

A política das situações de projeto: uma investigação teórica em torno do Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek

The politics of design situations: a theoretical investigation around the Juscelino Kubitschek government's Target Plan

KAIZER, Felipe

RESUMO: Nos debates sobre design e política, discute-se geralmente o papel dos designers profissionais em regimes democráticos e o impacto social das suas práticas. Porém, nesses termos, o design figura como instrumento da política, e permanece, portanto, subordinado a interesses alheios, sejam eles democráticos ou não. Neste artigo, procura-se revelar uma outra relação entre design e política, que ponha em evidência o modo como uma pluralidade de agentes se organiza em torno de um problema comum, dando origem à *situação de projeto*. Essa outra relação vale-se de uma nova concepção de design emergente a partir dos anos 1960, mais ampla que a de desenho industrial, e associada à disciplina da administração. O Plano de Metas do governo brasileiro entre 1956 e 1961 apresenta um caso excepcional de situação de projeto, na medida em que exigiu a coordenação política de diversos agentes em prol da sua efetivação.

Palavras-chave: CoDesign e políticas públicas. Cultura e sociedade. História do design. História política do Brasil. Administração e planejamento.

ABSTRACT: In debates about design and politics, the role of professional designers in democratic regimes and the social impact of their practices are often discussed. However, in these terms, design appears to be an instrument of politics, and therefore remains subordinated to alien interests, be they democratic or not. In this article, another relationship between design and politics is sought; one that highlights the way a plurality of agents is organized around a common problem, giving rise to the design situation. This other relationship is based on a new conception of design emerging from the 1960s, broader than that the concept of industrial design, and associated with the discipline of management. The Target Plan of the Brazilian government between 1956 and 1961 presents an exceptional case of a design situation, in that it required a political coordination of several agents in order to be actualized.

Keywords: CoDesign and public policy. Culture and society. Design history. Political history of Brazil. Management and planning.

Diante dos grandes problemas atuais – entre eles, o aquecimento global, o desemprego tecnológico causado pela automação e o declínio das democracias –, os designers perguntam-se: o que o design pode fazer? As respostas variam: de projetos *ad hoc* voltados para comunidades marginalizadas à consolidação de políticas públicas de incentivo à prática, à formação e à pesquisa em design. Mas a própria pergunta sugere uma reflexão: que “design” os designers têm em mente? Ao questionar seu papel social e político, os designers especulam sobre os novos meios de aplicar seus conhecimentos e suas habilidades em prol de uma determinada causa, seja ela a manutenção da ordem democrática, seja a preservação do meio ambiente. Nisso, porém, eles assemelham-se a quaisquer outros profissionais que desenvolvem uma consciência ética. Mesmo reconhecendo a gravidade do momento histórico, sua pergunta circunscreve problemas de ordem social e política a problemas de classe profissional. Não obstante, a escala e a complexidade dos problemas atuais ignoram divisões profissionais e não se conformam às competências de nenhum campo específico. Logo, o modo de lidar com esses problemas passa, entre outras coisas, pela coordenação de uma pluralidade de saberes e fazeres.

Neste artigo, trata-se, portanto, da *atividade*, isto é, do *designing*, e não dos designers. Assume-se que está em jogo o modo pelo qual o *projetar* é capaz de mudar as atuais condições, independentemente da procedência daqueles que projetam. Nesse sentido, procura-se identificar a natureza *política* da prática de projeto, tendo em vista as relações interpessoais sem as quais essa prática não tem como se efetivar.

1 — Design como ferramenta

A confusão entre problemas de ordem profissional e problemas de ordem social e política vem à tona com o livro de Victor Papanek, publicado em 1971 nos Estados Unidos: *Design for the Real World: Human Ecology and Social Change*. Segundo o autor, nada fora publicado até então a respeito da responsabilidade dos designers (PAPANEK, 1985, pp. ix-xiv). Segundo Papanek, essa responsabilidade remete ao potencial “nocivo” da profissão, dado que o design tornou-se “a mais poderosa ferramenta com a qual o homem dá forma às suas ferramentas e ao meio ambiente (e, por extensão, à sociedade e a si mesmo)”¹ (Ibid.). Logo, esse poder demanda dos designers “engajados social e moralmente” uma “grande responsabilidade social e moral” e um “maior entendimento das pessoas”, pois é em nome das “verdadeiras necessidades dos homens” que todos aqueles “que praticam design” atuam (Ibid.). A princípio, essa concepção supõe uma desigualdade fundamental entre os agentes sociais, na medida em que uns têm mais poder e responsabilidade do que outros. Nesses termos, há uma conexão direta entre a concepção do design como ferramenta e o estabelecimento de uma hierarquia social. Contudo, Papanek nega ideia:

Todos os homens são designers. Tudo que nós fazemos, quase o tempo todo, é design, pois o projetar está na base de toda atividade humana. O planejamento e a padronização de qualquer ato na direção de um fim desejável e previsível constituem o processo de design. Qualquer tentativa de separar o design, de torná-lo algo em si, trabalha contra o fato de que o projetar é a matriz subjacente à vida (Ibid., p. 3).

À primeira vista, a passagem sugere uma suspensão da divisão entre os designers e os outros agentes sociais. No entanto, considerando a generalidade da definição, ocorre outra coisa: a classe profissional dos designers expande-se a ponto de abranger “todos os homens”, isto é, qualquer um “que pratica design”. Isso provém da confusão entre atividade e profissão, resultante da concepção do design como ferramenta. Como tal, o

¹ As traduções das citações em língua estrangeira são todas dos autores. As ênfases (em itálico) são as originais, exceto quando indicado “ênfase nossa”.

design pode ser utilizado por qualquer um, e qualquer um que o utiliza torna-se um designer.

É fácil perceber como o argumento de Papanek adapta-se ao contexto social e político: “Todas as nossas ferramentas, objetos, artefatos, mecanismos de transporte ou edifícios têm consequências que alcançam as mais diversas áreas, como a política, a saúde, a renda e a biosfera” (Ibid., pp. 23-24). Em outras palavras, a relevância social e política do design deriva da abrangência das suas consequências. Em nenhum momento, porém, ilumina-se *como* essa ferramenta funciona. Em suma, Papanek privilegia os efeitos materiais sobre o *modus operandi* do design. Em outras palavras, o *designing* ele mesmo permanece obscuro.

No contexto latino-americano, Gui Bonsiepe dá continuidade ao argumento de Papanek. Bonsiepe afirma que, como disciplina que “enfoca o caráter operacional dos artefatos materiais e semióticos” (BONSIEPE, 2012, p. 19), o design cumpre um papel determinante na superação do atraso socioeconômico dos países chamados periféricos², entre os quais se inclui o Brasil. Para ele, o design praticado na periferia tem o poder de retirar esses países da condição de exportadores de *commodities* e importadores de produtos industrializados (Ibid., p. 23). Em outras palavras, dentro da divisão internacional do trabalho, os “esforços locais de design” justificam-se na medida em que buscam “reforçar a autonomia” ou “reduzir a heteronomia” dos países periféricos.

A “redução heteronomia” é ela mesma identificada com a democracia (Id., 2011, pp. 20). Para Bonsiepe, a democracia significa a “participação dos dominados” na “criação do espaço para um projeto próprio” e integra uma concepção maior de “humanismo”, que, no caso do design, manifesta-se na “atenção [...] aos excluídos, aos discriminados” (Ibid., p. 21). Contudo, a relação entre design e política continua aqui a ser contingente, isto é, não necessária. Como ferramenta, o design pode servir igualmente bem a propósitos antidemocráticos, como lembra o próprio Bonsiepe:

Eu não digo que o design é *sempre* um instrumento de dominação. Se é usado como instrumento de dominação depende de interesses político-econômicos. Design – assim como a ciência – *pode* ser uma ferramenta de interesses hegemônicos, mas *não necessariamente* é (Ibid., p. 29).

Do mesmo modo, o design não é necessariamente um instrumento de redução da heteronomia. Do ponto de vista teórico, a concepção do design como ferramenta implica basicamente sua independência em relação à política, isto é, àquele “domínio onde os membros de uma sociedade discutem e decidem o tipo de sociedade em que querem viver” (Ibid., p. 37). Em outras palavras, o design como “instrumento de dominação” é tão justificável quanto o design que procura reduzir a dominação, o que o torna essencialmente apolítico. A validade do primeiro ou do segundo caso depende de “interesses político-econômicos” advindos de outro lugar. Ao contrário do que parece inicialmente, a independência do campo do design em relação ao campo da política leva à subordinação dos designers aos interesses de outros agentes, pois resta-lhes o papel de executores de decisões tomadas alhures, tenham elas ou não um sentido democrático. A concepção instrumental do design implica afinal a *instrumentalização* daqueles “que praticam design”. Por fim, a própria prática do design encontra-se em uma condição de heteronomia.

² A divisão do mundo em Centro e Periferia deriva de uma contribuição latino-americana à disciplina da economia identificada como Teoria da Dependência (BONSIEPE, 2012, p. 64).

2 — Design como processo

Uma relação mais íntima entre design e política exige portanto uma outra concepção de design, não mais limitada à utilidade ou periculosidade das ferramentas.

Antes de Victor Papanek escrever seu livro, um grupo de profissionais de projeto reuniu-se em Londres em uma conferência sobre “os métodos sistemáticos e intuitivos da engenharia, do desenho industrial, da arquitetura e da comunicação”³. O movimento Design Methods, lançado em 1962 com essa conferência, promoveu uma nova concepção de design através da investigação dos métodos de projeto. Sua preocupação era com “o modo como o projetar é e pode ser conduzido” em geral (CROSS, 1984, p. vii), isto é, independentemente das particularidades daquilo que é projetado. Alguns anos antes, a mesma preocupação com a metodologia de projeto emergiu também na Hochschule für Gestaltung em Ulm, na Alemanha. Especialmente a partir de 1958, a escola buscou “uma base metodológica sólida para o trabalho do design” (MALDONADO, 1991, p. 222). Em ambos os casos, os objetos da prática do design passam a ser considerados problemas a serem resolvidos.

Em 1969, um teórico da administração chamado Herbert Simon contribuiu decisivamente para essa nova concepção do design por meio da publicação do livro *The Sciences of the Artificial*. De acordo com Simon, há um campo das “ciências artificiais” contraposto àquele das ciências naturais. Enquanto as ciências naturais se ocupam com “como as coisas são”, as ciências do artificial ocupam-se com “como as coisas podem ser – em suma, com o design” (SIMON, 1996, p. xii). O design procura então “conceber artefatos para atingir objetivos” (Ibid., p. 114), sem se confundir com tais artefatos. No livro, é proposta afinal uma “ciência do design”, isto é, “um corpo de doutrina intelectualmente firme, analítica, parcialmente formalizável, parcialmente empírica e ensinável sobre o processo de design” (Ibid., p. 113).

A teoria de Simon baseia-se em um modelo computacional do comportamento humano. Simon procura compreender como os seres humanos resolvem problemas, de modo que seja possível desenvolver uma inteligência artificial capaz de fazer o mesmo. Assim como o Design Methods, ele considera o processo de design um processo de resolução de problemas. Mas os problemas de design seriam de um tipo que excede as capacidades da “inteligência como computação” (Ibid., p. 23). Nesse sentido, eles exigiriam do designer uma atitude aproximativa, capaz de produzir soluções “satisfatórias” em vez de ótimas (Ibid., p. 119). Pouco depois da publicação do livro de Simon, a dificuldade intrínseca à resolução de problemas de design foi radicalizada com o emprego do conceito de problemas capciosos⁴, descrito por Horst Rittel (RITTEL, 2010). De acordo com Rittel, os problemas de design não são “domesticados” e, consequentemente, não são passíveis de uma resolução mecânica. Em linhas gerais, os problemas capciosos não permitem uma formulação definitiva, não oferecem uma regra de parada do processo, nem têm um conjunto fechado de soluções ou operações válidas.

Na sequência das teorias de resolução de problemas, Richard Buchanan propôs nos anos 1980 “uma nova concepção da disciplina como uma empreitada humanística, reconhecendo a dimensão inherentemente retórica de todo pensamento de design”

³ *The Conference on Systematic and Intuitive Methods in Engineering, Industrial Design, Architecture and Communication* é o nome do evento (CROSS, 1984, p. vii).

⁴ No original, *wicked problems* (RITTEL, 2010). A tradução de *wicked* para o português é, ela mesma, *wicked*. A palavra designa originalmente algo mau ou contrário à moral, dada sua ligação etimológica com *witch*. Porém, no conceito de Horst Rittel, não há uma causa subjetiva para a qualidade especial desses problemas, o que sugere o uso do adjetivo “capcioso” no lugar de outras traduções possíveis, como “mau”, “malicioso”, “traiçoeiro” ou “perverso”.

(BUCHANAN, 1995, p. 24). Para ele, a retórica refere-se “à influência dos designers e ao efeito do design sobre um público de consumidores ou sobre o todo da sociedade”, na medida em que os designers “fazem objetos para falar com vozes particulares, imbuindo-os de qualidades pessoais” (Id., 1989, pp. 91-105). A retórica nesse caso não se restringe à oratória ou a uma arte das palavras, mas inclui “uma retórica das coisas” (Ibid., p. 105). Essa concepção está de acordo com a antiga *rhētoriké*, que é um saber “discernir os meios de persuasão mais pertinentes a cada caso” e não possui um objeto de estudo próprio (ARISTÓTELES, 2005, p. 94). Assim, Buchanan foi capaz de transformar a colocação inicial de Herbert Simon, afirmando que o design é um campo cuja matéria é “radicalmente indeterminada” e que passa a existir “através das atividades de invenção e planejamento, ou através de qualquer outra metodologia ou procedimento que o designer julgue útil” (Id., 1995, p. 24).

Logo, o processo de design é pensado como a passagem de um estado inicial de indeterminação para um estado determinado. Para Buchanan, os designers “começam com uma situação de incerteza e possibilidade” e, ao final, “apresentam um produto que atende às necessidades da situação, dando unidade e encerrando aquilo que era incerto e indeterminado” (Id., 2005, p. 7). Sua referência é o conceito de *investigação*, de John Dewey. A investigação “é a transformação controlada e dirigida de uma situação indeterminada em uma determinada” (DEWEY, 1938, p. 104). Nesses termos, o design é definido como “uma forma de interagir com o mundo de modo a investigar o ambiente” e com “o que significa ser humano” na era atual (BUCHANAN, 2005, p. 5).

Como investigação, o design é “um processo contínuo”, pois a investigação não se “assenta” definitivamente em uma situação determinada (DEWEY, 1938, pp. 6-8). Isso significa que o design “é mais do que uma atividade de resolução de problemas, e mais do que uma coleção de métodos e técnicas de pesquisa e prática” (BUCHANAN, 2005, p. 4). Ele alimenta-se constantemente de novas necessidades e novas possibilidades. Consequentemente, como campo de investigação, o design ocupa-se acima de tudo com o saber envolvido nesse processo. Esse saber versa não apenas sobre a natureza dos produtos e suas consequências para a vida individual e coletiva, mas principalmente sobre o modo como os produtos vêm a ser (Id., 1999, p. 16).

Após Simon e Buchanan, é possível especular hoje sobre as práticas atuais do design no interior das organizações. As publicações organizadas recentemente por Richard Boland Jr. e Fred Collopy (*Managing as designing*, 2004), e Sabine Junginger e Jürgen Faust (*Designing business and management*, 2016) baseiam-se na ideia de que gestores e *policymakers* também “praticam design”, bem como uma miríade de outros profissionais. Segundo essa concepção, o processo de design é transdisciplinar, dada a natureza capciosa dos problemas que enfrenta. No limite, o design é considerado ele mesmo uma “transdisciplina” (BUCHANAN, 1999, p. 7).

Finalmente, essa nova concepção do design permite observar fenômenos antes ignorados pela literatura especializada. O exemplo brasileiro do Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek é um desses casos, em que se revela potencialmente o processo de *designing*. Por meio do estudo dele, procura-se também revelar a dimensão política intrínseca a tal processo.

3 — O caso do Plano de Metas

Nos anos 1950, com o lema “50 anos em 5”, a campanha de Juscelino Kubitschek apontou para a superação da condição subdesenvolvida do Brasil no cenário internacional, e, em âmbito nacional, veio a ser uma novidade, pois se fundamentava em questões de planejamento. Ao que tudo indica, a decisão de planejar respondeu a “novas fontes de demandas e novas exigências de apoio” advindas do crescimento do eleitorado, especialmente o urbano, a partir de 1945 (LAFER, 2002, pp. 29-39). Em um período marcado pelo populismo, a candidatura de Kubitschek representou afinal uma política de compromisso e conciliação entre os interesses das elites e das massas (Ibid., pp. 43).

Kubitschek foi eleito em 1955 com um Programa ou Plano de Metas de Desenvolvimento que abarcava cerca de um quarto da economia nacional e visava o crescimento econômico por meio da substituição de importações e da criação de infraestruturas. O Plano insere-se historicamente em um processo maior de industrialização do país, iniciado na Primeira República e acelerado com a chegada de Getúlio Vargas ao poder em 1930. Não obstante, ele “pode ser considerado a primeira experiência efetivamente posta em prática de planejamento governamental no Brasil” (Id., 2003, p. 30).

Destaca-se aqui de início a importância do planejar. Como “conceito político”, ele representa “a visão e as expectativas de um futuro” no qual confiam diferentes grupos sociais (Id., 2002, p. 49). A decisão de planejar consiste em “uma tentativa de reduzir a incerteza sobre as novas políticas”, dado o conflito em potencial entre tais grupos. De fato, o Plano de Metas procurou manter “o controle sobre as áreas de incerteza” – principalmente sobre a oferta de tecnologia e recursos financeiros –, de modo a ganhar mais poder sobre os “demais componentes” do sistema político (Ibid., p. 88). Contudo, tal controle não foi atingido por meio de um único ato de planejamento. O Plano de Metas foi um planejamento *contínuo*, e não “um plano global rígido” (Ibid.). Na verdade, foi um *projeto*, isto é, um processo tanto de elaboração quanto de implementação do “plano em si” (Ibid., pp. 25). Seus objetivos eram “continuamente testados e revistos durante a aplicação do plano, através do método de aproximações sucessivas” (Ibid., p. 52). Esse processo de “mudança contínua” está de acordo com o sistema político no qual o Plano se insere, uma vez que tal sistema “se modifica na medida em que funciona e opera” (Ibid., p. 50). Logo, trata-se menos do *controle* que da *produção continuada* de uma nova situação social e política.

Nem mesmo o “plano em si” foi concebido inteiramente de uma vez. Ele teve início com “um grupo pequeno, fluido, sem uma atividade permanente”, que tinha como objetivo reunir dados para a campanha (LOPES, 1991, pp. 165-167). O trabalho desse grupo foi publicado em 1955 sob o título de *Diretrizes gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento*. Trata-se de uma publicação sintética, sem definição específica dos projetos, com a função primordial de transmitir “aos banqueiros, a todo mundo” o compromisso de Kubitschek com o controle da inflação (Ibid., p. 183). Mas a publicação não contém qualquer análise macroeconômica. Na verdade, o plano ganhou maior nitidez somente após as eleições, quando Lucas Lopes, o cabeça do grupo, após deliberar com o economista Roberto Campos, mobilizou uma equipe do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) para quantificar as metas. As trinta metas foram definidas “praticamente na época da posse” (Ibid., p. 169). A trigésima meta, por exemplo, foi definida na véspera da divulgação do Plano, e apenas por insistência do novo Ministro da Educação (Ibid., p. 201).

As metas foram divulgadas em uma reunião na manhã seguinte à posse. Na mesma ocasião, Kubitschek criou um mecanismo dedicado à execução do Plano: o Conselho do Desenvolvimento Econômico. O Conselho foi uma “estratégia administrativa” diante do baixo grau de racionalidade e eficiência da burocracia federal, resultante da prática histórica do clientelismo (LAFER, 2002, p. 65). Para todos os efeitos, ele fez parte de uma

“administração paralela” criada para viabilizar o Plano. Diferentemente de outros conselhos “que se reuniam uma vez por mês para fazer discursos”, ele funcionava como “uma secretaria executiva capaz de formular programas objetivos” (LOPES, 1991, p. 170). Sua função não era simplesmente planejar as metas – ele era uma “plataforma” a partir da qual as decisões eram “postas em execução diretamente” (Ibid.). Seu formato, portanto, respondia ao imperativo de efetivação e revisão constante do Plano. Nas palavras de Lucas Lopes:

O Conselho do Desenvolvimento nunca teve uma estrutura muito grande. [...] Através dele, Juscelino quis centralizar algumas decisões sem atingir, ou sem chocar os seus ministros. Muitas vezes, quando avançava uma ideia ou um programa, Juscelino poderia estar atropelando um ministro qualquer, se não agisse de forma elegante. E ele resolia o problema através de um mecanismo de consulta ao Conselho do Desenvolvimento [...] Convidava o ministro, seus assistentes, o Conselho do Desenvolvimento e o BNDE para trabalharem juntos. Desse modo, o conselho não teve formalismo. Não existem sequer atas de reunião do conselho, a não ser a primeira, que foi mais um *press release* (LOPES, 1991, p. 171).

Em um primeiro momento, integraram o Conselho os chefes da Casas Civil e Militar, o presidente do BNDE, o presidente do Banco do Brasil e alguns ministros. Esses agentes tinham em comum uma experiência de projeto. Eram “todos técnicos de alto nível, experimentados não apenas em tentativas anteriores de planejamento como também em cargos políticos relevantes” (LAFER, 2002, p. 85). Alguns tinham passagem pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos ou pelo Governo do Estado de Minas Gerais. O Conselho não tinha presidente, apenas um secretário-geral. Ninguém assinava os documentos ou procurava ser “dono” do projeto; imperava sobretudo “uma preocupação grande somar forças” (LOPES, 1991, pp. 174-175). A colaboração com outros órgãos, por sua vez, era facilitada pela coincidência de cargos: o secretário-geral era sempre o presidente do BNDE, assegurando assim “a coordenação entre a agência planejadora e sua principal fonte de recursos financeiros” (LAFER, 2002, p. 99). A coincidência evitava a demora com as consultas externas e contribuía para a uniformidade dos critérios aplicados (Ibid., p. 102). Kubitschek tinha em mente “um governo com uma certa participação de seus auxiliares, mas com uma grande concentração de decisões fundamentais” (LOPES, 1991, p. 171).

Há dúvidas, no entanto, a respeito da efetividade do Conselho. Segundo Roberto Campos, ele “nunca se operacionalizou” (CAMPOS, 1994, p. 299). O “órgão realmente ativo” era sua secretaria geral (Ibid.), chefiada por Lucas Lopes entre 1956 e 1958 e pelo próprio Campos entre 1958 e 1959. Lopes confirma esse fato, contrário ao relato anterior, em um depoimento de 1974:

[...] na realidade o Conselho do Desenvolvimento ‘nunca existiu’, ou seja, nunca foi operacional, até mesmo devido à extrema dificuldade de se reunir; se ‘funcionou’ de alguma maneira, pelo menos formalmente, deve-se ao fato de que eu acumulei a função de Secretário Executivo do Conselho com a de Presidente do BNDE [...] (LOPES apud BENEVIDES, 1979, pp. 231-232).

Não obstante, o Conselho ensejou a formação de grupos especiais. Os chamados Grupos de Trabalho (GT) e Grupos Executivos (GE) foram peças-chave na administração paralela do governo. Os GT assessoravam e preparavam os projetos de lei e regulamentação e os GE concediam e manipulavam os incentivos necessários (Ibid., pp. 228-230). A composição dos grupos incluía membros do Conselho do Desenvolvimento, funcionários de órgãos públicos e agentes do setor privado. Alguns indivíduos participavam de mais de um grupo, o que garantia a concordância das análises e a coordenação das decisões. O secretário-geral do Conselho, por sua vez, funcionava como um “curinga”, supervisionando diversos grupos (CAMPOS, 1994, p. 321). De maneira similar, o BNDE formou equipes especiais,

requisitando pessoal de outros setores da administração pública. Em suma, a administração paralela do governo Kubitschek funcionou por meio da combinação de órgãos novos e preexistentes (BENEVIDES, 1979, p. 224). Na medida em que rearranjava os agentes do poder público, ela buscava “a utilização ótima dos membros mais competentes do sistema”, com vistas à implementação do Plano (LAFER, 2002, pp. 109-110). Ao final, a concentração de pessoal qualificado teve maior “eficiência global” do que a soma de “esforços individuais espalhados pelos diversos órgãos” (Ibid., p. 110). Isso exigiu que o governo Kubitschek escolhesse a dedo pessoas capazes de efetivar o Plano e criasse entre elas os laços necessários para tanto.

À primeira vista, porém, uma tal administração paralela não é democrática. Ela pode ser considerada “uma forma sub-reptícia de obter delegação de poderes negada pela Constituição” (BENEVIDES, 1979, p. 252). Parte significativa do seu poder advém da coincidência de cargos e de relações privadas. Além disso, não parece haver audiências públicas ou auditorias independentes durante o governo de Kubitschek. Ainda assim, é difícil imaginar a realização do Plano de Metas sem uma administração de tal tipo, visto que “uma reforma administrativa global” naquele momento “seria politicamente impossível” (LAFER, 2002, p. 84). Isso não significa que a administração paralela tenha sido “a melhor alternativa” ou “a única saída”; ela era apenas a opção “mais condizente com a lógica do sistema” e mais adequada “à personalidade do chefe do Executivo e à sua experiência anterior no governo de Minas Gerais” (Ibid., p. 85). De toda forma, a estratégia de Kubitschek justificava-se politicamente em função do “objetivo último” do Plano, a saber, o aumento do “padrão de vida do povo” (Ibid., p. 48). Dito de outro modo, a legitimidade da administração depende da percepção de que a vitória de Kubitschek significou “a aceitação das teses e projetos enunciados no programa de desenvolvimento” (Ibid., p. 49). A vitória, porém, não fora suficiente para eliminar a tensão entre as massas e as elites: o governo Kubitschek encontrava-se no centro de um “conflito entre as políticas que visavam a preservação do *status quo* e aquelas destinadas a modificar esse quadro” (Ibid., p. 81). Nesse sentido, o Plano de Metas representava uma “ameaça” aos interesses conservadores (Ibid.).

Diante do obstáculo oferecido por esses interesses, a administração paralela de Kubitschek foi “um núcleo dinâmico, capacitado para assegurar a viabilidade de implementação do plano” (Ibid., p. 83). Em termos de rationalidade administrativa, ela derivou de uma avaliação da menor resistência provável à realização do plano (Ibid., p. 87). Em função do seu compromisso com a mudança efetiva das condições existentes, ela representou afinal um parênteses dentro da estrutura burocrática, isto é, *um espaço de decisão e execução* de medidas contrárias às forças de manutenção do *status quo*.

A despeito do seu propósito ou do seu sucesso, tal estratégia administrativa não responde aos anseios de uma democracia direta ou com maior participação popular. Logo, o seu sentido “político” tem possivelmente uma conotação pejorativa: refere-se a jogos de poder circunscritos a uma classe política, facilitados pelo sistema de representação. Assim, a administração paralela levanta questões a respeito do princípio da divisão dos poderes, que procura evitar tanto o autoritarismo quanto a instabilidade provocada por mudanças radicais. Isso determina que, do ponto de vista da legitimidade concedida pelo voto, tanto as forças de transformação quanto as forças de preservação do *status quo* podem ser defendidas em nome do povo. Não obstante, é imperativo que as forças eleitas para mudar possam se efetivar. Em outras palavras, a legitimidade do governo depende não apenas da maioria dos votos, mas também do seu compromisso em cumprir o prometido em campanha. Isso é especialmente verdadeiro no caso de uma candidatura baseada em um plano, pois através do planejamento as mudanças são propostas de maneira explícita e conciliatória. Logo, o plano é “político” também em outro sentido, considerando o *modo* como ele promove as mudanças.

4 — A situação de projeto

Há ainda um terceiro sentido “político” no caso da administração paralela do governo Kubitschek. Ele refere-se ao espaço aberto por um “grupo dinâmico”, no qual todos procuravam “somar forças” em torno de um mesmo projeto. A reunião dos agentes de projeto em grupos e conselhos interligados criou uma *situação*, dentro da qual suas ações puderam ter efeito. A rigor, não se tratava de um contexto “democrático”, pois continuavam a existir diferenças hierárquicas entre os seus membros. No entanto, dos poucos relatos existentes, é possível inferir que as ações no seu interior não se reduziam simplesmente ao comando e à obediência. Kubitschek não parece ter criado o Conselho do Desenvolvimento ou os grupos especiais para ser melhor obedecido. Ao contrário, tais arranjos possibilitaram o livre compartilhamento de informações, visões e experiências pessoais, para além das distinções hierárquicas.

Como se vê com esse exemplo, o projeto (*designing*) de uma nova realidade – incluindo a concepção inicial, execução e avaliação dos planos – depende fundamentalmente de uma situação de projeto (*design situation*): sem grupos dedicados, o mais provável que o Plano de Metas nunca se realizasse. A situação é algo que emerge do encontro dos agentes, sem que nenhum deles seja inteiramente responsável por ela. É verdade que o presidente decretou a existência do Conselho; mas foi a participação ativa e cotidiana dos membros da administração que de fato criou as condições de realização do plano. Do contrário, o Conselho de Desenvolvimento poderia nomear mais um órgão inoperante da burocracia estatal. Ademais, a situação existe apenas enquanto os agentes interagem, e, portanto, ao desfazimento do grupo equivale afinal o término do projeto. Logo, a situação de projeto indica a existência de uma política *intrínseca* ao projetar, na medida em que possibilita a realização de um projeto comum a partir de interesses, visões e poderes distintos.

Essa concepção de político deve muito à teoria política de Hannah Arendt. Para Arendt, a política é feita de ação, tendo em vista que a ação é uma atividade humana fundamental que se dá “diretamente entre os homens, sem a mediação das coisas ou da matéria” (ARENKT, 2001, p. 15). Sua mediação mais própria são gestos e palavras intangíveis, que desaparecem e tendem ao esquecimento passado o “instante fugaz” (Ibid., p. 204). A ação ocorre “entre os homens”, quando eles “agem e falam diretamente uns *com* os outros”, e “só existe em sua efetivação” (Ibid., pp. 195-202).

Para Arendt, a ação é um processo. Mais do que isso, ela “atua sobre um meio no qual toda reação se converte em cadeia, e todo processo é causa de novos processos” (Ibid., p. 203). Em outras palavras, a ação “atua sobre seres que também são capazes de agir”, e a reação “é sempre uma nova ação com poder próprio de atingir e afetar os outros” (Ibid.). Desse modo, a ação arendtiana configura uma “teia de relações”, que existe “onde quer que os homens vivam juntos”, e consiste basicamente na “esfera dos negócios humanos” (Ibid., p. 196). Essa teia “relaciona e interliga” os agentes em torno de “algo que *inter-essa*”, isto é, algo que está *entre* eles (Ibid., p. 195).

A “teia” é um nome para a situação que entrelaça os agentes, e dentro da qual suas ações têm efeito e sentido. Sugere-se aqui que o conceito arendtiano de ação é compreensível apenas em relação a uma certa noção de situação. Melhor dizendo, as ações *fundam* uma situação ao mesmo tempo em que são *fundamentadas* por ela. Porém, para que tais ações sejam propriamente políticas é preciso que os agentes estejam em condições iguais para agir. A igualdade é para Arendt a *conditio sine qua non* da ação. Ela é fruto de um “fator igualador” que “não provém da natureza humana”, mas da constituição de um corpo político (Ibid., p. 227). Historicamente, essa igualdade surge juntamente com a *pólis* (Ibid., p. 211). Como um corpo político, a *pólis* proporciona a “igualdade de desiguais” (Ibid., p. 227), sem a qual não se pode agir livremente. Para Arendt, assim como para os gregos, a igualdade é “a própria essência da liberdade” (Ibid., p. 42), e a liberdade é a *raison d'être*

da política. Trata-se da liberdade para dar início a “novos processos” e não da liberdade para agir independentemente dos outros. Logo, nessa concepção de político, a ação é incompatível com a hierarquia, pois ser livre significa “ser isento da desigualdade presente no ato de comandar, e mover-se numa esfera onde não [existe] governo nem governados” (Ibid.).

Nos termos de Arendt, a mera existência de relações de obrigação entre os membros do governo Kubitschek compromete o sentido político das suas ações. Não obstante, restam dúvidas se a administração paralela funcionou *de fato* na base do cumprimento de ordens. Os relatos sugerem uma imagem diferente: eram grupos temporários criados para contornar os empecilhos esperados entre superiores e subordinados, tendo em vista um compromisso comum com aquilo que os interessava, a saber, a efetivação do plano. Se confirmada essa hipótese, o caso da administração paralela representa um espaço de exceção dentro da estrutura vertical do Estado; um espaço no qual os agentes experimentaram conjuntamente a ampliação do seu horizonte de possibilidades, dentro do qual coube finalmente seu plano.

5 — Considerações finais

Dependendo da concepção de design adotada, abrem-se ou encerram-se possibilidades teóricas de análise e proposição. Entendido como um processo e não como uma ferramenta, o design representa um campo amplo de investigação do modo como pluralidades de agentes são capazes de transformar o presente estado de coisas. O caso do Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek destaca a atuação de grupos especiais de agentes na efetivação das promessas de campanha. Impera no interior da chamada administração paralela um espírito de colaboração, possibilitado pelo abrandamento das divisões hierárquicas. O fundamental nesse caso, contudo, é a emergência de uma situação de projeto, na qual os agentes são capazes de agir conjuntamente. Tal situação possibilita afinal o próprio desenrolar do projeto.

Além disso, a questão da dimensão política do design liga-se ao problema das formas de participação política. No entanto, dependendo também da concepção de político adotada, abrem-se ou encerram-se possibilidades teóricas de análise e proposição. O exemplo da administração paralela do governo Kubitschek torna patente a existência de um *círculo*, mais ou menos definido, que separa aqueles que estão dentro daqueles que estão fora do projeto. Ainda que a imagem do círculo pareça incompatível com a ideia de democracia, não está eliminada a possibilidade de que as relações no interior desse círculo sejam políticas, no sentido derivado da teoria de Hannah Arendt. Com o termo político evidencia-se aqui: o encontro de agentes com visões, poderes e interesses diversos em um projeto comum; o estabelecimento de laços interpessoais necessários à efetivação de tal projeto; e a emergência de uma situação de projeto, sem a qual suas ações de projeto não têm efeito. Esses três pontos marcam aquilo que se entende como a dimensão política do projetar.

Finalmente, como um processo intrinsecamente político, o design pode contribuir decisivamente para o enfrentamento dos grandes problemas atuais. A própria ideia de projeto supõe que seja possível mudar o *status quo*. Assim, a transdisciplina do design pode ser considerada um saber e um fazer dos modos de produzir deliberadamente um futuro diferente do presente. E no coração desse saber-e-fazer encontra-se um estudo do funcionamento de grupos de agentes, articulados em torno daquilo que os interessa.

Agradecimentos

Por possibilitarem os estudos que levaram a este artigo, o autor agradece ao Professor Dr. João de Souza Leite, ao Programa de Pós-Graduação em Design da Escola Superior de Desenho Industrial da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (PPD-ESDI/UERJ) e à Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ).

Referências

- ARENDT, Hannah. **A condição humana** [1958]. Tradução de Roberto Raposo. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.
- ARISTÓTELES. **Retórica**. Tradução de Manuel Alexandre Júnior, Paulo Farmhouse Alberto, Abel do Nascimento Pena. 2. ed. Lisboa: Centro de Filosofia da Universidade de Lisboa; Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2005. (Obras completas de Aristóteles, v. VIII, tom I.)
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **O governo Kubitschek**: desenvolvimento econômico e estabilidade política, 1956-1961 [1976]. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. (Coleção Estudos Brasileiros, v. 8.)
- BONSIEPE, Gui. **Design como prática de projeto**. São Paulo: Blucher, 2012.
- _____. **Design, cultura e sociedade**. São Paulo: Blucher, 2011.
- BUCHANAN, Richard. Declaration by Design: Rhetoric, Argument, and Demonstration in Design Practice [1985]. In: MARGOLIN, Victor (ed.). **Design Discourse**: History, Theory, Criticism. Chicago: University of Chicago Press, 1989.
- _____. Design as Inquiry: The Common, Future and Current Ground of Design. In: REDMOND, John; DE BONO, Arthur. **FutureGround**: Proceedings of the International Conference of the Design Research Society. Melbourne: Monash University, 2005.
- _____. Rhetoric, Humanism, and Design. In: BUCHANAN, Richard; MARGOLIN, Victor (ed.). **Discovering Design**: Explorations in Design Studies. Chicago: University of Chicago Press, 1995.
- _____. The Study of Design: Doctoral Education and Research in a New Field of Inquiry. In: **Doctoral Education in Design**: Proceedings of the Ohio Conference, October 8-11, 1998. Pittsburgh: Carnegie Mellon University, 1999.
- CAMPOS, Roberto. **A lanterna na popa**: memórias. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.
- CROSS, Nigel (ed.). **Developments in Design Methodology**. Chichester, New York: John Wiley & Sons, 1984.
- DEWEY, John. **Logic**: The Theory of Inquiry. New York: Henry Holt and Company, 1938.
- LAFER, Celso. **JK e o Programa de Metas (1956-61)**: o processo de planejamento e o sistema político no Brasil [1970]. Tradução de Maria Victoria de Mesquita Benevides. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.
- _____. O planejamento no Brasil – Observações sobre o plano de metas (1956-1961). In: MINDLIN, Betty (org.). **Planejamento no Brasil** [1970]. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 2003.
- LOPES, Lucas. **Memórias do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Centro de Memória da Eletricidade no Brasil, 1991. (Programa de História Oral do CPDOC/FGV)
- MALDONADO, Tomás. Looking Back at Ulm. In: LINDINGER, Herbert. **Ulm Design**: The Morality of Objects [1987]. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 1991.

PAPANEK, Victor. **Design for the Real World**: Human Ecology and Social Change [1971]. 2. ed. Chicago: Academy Chicago Publishers, 1985.

RITTEL, Horst. On the Planning Crisis: Systems Analysis of the First and Second Generations [1972]. In: PROTZEN, Jean-Pierre; HARRIS, David. **The Universe of Design**: Horst Rittel's Theories of Design and Planning. Oxon, New York: Routledge, 2010.

SIMON, Herbert. **The Sciences of the Artificial** [1969]. 3. ed. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 1996.

.....

Notas sobre os autores

Kaizer, Felipe; Doutor em Design; Tese: O drama do projeto: uma teoria acional do design; Orientador: João de Souza Leite; Defendida em 2019;

<http://lattes.cnpq.br/2422427122106953>

fk@felipekaizer.com