

## METODOLOGIAS DE PLANEJAMENTO E ESTUDOS PROSPECTIVOS: CONTRIBUIÇÕES PARA O SERVIÇO SOCIAL

### PLANNING METHODOLOGIES AND PROSPECTIVE STUDIES: CONTRIBUTIONS TO SOCIAL SERVICE

Fernanda Nunes da Rosa MANGINI\*

Arthur Almeida SILVA\*\*

---

**Resumo:** Este artigo está centrado na busca por identificar e analisar diferentes metodologias e tendências de planejamento contemporâneas presentes no debate do Serviço Social, explorando o potencial dessas metodologias no que se refere à transformação da realidade social e suas contribuições operativas para a profissão. A problemática da pesquisa está ligada à perda dos referenciais macro sociais, alinhados a projetos societários, que geram obstáculos para os planejamentos de larga escala e de longo prazo, limitando os horizontes de futuro. Como resultado, têm-se, então, a sistematização das principais metodologias presentes no debate atual do Serviço Social: o planejamento estratégico e o participativo, com ênfase nos seus horizontes ético-políticos para mudança da realidade social presente e futura. Para ampliar o debate dessas metodologias e enriquecer o saber fazer profissional, o artigo ainda traz uma nova ferramenta para o planejamento no âmbito do Serviço Social: os Estudos Prospectivos.

**Palavras-Chave:** Serviço Social. Planejamento Participativo. Enfoque Estratégico. Estudos Prospectivos. Construção de Cenários.

---

**Abstract:** This article focuses on the search for identifying and analyzing different methodologies and contemporary planning tendencies present in the Social Service debate, by exploring the potential of these methodologies with regard to the transformation of social reality and its operational contributions to the profession. The research problem is related to the loss of macro social references, aligned with corporate projects, which creates obstacles to the large scale and long term planning, limiting future horizons. The result is the systematization of the main methodologies present in the current Social Service debate: the strategic and participatory planning, with emphasis on its ethical-political horizons for the change of present and future social reality. In order to broaden the debate on these methodologies and to enrich the professional know-how, the article also brings a new tool for the planning in the scope of Social Service: the Prospective Studies.

**Key-Words:** Social Work. Participatory Planning. Strategic Approach. Prospective Studies. Scenario building.

---

Submetido em 05/02/2018.

Aceito em 27/08/2018.

---

\* Assistente Social. Mestre em Serviço Social e em Educação. Doutora em Serviço Social pela Universidade Federal de Santa Catarina com período de doutorado sanduíche na Universidad de Sevilla. Professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Maria. Universidade Federal de Santa Maria, Avenida Rondônia, 1000, prédio 74-B, Cidade Universitária, Camobi, Santa Maria - RS. CEP 97105900, Brasil. E-mail: <fernandapesquisadora@gmail.com>.

\*\* Estudante de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Maria. Universidade Federal de Santa Maria, Camobi, CEP 97105900 - Santa Maria, RS - Brasil. E-mail: <arthuralmeida2711@gmail.com>.

## **Introdução**

O objetivo deste artigo é identificar e analisar diferentes metodologias e tendências de planejamento e suas possíveis contribuições para o Serviço Social. Parte da caminhada na docência e na pesquisa, notadamente ligada à disciplina de “planejamento social” e “planejamento e gestão social”, de onde se gestaram reflexões e sistematizações sobre as principais metodologias de planejamento e suas tendências contemporâneas no âmbito do Serviço Social. A problemática deste artigo está relacionada à perda dos referenciais macrossociais alinhados a projetos societários, que podem fragilizar o planejamento de larga escala. A pesquisa situa-se na busca por compreender os diferentes horizontes ético-políticos das metodologias de planejamento e suas possibilidades e potencialidades de transformação da realidade social.

A metodologia utilizada para a realização da pesquisa, foi a de revisão teórico-bibliográfica dos artigos e livros da área do Serviço Social, por meio dos quais buscou-se identificar as principais metodologias de planejamento presentes na produção de conhecimento do Serviço Social dos últimos anos, seguindo os procedimentos apontados por Míoto e Lima (2007). Segundo as autoras, todo objeto de pesquisa deve ser considerado a partir de suas disposições históricas, portanto, o primeiro momento da pesquisa está direcionado para a contextualização histórica do planejamento e sua consolidação por meio do planejamento tradicional.

Após essa contextualização histórico-crítica referente ao planejamento formal e sua expressão na sociedade burguesa, isto é, como planejamento e gestão tradicional nasceram e se desenvolveram, têm-se a apresentação sistemática das diferentes metodologias de planejamento presentes no debate do Serviço Social, que são: I – Planejamento Estratégico e II – Planejamento Participativo.

Além da sistematização dessas metodologias, são exploradas suas diferentes potencialidades de transformação da realidade e seus horizontes ético-políticos, bem como, suas contribuições para incrementar a produção de conhecimento e o fazer profissional do assistente social, entendendo que é preciso expandir o conhecimento sobre os modos pelos quais os assistentes sociais planejam. Ao final, é apresentado um novo instrumental de planejamento para o Serviço Social: os estudos prospectivos, que funcionam como uma ferramenta capaz de fortalecer as práticas de planejamento aqui apresentadas e sistematizadas, antecipando tendências futuras e ampliando as potencialidades dos enfoques participativo e estratégico de planejamento.

O planejamento formal surgiu no período que compreende o século XIV ao século XVII. Esse período histórico vai ser marcado por diversas manifestações na cultura, nas ciências, na filosofia e nas artes, que visavam colocar em xeque os antigos dogmas e valores medievais, em que a Igreja era mediadora de todos os processos de produção de conhecimento e buscava estabelecer um domínio e um controle moral da sociedade. Durante o período da Idade Média, “toda a vida intelectual ficou subordinada a Igreja: a

teologia, a filosofia e a ciência traziam umas mais, outras menos explicitamente, a marca da religião” (RUBANO; MOROZ, 2007, p. 142).

Esse período marcado por uma série de críticas a hierarquia de valores da antiga sociedade medieval, será o período conhecido como Renascimento. Gandin (2010, p. 22) destaca que nesse período histórico: “organiza-se uma nova globalidade: coloca-se outro centro para o desenvolvimento humano, o próprio homem”. O reordenamento na hierarquia de valores, fez com que uma série de propostas e projetos societários começassem a surgir, carregados de grande otimismo quanto as possibilidades de progressos futuros que poderiam ser alcançados a partir da racionalidade humana.

Nas ciências surgem inúmeras descobertas, com destaques nas ciências naturais, principalmente na mecânica e na astronomia. Desse modo, têm-se a ascensão do individualismo e do antropocentrismo. Ocorre também um grande desenvolvimento tecnológico que fez com que a espécie humana ambicionasse o domínio da técnica sobre a natureza. O otimismo é acentuado com o Iluminismo dos séculos XVIII e XIX. Nessa época teremos o nascimento das grandes utopias e dos mais diversos projetos societários, que tinham como centralidade a felicidade humana através do desenvolvimento progressivo das ciências e da razão.

Giannetti (2002, p. 42) descreve o projeto Iluminista como centrado em três pilares: “domínio da natureza, perfectibilidade humana e governo racional”. No entanto, esse projeto enfrentou falhas em seu processo de execução, pois esses pilares não foram desenvolvidos paralelamente, culminando em uma nova crise.

Referindo-se ao século XX, Gandin (2010), ressalta que apesar da permanência e da estabilidade dos ideais iluministas, a ocorrência das duas grandes guerras mundiais e a ascensão dos Estados totalitários, fez com que se instalasse uma significativa desconfiança frente as grandes propostas de futuro e aos macroprojetos societários. Essa constatação do autor pode ser demonstrada a partir da seguinte sentença: “Em nosso tempo, sobretudo a partir da segunda grande guerra, uma nova onda do mesmo tamanho do Renascimento, passa a questionar os resultados por ele obtidos e inicia a proposta de novas verdades”. (GANDIN, 2010, p. 23). Disso resulta a crise que inaugura a perspectiva da pós-modernidade.

Esse contexto de crise, torna-se permeado por uma desconfiança e descrença frente aos macroprojetos societários, passando a vigorar uma dificuldade no estabelecimento de planejamentos orientados a médio e longo prazo. O homem pós-moderno passa a ter sua visão amparada apenas em um micro tempo e um micro espaço, perdendo seus horizontes de futuro, limitando-se a uma perspectiva presentista e imediata. Desse modo, uma série de desafios surgem frente ao ato de planejar, dificultando a realização de planejamentos que venham a viabilizar transformações sociais significativas. Ao se referir a essa questão Gandin (2010, p. 24) apresenta que: “[...] como fonte e consequência da crise, faz aparecer como fraqueza teórica e perigo ideológico as propostas de transformação social e a tentativa de novas estruturas”, consequentemente, o campo do planejamento vai se restringir ao aspecto técnico-formal e operacional, conhecido por planejamento e gestão tradicional.

O planejamento e gestão tradicional, sendo mais associado as etapas e processos que compõem a gerência, é centrado de maneira mais forte nas dimensões lógico-rationais e operacionais. Podendo ser designado como “Gerenciamento da Qualidade Total” (GANDIN, 2010, p. 24), trata-se de uma prática de caráter conservador, pois seus objetivos não estão centrados na busca por alterações da realidade no âmbito social, tampouco há uma preocupação societária a partir dessa abordagem.

O foco das ações que compõem o planejamento e gestão tradicional está nos aspectos voltados para a rentabilidade econômica, buscando apenas o direcionamento de meios para atingir fins, tendo como critério a eficiência e não a efetividade. Tenório (1997, p.18) apresenta eficiência como “melhor forma de fazer algo com os recursos disponíveis.” Já o conceito de efetividade é “capacidade de atender melhor às expectativas da sociedade.” (TENÓRIO, 1997, p. 20). Portanto, a efetividade é um critério de avaliação que refere-se à produção de impactos sociais positivos que um projeto alcança após sua execução, indo muito além dos resultados esperados em sua elaboração.

Baptista (2015, p. 17) ao se referir ao planejamento tradicional ressalta que este não leva em consideração os aspectos políticos e as tensões da sociedade: “tradicionalmente, ao se tratar de planejamento, a ênfase era dada aos seus aspectos técnico-operativos, desconhecendo no seu processamento, as tensões e pressões embutidas nas relações dos diferentes sujeitos políticos”.

O planejamento e gestão tradicional possuem uma missão orientadora que é limitada, pois não carrega propostas sociais, já que seu objetivo é o lucro e a manutenção de uma determinada ordem social. Sendo assim, sua orientação política é de caráter conservador, baseando-se em sistemas hierárquicos e na padronização dos procedimentos e das ações. (GANDIN, 2010).

As autoras Bonin e Krüger (2015) ao realizarem um estudo relacionando o desenvolvimento histórico da profissão e as metodologias de planejamento que por ela foram utilizadas ao longo do tempo destacam que: "O Serviço Social em sua trajetória utilizou o planejamento como um instrumento para a efetivação de suas ações nos diferentes espaços de trabalho, mas o fazia de uma maneira restrita e com orientações funcionalistas." (BONIN; KRÜGER, 2015, p. 65). Desse modo, podemos perceber que nos primórdios da profissão até a década de 1960, prevaleciam as práticas orientadas pelo planejamento e gestão tradicional, considerando que o ato de planejar as ações profissionais estava de certo modo condicionado pelas particularidades históricas da época, no caso da profissão, a orientação teórica vigente era o funcionalismo, que tinha como foco a tentativa de adaptar os indivíduos ao modelo social vigente, além disso, não havia ainda se consolidado na profissão uma definição ética quanto as atribuições referentes ao planejamento e a elaboração de planos, programas e projetos sociais.

Conforme Bonin e Krüger (2015), com o código de ética de 1965 e o processo de renovação da profissão, a categoria profissional passa a considerar a importância técnica do planejamento. No Brasil, isso ocorre especialmente, a partir dos Encontros de Araxá e Teresópolis com a proposição de duas dimensões de intervenção: a micro e a macro atuação. A afirmação dessas duas dimensões apontava para o

reconhecimento do Assistente Social como profissional capaz de atuar nos processos de planejamento de larga escala, superando a visão desse profissional como mero executor terminal de políticas sociais. Assim, começam a ser incorporadas na profissão novas metodologias de planejamento com vistas a ampliar o alcance das ações profissionais e garantir a participação mais abrangente da população usuária. No entanto, o contexto permeado pelo nascimento da ditadura militar gerou obstáculos para o desenvolvimento de ações profissionais que fossem além da operacionalização dos serviços institucionais, típica dos processos de planejamento e gestão tradicionais.

As transformações não estão apenas restritas ao Serviço Social brasileiro, Castro (2011) demonstra que os demais países da América Latina também passaram por processos de reconceitualização e mudança de suas vertentes teórico-metodológicas, que remontam as décadas de 1960 e 1970, como uma consequência direta de governos ditatoriais e de um processo de agudização da questão social.

Aguilera (2015, p. 22, tradução nossa) ao se referir à primeira escola de Serviço Social do Chile, considera que: “Com efeito, o surgimento dessa primeira escola refletiu uma decidida intenção de profissionalização da filantropia tradicional, convertendo assim a caridade em um fazer científico, sistemático e planejado.”. Desse modo, pode-se perceber que já havia uma preocupação com o planejamento das ações nessa primeira escola, porém, devido as particularidades históricas da época essa percepção estava restrita a uma perspectiva funcionalista. Essa realidade será modificada com o processo de reconceitualização, que estabelecerá a aproximação da profissão com os interesses da classe trabalhadora e com a teoria social crítica de Marx. Essa aproximação com a teoria social crítica no Serviço Social da América Latina também será confirmada por Aquín (2005) ao tratar da reconceitualização na Argentina. Isso implica também uma mudança na forma dos profissionais pensarem o planejamento, não mais a partir de uma lógica funcionalista, mas como uma ferramenta capaz de trazer melhores respostas as demandas dos usuários.

Nem todas as metodologias de planejamento são orientadas apenas em nível operacional e técnico, existem outras metodologias e práticas que possuem uma inclinação para a transformação societária, uma vez que afirmam e explicitam um nível político de atuação, envolvendo diversas etapas e processos de deliberação para que se chegue à realidade desejada. Sendo assim, tais metodologias são pertinentes ao debate referente ao planejamento no Serviço Social e seu projeto ético-político.

## **1. Planejamento Estratégico**

O Planejamento Estratégico Situacional (PES), como ficou conhecido, na perspectiva de Carlos Matus (1989, p. 107), pode ser definido como “a arte de ‘governar’ em situações de poder compartilhado”. Ou seja, a capacidade de tomar decisões em contextos nos quais existem interesses conflitantes, levando em conta os diferentes agentes sociais, de modo a atingir um resultado esperado. Matus (1989) argumenta que não se trata de apenas apresentar um desenho de futuro, mas sim de perceber os fenômenos do tempo

presente, estabelecendo prioridades nas quais se almeja intervir, identificando possíveis adversidades e oportunidades, criando estratégias para conduzir as ações a um resultado almejado e previamente definido.

O planejamento estratégico está baseado em conhecimentos institucionais, teórico-científicos, tecnológico-técnicos, que se traduzem no conhecimento da realidade, das políticas e programas sociais e dos sujeitos atendidos, a partir do reconhecimento de suas necessidades, demandas e saberes. O planejamento estratégico nasce da noção de estratégia, entendida, *strictu sensu*, como arte militar da guerra, isto é, da noção de que planejar pressupõe combate, conflito, lutas e mediações. Assim, o planejamento não é somente um mero esforço de alocar recursos, definir atividades e objetivos, mas também é um processo que se inscreve num campo complexo de interesses, disputas, escassez de recursos, falta de motivação e iniciativa que apenas contribuem para a manutenção das coisas como elas são (GANDIM, 2010).

O planejamento estratégico também leva em conta os aspectos econômicos, assim como no planejamento tradicional, porém, na perspectiva estratégica o âmbito econômico constitui apenas uma das variáveis a serem consideradas. Critérios como os de eficácia, assumem um nível mais abrangente. Como apresenta Matus (1989, p. 109):

O critério de eficácia dominante é naturalmente o critério de eficácia econômica. Todavia, na realidade pode haver múltiplos critérios de eficácia em conflito e o ator que faz o cálculo de síntese deve optar frequentemente entre uma decisão que tem alta eficácia política, porém baixa eficácia econômica ou vice-versa.

No sentido metodológico, o planejamento estratégico é composto de 4 momentos: I - momento explicativo; II - momento normativo; III - momento estratégico e IV - momento tático-operacional. O autor opta por dividir o planejamento estratégico em momentos e não em etapas, por se tratar de um processo que é contínuo e permanente. Os enfoques explicativo, normativo e estratégico estão interligados e devem estar constantemente em reconstrução, concomitantemente com a etapa tático-operacional.

O momento explicativo consiste inicialmente no ato de “selecionar problemas e descartar outros” (MATUS, 1989, p.125). Após a seleção de problemas específicos, é preciso que o planejador, busque explicações concretas para os problemas selecionados, levando em conta inúmeras variáveis. A proposta que o autor apresenta é a de perceber os fenômenos sociais como parte de um jogo, que em sentido técnico deve ser expresso em um fluxograma situacional, este fluxograma é constituído de 3 partes diversas.

A primeira parte corresponde aos fluxos de produção social, Matus (1989) denomina esses fluxos como fenoprodução, que manifesta-se numa série de fatos concretos que estão relacionados causalmente, segundo o autor o nível da fenoprodução se refere à "fatos políticos, bens e serviços econômicos, a conhecimentos, normas etc." (MATUS, 1989, p. 126). Já a segunda parte corresponde às acumulações sociais ou fenoestruturas, que são acúmulos, resultantes dos fatos sociais em fluxo. As fenoestruturas se manifestam nas construções materiais, como ruas, indústrias e estradas; na construção de sistemas como sistema tributário e judiciário; e também nas pessoas, a partir das ideologias, dos valores e das teorias. A terceira e

última parte corresponde às regras básicas ou genoestruturas, que "reside nos atores sociais que produzem os fatos" (MATUS, 1989, p. 129), desse modo esses atores sociais produzem também o que o autor chama de regras do jogo. Tais regras vão delimitar todos os fluxos de produção social possíveis. As genoestruturas envolvem as possibilidades de ação que o planejador e os outros atores sociais têm dentro do jogo dos fenômenos sociais, tais como: recursos, influência política, poder decisório etc.

Escolhidos os problemas e definidas as explicações causais destes, o momento que se segue no planejamento estratégico é o momento normativo, este trata do que o autor chama de desenho normativo, que consiste na definição dos rumos desejados para a ação. O momento normativo encontra-se na dimensão do "deve ser", é a determinação prévia dos resultados que o planejador almeja alcançar com suas ações. Para que o desenho normativo não torne o planejamento inviável concretamente é preciso que sejam definidos os âmbitos da realidade em que deve-se colocar mais ênfase para se obter sucesso nas ações. Matus (1989) explica que a etapa normativa não está desvinculada do estudo situacional dos problemas presentes, o desenho normativo, deve ser feito a partir da observação das relações causais entre os diferentes âmbitos possíveis de ação, que são: político, econômico, cultural e internacional.

Em vista a facilitar esse momento normativo do planejamento estratégico, Matus (1989) apresenta um instrumento metodológico denominado "programa direcional". Que consiste numa simulação de operações, partindo da situação inicial (definida no momento explicativo), de modo a chegar a uma situação resultante que deve ser comparada com a situação desejada para identificar possíveis falhas no planejamento e na definição de objetivos a serem alcançados.

Prosseguindo, têm-se então o momento estratégico, que está diretamente relacionado com o programa direcional estabelecido no momento anterior do planejamento, pois é a partir do programa direcional que identifica-se as possíveis falhas operacionais do planejamento. Partindo então dessas falhas operacionais que constituem obstáculos, o planejador deve identificar a que esfera pertencem tais obstáculos, a fim de definir se são adversidades políticas, econômicas, institucionais ou organizacionais. Levando em conta tais definições, busca-se o estabelecimento de novas operações (estratégias), que são definidas levando em conta os fatores que possam constituir adversidades para a realização das ações, ou oportunidades de ação que garantam a viabilidade do projeto e o alcance objetivado. Essa etapa, assim como as anteriores devem ser permanentes, pois todas estão ancoradas em uma situação inicial que é mutável e precisa ser constantemente reavaliada.

O momento que se segue difere dos anteriores, pois não está ligado a uma esfera normativa, mas sim, no âmbito decisório da ação. No entanto, não deve abandonar os resultados das análises anteriores, pois estas são cruciais para que as decisões sejam tomadas com segurança de sucesso. Para tal, Matus (1989) divide o momento tático-operacional em 4 etapas diversas que são: I - apreciação da situação conjuntural; II - pré-avaliação das decisões possíveis; III - tomada de decisões e execução e IV - pós-avaliação das decisões tomadas ou apreciação da nova situação.

Essas etapas constituem o elo entre as definições normativas e as operações decisórias no âmbito da ação. A apreciação da situação conjuntural é uma etapa que visa acompanhar as mudanças na realidade, de modo a identificar novos problemas; a pré-avaliação das decisões possíveis busca definir operações eficazes frente às adversidades conjunturais; a tomada de decisões e execução deve estar apoiada nas etapas anteriores para que as ações produzam resultados positivos frente às dificuldades políticas, econômicas e temporais; já a pós-avaliação das decisões tomadas, consiste na retomada do processo de apreciação situacional comparando os efeitos resultantes das ações com os objetivos que compõem a situação desejada.

Ainda referente ao planejamento estratégico, a autora Myrian Baptista (2015) o percebe como um processo técnico-político, pois o seu funcionamento requer a interligação entre a esfera lógico-racional e a esfera política. A esfera lógico-racional corresponde conforme a autora, numa abordagem racional e científica, frente aos fenômenos sociais, constituindo-se num processo permanente e contínuo. A dimensão lógico-racional envolve técnica e método, pois é materializada na “sequência de atos decisórios, ordenados em momentos definidos e baseados em conhecimentos teóricos, científicos e técnicos” (BAPTISTA, 2015, p. 13). Já a dimensão política do planejamento estratégico, se inscreve no fato de que o espaço em que as decisões são tomadas é permeado por forças e interesses conflitantes. Frente a isso cabe ao planejador identificar como se estabelece a dinâmica por trás desses conflitos, encontrando caminhos de estabelecer parcerias e identificar oportunidades e ameaças.

O planejamento estratégico possui um horizonte ético-político mais amplo que o planejamento e gestão tradicional, pois torna a esfera econômica apenas uma das variáveis que interferem no processo de tomada de decisões, seu foco está nos múltiplos fatores que compõem os fenômenos sociais, pensando-os em uma relação de causalidade. O potencial de transformação social do enfoque estratégico é maior do que no planejamento tradicional, pois garante maior governabilidade nas ações, permitindo identificar possíveis parcerias.

É preciso considerar que esse tipo de planejamento deve partir do presente, como ressalta Matus (2008, p. 18), “[...] la planificación existe para el presente, para apoyar las decisiones de hoy. Sin embargo, como se argumentara mas adelante, la decisión eficaz en el presente obliga a explorar el futuro y a anticipar la creación del futuro que deseamos”. Nessa concepção, planejar o presente não significa tomá-lo de forma reducionista e imediatista, pois sem planejamento no tempo presente não há como pensar o futuro. O curto prazo, o médio e o longo prazo devem estar articulados de forma coerente com as utopias que os inspiram. O planejamento, então, seria a mediação entre o presente e o futuro, por meio do qual é possível que se estabeleça um ‘desenho’ mais amplo ou uma simulação de futuro considerando possíveis cenários adversos com base em indicadores e dados referentes ao contexto presente.

Faz-se necessário ressaltar também que o planejamento estratégico é construído com base numa capacidade de leitura da conjuntura social e da realidade. Para que possam ser pensadas estratégias, essa leitura deve ser feita de modo a identificar os múltiplos interesses e possíveis intenções dos diversos atores

que compõem a realidade social. Com base nessa leitura, o planejador busca guiar suas decisões e ações, garantindo a preservação dos seus interesses e visões de mundo. Em um cenário neoliberal, o planejamento estratégico pode ser um recurso de gestão empresarial e financeira para reduzir custos, criar medidas protecionistas e eliminar a concorrência (por exemplo, de grandes potências políticas). Mas também pode ser instrumento de aprofundamento da democracia e da cidadania, especialmente, neste contexto adverso no qual é imprescindível identificar quais atores sociais representam riscos ao fortalecimento das políticas públicas, além de estratégias para fazer frente a esses adversários.

### *1.1 Planejamento Estratégico e Serviço Social*

No Serviço Social, esse tipo de planejamento é desenvolvido por diversos autores como Fritsch (1996), Teixeira (2009), entre outros, com destaque especial para Myriam Veras Baptista (2015), autora do livro “Planejamento social: intencionalidade e instrumentação”. Trabalhando na linha do planejamento estratégico, Baptista (2015) o situa como campo de forças em disputa, arena privilegiada para atuação do Assistente Social em face das expressões da questão social.

O enfoque estratégico torna-se importante para o Serviço Social na medida em que possibilita ao profissional, vislumbrar de forma ampla os diferentes interesses dos atores sociais que compõem a situação na qual almeja intervir. Desse modo suas ações podem ser calculadas de maneira mais efetiva, pois o profissional compreende quais as potencialidades que deve desenvolver do seu planejamento para que este seja atingido, estabelecendo parcerias com agentes sociais que tem projetos e objetivos similares e acumulando forças para superar obstáculos. Desse modo, o assistente social tem em suas mãos uma ferramenta capaz de ampliar as possibilidades de estabelecer consensos entre os agentes sociais para que as ações sejam decididas conjuntamente.

Esse ponto é reforçado por Bertollo (2016, p. 341) quando a autora ressalta: “Faz-se necessário ao assistente social [...] posicionar-se e agregar forças no sentido de não sucumbir o que duramente foi conquistado como direitos sociais e humanos”. Assim, a autora apresenta que o assistente social deve se utilizar das diferentes metodologias de planejamento, atentando para a dimensão política e para o modo como conduz suas ações, para que estas coadunem com o projeto-ético político da profissão.

O planejamento é um requisito posto ao Assistente Social inserido nos mais diversos espaços sócio-ocupacionais. Da capacidade de planejar, depende o sucesso de um projeto social, que vá de encontro ao projeto ético-político da profissão, sobretudo, às necessidades e interesses da classe trabalhadora.

A metodologia do planejamento estratégico possui afinidade com a bagagem formativa do Assistente Social. Da leitura crítica da realidade, o Assistente Social constrói o momento explicativo, amparado no referencial marxista-dialético, que demanda a abordagem histórica dos fenômenos, apreensão de suas determinações essenciais, causalidades e contradições. Do momento normativo decorre o estabelecimento de objetivos que garantam as necessidades e os interesses dos usuários. Do momento

estratégico, no sentido atribuído por Matus (2007) para a palavra “estratégia”, decorre a capacidade de formular uma jogada, medindo forças e contornando os obstáculos colocados pelos adversários que apresentam projetos parcialmente opostos ou inconciliáveis aos nossos. Para Matus (2007, p. 38) “Uma estratégia implica ofertas, disputa, simulações, acordos, ameaças, golpes, pausas e respostas entre os atores divididos em posições contrárias”.

Nesse sentido, a estratégia faz parte de um jogo social que não é controlado pelo jogador, já que os demais atores ou jogadores ampliam, anulam ou limitam a eficácia de uma jogada. Teixeira (2009, p. 6) ressalta que “[a estratégia], além de conferir um sentido político para a gestão pública e para o planejamento, resgata a noção de combate. A partir dela, pode-se reconhecer as instituições como trincheiras específicas de luta, naturalmente, com mediações”. O significado de palavra estratégia nasceu de seu emprego por militares, sendo compreendida tradicionalmente, como a “arte da guerra”, por isso, tem um sentido forte de conflito, oposição ou combate. Entretanto, é possível desenvolver estratégias cooperativas que buscam obter a adesão em torno de pactos, mediante persuasão, negociação e acordos, garantindo consensos provisórios.

A partir dessas definições, a “estratégia refere-se ao modo de solucionar um problema de interação cooperativa ou conflitiva entre dois ou mais indivíduos, cujos extremos são a cooperação e o confronto”. (MATUS, 2007, p. 14). Teixeira (2009) sistematiza o momento estratégico do planejamento ao demonstrar que é a partir da estratégia que o planejador identifica o terreno ou cenário em que vão se passar as ações; os aliados e os oponentes; o perfil das forças em confronto e o tempo disponível para realização das ações, elementos centrais para o desenvolvimento de uma estratégia. Ao Assistente Social cabe conhecer seus aliados e oponentes, bem como, o cenário da ação, e ainda deve averiguar se dispõem de tempo e recursos, para saber se é capaz de acumular forças para defender seus projetos e propostas de trabalho de forma estratégica.

Assim é que, não considerar as diferentes concepções de homem e de mundo dos atores envolvidos, bem como, suas demandas e seus interesses, faz com que o sucesso de uma estratégia ou de um projeto social fique comprometido, já que esses sujeitos podem apresentar resistência durante sua formulação ou até mesmo comprometer sua execução, desviando o foco do projeto e inviabilizando o alcance do resultado. À dimensão interventiva do trabalho profissional é preciso dar maior visibilidade a fim de discutir de que modo os Assistentes Sociais estão preparados para formular estratégias qualificadas ante os desafios colocados numa conjuntura sócio-histórica adversa, cujas relações hierárquicas e autoritárias colocam entraves aos enfrentamentos.

Nesse sentido, o planejamento estratégico de Myriam Veras Baptista e Carlos Matus tem muito a contribuir, especialmente, na leitura de realidade que identifique os diferentes tipos de estratégias dos atores em cena e permita mensurar quanta força um ator tem, bem como, os auxilie na apreensão das ameaças e das possibilidades de ação. É preciso avançar no debate, dialogando com os saberes e a experiência dos

Assistentes Sociais em exercício e socializando experiências de desenvolvimento de estratégias eficazes de negociação de projetos profissionais no âmbito institucional. É importante ter em mente que o planejamento é um poderoso instrumento de negociação das intencionalidades ético-políticas da profissão.

Referente a relação do planejamento estratégico com a história do Serviço Social Bonin e Krüger (2015) apontam que a partir da década de 1990 os assistentes sociais passam a ocupar papéis de destaque na formulação e no planejamento de políticas públicas, o código de ética de 1993 estabelece como competência do assistente social a participação na formulação e execução de planos, programas e projetos área de Serviço Social. Conforme as autoras, já no código de ética do ano de 1986 a categoria profissional assume seu compromisso com os interesses da classe trabalhadora e posiciona-se em favor das classes subalternas. Isso trouxe para a profissão, principalmente para o âmbito do planejamento, a importância da dimensão política. Sendo assim, é a partir daí que o enfoque estratégico passa a ganhar força no Serviço Social e passa a ser utilizado nos processos de planejamento.

## **2. Planejamento Participativo**

Este enfoque de planejamento é decorrente de uma visão de mundo que se ampara na ideia de que “nossa realidade é injusta e de que essa injustiça se deve à falta de participação em todos os níveis e aspectos da atividade humana. A instauração da justiça social passa pela participação de todos no poder” (GANDIN, 2010, p.28). Nesse sentido, o planejamento participativo, é orientado por uma lógica de garantir a ampla participação dos diferentes atores sociais nos processos decisórios.

A metodologia do planejamento participativo proposta por Gandin (2010) é composta por diferentes etapas de planejamento e dinâmicas de organização dos participantes. O detalhamento da proposta metodológica contribui para que a prática do planejamento não se distancie do ideal participativo, pois podem ocorrer desvios e manipulações nas diferentes etapas metodológicas, por exemplo, para alguns grupos sociais, até mesmo para aqueles que promovem o planejamento participativo, pode haver interesse de que o processo participativo ocorra de forma rasa, ilusória ou superficial.

O princípio do enfoque participativo é o de que “governar é coordenar o processo de definição conjunta de rumos sociais e, conjuntamente, administrar os meios para seguir a caminhada nos rumos estabelecidos” (GANDIN, 2010, p. 56). Esta definição se aproxima da noção proposta por Bordenave (1994) para quem a participação social significa tomar parte no processo de produção, na gestão de bens e no seu usufruto. No planejamento, a participação social pode apresentar diferentes graus de intensidade. Para precisar as situações em que a participação ocorre em maior ou menor medida, Gandin (2010) sistematiza diferentes níveis de participação: I – nível de colaboração; II – nível de decisão e III – nível de participação ou construção conjunta.

O nível de colaboração é definido como um nível no qual uma figura de autoridade convoca os demais agentes sociais para apresentar suas contribuições nos processos deliberativos, segundo Gandin

(2010), esse nível de participação é o que tem sido mais utilizado na atualidade. Os problemas que se apresentam quanto a este nível de participação, decorrem do fato de que as propostas de ação partem de uma perspectiva muito restrita, sendo que a contribuição dos agentes sociais se restringe as propostas definidas pela mesma figura de autoridade que os convocou a participar. Nesses casos, as decisões já foram tomadas de antemão, a participação serve apenas para informar e legitimar as decisões tomadas.

Já o nível de decisão está além da colaboração e possui uma orientação mais democrática, pois envolve um processo decisório que conta com a participação de todos os agentes sociais, no entanto quando utilizado isoladamente, as decisões passam a se restringir a aspectos que tem baixa relação com a estrutura mais ampla do planejamento, geralmente são decisões estabelecidas em plenárias convocadas por uma figura de autoridade. Não envolvem processos mais amplos e mais capazes de transformação social, porque os sujeitos são chamados a participar apenas sobre questões específicas e determinadas. Conforme Gandin (2010), o que define a profundidade e a intensidade da participação é o nível e o tipo de questões sobre as quais se vai decidir.

Por último, o terceiro nível de participação é definido como: construção conjunta, que ocorre quando o poder é igualmente distribuído entre as pessoas, esse nível de planejamento é menos frequente, constitui-se de uma participação integral entre todos os indivíduos sociais nas deliberações e escolha quanto às ações a serem realizadas. Todo o processo tanto de implementação, quanto de implantação do projeto deve ser marcado pela construção conjunta entre todos os indivíduos. Segundo Gandin (2010) as dificuldades ainda encontradas para que seja possível a efetivação desse nível de participação, estão relacionadas à escassez de metodologias e técnicas adequadas para viabilizar a ampla participação dos sujeitos sociais, às estruturas sociais de dominação que garantem a perpetuação de poderes e privilégios e à cultura política associada.

No que diz respeito à dinâmica dos participantes, todas as etapas desta proposta metodológica devem contar com a colaboração de uma coordenação que pode ser de técnicos ou participantes<sup>1</sup> que devem trabalhar para garantir que todos os sujeitos participem, opinem, se expressem, no sentido pleno da palavra participação que significa tomar parte, fazer parte, ser parte (BORDENAVE, 1994). Esse seria o sentido mais individual e subjetivo da participação, pois a posição pessoal antecede a posição do grupo, devendo tomar em conta o pronunciamento de cada pessoa por si mesma. É importante tomá-lo em conjunto com um sentido sócio-político de participação, de cunho mais coletivo, que considere a sociedade e suas estruturas concentradoras de poder e desigualdades, daí a concepção de participação de Gandin (2010) estar

---

<sup>1</sup> É importante capacitar e qualificar a coordenação e todos os participantes a fim de evitar posições equivocadas e extremas como o basismo ou a tecnocracia, conforme alerta Baptista (2015). O basismo exalta os saberes populares e a tecnocracia o saber técnico-científico, como os únicos dispositivos capazes de garantir um bom governo. O equívoco da tecnocracia é desconsiderar a dimensão política que envolve as decisões técnicas. Já o equívoco do basismo é conceber a sabedoria popular como nata, como se no interior das “bases” não houvesse interesses divergentes e conflitantes e como se as “bases” estivessem automaticamente habilitadas para responder com destreza aos problemas dos quais são parte interessada.

atrelada à “divisão do poder” na sociedade. Trata-se de um elemento indispensável à construção de uma sociedade justa e democrática.

A coordenação dos trabalhos deve contribuir para fazer a mediação entre os conhecimentos dos sujeitos envolvidos e os saberes técnicos e científicos necessários a qualquer planejamento. São formados pequenos e grandes grupos com a ajuda dos coordenadores, que vão auxiliar na organização das ideias de forma com que cada sujeito seja ouvido. No pequeno grupo, deve haver um momento de posicionamento de cada sujeito envolvido, que manifesta sua contribuição particular para o coletivo. Feito isto, deve haver nos pequenos grupos momentos de discussão, seleção e organização das ideias quanto ao mérito e ao conteúdo. A síntese dos pequenos grupos será encaminhada para as plenárias a fim de refletir as propostas dos grupos e definir um posicionamento coletivo, garantindo que as decisões sejam apreciadas e encaminhadas pelo grande grupo.

O planejamento participativo é constituído das seguintes etapas<sup>2</sup> metodológicas: elaboração do marco referencial, diagnóstico da situação e programação<sup>3</sup>. Em vistas a garantir um melhor direcionamento dessas ações, Gandin (2010), apresenta um roteiro metodológico de como estimular a participação no processo de planejamento. O roteiro desenvolvido pelo autor é dividido em 4 etapas: I – Preparação; II – Elaboração do Plano Global de Médio Prazo; III – Elaboração de Planos Globais de Curto Prazo e IV – Elaboração de Planos Setoriais.

A etapa da preparação consiste no estudo referente aos fundamentos e as etapas que compõem o processo de planejamento. Esse estudo pode ser realizado através de palestras, plenárias ou leitura de textos, todos os participantes devem a partir dessa etapa compreender quais são os procedimentos do planejamento no que se refere aos seus níveis, e ao seu papel enquanto ferramenta de transformação da realidade e quanto ao esquema básico de como é realizado o planejamento.

A elaboração do plano global de médio prazo é feita a partir da realização de um questionário com todos os participantes, estes devem responder individualmente ao questionário, para no momento posterior realizarem a leitura conjunta das respostas em subgrupos, para que depois sejam levados em plenária. Essa etapa é voltada para a definição do marco referencial, que consiste no estabelecimento de um diagnóstico quanto à realidade vigente e as definições quanto à realidade desejada. É importante ressaltar que o enfoque participativo deve contar com a participação de todos os indivíduos como apresenta Gandin (2010, p. 122)

---

<sup>2</sup> As primeiras etapas têm pontos de contato com o momento explicativo do planejamento estratégico. A diferença entre o planejamento estratégico e participativo é que o planejamento estratégico não se voltou para o desenvolvimento de um *modus operandi* para garantir que a participação ocorra em todas as etapas do planejamento, como propõe a metodologia do planejamento participativo.

<sup>3</sup> A elaboração do marco referencial é um momento em que o grupo elabora uma proposta sócio-política a partir da concepção de que é uma parte “integrante (componente) de uma realidade mais ampla” (GANDIN, 2010, p. 78) isso é feito a partir da elaboração do marco situacional que é uma aproximação inicial da instituição com a realidade mais ampla, não necessariamente essa aproximação deve ser científica, posteriormente, estabelece-se o marco doutrinal que é quando o grupo ou a instituição “assume uma proposta político-social e a fundamenta” (GANDIN, 2010, p. 81). Já o diagnóstico situacional consiste na elaboração segundo Gandin (2010, p. 90) de “um juízo sobre a realidade (sobre a prática)” levando em conta as definições estabelecidas na etapa anterior de modo a pergunta: “Até que ponto nossa prática realiza o que estabelecemos em nosso marco operativo?”. Por fim, o momento que corresponde à programação está relacionado com a definição de um plano que se manifeste em uma “proposta de ação para diminuir a distância entre a realidade da instituição planejada e o que estabelece o marco operativo. Dito de outra forma é a proposta de ação para sanar as necessidades apresentadas pelo diagnóstico.” (GANDIN, 2010, p. 103).

"não pode haver planejamento participativo sem momentos em que cada pessoa possa pronunciar-se por si mesma, sem a tomada de posição pessoal antecedendo à reunião do grupo".

Já a elaboração de planos globais de curto prazo está relacionada à operacionalização do que foi anteriormente definido nos planos de médio prazo, essa etapa é voltada para períodos mais curtos de ação (um ano), nessa etapa as ações podem ser mais flexíveis pois estão voltadas diretamente para os planos de longo prazo que são mais restritos a determinação dos rumos desejados. Essa etapa de operacionalização pode ser realizada por uma equipe técnica responsável, mas sempre levando em consideração as deliberações das plenárias e as decisões conjuntas, sem priorizar o pronunciamento de alguns em detrimento da discussão coletiva. Por fim, a elaboração dos planos de setores está orientada para definição das ações em setores específicos de determinada instituição na qual as ações estão sendo realizadas.

O planejamento participativo, assim como o planejamento estratégico é dividido em uma etapa descritiva e em outra normativa, é um enfoque que parte de uma capacidade de leitura do contexto presente, para que depois seja elaborado um 'desenho' de futuro conectado aos planos de curto e médio prazo. Todas essas etapas devem ser desenvolvidas a partir de um princípio de participação, como é defendido por Gandin (2010). Tanto a leitura da realidade quanto a definição dos objetivos desse tipo de planejamento deve levar em consideração a posição de cada um dos indivíduos que estão fazendo parte do processo. Para que seja possível construir um plano de longo prazo a partir dessa metodologia é preciso que durante as etapas de discussão das metas e objetivos sejam estabelecidos recortes temporais mais amplos que possam ser pensados objetivamente em conjunto.

O planejamento participativo é um tipo de metodologia que demanda maior investimento de tempo e recursos, o que colide com a lógica neoliberal, a não ser que aconteça nos moldes de uma *pseudo* participação na qual os sujeitos não estão aptos a tomar decisões sobre o núcleo principal do planejamento, mas apenas sobre as questões secundárias, deixando as decisões de maior importância a cargo de uma equipe de técnicos burocratas. Garantir efetiva participação, nos moldes propostos por Gandin (2010), está na proporção inversa à busca por resultados rápidos e imediatos da lógica neoliberal, pelo contrário, exige investimentos na direção da ampliação da esfera pública (multiplicação dos espaços participativos, capacitação e interlocução dos atores, etc) que fortaleçam a democracia e a cidadania.

### *2.1 Planejamento Participativo e Serviço Social*

O planejamento participativo é uma metodologia relevante de ser identificada e analisada no âmbito do Serviço Social, sendo abordado nos últimos anos por autores como Bertollo (2006).

Na década de 1970, começaram a ser introduzidas diferentes metodologias de planejamento na atuação dos assistentes sociais, entre essas metodologias estava o planejamento participativo (BONIN; KRUGER, 2015). No entanto, a abordagem do planejamento participativo no referido período histórico é

diversa da abordagem que aqui é apresentada, pois na época muitas limitações político-institucionais tornaram-se obstáculos para os assistentes sociais, e a lógica de atuação era pautada nos programas de Desenvolvimento e Organização de Comunidade, patrocinados por Organismos Multilaterais.

Desse modo, a participação da população era muito restrita, reduzindo-se ao nível da colaboração, geralmente o que ocorria era que as decisões centrais do processo de planejamento eram tomadas previamente pela equipe de técnicos, e a participação era limitada a aspectos secundários. A introdução do planejamento participativo nesse período histórico (mesmo de forma restrita) se deve a uma proposta institucional desenvolvimentista da época ainda sob o domínio do regime militar, mas a intencionalidade por trás das ações ainda era a de adaptar os indivíduos ao meio. Na perspectiva de Gandin (2010), o planejamento participativo está fortemente ligado a uma busca pelo aprofundamento de processos deliberativos mais democráticos, buscando a distribuição de poder. Seu norte é justamente estabelecer planejamentos voltados para atender as finalidades sociais presentes em determinado contexto. Desse modo, seu potencial ético-político é direcionado a práticas que podem viabilizar transformações sociais significativas, além de contribuir com o processo de fortalecimento da autonomia dos diferentes indivíduos sociais. É relevante destacar que esse enfoque de planejamento deve ser amparado por uma busca de ampliação da participação, a partir da garantia de que todos os indivíduos possam apresentar de forma coerente suas posições e considerações e desse modo estabelecer decisões conjuntas.

### **3. Estudos Prospectivos**

Os estudos prospectivos surgiram como ferramenta, mais especificamente no final do século XIX início do século XX. Segundo Thiesen (2011), os fenômenos sociais tornaram-se cada vez mais complexos na contemporaneidade, o processo de globalização e de desenvolvimento tecnológico fez com que muitas empresas e instituições buscassem desenvolver novas tecnologias de planejamento, de modo a garantir mais sucesso nas ações em uma realidade social em constante mudança. Atualmente, muitas empresas se utilizam dessa metodologia com parte de um processo de gestão estratégica.

Os “estudos do futuro” como eram chamados, surgiram muito influenciados por diversas obras filosóficas, literárias e artísticas que exploravam a temáticas futuristas e de ficção científica. Obras como “A história do futuro” de George Wells, publicada em 1902, “Admirável Mundo Novo”, publicado em 1932, por Aldous Huxley e “1984” de George Orwell, fizeram com que muitos demonstrassem interesse em refletir e imaginar um futuro, seja de maneira utópica ou distópica (THIESEN, 2011). A partir disso, diversas metodologias de criação de cenários passaram a ser incorporadas aos diferentes tipos de planejamento.

Muitas organizações que vão de empresas a instituições de ensino, dedicam-se a buscar o aprimoramento dessa ferramenta. Como exemplo têm-se as Universidades de Michigan, Syracuse, Massachusetts e Arizona e, no Brasil, a Universidade de São Paulo (USP), a Universidade de Brasília (UnB) e a Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) que vêm realizando estudos referentes a planejamentos

prospectivos. No campo da indústria e da economia muitas indústrias começaram a se utilizar dessa metodologia para conquistar espaços mais significativos no mercado, como exemplo, podemos considerar as empresas Rand Corporation e Royal Dutch/Shell que vêm usando essa metodologia desde a década de 1960. A Shell desenvolveu estudo prospectivo que sinalizou para uma crise de petróleo, controlada pela descoberta de fontes marítimas.

Cabe ressaltar a importância de refletir quanto aos impactos resultantes da utilização dos estudos do futuro no campo da economia e da produção. Essa reflexão nos remete ao significado político da utilização dessas metodologias, considerando que muitas dessas empresas tornaram-se empresas de destaque no mercado, enquanto que outros setores não possuem o conhecimento dessa metodologia, e o devido acesso as informações referentes a tal ferramenta.

O uso dessa metodologia pelas grandes corporações mostra que ela vem sendo apropriada em favor dos interesses das classes dominantes. Desse modo podemos perceber que estamos numa sociedade na qual o conhecimento é central e decisivo na correlação de forças entre as classes. Democratizar esse tipo de metodologia contribuiria para fazer o uso contra hegemônico em favor das classes subalternas, tendo em vista que esse referencial é pouco conhecido e explorado por elas. Os estudos prospectivos são uma temática recente, mas já vem sendo utilizados desde muito tempo pelas grandes corporações, mostrando que o futuro é valioso e objeto de disputa, ao contrário do que se subentende.

O filósofo francês Gaston Berger apresenta que “a prospectiva é uma atitude” (2004, p. 311), essa atitude deve ser voltada para a ação e envolve pensar o futuro de maneira mais racional possível. A característica da prospectiva segundo o autor, é ver longe de maneira ampla. Os estudos prospectivos são uma ferramenta que envolve ciência e arte, intuição e criatividade<sup>4</sup>. Existem diferentes procedimentos no que se refere à prospectiva, no entanto, o enfoque será dado aos procedimentos de antecipação de cenários. A palavra "cenários" surge em 1950 nos estudos da *Rand Corporation*, influenciada pela indústria cinematográfica da época.

A antecipação de cenários segundo Thiesen (2011) não é considerada uma ciência ou uma disciplina, mas sim, trata-se de uma ferramenta técnica situada no âmbito estratégico, devendo ter coerência e plausibilidade. Para que se compreenda como deve ser utilizada essa técnica é preciso ter em mente algumas definições do conceito de cenário. São diversas as definições atribuídas a esse conceito, Moritz (apud THIESEN, 2011, p.30) associa cenário ao teatro grego e às técnicas de teatro modernas. Para além dessa definição Schoemaker (apud THIESEN, 2011, p.30) percebe a palavra “cenário” como algo que carrega múltiplos significados, que vão desde roteiros de cinema até combinações estatísticas.

Como uma peça de teatro, o cenário deve apresentar cenas, trajetórias e atores que retratem possibilidades de futuro para orientar a tomada de decisão e o desenvolvimento de estratégias. Na

---

<sup>4</sup> Nesse sentido, é que os estudos prospectivos diferem da mera adivinhação ou previsão que possuem um sentido místico e religioso.

construção de cenários deve-se descrever com coerência as variáveis e os atores, levando em conta seu papel e influência. As variáveis são as incertezas que podem ser classificadas em níveis probabilísticos na construção dos cenários. Também cabe conhecer as estratégias dos atores, suas ações, objetivos e capacidade de se tornarem agentes de mudança. Outro elemento fundamental na metodologia da construção de cenários são as tendências, que à diferença das incertezas, têm mais probabilidade de acontecer e estão alicerçadas em aspectos do passado e do presente.

Variáveis, atores e tendências seriam os elementos básicos da metodologia da construção de cenários e dos estudos prospectivos, porém as etapas e os processos metodológicos podem variar, dependendo da organização promotora desses estudos, que pode até desenvolver uma metodologia específica de construção de cenários. Desses estudos, podem resultar um ou diferentes tipos de cenários, como representações da realidade futura. Os cenários também podem ter diferentes níveis de abrangência: macro para os âmbitos mundial, nacional ou regional; intermediário ou setorial para as organizações, indústrias, sistemas setoriais públicos, segmentos ou ambiente de negócios e micro para questões específicas de uma organização ou instituição.

Os cenários privilegiam aspectos mais qualitativos, por isso são construídos à semelhança de uma peça ou roteiro de teatro. Um bom cenário é aquele que possibilita uma visão global da realidade atual e futura, captando a complexidade e dinamicidade dos processos e eventos. Devem ser utilizadas bases teóricas de fundamentação a fim de garantir a coerência, pertinência e plausibilidade do cenário. A construção de cenários pode partir de diferentes temporalidades: curto prazo 1 e 5 anos, médio prazo 5 a 20 anos, longo prazo 20 a 50 anos e longínquo mais de 50 anos. Os cenários prospectivos ainda podem ser classificados em dois tipos, que são: cenários normativos e cenários exploratórios. Os cenários normativos, são voltados para um desenho de futuro desejado, nas palavras de Thiesen (2011, p. 33) esse tipo de cenário “*exprime sempre uma vontade ou um compromisso de um autor, um gestor ou uma organização em relação a determinados objetivos ou projetos*”.

Já os cenários exploratórios, são mais centrados na análise de probabilidades, diferem dos cenários normativos, pois desconsideram os desejos e a vontade dos autores, buscando identificar para qual direção seguirá a situação estudada, antecipando mudanças, que possibilitem a criação de estratégias de adaptação e a tomada de decisão. Os cenários exploratórios estão divididos em tipos diversos que podem ser extrapolativos e alternativos ou múltiplos. Os cenários extrapolativos são desenvolvidos com base em tendências passadas, como define o autor “*caracteriza-se pela previsão de eventos futuros com base na extrapolação de eventos verificados no passado*” (THIESEN, 2011, p. 35). Os cenários alternativos ou múltiplos, são cenários que levam em conta possibilidades de futuro, que são diversas tanto do presente, quanto do passado.

A partir da leitura de Thiesen (2011), diversas empresas e multinacionais se utilizam dos estudos prospectivos como recurso de enriquecimento e de eliminação da concorrência, mas também os planejadores governamentais vêm se utilizando dessa ferramenta que indica pontos de desgaste e

insuficiência das políticas públicas que podem constituir-se em fontes de privatização para dar lugar a nichos de mercado e a parcerias público-privadas sob a ótica neoliberal. E é devido a grande eficácia desse tipo de metodologia que não há o acesso ou a divulgação de tais práticas à classe trabalhadora e às classes subalternas. Assim, cabe contribuir para a difusão desses estudos pela capacidade de reavivar utopias e planos de longo prazo em uma perspectiva democrática diametralmente oposta aos grandes monopólios que decidem sobre o futuro sem participação social.

Os estudos prospectivos podem ser utilizados conjuntamente com as demais metodologias, reforçando o planejamento de longo prazo, a exemplo do desenvolvimento de cenários que poderia ser construído de forma participativa. Da mesma forma, essa ferramenta pode ser integrada à etapa normativa do planejamento estratégico situacional, mais especificamente, dentro do que Matus (1989) chama de "programa direcional", que consiste em uma simulação de possíveis resultados futuros das ações, esse tipo de simulação poderia ser feita a partir da proposta de cenários exploratórios tendo um vista um recorte de tempo mais longo. Assim, todas essas metodologias podem ser integradas desde que preservem a coerência entre os planos de curto, médio e longo prazo e seus referenciais macrosociais.

### *3.1 Estudos Prospectivos e Serviço Social*

Na área de Serviço Social, um estudo que parece aproximar-se dessa metodologia é o artigo intitulado "Transformações societárias e Serviço Social: notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil" da autoria de Netto (1996)<sup>5</sup>. Para exemplificar como ocorre a utilização da metodologia de cenário nos estudos prospectivos, tomemos como exemplo o estudo referente a segurança pública realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), intitulado "Violência e Segurança Pública em 2023: cenários exploratórios e planejamento prospectivo". A pesquisa do IPEA foi realizada a partir da criação de três tipos diferentes de cenários: I – Extrapolatório, II – Normativo e III – Alvo.

O cenário extrapolatório caracteriza-se pela descrição de um futuro sem levar em conta questões normativas, mas sim, o comportamento de diferentes variáveis, como agentes sociais, instituições participantes e tendências históricas. Os cenários normativos caracterizam-se pela definição de um desenho de futuro, aproximado dos interesses normativos da instituição ou do órgão planejador, refere-se ao que os planejadores gostariam de atingir. O cenário alvo é uma síntese desenvolvida a partir da análise dos dois cenários anteriormente citados, de modo que sejam estabelecidas e criadas estratégias de ação e possíveis parcerias capazes de suprir as alterações no comportamento das variáveis.

Os cenários desenvolvidos para a pesquisa do IPEA levaram em conta três tipos diferentes de tendências, "tendências de peso, incertezas e estratégias dos atores" (FERREIA; MARCIAL, 2015, p. 23).

---

<sup>5</sup> Segundo o estudo prospectivo realizado por Netto (1996), no futuro a profissão precisaria oferecer respostas mais elaboradas do ponto de vista operativo e mais legitimadas do ponto de vista sócio-político.

As tendências de peso são segundo os autores, tendências que levam em conta as variáveis mais possíveis de serem confirmadas no futuro, já as de incerteza se referem a questões que não tem grandes probabilidades de se consolidarem. Já os atores são os agentes de mudança capazes de modificar os rumos dos acontecimentos por meio de estratégias. A consideração dessas tendências se revela como parte fundamental do planejamento, pois são elas que indicam os possíveis rumos da segurança pública até o ano de 2023 explorados na pesquisa.

Os resultados da pesquisa do IPEA revelam que até o ano de 2023 haverá um aumento significativo da criminalidade no Brasil, este aumento é decorrente de alguns fatores sociais apontados na pesquisa, como: “população jovem, alta desigualdade social e alta prevalência de armas em circulação.”. (FERREIRA; MARICAL, 2015, p. 39). Além disso, a pesquisa aponta também um possível aumento da criminalidade nas cidades do interior do país. Desse modo, possibilitando que as entidades governamentais pensem possíveis estratégias para enfrentar tais adversidades futuras, estabelecendo novas prioridades de ação, em vistas a reduzir as desigualdades sociais e garantindo uma expansão da participação social de segmentos mais jovens da população nas decisões políticas, objetivando a diminuição da criminalidade.

Os estudos prospectivos podem trazer grandes contribuições para o âmbito do Serviço Social, na medida em que essa metodologia quando utilizada com um horizonte ético-político de transformação da realidade social, pode instigar a construção de uma sociedade melhor, a partir da prospecção de cenários a longo prazo, ampliando a busca dos assistentes sociais por uma sociedade baseada em relações de alteridade e despertando a face ético-política da profissão. Sendo assim, tal metodologia contribuiria para reafirmar o projeto ético-político da profissão que está articulado a um projeto societário alternativo e a uma proposta de transformação da sociedade. No que se refere às classes subalternas, essa metodologia de planejamento pode contribuir para despertar o sentimento de solidariedade com as futuras gerações e, conseqüentemente, para ampliar a dimensão ético-política da sociabilidade humana, de modo a instigar o desejo de mudar e de construir uma sociedade mais justa a partir de ações coletivas.

## **Considerações Finais**

O planejamento constitui parte importante dos processos de trabalho do assistente social, é através dele que o assistente social articula criticamente sua intencionalidade com a ação profissional, trata-se de um processo que envolve o estudo e a compreensão da realidade institucional e social. O planejamento, sobretudo, quando expresso por meio de planos, programas e projetos auxilia a organizar o trabalho a ser executado, pois instiga processos reflexivos marcados por aproximações sucessivas ao objeto, que permitem ampliar a consciência dos objetivos e adquirir maior clareza das ações necessárias para o seu alcance, por exemplo. Tais processos reflexivos quando resultam na planificação (materialização do planejamento em planos, programas e projetos) permitem qualificar a intervenção do profissional sob um contorno teórico-técnico, conferindo visibilidade e legitimidade a ela. Assim, o planejamento contribui para dar uma

configuração efetivamente profissional ao trabalho exercido nas instituições, livrando-o do espontaneísmo, da fragmentação e da imediatividade, já que demandam o cultivo da dimensão investigativa e interventiva da profissão.

A perspectiva ora esboçada tem como referência a dupla dimensão do planejamento, como processo racional de tomada de decisão que é, ao mesmo tempo, técnico e político. A primeira dimensão diz respeito à capacidade de utilizar instrumentais como pesquisas, relatórios, indicadores e índices. Em síntese, diz respeito, a saber, como fazer um projeto (por exemplo, forma e conteúdo claro e objetivos, uso de fontes e dados), executar um plano ou programa. Já a segunda diz respeito ao desenvolvimento de estratégias e à capacidade de identificar pontos de tensão, articular interesses, persuadir sobre nossos projetos, eliminar ou contornar pontos de dissenso, fazer alianças, reconhecer as incompatibilidades, entre outros.

Como o planejamento possui uma dimensão técnica e outra política é preciso considerar os múltiplos desafios que se colocam aos Assistentes Sociais na prática do planejamento, posto que estão inseridos num contexto político e social marcado pelo ideário neoliberal fortalecido por uma lógica financeira, típica da atual fase de mundialização do capital, cujos rebatimentos sobre as políticas sociais são o desmonte, a privatização e o sucateamento dos serviços. Trata-se de um momento de afronta aos direitos sociais duramente conquistados pela população, sobretudo, com a Constituição Federal de 1988. Entretanto, antes de se deixar levar pela maré, cabe resistir, desenvolver táticas e estratégias nos espaços que se descortinam para a ação. E a construção, implementação e execução de planos, programas e projetos sociais pode se transformar numa dessas alternativas de fazer frente a tais problemas dentro de uma perspectiva contra-hegemônica, capaz de articular as necessidades e os interesses dos usuários por uma vida digna, humana e plena. (IAMAMOTO, 2011).

O Serviço Social é uma área de conhecimento que avançou nas últimas décadas, momento em que participou de uma efetiva interlocução com as ciências sociais, constituindo-se em um campo de produção de conhecimento com reconhecimento das agências de fomento à pesquisa, como o Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq). Do ponto de vista do conhecimento, a área de planejamento social, especialmente, da elaboração e execução de projetos sociais, consiste em um observatório privilegiado das ações profissionais e de sua dimensão tecnológica. O planejamento é um campo que depende do uso das faculdades mentais, como o raciocínio lógico e abstrato, mas também demanda a criatividade e a intuição. Todos esses aspectos envolvem a capacidade de antecipar na mente os meios e os resultados desejados, prever tendências, falhas e possibilidades, indicar alternativas e soluções.

Por meio deste trabalho, mostrou-se que existem diferentes modalidades de planejamento que estão atreladas à diferentes visões de sociedade e de homem, as quais articulam, por sua vez, diferentes matrizes teórico-metodológicas, técnico-operativas e ético-políticas. É o caso de Planejamento Estratégico Situacional (PES) que tem como fonte de inspiração o marxismo (TESTA, 1989). Tais formas de

planejamento podem ser apropriadas e subordinadas ao planejamento tradicional, de cunho conservador e pautado apenas em interesses econômicos, mesmo porque empresas e corporações têm se utilizado das abordagens de planejamento estratégico e, sobretudo, dos estudos prospectivos. O planejamento participativo, por exemplo, pode ser empregado de forma manipuladora garantindo um simulacro de participação.

A análise e o estudo de diferentes metodologias de planejamento e seus horizontes ético-políticos de transformação da realidade torna-se relevante na medida em que sistematiza essas metodologias e apresenta de forma mais clara os instrumentais disponíveis. Conclui-se, portanto, que as metodologias sistematizadas de planejamento estratégico e participativo podem contribuir para a formação e a qualificação de profissionais propositivos e capazes de elaborar planos, programas e projetos mais eficazes, com maior alcance social. Na medida em que tais metodologias de planejamento garantem ao assistente social um olhar mais abrangente e mais amplo quanto as suas possibilidades de planejar, fazendo com que o profissional perceba as diferentes variáveis que influenciam nos fenômenos sociais e o reflexo dessas variáveis nos possíveis resultados das ações.

É preciso desenvolver e aprofundar o estudo dessas metodologias, resgatando seu significado no âmbito do fazer profissional dos Assistentes Sociais, a exemplo do desenvolvimento de estratégias na condução de projetos sociais. Isso sem perder de vista o horizonte de futuro por meio da conexão das ações profissionais com os projetos societários. Para essa tarefa, os estudos prospectivos podem contribuir, pois a partir dessa ferramenta o assistente social consegue estabelecer um desenho de futuro mais detalhado, identificando as forças capazes de definir o futuro, antecipando tendências, prevendo possíveis momentos de instabilidade ou adversidades, conduzindo e preparando-se para a mudança esperada, de forma a fortalecer suas estratégias de planejamento. Desse modo, o profissional consegue ter um horizonte de planejamento mais voltado para ações de médio e longo prazo no âmbito de diferentes instituições e organizações, com potencial de impactar na transformação da realidade.

## Referências

- AGUILERA, Paulina Morales. Trabajo Social en Chile (1925-2015): noventa años de historia e imponta en latinoamérica. In: Revista Internacional de Trabajo Social y Bienestar, n. 4, p. 21-28, 2015.
- AQUÍN, Nora. Reconceptualización: ¿Un trabajo social alternativo o una alternativa al trabajo social?. In: **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 84, p. 48-65, 2005.
- BAPTISTA, Myrian Veras. **Planejamento Social: intencionalidade e instrumentação**. 3. ed. São Paulo: Editora Veras, 2015.
- BERGER, Gaston. **A Atitude Prospectiva**. Revista Parcerias Estratégicas, n. 19, 2004, p. 311 - 317, Tradução de: Nathália Kneipp. Disponível em: <http://www.acisap.com.br/imagens/biblioteca/A%20atitude%20Prospectiva%20Gaston%20Berger.pdf> Acesso em: 15/11/2017.

- BERTOLLO, Kathiúça. **Planejamento em Serviço Social:** tensões e desafios no exercício profissional. Revista *Temporalis*, n° 31, Brasília: jan/jun, 2016. Disponível em: <http://periodicos.ufes.br/temporalis/article/viewFile/11943/10111> Acesso em: 16/11/2017.
- BONIN, Silvana; KRÜGER, Tânia Regina. **Planejamento e Serviço Social.** Revista *Sociedade em Debate*, n. 21, v. 2, p. 63-83, 2015. Disponível em: <http://www.rle.ucpel.tche.br/index.php/rsd/article/view/1216/860> Acesso em: 22/01/2018.
- BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação?** São Paulo: Brasiliense, 1994.
- CASTRO, Manuel Marique. **História do Serviço Social na América Latina.** 12. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- FERREIRA, Helder Rogério S.; MARCIAL, Eliane Coutinho. **Violência e Segurança Pública em 2023:** cenários exploratórios e planejamento prospectivo. Rio de Janeiro: IPEA, 2015. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5680/1/Viol%C3%Aancia%20e%20seguran%C3%A7a%20p%C3%BAblica%20em%202023\\_cen%C3%A1rios%20explorat%C3%B3rios%20e%20planejamento%20prospectivo.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5680/1/Viol%C3%Aancia%20e%20seguran%C3%A7a%20p%C3%BAblica%20em%202023_cen%C3%A1rios%20explorat%C3%B3rios%20e%20planejamento%20prospectivo.pdf) Acesso em: 10/11/2017.
- FRITSCH, Rosângela. Planejamento estratégico: um instrumental para a intervenção do Serviço Social? **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 52, p. 127-144, 1996.
- GANDIN, Danilo. **A Prática do Planejamento Participativo.** 17. ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2010.
- GIANNETTI, Eduardo. **Felicidade:** diálogos sobre o bem-estar na civilização. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.
- IAMAMOTO, Marilda Vilella. **Serviço Social em Tempo de Capital Fetice:** capital financeiro, trabalho e questão social. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- LIMA, Telma C. Sasso; MIOTO, Regina C. Tamaso. Procedimentos Metodológicos na Construção do Conhecimento Científico: a pesquisa bibliográfica. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 10, p. 37 – 45, 2007.
- MATUS, Carlos. Fundamentos da Planificação Situacional. Venezuela: IVPLAN, 1985. Tradução de: Elizabeth Artmann. In: RIVERA, F. Javier (Org.). **Planejamento e Programação em Saúde:** um enfoque estratégico. São Paulo: Cortez, 1989.
- \_\_\_\_\_. **Estratégias políticas:** chimpanzé, Maquiavel e Gandhi. São Paulo: Fundap, 2007.
- \_\_\_\_\_. **Política, planificación y gobierno.** Caracas: Fundación Altadir, 2008.
- NETTO, José Paulo. Transformações societárias e Serviço Social: notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 50, 1996.
- RUBANO, Denize; MOROZ, Melania. O Conhecimento Como Ato de Iluminação Divina: Santo Agostinho. In: ANDERY, Maria Amália; et al. (Org.). **Para Compreender a Ciência:** uma perspectiva histórica. Rio de Janeiro: Gramond, 2007.
- TEIXEIRA, Joaquina Barata. Formulação, Administração e Execução de Políticas Públicas. In: Conselho Federal de Serviço Social (CFESS). **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais.** Brasília: 2009. Disponível em: <http://cressrn.org.br/files/arquivos/5x595ziU0wuEf5yA63Zw.pdf> Acesso em: 26/01/2018.

TENÓRIO, Fernando. **Gestão de ONGs:** principais funções gerenciais. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

TESTA, Mario. Planificação Estratégica no Setor Saúde. Venezuela: Cendes/UCV, 1981. Tradução de: Elizabeth Artmann. In: RIVERA, F. Javier (Org.). **Planejamento e Programação em Saúde:** um enfoque estratégico. São Paulo: Cortez, 1989.

THIESEN, Juarez da Silva. **O Futuro da Educação:** contribuições da gestão do conhecimento. São Paulo: Papirus Editora, 2011.