

CONSIDERAÇÕES SOBRE O MITO DO PLANEJAMENTO¹

JOSÉ MURILO PHILIGRET DE OLIVEIRA BAPTISTA*
LARA SOUSA MATOS†

Resumo

Diante das demandas diversas apresentadas por uma sociedade complexa e, no caso da Bahia, historicamente desigual e excludente, a função do planejamento das intervenções do governo estadual assume extrema relevância. No entanto, apesar de a profícua produção de documentos oficiais, ações institucionais, setoriais e regionais não promovem significativas mudanças com a consequente e desejável melhoria na qualidade de vida da população. A partir desta questão, apresenta-se neste trabalho a discussão do Planejamento como mito. Embora o texto mencione a possibilidade de distintas perspectivas, a análise foi realizada sob o quadro teórico proposto por Roland Barthes, que o define como sistema semiológico. O Planejamento, ao tempo que constata a realidade (principalmente suas características que podem ser quantificáveis), omite a história e despolitiza os procedimentos adotados e propostos, contribuindo para reforçar a alienação da sociedade com respeito aos marcos estruturantes da realidade social.

Palavras-chave: Economia; Planejamento; Planejamento como mito; Políticas públicas; Indicadores sociais; Bahia.

Abstract

In the face of the diverse demands of a complex society and, in Bahia's case, historically unequal and excluding, the planning function of the state government interventions becomes extremely relevant. However, despite the profitable production of official documents, institutional, sectoral and regional actions do not promote significant changes causing the consequent and desirable improvement of the population life quality. Accordingg of these facts, this paper presents the discussion of Planning as a myth. Although the text mentions the possibility of different perspectives, the analysis was carried out under the theoretical framework proposed by Roland Barthes, who defines it as a semiological system. Planning, while observing reality (mainly its characteristics that can be quantifiable), omits the history and depoliticizes the adopted proposed procedures, contributing to reinforce the alienation of society in respect to the structuring pillars of social reality.

Keywords: Economy; Planning; Planning as a myth; Public policies; Social indicators; Bahia.

¹ Este ensaio tem por base o terceiro capítulo da tese *O mito do planejamento na Bahia: padrão de intervenção governamental no campo social (2000-2014)*, defendida por José Murilo Philigret, em 30 de março de 2016, na EA/Ufba.

* <josemurilopbaptista@hotmail.com>.

† <lara_andrade@hotmail.com>.

I. O Planejamento sob a óptica da Administração Política

Nossa análise do processo de planejamento governamental tem por base a perspectiva da *Administração Política*, que visa compreender a gestão das relações sociais (Santos, 2009) e, para tanto, analisa o Estado como integrante do contexto sócio-político-econômico, cabendo-lhe estabelecer e garantir os marcos institucionais nos quais tais relações serão efetivadas.

Consideramos que o Estado atue como gestor. Deveria cumprir a incumbência de conceber e escolher os padrões de administração mais adequados para gerir o processo de relações sociais (produção, circulação e distribuição) e atender a demandas estabelecidas por partidos políticos e/ou grupos de pressão, reavaliando-se “constantemente para poder ajustar o modelo ideal de desenvolvimento às aspirações da sociedade” (Santos & Ribeiro, 1993, p. 106). No entanto, no cotidiano das práticas públicas, esta racionalidade republicana não se evidencia e o Estado promove uma gestão sem planejamento e sectariamente dominada por interesses particulares. Basta perceber a ausência de uma concepção de desenvolvimento que aglutine suas iniciativas e a divisão das secretarias e demais órgãos públicos entre partidos diversos.

O Estado é, também, executor, como empreendedor relevante nos marcos do processo de reprodução capitalista, intervindo significativamente sobre os componentes da oferta e demanda agregadas do sistema. Segundo os professores Santos & Ribeiro,

À medida que as sociedades vão-se tornando mais complexas, passam a exigir do Estado formas ampliadas e sofisticadas de regulamentação, controles e instrumentos de sustentação da base produtiva; de igual modo, a ação estatal multissetorializada passa a ser importante elemento impulsionador e dinamizador do sistema econômico (1993, p. 108).

Os governos de cada país (ou unidade federada), em cada período, propõem e, às vezes, seguem agendas de intervenções (criação e manutenção de infraestrutura econômica e social, produção e oferta de bens básicos, insumos industriais e serviços sociais) e estabelecem mecanismos de regulação (mecanismos de administração dos circuitos financeiros e de correção de

contratos, além de leis salariais e de direitos trabalhistas). Seus procedimentos têm por base articulações políticas, alianças e acordos estabelecidos com representantes de grupos sociais e de pressão que, por motivos diversos, conquistam poder político. Este arsenal de possibilidades deveria ser posto à disposição da mediação entre as classes e interesses diferentes ou mesmo conflitantes, com o intuito de “garantir certo nível de bem-estar, expresso nas garantias plenas da materialidade” (Santos, 2009, p. 37) para toda a população. Cabe lembrar, todavia, os laços econômicos entre agentes privados e públicos, bem como as ações das grandes corporações multinacionais nos espaços nacional e subnacional. Tais relações acabam por direcionar os princípios, valores e interesses políticos envolvidos na intervenção (ou na falta de ações) e na regulamentação do Estado em determinados setores, traduzidas — a intervenção e regulamentação — ou não, nos documentos oficiais.

No enfoque da Administração Política as políticas, programas e projetos do governo são relevantes, pois, ao sinalizar áreas prioritárias para a alocação dos recursos públicos, consubstanciam, em intensidade distinta, tanto a lógica da reprodução do capital quanto o atendimento aos pleitos e interesses de grupos sociais diferenciados, também buscando a legitimidade do aparelho governamental no contexto da sociedade do qual faz parte. Assim sendo, as peças de planejamento, sendo as orçamentárias (e sua execução) componentes deste conjunto, constituem um dos *loci* da disputa política.²

Este texto pretende destacar a discussão sobre o planejamento como um sistema mítico e seu uso contínuo como instrumento da intervenção governamental, ainda que os seus resultados sejam pífios. Nossa intenção é propor o seguinte questionamento: por que o Estado planeja se não age em consonância com o que propõe a si mesmo? Para que serve o planejamento, afinal?

Se as respostas a estas questões não estão à mostra, não são evidentes, devem ser buscadas em mecanismos que não se revelam assim tão facilmente. Então, surge o mito para brincar com o sentido e a forma; para

2 De acordo com a Auditoria Cidadã da Dívida, em 2014, as verbas destinadas para o pagamento de juros e amortizações da dívida pública corresponderam, aproximadamente, a dez vezes o valor previsto para a saúde, a doze vezes os recursos para a educação e a quatro vezes mais que o montante alocado para todos os servidores federais (ativos e aposentados). Cabe registrar que o lucro do Bradesco, em 2015, alcançou R\$ 17,2 bilhões, com aumento de 14% com respeito a 2014 (*A Tarde*, 29-1-2015, p. 6). Por sua vez, os lucros de outras instituições financeiras foram: Itaú R\$ 23 bilhões (+ 15%); Santander R\$ 6,6 bilhões (+ 13%).

usar a realidade histórica e sobre ela despejar outros conteúdos. O planejamento como mito significa que a sua função de catalisador de interesses, organizador primordial da ação estatal, é mais importante e perene do que os avanços que porventura promova ou não. A função estrutural do mito é o que importa.

Outra perspectiva interessante é a pulverização e a falta de articulação entre os programas descritos nos documentos de planejamento. Isso se torna evidente a partir de uma leitura — mesmo que superficial — do Plano Plurianual, por exemplo. São inúmeras ações que se repetem e se confundem. O Estado atua de forma isolada e casuística. Observamos a necessidade de um grande esforço de governança para que as questões sejam tratadas de forma integrada. Percebemos, então, o grande desafio para qualquer governo que se apresente (independentemente de sua cor partidária e de suas articulações políticas): como relacionar as importantes demandas setoriais e regionais com o funcionamento do todo — lembrando que este todo deve ser mundialmente considerado, haja vista o sociometabolismo do capital operar em escala planetária; como os grupos sociais serão atendidos de maneira articulada e integrada, não pontual, com respostas estruturantes às suas demandas.

É inquestionável a necessidade do planejamento para a racionalização das intervenções públicas. No entanto, como as ações públicas não são neutras, e quaisquer delas requer recursos, trata-se de poder. O planejamento, nesse campo de disputa, é justificado e permanece do jeito que está porque legitima a autoridade que o implanta ao convencer o público em geral a respeito de sua origem progressista, sua estrutura democrática e a impossibilidade de se fazer diferente. Como mito, paralisa as intenções e cerceia a criatividade. Sua prática no passado recente proporciona mais dúvidas do que certezas para o futuro próximo. Suas bases conceituais são frágeis; seus mapas estratégicos que sempre indicam a esperança do transbordamento da riqueza — impregnados pela lógica do mercado — estão desorientados e parecem apenas abastecer o *moinho satânico* de Polanyi; e suas bússolas são descalibradas — dada a dificuldade de acompanhamento e da avaliação de seus programas ditos prioritários. E, assim, infelizmente, o planejamento por si não é capaz de alterar o quadro social vigente com a mesma rapidez com que as transformações econômicas acontecem e que, mesmo indiretamente, intensificam as dificuldades existentes.

2. O Planejamento como Mito

De maneira resumida e esquemática, consideramos os Governos como responsáveis pelo atendimento às demandas apresentadas pela população, organizada ou não em grupos, que busca respostas satisfatórias às questões atinentes à melhoria de suas condições de vida e trabalho. Assim, perante uma realidade complexa, na qual os grupos sociais são bastante diferenciados, ao menos em tese, na democracia, o Executivo assume características, funções e ações estratégicas e de longo prazo em nome de um interesse geral e comum. Sabemos, no entanto, que, na prática, a intervenção do Estado é eivada de interesses classistas, regionais e setoriais. Quando muito, os consensos articulados são específicos a determinados grupos econômicos.

Tendo por base a concepção de Celso Furtado sobre o planejamento — técnica social que permitiria elevar o nível de racionalidade das decisões que comandam complexos processos sociais (Furtado, 1983, pp. 35-6) —, entendemos o processo de planejamento como instrumento que pretende sintetizar a organização da atividade governamental sob a égide de princípios racionais e legais. No entanto, cabe repetir que as intervenções implantadas não são neutras nem socialmente universais e que, dependendo de sua força política e econômica, segmentos organizados acabam por absorver parcelas relevantes de poder, influenciando o Estado, seu orçamento e suas normas, em direção à concretização dos seus interesses particulares.

Outra importante contribuição deste autor é a diferença que estabelece entre o desenvolvimento e a modernização. Esta última decorre da adoção de padrões de consumo requintados (privados e/ou públicos; civis e/ou militares) por uma elite de modo desvinculado das condições reais de materialidade do restante da população (Furtado, 2012) e sem o correspondente processo de acumulação de capital, progresso nos métodos produtivos e crescimento econômico (Furtado, 1974). Assim sendo, o processo de planejamento, por conseguinte, pode conduzir à ampliação e modernização da infraestrutura produtiva do Estado sem efetivamente proporcionar as condições necessárias para o seu desenvolvimento.

É relevante destacar a percepção analítica aguda de Furtado que, nos idos de 1974, já percebia que a elite (privada ou pública) dificilmente se afastaria da visão do desenvolvimento como processo determinado a partir

de padrões culturais externos, e que o estilo de vida criado pelo capitalismo industrial seria sempre o privilégio de uma minoria. Seu posicionamento é claro:

Cabe, portanto, afirmar que a **ideia do desenvolvimento econômico é simplesmente um mito**. Graças a ela tem sido possível desviar as atenções da tarefa básica de identificação das necessidades fundamentais da coletividade e das possibilidades que abre ao homem o avanço da ciência, para concentrá-las em objetivos abstratos como são os *investimentos*, as *exportações* e o *crescimento* (Furtado, 1974, pp. 75 e 76) (grifos nossos).

Cabe destacar que tanto as possibilidades como os limites da intervenção do Governo estadual para o cumprimento de suas atribuições são determinados pela integração da Bahia em um complexo ambiente jurídico-institucional nacional marcado por dificuldades operacionais relativas ao planejamento orçamentário e à gestão pública (Souza, 2014). Tal contexto é também influenciado por questões estruturais: o perfil de nossa sociedade subdesenvolvida, a superexploração da força de trabalho no contexto da intensa articulação e dependência produtiva e financeira em face do mercado internacional, bem como o patrimonialismo e o clientelismo facilmente observados nas relações entre os setores público e privado. É ainda conformado por elementos tais como o “presidencialismo de coalizão” (Abranches, 1988) e o “presidencialismo de animação” (Lessa, 2017).

Consideramos indiscutível a importância da intervenção do Estado brasileiro como indutor e fomentador do processo de crescimento econômico (por meio da constituição de empresas públicas produtivas, do financiamento de projetos corporativos, da viabilização de infraestrutura e da execução de programas de apoio) e, sobretudo, de executor de políticas de proteção e promoção social. No entanto, reconhecemos, também, que o alcance de suas ações, quando exitosas, apenas mitiga as consequências das *leis* do modo de produção capitalista relativas à tendência à concentração e centralização do capital produtivo e da riqueza social e de contínua determinação de desigualdades regionais e setoriais, disparidades sociais e perdas ambientais.

No caso da Bahia, observam-se há mais de cinquenta anos ações institucionais para orientar e intervir sobre as condições de vida e de trabalho

da população baiana.³ A partir de 2000, o Governo tem divulgado intensamente sua disposição de integrar e articular as atividades de sua máquina administrativa visando obter melhorias no panorama social do estado.⁴ Ao longo desta década, o discurso oficial fortaleceu a divulgação de que o propósito das ações governamentais é a mudança do modelo de crescimento da Bahia, mediante a interação entre a repartição da riqueza gerada, a inclusão social e a observação dos condicionantes ambientais para alcançar a redução das desigualdades sociais e regionais.⁵

Nas últimas seis décadas, são perceptíveis as significativas modificações na economia baiana, tanto em sua estrutura produtiva (perfil de seus produtos industriais e agrícolas), como na oferta dos serviços, utilização de tecnologia e ocupação territorial, além da disponibilidade de infraestrutura. De maneira geral, no entanto, as alterações na área social têm sido lentas, sendo preservadas as condições estruturais que impedem a melhoria das condições de vida e trabalho da população, notadamente a parcela residente em nosso extenso semiárido. Por exemplo, é possível admitir que entre 2001-2014 houve a redução da taxa de analfabetismo da Bahia: de 21,2% para 16,0%. No entanto, está ainda situada em patamar superior às médias nacionais de 13,2%, em 2001, e 10,4%, em 2014. Tal comparação indica que, após treze anos, a taxa baiana diminuiu apenas um pouco mais rapidamente que a média nacional (IBGE, Pnad, 2014). O contraste entre as dinâmicas do campo econômico e as questões sociais é capaz de fortalecer questionamentos sobre os propósitos das intervenções anunciadas e o processo de planejamento — que destaca tanto a transversalidade como a integração de suas ações, visando alcançar o desenvolvimento pleno da Bahia.

Mesmo reconhecendo os avanços na área social decorrentes da implantação e ampliação de programas federais e estaduais, indagamos: as

3 A Secretaria do Trabalho e Bem-Estar Social tem por finalidade executar a política do Governo no que concerne à mobilização dos recursos humanos para o desenvolvimento global do Estado e a promoção do bem-estar social da população (Lei n.º 2.321/1966, art. 165).

4 Em 2001, a Lei 7.988/2001 criou a Secretaria de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais (Secomp) e instituiu o Fundo Estadual de Combate à Pobreza (Funcpe).

5 Em discurso na Assembleia Legislativa em fevereiro de 2011, o governador da Bahia afirmou: “Antes se falava em crescer o bolo para depois repartir. Provamos o contrário: só se cresce repartindo riqueza, incluindo socialmente. Para nós, este é o verdadeiro significado da palavra desenvolvimento”. Em fevereiro de 2013, em sua apresentação aos deputados, o governador explicou que “Mostramos que é possível compatibilizar crescimento econômico com inclusão social. Consolidamos um modelo de desenvolvimento onde o enfrentamento das desigualdades se tornou o eixo do crescimento econômico. Creio que este caminho não terá retorno, haja vista seu fortalecimento no estado”.

propostas de racionalidade inerentes à aplicação dos critérios e procedimentos do planejamento são capazes de intensificar as mudanças pleiteadas, bem como sinalizar com segurança que o desenvolvimento será alcançado? Da maneira que os processos evoluem, quantos anos, quantas gerações serão necessárias para que a Bahia reduza atrasos e atinja indicadores sociais que caracterizem a condição de bem-estar de sua população?

Assim, consideramos que o fato de o Governo da Bahia, ao longo de muitas décadas, não ter sido capaz de realizar na área social o que foi proposto e divulgado pela profícua produção de documentos oficiais, relativos à mudança demandada por amplos segmentos da população, com a consequente e desejável melhoria na sua qualidade de vida, justifica a discussão do Planejamento como mito.

3. Suporte teórico

O Mito na história (a ótica de Abbagnano)

Para caracterizar o Planejamento como mito, este ensaio apresenta, inicialmente, três perspectivas históricas, com base nas quais este conceito pode ser compreendido. As sugestões de observação do planejamento sob estas lentes são exemplificadas, utilizando-se para tanto documentos oficiais. Importante lembrar que uma abordagem não inviabiliza ou menospreza a outra; são possibilidades que colaboram para a compreensão do fenômeno. Logo em seguida, o texto segue o arcabouço teórico elaborado por Roland Barthes (2001) como procedimento para analisar o processo de mistificação do planejamento.

Abbagnano (2012) afirma que o termo *mito* é utilizado, numa acepção geral, de acordo com o senso comum, como sinônimo de “narrativa”. No caso da Bahia, diante dos documentos que consubstanciam o planejamento, sobretudo se observados os planos estratégicos estaduais, é clara essa compreensão. O resumo executivo do texto *Resgatando o planejamento estratégico no estado da Bahia 2008-2028: um futuro para todos nós*, por exemplo, está organizado em partes que narram a situação atual do estado da Bahia e as estratégias a serem adotadas diante deste contexto: Parte I — Contexto e potencialidades; Parte II — A Bahia de todos nós — construção da nova realidade; e Parte III — Implementação e gerenciamento da estratégia. Em sua leitura, a coerência e coesão da sua linguagem revelam

uma narrativa elegante, que não necessariamente traduz a realidade socioeconômica e política da Bahia.

Para além desse uso corriqueiro como narrativa, o autor identifica, no transcorrer da história, três diferentes significados que são atribuídos ao mito. Primeiro, na Antiguidade clássica, ele é concebido como uma espécie inferior da atividade intelectual: a elaboração intelectual genuína originava produtos “verdadeiros”, estava adstrita ao limites impostos pela racionalidade, enquanto ao mito restava, no máximo, o estatuto da “verossimilhança”.⁶ Segundo Abbagnano (2012), Platão e Aristóteles adotaram uma postura que, por vezes, opunha o mito à verdade e, por outras, reconhecia sua aproximação coerente com o provável. Neste último movimento, o mito não falseia a verdade, não é propriamente uma mentira; antes, é uma verdade aproximada, imperfeita. No que concerne às intenções deste texto, tal procedimento é, como a simples narrativa, também frio perante as mazelas sociais existentes na Bahia e em face da vida cotidiana das pessoas, que são consideradas apenas a partir do que os indicadores conseguem captar, ou seja, os aspectos mensuráveis da questão social. Os documentos que expressam o planejamento na Bahia são verossimilhantes porque se aproximam da verdade, porém obscurecem propositadamente as causas fundadoras dos desafios econômicos, políticos e administrativos enfrentados pelo Estado, dificultando, senão impedindo, o pensar e agir sobre eles. Ainda de acordo com essa compreensão, o mito possui como atributo validade moral, prescrevendo normas de conduta sobre como o homem (no caso desta investigação, o governo da Bahia) deve relacionar-se com os demais (as instâncias do Estado, as corporações e atores sociais).

A segunda concepção apresenta o mito como uma instância diferente daquela em que se situa o conhecimento racional. Diferente, porém não secundária ou subordinada; o mito possui autonomia: é também uma verdade autêntica, que se manifesta de forma particular e até poética. Nesse arco de compreensão, de acordo com o mesmo autor, está uma interpretação sociológica que define o mito como “produto de uma mentalidade pré-lógica” (Abbagnano, 2012, p. 785). Cita como exemplo a tese de Durkheim: “[. . .] o verdadeiro modelo do mito não é a natureza, mas a sociedade, e que, em todos os casos, ele é a projeção da vida social do homem:

⁶ Importante destacar que a verossimilhança “[. . .] em certos campos, é a única validade a que o discurso humano pode aspirar (Tim., 29 d) e, em outros, expressa o que de melhor e mais verdadeiro se pode encontrar (Górg., 527 a)” (Abbagnano, 2012, p. 784).

projeção que reflete as características fundamentais dessa vida social” (Abbagnano, 2012, p. 786). A partir dessa perspectiva, proativa e otimista, é possível explicar como componente mítico um traço do planejamento: ele pretende sintetizar a organização da atividade estatal sob a égide dos princípios racionais e legais que — se não o fazem, deveriam fazê-lo — regem a Administração Pública. O planejamento como a projeção da ação estatal que deveria ser, instituída e guiada pelo uso da razão justa e conciliatória, princípio valorizado pela vida social.

A terceira concepção pode ser resumida da seguinte forma:

O mito não é simples narrativa, nem forma de ciência, nem ramo de arte ou de história, nem narração explicativa. Cumpre uma função *sui generis*, intimamente ligada à natureza da tradição, à continuidade da cultura, à relação entre maturidade e juventude e à atitude humana em relação ao passado. A função do mito é, em resumo, reforçar a tradição e dar-lhe maior valor e prestígio, vinculando-a à mais elevada, melhor e mais sobrenatural realidade dos acontecimentos iniciais. [. . .] Cada mudança histórica cria sua mitologia que, no entanto, tem relação indireta com o fato histórico. O mito é acompanhamento constante da fé viva, que precisa de milagres, do *status* sociológico que pede precedentes, da norma moral que exige sanção (Malinowski, 1955, apud Abbagnano, 2012, p. 786).

Sabe-se que o planejamento não é novidade. No entanto, tal como formatado na história recente, surge como instrumento para conduzir e disciplinar a ação de um Estado Democrático de Direito. É traço cultural que busca romper com a tradição autoritária do passado e funda um novo *modus operandi*, que dá voz aos diversos grupos de interesse. Registre-se que essa é uma observação formal; não afirma que os grupos são ouvidos e que suas propostas são acolhidas pelo Estado com uma boa vontade isenta e que alcançam significativa representatividade em seu orçamento. Essa nova tradição — em que pese o aparente paradoxo — decorre da luta contra a ditadura e pela democratização do país. O planejamento dialogado, publicizado, participativo, pretende concretizar a máxima estabelecida no Parágrafo Único, artigo 1.º, da Constituição Federal de 1988: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (Brasil, 1988).

Considerando a Constituição de 1988 como um marco que explicita uma mudança histórica, a efetividade do milagre acima mencionado por Malinowski depende da capacidade demonstrada pelo planejamento de alterar a realidade da vida em favor da população. Como fruto da mobilização popular, esse tipo de planejamento pode ser compreendido como mitologia resultante da mudança histórica: é a sanção expressa da norma moral que o precede. A fala institucional do vice-governador, sobre a apresentação do Planejamento Participativo na Bahia, ilustra a terceira concepção explicitada por Abbagnano (2012):

O Plano Plurianual Participativo 2016-2019 está alinhado com a participação social, com o debate coletivo e com o fortalecimento da democracia e de suas instituições. O PPA, portanto, reflete os anseios, os desejos e as expectativas dos milhares de baianos que apostaram no sonho de uma Bahia mais democrática, mais inclusiva e mais desenvolvida, resume o vice-governador João Leão (<<http://www.pparticipativo.ba.gov.br/>>. Acesso em 12-2-2016).

Ainda a partir deste terceiro ponto de vista, Abbagnano (2012) apresenta outras considerações sobre o mito. Informa que Lévi-Strauss formulou uma análise dos mitos a partir de sua estrutura, decompondo-os em mitemas e estudando as múltiplas possibilidades de combinação entre esses elementos, ao tempo em que mostrou ser o mito não uma narrativa histórica, e sim uma representação socialmente abrangente de fatos que ocorrem cotidianamente na vida dos seres humanos: nascimento, morte, luta contra a fome, forças da natureza, derrota, vitória, etc. Sendo dessa maneira, “o mito nunca reproduz a situação real, mas opõe-se a ela, no sentido de que a representação é embelezada, corrigida e aperfeiçoada, expressando assim as aspirações a que a situação real dá origem” (Abbagnano, 2012, p. 786).

O planejamento também pode ser lido como mito a partir deste ponto de vista: a representação social da construção de uma sociedade mais justa e próspera (aspiração originária na situação real), com o embelezamento obtido pelo descarte das relações complexas que forjam a realidade. Indica-se a questão, condensa-se o desejo de alcançá-la ou corrigi-la, mas suas causas não são indicadas, muito menos os procedimentos necessários e indispensáveis para mudá-las.

A relação entre o mito e a realidade de onde provém pode ser definida pelo termo *dialética* ou *retroalimentação* (Abbagnano, 2012), em decorrência do movimento contínuo e dialógico entre a elaboração social do mito, sua atuação na realidade que o inspirou, as mudanças sociais provocadas a partir desta atuação e, então, as modificações que agora esta (já outra) realidade implica para o mito. De qualquer modo, o mito será, na expressão de Lévi-Strauss, uma “filosofia nativa”, “[. . .] que é a forma como o grupo social expressa sua própria atitude em relação ao mundo ou como procura resolver o problema de sua existência” (Abbagnano, 2012, p. 786).

Assim, é possível considerar-se o planejamento como a expressão institucional de como a sociedade no presente busca solucionar o problema de sua existência. Seu traço dialético é perceptível e comprovado pelos resultados, ainda quando ínfimos, das ações previstas no seu *corpus*, mesmo se executadas integralmente, parcialmente ou não executadas. Sabe-se das conseqüências do não fazer, que gera resultados. Sabe-se que a não intervenção pública é uma política! A realidade muda (também) a partir da planejada intervenção estatal e a nova realidade irá impor a necessidade de mais ações (originais ou não) e de novos mitos, ou novos conteúdos para mitos antigos.

Nota-se que esta última vertente (função *sui generis*, intimamente ligada à continuidade da cultura), não desvaloriza o mito, como o faz a primeira concepção comentada (como “verossimilhança”, não falseando a verdade, sendo uma verdade aproximada, imperfeita) nem tampouco o supervaloriza, como no caso da segunda concepção (como projeção da vida social do homem; em uma perspectiva, proativa e otimista). Assim, o mito não é julgado com base no intelecto ou no sentimento, “[. . .] mas em relação à função que desempenha nas sociedades humanas: função que pode ser esclarecida e descrita com base em fatos observáveis” (Abbagnano, 2012, p. 786). Tais fatos observáveis (evidências) podem preencher o mito com conteúdos diversos: narrativas (históricas ou fabulosas), figuras humanas, resultados quantificáveis, conceitos e mesmo projetos de ação, como menciona Abbagnano (2012). Continua o autor concluindo que “[. . .] foi a filosofia que impôs a chave hermenêutica mais original, resumível no fato de que o que interessa não é tanto a essência originária do mito, porém mais a sua «história dos efeitos». [. . .] o mito é já sempre mais uma conquista que um dado originário” (2012, p. 787).

Com mais rigor, portanto, é possível formular o planejamento como um conceito e/ou uma ação definido como mito, pois ocupa o lugar de síntese técnica-racional-legal, formulada de forma participativa (ou não), que orienta a ação do Estado Democrático de Direito para a solução dos problemas da existência de sua população, em busca de uma sociedade projetada, que se quer desenvolvida. Esta formulação-síntese, independente da verdade ou potência do seu conteúdo e intenção, desempenha uma função na sociedade: obtém por efeito algum grau de coesão do corpo social, promovendo — ainda que formalmente — a convergência de esforços em direção ao pretendido bem comum. É a expressão ideal de que a racionalidade, a democracia e a busca por melhores condições de vida norteiam a ação pública estatal.

O Mito como Sistema Semiológico (o enredo de Barthes)

Depois dessa apreciação sobre os conceitos e os seus conteúdos possíveis, cabe observar o processo por meio do qual se forma um mito. Para tanto, como dito anteriormente, utilizar-se-á o enredo teórico desenvolvido por Barthes (2001). De início, cumpre destacar que “[. . .] entender-se-á, portanto, daqui para diante, por linguagem, discurso, fala etc., toda a unidade ou toda a síntese significativa, quer seja verbal ou visual” (Barthes, 2001, p. 133). Esse entendimento é fundamental para que se compreenda a definição, importantíssima para o desenrolar deste texto, que o autor apresenta: “o mito é uma fala” (2001, p. 131). Isto quer dizer que o mito é um sistema de comunicação que significa; leva consigo, pois, uma mensagem. Sendo fala, está imerso no discurso e, por essa razão, tudo aquilo que possa ser discurso, pode ser mito. Mais uma vez, portanto, fica estabelecido que o mito possui a versatilidade de ser composto por conteúdos os mais diversos; a forma de proferi-los — de transmitir a mensagem — é que irá caracterizá-lo como tal. Sendo produto do discurso, o mito traz consigo a marca da historicidade: a história elege as suas falas, as suas mensagens, em suma, os seus mitos. Por essa razão, a linguagem mítica não é imutável; se transforma como (e ao tempo em que) se transforma a realidade e a interpretação dessa realidade. Em seguida, Barthes afirma:

O importante é perceber que a unidade de uma explicação não pode provir da amputação de tal ou tal das suas abordagens, mas, de acordo

com a frase de Engels, da coordenação dialética das ciências particulares que nela estão engajadas. É o que acontece com a mitologia: faz parte simultaneamente da semiologia, como ciência formal, e da ideologia, como ciência histórica: ela estuda ideias-em-forma (2001, p. 134).

Nesse ponto, o autor inicia a explicação do mito como sistema semiológico, posto que é uma fala a postular significação. Aqui, cabe um esclarecimento aos leitores: embora outros campos do conhecimento utilizem o sistema semiológico para abordar a significação, como a psicanálise e a literatura, por exemplo, no presente trabalho serão adotados os termos do sistema semiológico aplicado à linguagem, forma adotada pelo planejamento para se expressar. Para tanto, é preciso recordar que o sistema semiológico considera três termos diferentes: o significante, o significado e o signo.

Para Saussure (apud Barthes, 2001, p. 135), o significante é a imagem acústica, o significado é o conceito e o signo a relação entre a imagem e o conceito, concretizada tal relação na palavra. Note-se que o significante não exprime automaticamente o significado; há uma relação de equivalência, não de igualdade (exemplo: o som “mesa” não traduz por si só o que é uma “mesa”). Por essa razão, é preciso um terceiro elemento, o signo, funcionando como “total associativo dos dois primeiros termos” (Barthes, 2001, p. 135) para completar o processo de significação (dando continuidade ao exemplo: a relação que a imagem acústica estabelece com o conceito é que vai fornecer a compreensão do que seja “mesa”).

Esse é, em linhas gerais, um sistema semiológico. Assim, o mito é constituído por um esquema tridimensional: significante, significado e signo, sendo conformado a partir de um sistema semiológico precedente; um esquema tridimensional que existe antes e sobre o qual surge o mito. Barthes classifica-o como “sistema semiológico segundo” (2001, p. 136). Desse modo, o signo do sistema primeiro é tomado como significante pela cadeia mítica; “tudo se passa como se o mito deslocasse de um nível o sistema formal das primeiras significações” (Barthes, 2001, p. 136). Para ilustrar este movimento de apropriação e deslocamento, o autor propõe um esquema:

Figura A. Sistema semiológico do mito — esquema tridimensional I

Significante	Significado
Signo	SIGNIFICADO
SIGNIFICANTE	
SIGNO	

Fonte: Sistema semiológico segundo BARTHES, 2001, p. 137

O 1.significante, 2.significado e o 3.signo, termos do primeiro sistema semiológico, pertencem ao domínio da língua. O mito, segundo sistema semiológico, capta o 3.signo como matéria-prima, transformando-o em I.SIGNIFICANTE, termo inicial de seu esquema tridimensional. Barthes, portanto, chama o primeiro sistema, o sistema linguístico, de “linguagem-objeto porque é a linguagem de que o mito se serve para construir seu próprio sistema; e o próprio mito, [. . .] metalinguagem, porque é uma segunda língua, na qual se fala da primeira” (2001, p. 137).

Prosseguido sua análise, Barthes explicita e define alguns conceitos importantes:

Sabemos que o significante pode ser encarado, no mito, sob dois pontos de vista: como termo final do sistema linguístico, ou como termo inicial do sistema mítico: precisamos, portanto, de dois nomes: no plano da língua, isto é, como termo final do primeiro sistema, chamarei ao significante: sentido; no plano do mito, chamar-lhe-ei: forma. Quanto ao significado, não há ambiguidade possível: continuaremos a chamar-lhe conceito. O terceiro termo é a correlação dos dois primeiros: no sistema da língua é o signo; mas não se pode tomar esta palavra sem ambiguidade, visto que, no mito (e isto constitui a sua particularidade principal), o significante já é formado pelos signos da língua. Chamarei ao terceiro termo do mito, significação: e a palavra é tanto mais apropriada aqui, porque o mito tem efetivamente uma dupla função: designa e notifica, faz compreender e impõe (2001, p. 138, 139).

Diante do esquema acima exposto, os conceitos mencionados podem ser visualizados da seguinte forma:

Figura A. Sistema semiológico do mito — esquema tridimensional II

Significante	Significado
Signo (sentido)	SIGNIFICADO (conceito)
SIGNIFICANTE (forma)	
SIGNO (significação)	

Fonte: Sistema semiológico segundo BARTHES, 2001.

O significante do mito é, pois, a um só tempo, sentido e forma. Enquanto sentido é o termo final de um sistema linguístico, possuindo valor próprio, dotado de plausibilidade e significado. Como diz Barthes, “o sentido já está completo, postula um saber, um passado, uma memória, uma ordem comparativa de fatos, de ideias, de decisões” (2001, p. 139).

Visando alcançar melhor compreensão do processo de percepção do planejamento como mito, cabe um exemplo retirado do PPA 2016-2019, meta do Programa Vida Melhor: “Promover ações de inclusão socioprodutiva para agricultores familiares e populações urbanas em situação de vulnerabilidade social” (Bahia, 2015, p. 410). Este enunciado está pronto, com os seus significantes, significados e signos conformando uma sentença legível, compreensível. É possível saber, em linhas gerais, que o Estado pretende agir, promovendo ações; utiliza, ainda, o senso comum das pessoas que compreendem, mesmo sem especificações, o que são ações de inclusão socioprodutiva e quem são os denominados agricultores familiares e populações urbanas — é possível mesmo enxergá-los, vislumbrando sua história e características. Por fim, a expressão vulnerabilidade social é conhecida da população baiana, que percebe de imediato seus traços marcantes, consubstanciados em cotidianas privações diversas.

Enquanto forma, o significante do mito irá operar um esvaziamento do sentido, instaurando uma leitura regressiva que reduz o sentido linguístico à forma mítica. Os valores, a moral, os planos outrora significados pelo sentido tornam-se débeis, insuficientes; é preciso que uma nova significação preencha o significante mítico. Barthes (2001) ressalta, no entanto, o fato de que a forma, em verdade, não abole o sentido; torna-o pobre, porém o mantém à disposição. Explica o autor:

Cremos que o sentido vai morrer, mas é uma morte suspensa: o sentido perde o seu valor, mas conserva a vida, que vai alimentar a forma do mito. O sentido passa a ser para a forma como uma reserva ins-

tantânea de história, como uma riqueza submissa, que é possível aproximar e afastar numa espécie de alternância rápida: é necessário que a cada momento a forma possa reencontrar raízes no sentido, e aí se alimentar; e, sobretudo, é necessário que ela possa se esconder nele. É este interessante jogo de esconde-esconde entre o sentido e a forma que define o mito (2001, p. 140).

No caso do citado PPA, o sentido da frase “Promover ações de inclusão socioprodutiva. . .”, com toda a sua riqueza, permanece com tintas suaves. Ao ler o que dispõe o planejamento, é possível apreender a sua pretensão, mas este signo completo recua e serve de apoio para a construção de um subsequente sistema semiológico, o mítico. Isto significa que o mito se constrói para além das ações de inclusão socioprodutiva, dos agricultores familiares e populações urbanas, da circunstância de vulnerabilidade social; esta vida sofrida que pulsa, fala de si para esconder o mito e, ao mesmo tempo, torna-se pálida para deixá-lo à mostra. Note-se que o mito é fugidio, nunca se apresenta em um determinado lugar, com uma determinada definição. O sentido dá vida ao mito, portanto, com sua história, e se empresta a ele, como forma. Sobre essa forma encontra-se o conceito.

O conceito — significado do mito — possui traços de historicidade (cada tempo histórico produz os seus mitos) e intencionalidade (pretende dizer algo).⁷ Diante do esvaziamento do sentido, provocado pela instauração do sistema semiológico segundo, que o transmuta em significante mítico, *forma* portanto, o conceito ganha espaço e inaugura uma nova história, “restabelece uma cadeia de causas e efeitos, de motivações e intenções. [. . .] está repleto de uma situação” (Barthes, 2001, p. 141). Esse saber revelado pelo conceito mítico não é uma definição pronta e acabada; antes, o conceito permanece aberto, propondo diversas associações possíveis (Barthes, 2001), sem que a clareza ilumine definitivamente uma ou outra. Pode-se dizer, em outras palavras, que o conceito sugere mais do que afirma.

4. Leitura e Análise

Em nossa leitura crítica do processo de planejamento, tal característica atribuída ao conceito parece muito apropriada, afinal se o conceito

⁷ Dito de outro modo, como escreveu Bourkharine, “cada sociedade veste a roupa do seu tempo” (apud Santos, 1977, p. 84).

afirmasse uma verdade bem delineada, poderia ser, facilmente ou não, questionado, submetido ao contraditório e, possivelmente, negado. Ora, o mito possui uma função e certamente não pretende ser negado. Por essa razão, o conceito mítico deve ser impreciso o suficiente para, ao tempo que profere o mito, escapar a qualquer tentativa de aprisionamento. Novamente, o aspecto fugidio.

No trecho citado escolhido, “Promover ações de inclusão socioproductiva para agricultores familiares e populações urbanas em situação de vulnerabilidade social” (Bahia, 2015, p. 410), o que se deixa transparecer, utilizando-se da forma, alimentando-se do sentido, é o conceito do planejamento. O planejamento é um mecanismo racional, tanto da percepção da realidade como da organização da ação estatal. Por meio dele, o Estado pode agir e promover mudanças orientadas, com vistas a alcançar finalidades também planejadas. Mais do que isso: o Estado, ao expressar o planejamento, assume o compromisso de intervir na realidade e promover estas mudanças. Se o planejamento for democrático e transparente, tanto melhor: o conceito abarca então as qualidades valorizadas em nosso tempo histórico.

Nesse momento, é importante destacar que o conceito pode ser veiculado por uma série de formas, rerepresentando-se continuamente. Como afirma Barthes, “esta repetição do conceito através de formas diferentes é preciosa para o mitólogo, permite-lhe decifrar o mito: é a insistência num comportamento que revela a sua intenção” (2001, p. 141). Assim, um único conceito pode abarcar várias formas: é precisamente o que ocorre com o planejamento. De acordo com a Constituição Federal (1988, artigo 165) são instrumentos do planejamento o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA). Têm-se ainda os Planos Estratégicos e uma série de estudos. Tudo para dizer o conceito: via planejamento se organiza as intenções e os gestos.

Para abordar a significação, que é o próprio mito, convém relembrar algumas proposições de Barthes acerca deste terceiro e último elemento do sistema secundário. Por sua importância visceral, a relação entre forma e conceito: os dois termos se fazem presentes simultaneamente, numa alternância constante. Isso só é possível porque o sistema mítico é elaborado sobre um sistema linguístico primário, ou seja, há uma forma literal, dotada de sentido, que é *deformada* para ceder espaço ao conceito, que a preenche, recondiciona, com outra sequência significativa. Se o sistema

linguístico se completa com um significado pleno, apreensível de imediato, o sentido, o sistema mítico utilizar-se-á do mesmo, enquanto materialidade, forma, para fornecer o conceito como “uma espécie de nebulosa, condensação mais ou menos fluída de um saber” (Barthes, 2001, p. 143).

Então, o signo linguístico é pleno e o significante mítico é vazio. Em outras palavras, o sentido é pleno e a forma é vazia, à disposição para novos conteúdos. No exemplo adotado, o texto “promover ações de inclusão socioprodutiva para agricultores familiares e populações urbanas em situação de vulnerabilidade social” é pleno de sentido, significa uma providência a ser adotada para um público identificado que vive em condições específicas. Esse mesmo texto é, em seguida, esvaziado de sentido e utilizado como forma: promover+ações de inclusão sócioprodutiva+agricultores familiares+populações urbanas+situação de vulnerabilidade social. O conceito se apresenta e ocupa essa forma com outro significado: o planejamento estatal é peça indispensável e suficiente para ordenar e garantir as transformações sociais que se pretendem, conforme anunciadas. Como se vê, o conceito *deforma* o sentido, mas não o extingue. As ações de inclusão socioprodutiva, os agricultores familiares, as populações urbanas e, mesmo, a vulnerabilidade social, permanecem como insumo, pano de fundo que valida a atuação do significado mítico. Nada de surpreendente: o conceito erige-se sobre uma forma que é também sentido, e essa escolha não é aleatória; ele precisa do sentido para significar. Desse modo, os personagens do sentido — ações de inclusão socioprodutiva, agricultores familiares, populações urbanas, vulnerabilidade social — são o contexto ideal para fazer emergir o conceito de planejamento.

Um esclarecimento importante: “O mito é um valor, não tem a verdade como sanção: nada o impede de ser um perpétuo álibi: basta que o seu significante tenha duas faces para dispor sempre de um “outro lado”: o sentido existe sempre para apresentar a forma; a forma existe sempre para distanciar o sentido” (Barthes, 2001, pp. 144 e 145). A verdade, pois, não se apreende nem em um, nem em outro ponto. Partindo-se para uma reflexão mais ampla, conclui-se que a identificação e descrição de um mito não são regidas por categorias como verdade e mentira. Já foi mencionado acima que o mito é definido pela maneira de proferir sua mensagem, e não pelo seu conteúdo; de modo semelhante, para que uma fala seja apreendida como mito não é preciso que seja verdadeira, nem mesmo que seja falsa. Caso verdadeira, é provável que, por ser comprovada, verificável,

contribua para a permanência do mito por mais tempo. Não se trata, portanto, da verificação de veracidade, mas da intencionalidade, sempre histórica, do discurso mítico. Assim, se o planejamento conseguir, de fato, promover as mudanças sociais que estabelece como meta, tanto melhor, será um mito reforçado pela verdade; se, ao contrário, revelar-se inócuo, não perderá sua condição de mito. Novos diagnósticos serão elaborados, outros programas serão propostos e ações serão realizadas para expressar a vontade e a responsabilidade dos gestores em alcançar o desenvolvimento: pois, dessa vez, o planejamento permitirá alcançar os objetivos divulgados!

Por causa dessa ambiguidade permanente do sistema mítico, “[. . .] que alterna o sentido do significante e a sua forma, uma linguagem-objeto e uma metalinguagem, uma consciência puramente significante e uma consciência puramente representativa” (Barthes, 2001, p. 145), a significação poderá apresentar-se de uma maneira dúbia. O mito é uma fala historicamente forjada e intencional: dirige-se ao sujeito. Em um momento efêmero, acontece a significação; logo em seguida, a fala recupera sua literalidade e afasta a percepção do conceito, volta a ser sentido. Barthes (2001) traz como exemplo a experiência de um viajante de carro que, com o vidro da janela fechado, admira a paisagem: ora ele verá o reflexo do vidro, ora ele verá a própria paisagem. Explica o autor:

À superfície da linguagem, algo se imobiliza: o uso da significação está escondido sob o fato, dando-lhe um ar notificador; mas, simultaneamente, o fato paralisa a intenção, impõe-lhe como que uma inconfortável imobilidade: para a inocentar, gela-a. É que o mito é uma fala roubada e restituída. Simplesmente a fala que se restitui não é exatamente a mesma que foi roubada: trazida de volta, não foi colocada no seu lugar exato. É esse breve roubo, esse momento furtivo de falsificação, que constitui o aspecto transido da fala mítica (2001, pp. 146 e 147).

A significação é também constituída pela motivação, que trabalha com analogias entre o sentido e a forma. Como visto acima, o sentido guarda estreita relação com o significante mítico, que faz dele sua forma e para fazer entrever o conceito. Sobre esse aspecto, Barthes afirma que “[. . .] do ponto de vista ético, o que é incômodo no mito é precisamente o fato de sua forma ser motivada [. . .]. O que é repulsivo, no mito, é o recorrer a

uma falsa natureza, é o luxo das formas significativas” (2001, p. 147). A significação, por conseguinte, para acontecer, apropria-se de formas que, ao abrirem espaço ao conceito do mito, deturpam o sentido sem cerimônia. É um uso de caso pensado, por assim dizer. No texto ora analisado, fica evidente que o mito do planejamento utiliza-se de luxuosas formas significativas: ações de inclusão socioprodutiva, agricultores familiares, populações urbanas, vulnerabilidade social.

O mito fala uma mensagem, porém não diretamente. Se assim o fosse, a linguagem poderia traí-lo: ou escondendo o conceito na literalidade do sentido, ou expondo-o completamente ao dizê-lo. Por isso, a artimanha de usar um segundo sistema semiológico. Entre esconder o conceito ou expressá-lo, o processo de mitificação torna-o natural; Barthes diz ser esse o princípio do mito: “[. . .] transformar a história em natureza” (2001, p. 150). Por essa razão, a intenção contida da fala mítica que interpela o sujeito aparece, contudo aparece revestida de naturalidade, sem demonstrar seu interesse; “[. . .] tudo se passa como se a imagem provocasse naturalmente o conceito, como se o significante criasse o significado; [. . .] adquire estatuto natural: o mito é uma fala excessivamente justificada” (Barthes, 2001, pp. 150 e 151).

Essa leitura do mito só é possível porque o sujeito não o apreende como sistema semiológico, e sim como um sistema de fatos (Barthes 2001). A relação entre o sentido e a significação, que é de equivalência motivada, aparenta ser causal; então, o sistema de valores que é intencionalmente transmitido pelo mito é lido como naturalmente decorrente do sistema semiológico linguístico. No multicitado exemplo, o planejamento estatal surge como consequência natural do texto “promover ações de inclusão socioprodutiva para agricultores familiares e populações urbanas em situação de vulnerabilidade social”. A leitura é realizada de uma só vez: lê-se o sentido e apreende-se a significação (presença do planejamento governamental). A impressão é que o planejamento está aí, e não poderia ser diferente; parece tão óbvio!

A principal consequência dessa *naturalização* da história, operada pelo mito, é a *despolitização da fala*. Para que se compreenda a dimensão e a relevância desse movimento, é preciso entender os seus termos: política refere-se às relações humanas estabelecidas em uma estrutura social real; o prefixo *des* é ativo, perpetrando um contínuo de apostasia do real com seus enfrentamentos dialéticos característicos. Barthes explica como acontece:

O mito não nega as coisas; a sua função é, pelo contrário, falar delas; simplesmente, purificá-las, inocentá-las, fundamenta-as em natureza e em eternidade, dá-lhes uma clareza, não de explicação, mas de constatação [. . .]. Passando da história à natureza, o mito faz uma economia: abole a complexidade dos atos humanos, confere-lhes a simplicidade das essências, suprime toda e qualquer dialética, qualquer elevação para lá do visível imediato, organiza um mundo sem contradições, porque sem profundidade, um mundo plano que se ostenta em sua evidência, cria uma clareza feliz: as coisas parecem significar sozinhas, por elas próprias (2001, pp. 163 e 164).

O planejamento, portanto, despolitiza a fala. As ações de inclusão socioprodutiva, os agricultores familiares, as populações urbanas e a vulnerabilidade social perdem contato com as condições políticas, econômicas e sociais de sua conformação; surgem naturalizadas, como constatação óbvia, evidência plana. Sem explicações, são despolitizadas. Percebe-se o alcance desse esvaziamento, situando-se no significante apropriado e em seu sentido (Barthes, 2001). No presente caso, tem-se uma carga política substancial seguida do vazio mítico correspondente: a rica e plural história dos homens e mulheres que vivem em situação de vulnerabilidade social decorrente de um longo processo histórico, abundante de expropriações e cravado de bravas resistências, é posta de lado; o sentido emudece — a evolução histórica das comunidades, com sua vivência, vitórias e frustrações diluíram-se — para que o conceito possa falar. O real é purificado, filtrado pela significação mítica: a fala do mundo é roubada pelo mito e restituída como essências em harmonia, sem nenhuma lembrança acerca das circunstâncias de sua produção. É a partir dessa realidade sem causa original que o planejamento propõe suas ações organizadas; é uma metalinguagem que fala das coisas, não fala as coisas: é domesticada para cantá-las e não para agi-las (Barthes, 2001).

O mito pode utilizar-se de algumas figuras retóricas, entendidas como “[. . .] um conjunto de figuras fixas, estabelecidas, insistentes, nas quais vêm encaixar-se as formas variadas do significante mítico” (Barthes, 2001, p. 170). No âmbito deste trabalho, serão citadas três delas, pela vinculação clara que estabelecem com o mito do planejamento. São as seguintes:

A OMISSÃO DA HISTÓRIA. Como identificado anteriormente, ao falar sobre algo o mito provoca uma deserção de toda a história. Ela esvai-se e permite que o objeto intencional do mito apareça, lidando com uma realidade sem origem e sem por quê, como se fora uma constante. Desse modo, “[. . .] esta figura feliz elimina fatores muito embaraçosos: simultaneamente, o determinismo e a liberdade. Nada é produzido, nada é escolhido: basta possuímos esses objetos novos, cuja desagradável poluição de origem ou de escolha já foi suprimida” (Barthes, 2001, p. 171). Por conseguinte, o ser humano é irresponsável perante a cena que encontra e a partir da qual planeja; nada decorre de produções e escolhas pretéritas. O planejamento deve dar-se num ambiente historicamente asséptico. De tal sorte que não há espaço para discutir as causas da vulnerabilidade social dos agricultores familiares e das populações urbanas; não há tempo para dialogar sobre o que já foi feito e quais os resultados alcançados; as experiências — positivas e negativas — são descartadas; a voz dos beneficiários, que se fez ouvir ao longo da história, fica silente.

A QUANTIFICAÇÃO DA QUALIDADE. O mito reduz a qualidade à quantidade. Não basta a omissão da história; é preciso reduzir a qualidade a aspectos mensuráveis, passíveis de contagem, reforçando a ideia de uma racionalidade que domina o ambiente. Essa figura retórica fica evidente no planejamento, que tudo mede, conta, segmenta e organiza em caixas. A qualidade da metodologia a ser utilizada para consecução das ações, ou os aspectos imateriais envolvidos, pouco importam. Sem história e sem subjetividade.

A CONSTATAÇÃO. A figura retórica da constatação faz-se presente quando o mito utiliza-se de uma máxima, alicerçada no valorizado bom senso. A intenção é justificar o mundo já construído, imobilizando a ação e impedindo a busca por outras verdades. As coisas são do jeito que são, e pronto, não há o que inventar, ponto! O planejamento é assim: impõe um tratamento para as questões sociais que não deixa margem à criatividade dialógica; não pode ser de outra maneira porque não há outra maneira possível, diz o bom senso. Barthes explica:

Os mitos não são nada mais do que essa solicitação incessante, infatigável, essa exigência insidiosa e inflexível que obriga os homens a se reconhecerem nessa imagem de si próprios, eterna e, no entanto, datada,

que um dia se constrói como se fosse para todo sempre. Pois a Natureza, na qual foram enclausurados, sob o pretexto de uma eternização, não é mais do que um Uso. E esse Uso, por maior que seja, é preciso dominá-lo e transformá-lo (2001, p. 175).

Diante de todo o exposto, conclui-se que o estudo do planejamento como mito significa a tentativa de propor uma crítica dessa representação coletiva a partir da análise semiológica do seu processo de mistificação, e não somente tomando por base critérios externos e de aplicação posterior (efetividade das intervenções, por exemplo). Essa denúncia semiológica compõe o escopo da mitologia, que, como estudo dos mitos, chama a atenção para a alienação permanente em que estão imersas as relações sociais, sob a chancela de uma falsa Natureza. Destaca Barthes que “[. . .] esse desvendar de uma alienação é, portanto, um ato político: baseada numa concepção responsável da linguagem, a mitologia postula desse modo a liberdade dessa linguagem” (2001, p. 176; grifo nosso). Realizado esse ato, depara-se um uma disjuntiva: se liberta a linguagem, o objeto é destruído; por outro lado, se mantida, permanece o objeto mistificado. Dito de outra maneira, se o planejamento é exposto como linguagem viva, histórica, deixa de ser planejamento tal como se entende hoje; se preservado, a linguagem estará dominada pelo sistema mítico. Deve-se, pois, arriscar para transformar o uso, buscar “[. . .] uma reconciliação entre o real e os homens, a descrição e a explicação, o objeto e o saber” (Barthes, 2001, p. 178).

5. Indicações finais

Nosso intuito neste ensaio foi motivar a formulação de um tipo de conhecimento, dentre tantos, sobre as dificuldades do planejamento público estadual, se entendido a partir dos seus resultados efetivos de ampliação e qualificação da oferta de bens e serviços para o atendimento aos direitos sociais e a garantia de maior qualidade de vida para a população. Tal planejamento no Estado, considerado como sistema semiológico, ao tempo em que constata a realidade (principalmente suas características que podem ser quantificáveis), omite a história e despolitiza os procedimentos que serão adotados.

Assim, nos manifestamos com o propósito de indicar aos acadêmicos e profissionais que atuam na área da Administração Pública os cuidados

necessários para que o tão relevante e insubstituível processo de planejamento das intervenções governamentais não se consubstancie em algoz do desejado fortalecimento do processo democrático e participativo. Consideramos relevante alertar para a necessidade de proceder à análise crítica das propostas de intervenção divulgadas, principalmente as apoiadas em grande aparato de propaganda, porém falaciosas e inconsistentes, ou ainda de alcance restrito. Concluindo: não devemos contribuir para a promoção da omissão da história nem para a despolitização dos procedimentos adotados pelas ações governamentais, que possibilitam e facilitam o escamoteamento dos marcos estruturantes da realidade social baiana, síntese de múltiplas determinações.

Referências

- ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro. vol. 31, n.º 1, pp. 5 a 14, 1988.
- ABBAGNANO, N. *Dicionário de Filosofia*. 6.ª ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.
- BAHIA. Secretaria do Planejamento. *Resgatando o planejamento estratégico no Estado da Bahia: 2008-2028*. Salvador: Seplan, 2008.
- BAHIA. Secretaria do Planejamento. *PPA 2016-2019*. Salvador: Seplan, 2015. Disponível em <<http://www.ppaparticipativo.ba.gov.br/>>. Acesso em 12-2-2016.
- BARTHES, R. *Mitologias*. 11.ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.
- FURTADO, C. *O mito do desenvolvimento econômico*. 2.ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- FURTADO, C. Auto retrato intelectual. In: F. Oliveira (org.). *Celso Furtado*, São Paulo: Ática, pp. 30-41, 1983.
- FURTADO, C. *Ensaios sobre cultura e o Ministério da Cultura*. Organização: Rosa Freire D'Aguiar Furtado. Rio de Janeiro: Contraponto-Centro Internacional Celso Furtado, 2012.
- IBGE. *Pesquisa nacional por amostra de domicílios (Pnad)*, 2014.
- LESSA, R. Presidencialismo de Animação: ensaios sobre a política brasileira, 1993-2006. *El País*, 3-8-2017.

- SANTOS, Reginaldo S. & RIBEIRO, Elizabeth M. A administração política brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, vol. 27, n.º 4, pp. 102-35, out.-dez. 1993.
- SANTOS, R. Em busca da apresentação de um conceito para a Administração Política In: Reginaldo de Souza Santos (org.). *A Administração Política como campo do conhecimento*. 2.^a ed. Salvador: Fea/Ufba; São Paulo: Hucitec-Mandacarú, pp. 23-61, 2009.
- SOUZA, Celina. Condicionantes políticos e institucionais do orçamento federal. In: F. Resende & A. Cunha (orgs.). *A reforma esquecida II: obstáculos e caminhos para a reforma do sistema orçamentário*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014.