências» ao processo da mudança

Esta temática é característica das primeiras tentativas de generalização dos modelos de crescimento, que serviram para reconstrução e expansão económica dos países capitalistas da Europa no após-guerra, dos países subdesenvolvidos cujos governos foram sensíveis à vontade de aceleração dos respectivos ritmos de crescimento económico. De passagem, terá interesse notar que, subjacente a esta transposição, está o pressuposto ideológico de que o crescimento do «bolo» seria a condição necessária e suficiente para resolver o problema da sua repartição. Em outros termos, a convicção, que se encontra, de resto, expressa nos planos de fomento portugueses, de que o progresso social é decorrente do da economia e que basta atingir níveis elevados de produção para que melhorem, concomitantemente, e sem mais, os padrões de vida dos cidadãos. Tal tese está hoje refutada por copiosas experiências de planificação, consideradas fracassadas a mais de um título. Por ora, fixemo-nos na impossibilidade de atingir as metas de produção estabelecidas, não obstante o cumprimento dos programas de investimento e de outras medidas de política directamente concernentes ao crescimento da economia. O fracasso, neste caso, levou ao reconhecimento de que, para além dos fins económicos do crescimento, existem, principalmente em sociedades mais subdesenvolvidas, blocagens de outro tipo. Os homens, como as instituições, não se adaptam instantaneamente à mudança que a inovação tecnológica ou a organização da produção impõem. Existem nos indivíduos e grupos sociais motivações profundas, atitudes, comportamentos, valores, que desempenham um papel estratégico no processo de transformação e modernização das respectivas sociedades. Ignorar este dado do real, ou tratá-lo como mera variável residual, é condenar ao malogro a experiência planificadora que assim proceda [14].

O reconhecimento de tais limites abriu caminho aos primeiros encontros (confronto) entre economistas, sociólogos, antropólogos, psicólogos sociais e outros cientistas e deu origem às primeiras teorizações sobre a interdependência entre factores económicos e factores sociais [15].

Ao nível da prática, a planificação social nesta fase aparece confundida com os programas de educação de base, desenvolvimento comunitário, extensão agrícola, saúde pública.

Um pressuposto ideológico importante, que convém explicitar, é o de que, ao processo de modernização considerado se afecta um valor positivo que faz admitir como desejável a aquisição por parte dos cidadãos de «uma racionalização superior que habilita os indivíduos a gerir melhor os seus interesses reais» [16].

---

[14] A noção de «investimento institucional» proposta por M. Crozier é significativa do alcance desta óptica, mesmo no caso dos países desenvolvidos, onde, finalmente, persistem também problemas de adaptação à mudança. Ainda recentemente, Michel Crozier defendia que a França deveria dar prioridade ao «investimento institucional» que visaria proporcionar uma maior capacidade colectiva mediante a promoção de uma nova educação, descentralização política, ruptura das grandes organizações, etc. Cfr. Michel Crozier, *La Société bloquée*, Paris, Ed. du Seuil, 1970.

[15] A este propósito consultar-se-ão com proveito os trabalhos do Instituto de Investigação para o Desenvolvimento Social, criado pelas Nações Unidas em Genebra, e, em especial, a brochura de Jean Drenowski *Les Facteurs économiques et sociaux du Développement*, Genebra, IRNUDS, 1966.

[16] Cfr. B. Jobert e B. Revesz, *Représentation sociale et Planification*, Grenobla, Ed. du C. E. R. A. T., 1972.

A valorização do «capital humano»

À representação «negativa» dos factores sociais, como freios ou resistências ao desenvolvimento, sucede uma representação «positiva», que consiste em considerar o factor humano enquanto recurso de produção. Daqui nasce uma problemática nova posta à planificação: a racionalização dos investimentos de valorização do «capital humano». A esta luz são definidas políticas e programas de acção tendentes a melhorar o nível de instrução e de saúde das populações como meios do crescimento económico. Fala-se em «investimento» para significar que tais medidas e programas de acção deverão assegurar a rendibilidade dos gastos com eles efectuados. Fala-se em «capital humano» para mostrar a dimensão de «factor produtivo» do elemento humano e representar as suas leis de acumulação e depreciação.

É manifestamente uma transposição analógica de conceitos e normas económicas para um domínio radicalmente diverso, a qual comporta inevitáveis limitações [17]. Jobert e Revesz têm razão em salientar, não sem ironia, que, em relação ao «capital humano», «a poupança não dá lugar a qualquer taxa de juro e a despesa parece ser o melhor modo de acumulação [...]» [18].

As consequências «sociais» do crescimento económico: problemas sociais, marginalização

Como já se referiu, o pressuposto ideológico de que o crescimento da produção arrastaria consigo o progresso e a coesão do sistema social total foi desmentido pelos factos. Em todos os países que conheceram o crescimento económico, não só continuaram a existir fenómenos de marginalização social, como não raro surgiram problemas sociais novos em relação com o próprio processo de crescimento económico.

Os relatórios das Nações Unidas sobre a situação social no mundo, que desde 1952 têm vindo a ser regularmente publicados, reflectem com clareza a natureza e a amplitude destes problemas sociais que acompanham o desenvolvimento e, indirectamente, revelam a evolução que, ao longo destes anos, se vem operando na apreensão das questões sociais [19].

Também no interior de vários países se realizaram estudos de índole diversa consagrados à determinação das consequências sociais do desenvolvimento e à análise dos problemas sociais e dos fenómenos de marginalização.

Cita-se em nota a longa lista elaborada por Hasan Ozbekhan dos «problemas críticos contínuos» [20]. Referidos embora à sociedade americana, o inventário feito pelo Prof. H. Ozbekhan apresenta indiscutíveis pontos em comum com levantamentos similares feitos em outros países e vale como enumeração exemplificativa [21].

---

[17] Esta transposição é, aliás, afirmada explicitamente. Pense-se, por exemplo, nos livros e artigos consagrados ao título *Economia dos Recursos Humanos* e na introdução de disciplinas com idêntica ou similar designação em vários cursos universitários.

[18] Cfr. B. Jobert e B. Revesz, *op. cit.*

[19] Cfr. O. N. U., *Rapport sur la Situation sociale dans le Monde.* Encontram-se editados os seguintes volumes: 1952, 1957, 1961 e 1970.

[20] Cfr. Hasan Ozbekhan, «Toward a general theory of planning», in O. C. D. E., *Perspectives of Planning,* Paris, 1969.

[21] Ozbekhan identifica como «problemas críticos contínuos» os seguintes: a pobreza generalizada no meio da abundância; a discriminação entre minorias;

O enfoque posto nos problemas sociais, que persistem com o crescimento económico ou dele emergem, deu lugar a um tipo de planificação social perspectivada pela necessidade de prevenir ou solucionar os problemas detectados ou, pelo menos, de os controlar, mantendo-os dentro de certos limites, considerados suportáveis pelo sistema de relação de forças sociais existentes.

Ainda, neste caso, a planificação social surge como complemento da planificação económica e para colmatar as suas brechas. Com este enfoque se prendem as tentativas de integração, ao nível do conhecimento e dos programas de acção, entre os aspectos económicos e sociais de um mesmo problema.

A repartição do rendimento e das vantagens sociais

No processo de formação da planificação social merece lugar de destaque a problemática da repartição do rendimento e das vantagens sociais e a da sua componente associada, o emprego.

A ênfase posta nesta área de questões decorre da incapacidade provada pelos mecanismos económicos dos sistemas capitalistas de, por si próprios, assegurarem a distribuição da produção e da riqueza em termos compatíveis com a sobrevivência do próprio sistema. A entropia emergente do sistema, a partir de certos limiares de desigualdade, exige o recurso a práticas reguladoras autónomas.

A planificação social viu-se chamada a equacionar e a enfrentar a problemática da repartição do rendimento, mas ficou sobretudo ao nível das manifestações de desigualdade, desembocando em práticas correctivas — assistência e segurança social, equipamentos colectivos e serviços sociais.

A insuficiência com que funcionam os mecanismos de emprego, nomeadamente no que se refere à mobilidade profissional e à fixação dos salários, impôs, por seu turno, a partir de certa altura, políticas activas de mão-de-obra, o que constitui outra das metamorfoses da planificação social.

A expansão das despesas públicas nos sectores sociais

A atenção reservada pelos governos aos aspectos sociais deu lugar à ampliação das funções da administração pública em matéria de intervenção «social». Em quase todos os países se assistiu à criação ou ao incremento de ministérios e órgãos administrativos consagrados à saúde, à educação, à habitação, à segurança social, ao trabalho, à população e à família, aos tempos livres, etc.

---

medidas de ajuda social desadaptadas: cuidados médicos insuficientes; fome e subalimentação; educação precária; habitação deficiente; transportes insuficientes; desenvolvimento urbano incoerente; declínio dos centros das cidades (tugúrios); poluição do meio ambiente; insuficiente domínio da criminalidade; fracos meios para fazer cumprir a lei; carácter arcaico das medidas correctivas; aviltamento da natureza; insuficientes possibilidades de tempo livre; discriminação contra as pessoas idosas; delapidação dos recursos naturais; falta de controlo do crescimento demográfico; repartição desequilibrada da população; arcaísmo do sistema de trocas mundiais; subemprego; insatisfação social crescente; polarização do poder militar; insuficiente participação nas decisões públicas; insuficiente compreensão dos problemas críticos contínuos; inadequada concepção da ordem mundial; insuficiente autoridade das organizações internacionais.

Um indicador significativo da expansão verificada será o da comparação das despesas públicas nos «sectores sociais» em relação à despesa pública total para um conjunto de países em dois períodos diferentes.

O vertiginoso crescimento das despesas públicas tornou necessário o recurso a normas de racionalização das decisões — planeamento e gestão corrente — científica e tecnicamente fundamentadas, em substituição do empirismo ditado pela oportunidade política do momento. Para tal, as administrações viram-se obrigadas a modernizar os seus quadros e a recorrer cada vez mais a pessoal tecnicamente qualificado, o que, por seu turno, constitui um factor reforçante da tendência esboçada.

A este propósito cabe mencionar o acolhimento dado pelos sectores administrativos do «social» a certas técnicas de planeamento e gestão, nomeadamente à análise de custos-benefícios e ao PPBS (Planning Programming, Budgeting System).

A planificação social conhece, por esta via, uma nova sedimentação, sendo assimilada ao conjunto das práticas de planificação que vão tendo corpo nos diferentes departamentos da administração pública que se ocupam dos sectores não directamente produtivos.

A crítica da prioridade do crescimento económico

As críticas ao crescimento económico como finalidade prioritária dos planos de desenvolvimento são hoje abundantes e provêm de quadrantes ideológicos e políticos muito diversos e até, sob certos pontos, antagónicos[22].

À crítica geral não escapa igualmente o indicador comummente utilizado para representar a evolução do crescimento[23].

O PNB, como medida do desenvolvimento, é rejeitado, e apontam-se para tal, pelo menos, as razões seguintes:

É um valor agregado que não discrimina adequadamente as diferentes parcelas que o compõem; é independente da natureza dos bens produzidos.

É um valor monetário, sujeito, por isso, a ignorar e a deturpar aspectos que não sejam — ou o sejam insuficientemente — reflectidos em termos monetários.

É um valor médio que, como tal, esconde as assimetrias entre os diferentes estratos sociais.

Despreza os efeitos externos (poluição).

No conjunto das críticas efectuadas têm-se por particularmente significativos os seguintes contributos:

Os trabalhos impulsionados pela administração pública americana, a partir do Governo de John Kennedy, os quais estão na origem

[22] A recente crise de energia, precipitada pelo jogo da guerra do petróleo, vem dar a esta questão uma acuidade, se possível, mais aguda e ilustra o ponto de vista referido no texto.

[23] A crítica específica que é dirigida ao PNB como medida do desenvolvimento e variável a partir da qual se formulam os objectivos de alguns planos de desenvolvimento deve completar-se com a crítica dirigida aos sistemas de contabilidade nacional, em geral, fundados nas noções de produto, rendimento e despesa, os quais são conceitos e instrumentos de medida que deixam escapar aspectos importantes da realidade social e — o que é pior ainda — dão da realidade leituras erradas, acientíficas e marcadamente ideológicas.

de um movimento, ainda actual, de pesquisa de indicadores sociais e relatórios sociais. A estes trabalhos se ligam os nomes de Bertram Gross [24], Daniel Bell [25], Biderman [26], E Sheldom e W. Moore [27] e outros.

Os trabalhos de investigação efectuados ao nível universitário.

A orientação seguida pelo Instituto de Investigação das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social, que funciona em Genebra, desde 1964.

A formulação dos objectivos de alguns planos de desenvolvimento recentemente elaborados. Citem-se, a título de exemplo, o sexto plano francês e o último plano belga.

Os relatórios do M. I. T. e do Clube de Roma e toda a literatura que se lhes seguiu.

Perante esta nova problemática, que emerge da crítica do crescimento económico como finalidade do desenvolvimento, a planificação social, enquanto prática social, conhecerá novas metamorfoses ou atingirá o seu termo?

1.4 Condições actuais da produção dos discursos de planificação social

Quando se compulsa a bibliografia existente acerca da planificação social, verifica-se que um número elevado de obras têm por autores planificadores ou políticos e dimanam de departamentos responsáveis pela prática da planificação; são mais raras as produções das instâncias universitárias e de investigação e que provêm de cientistas sociais. A prática da planificação social influencia, assim, por duas vias os discursos de planificação social existentes: fornece-lhes a matéria-prima de observação e proporciona-lhes o quadro de produção (pessoas, recursos financeiros, arsenal burocrático) das elaborações teóricas.

O confronto dos discursos das duas proveniências não se tem revelado fácil. Para os planificadores, políticos e outros homens de acção, o discurso produzido pelos cientistas sociais apresenta-se hermético em conceitos e vocabulário utilizados, situa-se a um nível de abstracção que não oferece ainda adequadas passagens à prática. Por seu turno, os cientistas sociais desinteressam-se dos discursos emergentes de uma reflexão mais imediata sobre a prática, os quais reputam meramente descritivos, não explicativos, não rigorosos e grosseiramente pragmáticos [28].

Assiste-se, deste modo, e na situação presente, a um fosso de preocupações, interesses e visões que não facilitam o caminho em ordem à

---

[24] B. Gross «Social goals and indicators for American Society», in *The Annals*, 371 e 373, Maio e Setembro de 1967.

[25] D. Bell, «The idea of a social report», in *The Public Interest*, 1969.

[26] Biderman, «Social indicators and goals», *in* Bauer (ed.), *Social Indicators*, M. I. T., 1972 (4.ª ed.).

[27] E. Scheldon e W. Moore, *Indicators for Social Challenge: Concepts and Measurement*, N. Y., Russel Sage Foundation, 1968.

[28] A este propósito revelou-se muito interessante (se fecunda, o futuro o dirá) a iniciativa tomada pela Universidade de Ciências Sociais de Grenobla de promover, em colaboração com o comissariado-geral do plano francês, um colóquio cujo objectivo foi precisamente o de proporcionar um confronto entre cientistas, planificadores e políticos perante a apreciação crítica da experiência de planificação francesa. Cfr. colóquio sobre «Planification et Société», Uriage, França, Outubro de 1973.

elaboração de um discurso científico de planificação, ou seja, um processo de conhecimento capaz de explicar a realidade social na sua evolução e de justificar formas autónomas de intervenção, construído com pertinente rigor de método. Esta dificuldade é agravada pelo facto de a informação necessária ao trabalho de teorização não só ser escassa, mas também ser produzida tendo por base as necessidades reconhecidas pela prática da planificação. Os cientistas, na presente situação, vêem-se limitados à exploração dos dados difundidos pelos sistemas estatísticos nacionais [29].

Esboçado o quadro geral em que, presentemente, parece inscrever-se a planificação social, enquanto disciplina teórica e prática social, caberá levar a análise mais longe, cuidando de saber as razões que, eventualmente, possam explicar a situação detectada.

Para a análise da prática da planificação oferecem-se vários enfoques, que alguns tomam como exclusivos, mas que são, em nosso entender, complementares, o que não quer dizer igualmente ajustados à compreensão da realidade:

- O enfoque *institucionalista,* que leva a privilegiar como variáveis explicativas os sujeitos intervenientes na planificação, as atitudes e comportamentos que tomam, os valores em que se inspiram, os papéis ou funções que desempenham.
- O enfoque *funcionalista* que faz assentar o modelo explicativo que propõe numa concepção orgânica da sociedade orientada por objectivos ou finalidades últimas predeterminadas, às quais o todo social se ordena, sendo a planificação um instrumento criado para a consecução desses objectivos finais.
- O enfoque *dialéctico,* cuja via explicativa tem por base o reconhecimento de tensões e conflitos que emergem das contradições específicas das formações sociais que não superaram a divisão e a luta de classes e a consequente necessidade de regulação dessas tensões e conflitos a um nível compatível com a sobrevivência da respectiva formação social.

Teria cabimento desenvolver cada um destes enfoques, mas afigurou-se-me mais fecundo, em ordem à interpretação dos discursos de planificação existentes, abordar o problema pelo vector da epistemologia, ou seja, pela crítica do conhecimento produzido. Fazemo-lo, seguidamente, a partir do esquema teórico proposto por Michel Foucault, o qual seguiremos muito de perto [30].

2. A «ORDEM» DOS DISCURSOS DE PLANIFICAÇÃO SOCIAL

Coube a Michel Foucault o mérito de traçar, com notável rigor, as leis a que obedece a produção do discurso [31].

---

[29] De notar que de idêntica limitação sofrem os grupos políticos que pretendam basear as respectivas acções em conceitos e categorias teóricas diferentes daqueles que servem de suporte à contabilidade nacional e ao sistema estatístico em geral.

[30] Outros instrumentos teóricos poderiam ser relevantes para o problema em causa. Pensamos, por exemplo, no conceito de «consciência possível» de Goldman, no conceito de «matriz teórica», na análise sistémica da elaboração científica como produto e organização da produção desse produto.

[31] No contexto do pensamento de Foucault, o «discurso» é o discurso científico, por oposição ao discurso ideológico, místico, profético ou outro.

Na lição proferida aquando da sua entrada no Collège de France, em 2 de Dezembro de 1970, Foucault esclarece: «Em toda a sociedade, a produção do discurso é, ao mesmo tempo, controlada, seleccionada, organizada e redistribuída por um certo número de processos que têm por função conjurar-lhe os poderes e os perigos, dominar o acontecimento aleatório, fugir à pesada e temida materialidade dos factos.» [32]

Os discursos sobre a planificação social constituem uma excelente exemplificação desta afirmação de Foucault; o desenvolvimento desta hipótese, nos termos em que o faz o autor da «ordem do discurso», constitui, por seu turno, uma grelha de análise crítica que se revelará heuristicamente fecunda em ordem à interpretação dos discursos existentes sobre a planificação social. É o que tentaremos mostrar em seguida, aproveitando da axiomática de Foucault os elementos pertinentes a este discurso específico que é a planificação social.

2.1 Os sistemas de exclusão

Todo o discurso é passível de uma dupla leitura: a do seu conteúdo explícito e a da sua revelação implícita. Discursos há cujo mérito principal não consiste naquilo que dizem, mas nos lapsos que revelam e que se mostram plenos de significação.

Para Foucault, o discurso é marcado por um «sistema de exclusão». O discurso não diz o tudo da realidade, mas oferece uma parcela, um aspecto. Existe uma «ordem do discurso, como existe uma ordem para circular nas ruas, para regular os impostos, para estabelecer a convivência social. E, assim sendo, conhecer a ordem que preside ao discurso — na sua elaboração, difusão, apropriação — constitui uma condição prévia e fundamental a todo o conhecimento, mormente quando este se apresenta incipientemente constituído.

Não abordaremos exaustivamente os sistemas de exclusão do discurso identificados por Foucault, mas, de entre eles, seleccionaremos aqueles cujas implicações nos discursos de planificação social se afiguram mais decisivas:

O interdito «político» do conteúdo do discurso.
O «ritual da circunstância» em que o discurso é produzido e circula.
O crivo introduzido pelo sujeito que produz o discurso.
A vontade de verdade [33].

O interdito «político»

Os discursos de planificação social apresentam-se, antes de mais, marcados pelo tabu político.

Quer o tenhamos alguma vez consciencializado, quer não, todos nos podemos aperceber de que, por uma intuição qualquer, sabemos bem que podemos falar de certas coisas, mas não de outras. Podemos, por exemplo, explicar e defender a necessidade de regular, harmonizar, tornar coerente, disciplinar, humanizar os mecanismos que estruturam a sociedade e lhe

---

[32] Cfr. M. Foucault, *op. cit.*

[33] Importa ressalvar que, em relação a estes dois últimos sistemas de exclusão, lhes damos um sentido ligeiramente diferente daquele em que são utilizados por Foucault.

impõem certa forma de evolução, mas encontramo-nos incomparavelmente mais limitados quando se trata de pôr em causa esses mesmos mecanismos, admitir a sua substituição radical, imaginar e propor uma sociedade inteiramente outra.

A ciência «oficial» [34], qualquer que seja o sistema político em que se produza, encontra como primeira limitação esta de não pôr em causa radicalmente o existente, ao nível da observação feita sobre o real ou do conhecimento explicativo da realidade [35]. A esta luz não causará surpresa que os discursos de planificação social considerem esta como uma forma de regulação da sociedade existente, e não como produção de novas relações sociais. É por igual demonstrativo que os discursos de proveniência americana se orientem no sentido da problemática da correcção do sistema, admitindo que a sociedade caminha para uma espécie de equilíbrio e auto-regulação; em contrapartida, os discursos marxistas dirigidos às sociedades capitalistas vêem na planificação social um papel de gestão das tensões e conflitos sociais produzidos pelas contradições internas inerentes ao próprio sistema capitalista.

Os silêncios dos discursos existentes no que se refere à resolução ou superação das contradições internas são igualmente denunciadores do interdito político que a eles preside, como é significativa a análise em pormenor das metamorfoses por que têm passado os discursos (e as práticas) da planificação social a que atrás fizemos referência. É que, embora persistente como elemento de ordem do discurso, o tabu político reveste formas distintas, consoante as situações; o que hoje constitui interdito político pode deixar de o ser amanhã, quando a relação das forças sociais tiver sofrido alteração: o que ontem constituía tabu pode hoje assumir características de conteúdo imperativo do discurso.

O «ritual da circunstância»

As circunstâncias em que o discurso é produzido e circula constituem um outro sistema de exclusão. É ainda o bom senso que nos leva a discernir que há coisas que podemos dizer numa sala de aula ou num centro de investigação, mas que não diremos num serviço público ou nos escritórios de uma empresa; escrevemos certas coisas num ponto de exame, mas não as exporíamos num relatório de balanço de uma sociedade ou numa nota informativa dirigida a um ministro; usamos uma certa linguagem num panfleto, outra num *meeting*, outra num discurso formal, ainda que seja nossa intenção transmitir a mesma «verdade». Esta a observação que nos leva a concordar com Foucault a propósito do papel importante que desempenham as circunstâncias em que o discurso é produzido relativamente ao sistema de exclusão que o demarca.

No que se refere à planificação social, esta observação é especialmente relevante. Por um lado, os discursos sobre a planificação social são, em

[34] Por ciência «oficial» entende-se a que circula nas estruturas da investigação e de ensino e constitui objecto de consenso por parte do aparelho institucional da ciência que vela pelas fronteiras do «verdadeiro» e do «falso».

[35] Galileu ou Copérnico são exemplos conhecidos no domínio das ciências naturais; mas o seu caso não pertence exclusivamente ao passado. Não foram a cibernética ou a psiquiatria rejeitadas em bloco pela ciência soviética «oficial» e depois reabilitadas? Não continuam a persistir como ideologias certas proposições no entanto objectivamente invalidadas por rupturas introduzidas num dado ramo do conhecimento científico, como são, por exemplo, as teorias do «consenso social»?

grande parte, produzidos em departamentos administrativos por onde corre a prática da planificação, os quais são conduzidos pela sua lógica, própria a privilegiar determinadas questões em vez de outras, e bem assim a adoptar posições mais defensivas que críticas concernentes a aspectos que merecem o seu interesse particular. Uma nota saliente, que é reflexo desta situação, é o facto de serem mais abundantes (não está em causa a sua apreciação qualitativa) os trabalhos feitos sobre os domínios cobertos por sectores administrativos específicos já existentes do que os relativos a temáticas não cobertas por nenhum órgão particular da administração [36].

Certas instâncias internacionais, como a Organização das Nações Unidas e as suas agências especializadas, a O. C. D. E. e, mais recentemente, a C. E. E., que igualmente se têm debruçado sobre a planificação social, são, por seu turno, igualmente responsáveis por certos tipos de exclusão que presentemente marcam os discursos de planificação social.

O ritual da circunstância como sistema de exclusão do discurso levará a que, em face de um discurso concreto de planificação social, se justifique uma série de interrogações preliminares:

Em que instâncias um dado discurso foi produzido?

Que características apresenta a instância em que o discurso é produzido no que se refere ao seu conteúdo prevalentemente científico ou técnico, condições de autonomia ou dependência, leis de produção a que obedece?

Que outras circunstâncias especiais marcam a produção do discurso (a natureza do suporte material utilizado — relatório técnico, documento de base para uma decisão política, nota de reflexão sobre uma dada prática, etc.)?

O crivo do sujeito «discursante»

Para além do interdito político e dos limites traçados pelo ritual da circunstância, o discurso é marcado também pelo sistema de exclusão inerente ao autor — os seus interesses pessoais de momento, a profissão que desempenha, o seu lugar na hierarquia profissional, social ou política, a sua formação de base, a posição de classe social que assume.

No que se refere aos discursos de planificação social, muita da variedade existente e das lacunas detectadas encontram a sua justificação numa tipologia de autores, segundo os critérios atrás exemplificados.

Pondo de lado os interesses pessoais dos autores, só identificáveis caso a caso, e a classe social a que pertencem, esta perceptível pelo próprio fio condutor do conteúdo do discurso, pode revelar-se útil na análise dos discursos de planificação social distinguir:

a) Os discursos produzidos pelos cientistas sociais dos que são elaborados por técnicos de planificação ou por políticos;

---

[36] A propósito do sexto plano francês, Jacques Fournier chama a atenção para o facto de terem ficado fora do debate da planificação questões como a posição dos trabalhadores estrangeiros na sociedade francesa, o aborto, a participação e autogestão ao nível da empresa, quando é certo tratar-se de questões importantes e actualmente bem vivas na opinião pública francesa. Cfr. J. Fournier, *Quelques Réfléxions sur la Planification sociale et Contradictions sociales à partir de l'Expérience du VI^e Plan*, comunicação apresentada ao colóquio sobre «La Planification dans la Société française», Uriage, Outubro de 1973.

b) Os discursos produzidos pelos economistas dos que dimanam de outros cientistas sociais;
c) Os discursos de autores de diferente mundividência e experiência social distinta [37].

A vontade de verdade

É frequente encontrar nos discursos sobre planificação social dois tipos de advertências tendentes a servir de escusa às imperfeições do discurso. Referimo-nos, em primeiro lugar, ao argumento da complexidade do real e consequente dificuldade da sua apreensão global, fundamento, por seu turno, de uma planificação condicionada. A impossibilidade da quantificação de certos aspectos da realidade societal constitui o outro argumento invocado como justificação das imperfeições da planificação social (conhecimento teórico e prática social) no estádio actual. Não faltam, a este propósito, os paralelismos estabelecidos entre a planificação social e a planificação económica e, neste cotejo, é evidenciado o privilégio da segunda, que se dirige a um objecto bem determinado, passível de quantificação graças à unidade monetária.

Trata-se de um caso típico de manifestação da «vontade de verdade». A modelização e a quantificação representam o critério adoptado para distinguir o «verdadeiro» e o «falso» e, por essa via, marcam uma ordem ao discurso. No caso da planificação social, esta «ordem» pode manifestar-se num sistema de exclusão que funciona em dois níveis:

a) O da rejeição do discurso de certos aspectos da realidade que, na actual fase do conhecimento, não são susceptíveis de quantificação ou integração como parâmetros dos modelos sociais;
b) O do viés de uma modelização ou quantificação «forçada», e portanto inadequada ao real que pretende representar.

Certos trabalhos produzidos no domínio dos indicadores sociais podem considerar-se uma exemplificação convincente do que acabámos de referir [38].

É igualmente sintomático da força da «vontade de verdade» o facto de, não obstante a pertinácia das críticas dirigidas ao PNB como indicador do desenvolvimento, se continuar a recorrer a este indicador e a fazer basear sobre ele opções políticas fundamentais relativamente à evolução das sociedades. Uma vez mais, estamos perante um caso de segurança do número, convertido em «critério da verdade».

2.2 Apropriação e acessibilidade

Foucault refere entre os elementos de «rarefacção» do discurso a acessibilidade [39].

---

[37] Nem sempre o facto de ter nascido num determinado país e ter vivido a sua história é, por si só, garantia da adequação do discurso a uma mundividência particular, pois que os fenómenos de limitação e importação da ciência são correntes.

[38] Recorde-se, por exemplo, o conceito de «felicidade nacional bruta», construído por analogia com o produto nacional bruto, como um expediente aberrante de certa «vontade de verdade» que vê na quantificação um critério privilegiado do conhecimento.

[39] Neste contexto não nos referiremos ao «comentário» sobre o discurso, nem ao papel do autor como núcleo estruturante do discurso, por se nos afigurar de menor pertinência no caso específico dos discursos de planificação social.

Já anteriormente apontámos que o fosso estabelecido entre os discursos de proveniência científica e os de origem pragmática constitui um embargo a um avanço objectivo no conhecimento. Podemos apontá-lo como uma modalidade de rarefacção dos discursos de planificação social. Isto, porém, encontra-se fortemente agravado pelo facto de os mesmos discursos serem elaborados à margem da participação dos verdadeiros interessados — as populações e suas formações sociais, que não chegam a exprimir as suas necessidades e aspirações e menos ainda a revelar os seus conflitos e tensões. Há ausências nos discursos da planificação social que só encontram justificação nas restrições que decorrem da não acessibilidade a esses discursos por parte das classes trabalhadoras. Pense-se, por exemplo, na problemática da organização e das formas de luta dos trabalhadores em ordem à defesa dos seus interesses perante os grupos dominantes dos sistemas capitalistas ou o aparelho burocrático dos estados totalitários.

Por seu turno, a apropriação social do discurso constitui também um elemento componente da ordem que ao mesmo preside. Com a planificação social, a situação parece evidente. Haja em vista a apropriação feita pelos diferentes tipos de órgãos de planeamento e regimes políticos e as marcas que tal apropriação têm deixado no discurso.

A apropriação pelo sistema pedagógico é menos notória. Não são muitos os casos em que a planificação social constitui uma disciplina autónoma de nível universitário, mas tal prática parece ganhar certa generalização. Ora o facto de existir — ou não — um ensino «oficial» sobre um dado ramo de conhecimento e as condições em que o mesmo é ministrado constituem um elemento de apropriação do discurso que se fará sentir no processo de produção desse conhecimento [40].

2.3 Fronteiras disciplinares

A planificação social nasceu e tem-se desenvolvido à sombra da planificação económica e por tentativas, que se sucedem no tempo, para fazer face às lacunas da planificação económica que se vão tornando evidentes. É assim que, progressivamente, a planificação social se tem ocupado da interdependência dos factores económicos e sociais do desenvolvimento, das consequências sociais do crescimento económico, das resistências socioculturais à mudança, da valorização dos investimentos humanos, etc.

O facto acima referido marca a planificação social à nascença com uma cisão arbitrária entre o «económico» e o «social», cisão esta que não encontra equivalente no real concreto, que sempre se apresenta como um todo unitário.

É de salientar um ou outro esforço para levantar esta ambiguidade; tal é o contributo dado pelos trabalhos dimanados do Instituto de Investigação das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social e em particular pelos estudos apresentados por Jean Drewnowski [41].

---

[40] Compare-se esta afirmação com a tese genérica defendida por Michel Foucault: «Todo o sistema de educação é uma maneira política de manter ou de modificar a apropriação dos discursos, com os saberes e os poderes que trazem consigo.» Cfr. *L'Ordre du Discours*, já citada.

[41] Cfr. Jean Drewnowski, *op. cit.*

Por outro lado, cabe assinalar que, podendo embora ter origem em contextos disciplinares diversos, a maioria das obras consagradas à planificação social relevam fundamentalmente das categorias e normas próprias da ciência económica e reflectem um esforço de transposição das teorias e métodos de análise da economia para os campos por que a planificação social se interessa.

Só muito recentemente começam a aparecer tentativas de modelização construídas fora dos muros da economia; ainda é cedo para avaliar o impacte que tais contributos poderão vir a ter na formação dos discursos de planificação social [42]. Mas o que desde já se impõe relativamente à apreciação dos discursos existentes é uma análise crítica sensibilizada às transposições analógicas de conceitos, teorias e métodos da ciência económica para a planificação social e consequente esforço de discernimento dos limites introduzidos no discurso por essa via.

[42] A título exemplificativo cite-se, uma vez mais, Yves Barel, *op. cit.*