

# **A Posição do Planejamento Participativo entre as Ferramentas de Intervenção na Realidade**

---

**Danilo Gandin**

**Instituto Latino-americano de Planejamento Participativo  
Porto Alegre, Brasil**

## Resumo

Este artigo posiciona o Planejamento Participativo como uma escola diferenciada dentro das possíveis alternativas na área do planejamento. Depois de enumerar situações onde o planejamento mostra-se necessário e analisar diferentes perspectivas do campo, tais como a Gestão da Qualidade Total e o Planejamento Estratégico, o artigo trata de mostrar os pressupostos e as estratégias de ação do Planejamento Participativo. Participação para esta perspectiva inclui distribuição do poder e a possibilidade de decidir na construção não apenas do “como” ou do “com que” fazer, mas também do “o que” e do “para que” fazer. A visão do Planejamento Participativo avança para questões amplas e complexas, combatendo a noção de neutralidade, e buscando como se pode contribuir para interferir na realidade social, para transformá-la e para construí-la numa direção estabelecida em conjunto por todos os que participam da instituição, grupo ou movimento.

## Abstract

This article positions the Participatory Planning as a differentiated school among the possible alternatives in the area of planning. After enumerating situations in which planning becomes necessary and analyzing different perspectives in the field, as the Total Quality Management or Strategic Planning, the article shows the underpinnings and the strategies of action of the Participatory Planning. In this perspective, participation includes the distribution of power and the possibility of deliberating not only on the construction of the “how” or “with what”, but also of the “what” and “for whom”. The approach of the Participatory Planning goes further into more complex and ample questions, fighting the notion of neutrality and searching for ways of interfering in the social reality in order to transform it and construct it in a direction established collaboratively by all participants of the institution, group or movement.

Planeja-se de todos os jeitos porque planejar é inerente ao pensar humano. Mas a utilização de conceitos, modelos, técnicas e instrumentos cientificamente fundamentados e adaptados ao que se vai planejar tem trazido resultados evidentes e compensadores.

## Introdução

A principal característica do que hoje se chama Planejamento Participativo não é o fato de nele se estimular a participação das pessoas. Isto existe em quase todos os processos de planejamento: não há condições de fazer algo na realidade atual sem, pelo menos, pedir às pessoas que tragam sugestões. Usa-se esta “participação” até para iludir e/ou cooptar.

O Planejamento Participativo é, de fato, uma tendência (uma escola) dentro do campo de propostas de ferramentas para intervir na realidade. Ele se alinha ao lado de outras correntes, como o Planejamento Estratégico, o Gerenciamento da Qualidade Total<sup>1</sup>... Como tal, ele tem uma filosofia própria e desenvolveu conceitos, modelos, técnicas e instrumentos também específicos.

Convém, desde logo, ressaltar alguns pontos em que o Planejamento Participativo se distingue das demais correntes, mesmo correndo o risco de alguma repetição posterior para melhor aprofundar alguma idéia.

- a) Ele foi desenvolvido para instituições, grupos e movimentos que não têm como primeira tarefa ou missão aumentar o lucro, competir e sobreviver, mas contribuir para a construção da realidade social. Tais entidades, incluindo aqui governos e seus diversos órgãos, não dispunham de ferramenta adequada para organizar seus processos de intervenção na realidade e vão, aos poucos, aproveitando-se do que o Planejamento Participativo lhes oferece para isto. Na América do Sul têm sido as escolas as instituições que mais utilizaram esta ferramenta para organizar seus processos de construção da prática escolar com um sentido de contribuir para a construção das pessoas e das estruturas sociais. Também redes de ensino oficial, sobretudo as ligadas aos municípios foram beneficiadas com a aplicação de conceitos, modelos, técnicas e instrumentos gestados dentro do Planejamento Participativo.
- b) Ele parte da verificação de que não existe participação real em nossas sociedades, isto é, de que há pessoas e grupos dentro delas que não podem dispor dos recursos necessários ao seu mínimo bem-estar. Mais do que isto: parte da clareza de que isto é consequência da organização estrutural injusta destas mesmas sociedades.
- c) Propõe-se, por isto, como ferramenta para que as instituições, grupos e movimentos que para isto existem, e, obviamente, para os governos e seus órgãos, porque para isto existem, possam ter uma ação e um ser direcionados a influir na construção externa da

realidade, ou seja, a serem, eles mesmos, apenas meios para a busca de fins sociais maiores.

- d) Como consequência, constrói um conjunto de conceitos, de modelos, de técnicas e de instrumentos que permitam utilizar processos científicos e ideológicos e organizar a participação para intervir na realidade, na direção conjuntamente estabelecida.

### **Situações de Planejamento**

Para aprofundar a compreensão da constituição, da finalidade e das especificidades, tanto gerais como estritamente técnicas, do Planejamento Participativo, precisamos enumerar tipos e níveis de planejamento que a ação humana necessita. Como diz Matus, “cuando se descubre que pueden fundamentarse *varias teorías* y enfoques diversos sobre la planificación según la naturaleza de los problemas y casos diversos a los cuales pretende aplicarse, se toma conciencia de la planificación como método, como teoría y como tecnología” (Matus, 1987: 66). Com isto poderemos estabelecer as necessidades, situações e níveis que cada corrente leva em conta ao constituir-se. Cada uma trabalha com paradigmas diversos e, sobretudo, com conceitos, modelos, técnicas e instrumentos de planejamento para determinadas realidades e não com um superparadigma<sup>2</sup> que atendesse a qualquer realidade. De fato elas construíram-se como ferramentas, para necessidades bem determinadas, com fins específicos e motivadas por ideologias também próprias. A confusão se estabelece quando se dá a uma ferramenta mais abrangência do que ela tem ou quando ela é aplicada a casos para os quais não foi desenvolvida.

Penso, por outro lado, que é impossível enumerar todos os tipos e níveis de planejamento necessários à atividade humana. Sobretudo porque, sendo a pessoa humana condenada, por sua racionalidade, a realizar algum tipo de planejamento, está sempre ensaiando processos de transformar suas idéias em realidade. Embora não o faça de maneira consciente e eficaz, como insiste Randolph (1977, pp. 51 e ss.), a pessoa humana possui uma estrutura básica que a leva a divisar o futuro, a analisar a realidade e a propor ações e atitudes para transformá-la. A relação que apresentarei omite muitos tipos e níveis de planejamento, destacando apenas aqueles que ajudam a esclarecer a questão que estamos debatendo. Cada exemplo desta relação pretende ser indicativo de várias outras situações aproximadas que, às vezes, menciono.

#### *A – O Concerto de um Automóvel*

Para consertar máquinas, certamente há necessidade de planejamento. Ele consistirá de três passos:

- compreensão do padrão da máquina, isto é, da estrutura que lhe permite o funcionamento, ou seja, do seu estado ideal; este passo não aparece, em geral, no plano e as pessoas muitas vezes não se dão conta de que ele existe porque naturalmente ele é preexistente em quem vai fazer o conserto e, por isto, quase dele não se fala;
- um diagnóstico – é o que mais aparece – sobre as diferenças existentes na máquina real em relação ao padrão ideal desta mesma máquina; o conceito central deste diagnóstico é o de problema e o seu resultado mais forte é a relação de problemas detectados; faz parte deste diagnóstico, também, a avaliação de possibilidades e de recursos;
- decisão do que se vai fazer, incluindo aqui as ações diretas de solução do(s) problema(s) e/ou as orientações (propostas como estratégias) de uso da máquina.

Com mais complexidade por causa do “humano” nele existente, o trabalho do médico usa um esquema igual a este.

Se distinguirmos as etapas do que está contido no esforço de planejamento, devemos pensar que se seguirá uma fase de execução e, logo, de avaliação, embora seja mais eficiente pensar o planejar como um processo de três faces, completamente interligadas e concomitantes, embora com momentos fortes para cada uma delas: avaliação, execução, elaboração.

*B – A Administração de um Aeroporto (este tipo inclui, também, quase todas as situações de planejamento de empresas comerciais e similares, como as de serviços mais simples).*

Muito parecido com o caso anterior é a administração de alguns serviços públicos, não necessariamente governamentais, cujo padrão esteja quase totalmente dado. Há idéias de segurança, bem-estar, bom atendimento, rapidez, etc. que devem ser realizadas. Estas idéias dão os critérios – pode-se falar aqui de indicadores – para o serviço.

As três etapas do planejamento descritas acima permanecem. O que é diferente são os conteúdos que se acrescentam em relação ao que se realiza no caso anterior.

- Além da compreensão do padrão básico do serviço que é dado pela cultura dos usuários e pelo costume que se cria, é necessária aqui a complementação deste padrão, no sentido de buscar mais contentamento para os que usam o serviço, incluindo ou não maneiras próprias de servir, oriundas de linhas ideológicas, tomado aqui o conceito em seu sentido mais abrangente. O levantamento de sugestões junto ao público é a forma primeira de participação dos usuários na fixação deste padrão.
- O diagnóstico, além de verificar a existência e a extensão de problemas, incluirá o grau de satisfação das pessoas que trabalham no serviço e dos que usufruem de seus benefícios.

- A decisão sobre o que se vai fazer é mais abrangente em virtude dos acréscimos anteriores. Além disto, estas decisões insistirão mais em estratégias, visando aos modos de ser e de se comportar que aumentem a qualidade do serviço, dentro do padrão estabelecido. Pode contar com mais mudanças, algumas estruturais, que são geradas pela modificação do padrão referencial estabelecido.

Estas diferenças fazem com que, mesmo conservando o modelo básico anteriormente indicado, os administradores de tais serviços necessitem de outros conceitos, modelos, técnicas e instrumentos.

#### *C – A Fábrica de Sapatos*

As indústrias e as empresas de serviços mais complexas aumentam os campos de liberdade na ação e no planejamento, forçando a utilização de modelos, técnicas e instrumentos mais elaborados e o alargamento dos conceitos embasadores. Há necessidade de posições estratégicas mais claras e de aumentar a análise da realidade social, chegando, eventualmente, à idéia mais alargada de missão, que inclua fortemente o bem-estar de pessoas e até de grupos que, às vezes, não são ligadas diretamente à empresa.

#### *D – O Governo e seus Diversos Órgãos*

Aqui não desejo pensar apenas órgãos que são burocráticos, cartoriais por causa da tarefa que lhes é atribuída. Estes ficam bem catalogados no caso 2 e, às vezes, no caso 3. Mas há um grande número de organismos governamentais que precisam estabelecer seus horizontes e, mais ainda, que precisam ser inteiramente públicos e, por isto, adotar técnicas e instrumentos de participação que permitam a construção conjunta dos rumos e dos caminhos. As prefeituras e suas secretarias bem como países, estados, suas secretarias e ministérios e alguns órgãos não burocráticos precisam definir o tipo de sociedade que querem como horizonte de suas práticas e quem deve fazer isto não são apenas seus administradores, mas o povo todo, representado ou, como cada vez mais se exige, diretamente. Compete ao administrador abrir esta possibilidade e coordenar sua prática. Isto coloca estas entidades no caso 5 de cujas necessidades de planejamento falarei a seguir.

#### *E – O Sonho e a Prática da Escola, do Partido Político, do Sindicato...*

Há muitos escritos sobre planejamento governamental, quase sempre assemelhando-o ao gerenciamento de empresas. Pouco, por outra parte, se tem escrito sobre o planejamento de instituições, grupos e movimentos cujo primeiro fim seja o de gerar riqueza não

material, isto é, o de contribuir para a construção do ser humano e da humanidade. Encontramos muitos textos e muitas falas sobre estas entidades e suas características. Mas pensa-se em geral que planejá-las quer dizer administrá-las. Gerenciar recursos parece suficiente: os planos de uma escola ou sindicato devem seguir os mesmos enfoques dos planos de uma fábrica ou, quando muito, de uma prestadora de serviços. Embora, enquanto delas se fala, se distinga o público do privado, se façam exigências maiores quanto à lisura do uso de recursos, quase sempre estas entidades são remetidas, para efeitos de ferramenta de planejamento, aos mesmos modelos, técnicas e instrumentos que são oferecidos às empresas cujo primeiro fim é o lucro. Ora, estas ferramentas não servem instituições como escolas, sindicatos, partidos políticos... nem para grupos e movimentos da sociedade civil nem para órgãos governamentais, porque estas entidades precisam de uma ferramenta que lhes permita cumprir melhor sua função de participar da luta de dar estrutura à sociedade.

São bem-vindos livros como o de Kotler, P., “Marketing para organizações que não visam lucro” (1988). E muitos que tratam das questões relacionadas às entidades que não têm o lucro como primeira finalidade. Sobre a participação das pessoas, incluindo a participação no planejamento e na administração, há muitos escritos, quase todos num enfoque filosófico e doutrinário, mas sem a operacionalidade necessária à prática. Por isto é tão importante a prática (e a expansão teórica contínua) promovida por grupos latino-americanos, de alguma maneira relacionados entre si por se filiarem a esta corrente intitulada Planejamento Participativo.

O modelo básico de planejamento é o mesmo. De fato, não pode haver ação humana sem planejamento e não há planejamento sem estes três momentos que indiquei nos casos anteriores. O que é novo é a abrangência social que o Planejamento Participativo dá a estes momentos, especialmente ao primeiro, o que traz conseqüências para os outros. O modelo básico que consta ao final deste texto é um dos modos como o Planejamento Participativo dá conta desta sua grande tarefa de ser ferramenta para a prática de tais entidades.

## **Os caminhos do Planejamento**

Em geral, o Gerenciamento da Qualidade Total é capaz de ser ferramenta suficiente para os casos 1 e 2. Além disto pode servir para equacionar o planejamento administrativo nos casos 3 e 4, sempre no 3, muitas vezes no 4.

O Planejamento Estratégico tem seu campo específico como ferramenta adequada para o caso 3, embora possa ser utilizado em certas instituições, grupos ou movimentos (caso 5) e nos órgãos de governo (caso 4) mais limitados em suas ambições. Nos dois casos (4 e 5), quando os grupos, movimentos, instituições ou órgãos governamentais, como é comum e esperado, incluírem em seu horizonte a transformação–construção da sociedade num determinado rumo, o Planejamento Estratégico pode, ainda, oferecer alguns modelos e instrumentos e algumas técnicas na dimensão administrativa; não pode ser suficiente para toda a tarefa destinada a estas entidades, sobretudo no que diz respeito à intervenção no

social para a construção das sociedades, porque nos conceitos e modelos que desenvolveu não pode caber esta proposta.

O Planejamento Participativo constitui-se, prática e teoricamente, para responder às necessidades do “planejamento social” (Bustelo in Bromley e Bustelo, 1982, p. 134) das entidades incluídas no caso 5, como órgãos governamentais (caso mencionado por Bustelo e outros), instituições (partidos políticos, sindicatos, igrejas, escolas, ONGs...) movimentos e grupos que tenham sido criados para contribuir para a construção da sociedade ou que tenham escolhido isto no decorrer de sua existência.

Os órgãos governamentais (caso 4) podem apresentar todos os níveis. São aqui citadas porque deveriam ser as mais públicas das práticas humanas. Mas, em termos de planejamento, podem necessitar desde a ferramenta para manter uma estrada funcionando (caso 1) até a ferramenta de processo de planejamento de um governo para garantir o bem-estar e a felicidade de um povo ou parte dele (caso 5).

## **O Planejamento Participativo**

Todas as considerações anteriores nos permitem complementar a caracterização do Planejamento Participativo, firmar sua posição no contexto das atuais escolas de planejamento e completar as necessidades para as quais ele foi desenvolvido.

A. O Planejamento Participativo pretende ser mais do que uma ferramenta para a administração; parte da idéia que não basta uma ferramenta para “fazer bem as coisas” dentro de um paradigma instituído, mas é preciso desenvolver conceitos, modelos, técnicas, instrumentos para definir “as coisas certas” a fazer, não apenas para o crescimento e a sobrevivência da entidade planejada, mas para a construção da sociedade; neste sentido, inclui como sua tarefa contribuir para a construção de novos horizontes, entre os quais estão, necessariamente, valores que constituirão a sociedade. Nas escolas, por exemplo, não basta que os professores, isoladamente ou mesmo em conjunto, definam “como” e “com que” vão “passar” um conteúdo preestabelecido, dando, assim, um carácter de só administração ao trabalho escolar; é necessário que se organizem para definir que resultados pretendem buscar, não apenas em relação a seus alunos, mas no que diz respeito às realidades sociais, e, que, a partir disto realizem uma avaliação circunstanciada de sua prática e proponham práticas alternativas para ter influência na construção social.

O caminho de transformar tudo em gerência (ver Ansoff. et alii, 1987) é trilhado ao contrário pelo Planejamento Participativo. Pretende ser ferramenta para que estas instituições e governos – sobretudo elas e eles – e grupos e movimentos da sociedade civil fujam do que diz Robert (1998, p. 40) com o nome de Administração Cristóvão Colombo: “Quando ele partiu, não sabia para onde ia. Quando chegou, não sabia onde estava. Quando voltou, não sabia dizer onde esteve!”, o Planejamento Participativo quer mais: deseja ser, essencialmente, o planejamento de decidir quais as coisas certas a fazer e quais os motivos

que nos levam a fazê-las, embora não renuncie aos instrumentos e às técnicas que permitam “fazê-las bem”. (ver Gandin, 2000a, pág. 35 ss).

B. O Planejamento Participativo tem uma visão própria de participação<sup>3</sup>. Ele nasce a partir da análise situacional que vê uma sociedade organizada de forma injusta, injustiça esta que se caracteriza pela falta de participação. Neste contexto, participação não é simplesmente aquela presença, aquele compromisso de fazer alguma coisa, aquela colaboração, aquele vestir a camisa da empresa nem, mesmo, a possibilidade de decidir alguns pontos esparsos e de menor importância; participação é aquela possibilidade de todos usufruírem dos bens, os naturais e os produzidos pela ação humana. Ao mesmo tempo, ficou clara a falta de uma ferramenta de planejamento que pudesse contribuir para um esforço nesta direção; então, participação no Planejamento Participativo inclui distribuição do poder, inclui possibilidade de decidir na construção não apenas do “como” ou do “com que” fazer, mas também do “o que” e do “para que” fazer; além disto, o Planejamento Participativo contém técnicas e instrumentos para realizar esta participação. O Gerenciamento da Qualidade Total e o Planejamento Estratégico não podem ter a mesma proposta para a questão da participação: as duas tendências servem a instituições (empresas) que têm limites quase intransponíveis para fazer isto; sua concepção capitalista, em que o principal elemento do poder, o dinheiro, está na mão de alguns, dificulta profundamente a participação neste sentido; há experiências de empresas que distribuem os lucros segundo as necessidades de cada um, independentemente de sua posição hierárquica, mas isto é muito restrito no espaço e no tempo.

Esta luta continua e as grandes estratégias neoliberais buscam criar a aceitação pacífica, através do senso comum, da atual distribuição de recursos e, portanto, do poder. Estamos, contudo, num mundo que anuncia claramente um século XXI com o poder distribuído e não mais concentrado nas mãos de alguns, sejam pessoas, governos ou instituições. Estamos passando de uma época em que se reconhecia uma cosmovisão pronta e determinada, para um tempo em que é preciso construir a cada momento uma visão de mundo; mais ainda, firma-se a convicção de que não são só os poderosos ou os técnicos que têm capacidade de descobrir caminhos; todos temos esta sabedoria e este direito não pode ser subtraído das pessoas. Cada vez mais vem o tempo em que governar e até administrar entidades não-governamentais é coordenar o processo de definição conjunta de rumos sociais e, conjuntamente, administrar os meios para seguir a caminhada nos rumos estabelecidos. Neste sentido, vem o tempo em que o governante e o dirigente não só dirão que são, mas realmente vão ser, servidores da comunidade.

A participação é, contudo, hoje, um conceito que serve a três desastres extremamente graves: a manipulação das pessoas pelas “autoridades”, através de um simulacro de participação; a utilização de metodologias inadequadas, com o conseqüente desgaste da idéia; a falta de compreensão abrangente da idéia de participação.

Por isto, vale a pena verificar, mesmo que brevemente por causa das restrições deste artigo, quais os níveis em que a participação pode ser exercida.

1. O primeiro nível é a *colaboração*. É o nível mais freqüente na prática concreta hoje, embora, pelo que foi dito acima, não se pudesse chamar verdadeiramente de participação a esta prática. É o nível em que a “autoridade” chama as pessoas a trazerem sua contribuição para o alcance do que esta mesma “autoridade” decidiu como proposta. As pessoas devem participar com seu trabalho, com seu apoio ou, pelo menos, com o seu silêncio, para que as decisões da “autoridade” tenham bons resultados e, ao final, para que o “status quo” não seja rompido. O que este nível de participação alcança é que as pessoas se esforcem, trabalhem com vigor, sem discutir (o não discutir faz parte deste nível de participação) quais os benefícios que advirão deste trabalho e quem deles vai se apropriar. Decorre de um pensamento ainda ligado às idéias de senhor-súdito e de rei-povo que, embora superadas no discurso, pertencem à mais clara realidade atual, tanto na relação entre nações como nas que se estabelecem entre grupos e pessoas.

Penso que este tipo de participação tem seus pontos positivos e é até importante em algumas situações mais extremas. Seu grande mal é ser entendido como o único modo de se fazer participação e, assim, impedir que nasçam outros processos mais profundos. Pior é quando este tipo se manifesta como pedido de sugestões para a ação, sugestões que são aceitas ou não conforme o pensamento dos “chefes”. Este tipo de prática leva inexoravelmente à descrença das pessoas porque elas descobrem com o tempo que sua participação é apenas secundária ou, simplesmente, não serve para nada.

2. O segundo nível é o que poderíamos chamar de *nível de decisão*. Vai além da colaboração e tem uma aparência democrática mais acentuada. O “chefe” decide que todos vão “decidir”; leva, então, algumas questões a um grande plenário ou a alguns grupos e manda que todos decidam. Em geral, são decididos aspectos menores, desconectados da proposta mais ampla, e a decisão se realiza como escolha entre alternativas já traçadas, sem afetar o que realmente importa. É claro que não se deve condenar estas precárias manifestações de democracia direta. Mas satisfazer-se com elas diminui a força transformadora e transfere para outros tempos a verdadeira participação.

3. Há um terceiro nível de participação, embora, na prática, ele seja muito pouco freqüente. Poderíamos chamá-lo de *construção em conjunto*. As estruturas existentes normalmente dificultam esse tipo de participação, mesmo quando as pessoas, inclusive os governantes e os chefes, a desejem. É que todo o sistema social é estruturado sobre outras premissas e o próprio pensamento das pessoas não está orientado para esse modo de convivência: em geral, as pessoas não acreditam na igualdade fundamental que têm entre si; acreditam no mais sábio, no mais rico, no mais poderoso, no mais forte... admitindo que estas características sejam suficientes para excluir de direitos fundamentais aqueles que não as possuem em tão alto grau.

A construção em conjunto acontece quando o poder está com as pessoas, independentemente dessas diferenças menores e fundamentado na igualdade real entre elas. Aí se pode construir um processo de planejamento em que todos, com o seu saber próprio, com sua consciência, com sua adesão específica, organizam seus problemas, suas idéias,

seus ideais, seu conhecimento da realidade, suas propostas e suas ações. Todos crescem juntos, transformam a realidade, criam o novo, em proveito de todos e com o trabalho coordenado.

É claro que as dificuldades para isto são muitas e vão desde a resistência dos que perderiam privilégios até a falta de metodologias adequadas, passando pela falta de compreensão e de desejo de realizar isto e pelo constrangimento exercido pelas estruturas existentes.

C. O Planejamento Participativo incorpora a visão estratégica e situacional. Por entender a idéia de MISSÃO de forma mais abrangente e situada no contexto da globalidade social (ver modelo básico, ao final), com a perspectiva não apenas de ajudá-las a sobreviver, mas a intervir na realidade estrutural da sociedade, oferece às instituições, grupos, movimentos e organismos governamentais uma ferramenta que incorpora as conquistas do planejamento na perspectiva situacional e estratégica.

Vale a pena fazer duas observações para compreender melhor isto<sup>4</sup>.

1. No mundo ocidental há dois momentos importantes para o desenvolvimento do planejamento. O primeiro é logo após a Segunda Guerra Mundial quando fica claro que um dos motivos da força guerreira da União Soviética – em tão pouco tempo – é o planejamento. O mundo ocidental deixa, então, de lado seus escrúpulos sobre se é possível o planejamento num país democrático e abraça o planejamento. O segundo surto é na década de 80 como concepção e nestes anos 90 como realização, quando a crise econômica e a necessidade de sobrevivência superam a resistência que se havia desenvolvido contra o planejamento. Nesta segunda explosão, o planejamento é tecnicamente mais maduro, supera filosofias, conceitos, instrumentos, técnicas, processos e modelos anteriores; há um esforço consistente em aperfeiçoar ferramentas que sejam eficientes na superação da crise econômica e alguma busca, com maior ou menor clareza, de resposta às três grandes questões sempre presentes e mais importantes nos dias de hoje: a) é possível planejamento com democracia, isto é, que seja realizado sem opressão? b) pode o planejamento organizar a prática de modo a interferir na realidade, transformando o conjunto de idéias nela presentes? c) há possibilidade de que a participação vá além do aspecto técnico e inclua o político-social, contribuindo, pois, para a distribuição do poder?

2. Destes esforços firmam-se as três tendências (linhas, correntes) que já despontavam, mas que não tinham estrutura técnica e base científica suficientemente desenvolvidas: Gerenciamento de Qualidade Total, Planejamento Estratégico, Planejamento Participativo. Cada uma delas incorpora as três idéias que são fundamentais no planejamento de nosso tempo: participação, qualidade e missão; estas três idéias crescem e se consolidam de tal modo que ninguém pode falar em processos técnicos de planejamento sem incluí-las; mas cada uma das três linhas entende cada uma destas idéias de modo diferente, coloca-as em hierarquias que não se equivalem e relaciona-as entre si e com os elementos técnicos de uma maneira bastante distinta. Com isto a visão estratégica (naturalmente situada) torna-se

imprescindível. Fiéis às suas origens, as correntes utilizam a idéia para as necessidades às quais querem atender. Assim, o Planejamento Participativo assume uma visão estratégica que não está direcionada apenas a “como empresas vencedoras dominam seus concorrentes”, conforme o subtítulo do livro de Robert (1998). Ela avança para questões mais amplas e complexas, como a de ver como se contribui para interferir na realidade social, para transformá-la e para construí-la numa direção estabelecida em conjunto, num pé de igualdade fundamental, mas com a contribuição própria de cada um, por todos os que participam da instituição, grupo ou movimento ou, mesmo, de uma cidade, de um estado e de uma nação.

D. Aponto brevemente algumas diferenças técnicas que estas três tendências apresentam entre si, embora o essencial desta diferença já tenha sido apontado nas considerações feitas até aqui; estas comparações ajudarão a compreender melhor a filosofia e os propósitos de cada uma delas e, também, a verificar que seus conceitos, técnicas, processos, instrumentos e modelos também diferem.

- Buscando ver qual é a atenção especial de cada uma das tendências, destaco: as ferramentas que gravitam ao redor do Gerenciamento da Qualidade Total assumem com toda a força a idéia de que a finalidade do planejamento é *satisfazer o cliente*; para o Planejamento Estratégico (*alguns preferem “Administração Estratégica”*), o propósito último é *firmar-se no mercado, melhor, produzir ambiente de lucro futuro e, portanto, de permanência*; o Planejamento Participativo quer *contribuir para a transformação da sociedade na linha da justiça social*, no sentido de que todos participem das decisões, mas, sobretudo, dos bens materiais e não materiais encontrados na natureza ou produzidos pelas pessoas humanas.
- Para o Gerenciamento da Qualidade Total, planejar é *solucionar os problemas que aparecerem* – os conceitos centrais são os de problema e de satisfação do cliente; o Planejamento Estratégico quer *analisar oportunidades, descobrir pontos fracos e pontos fortes e compatibilizar tudo conforme os objetivos da empresa* – os conceitos básicos são os de missão, de visão estratégica, de oportunidade e de ameaça; no Planejamento Participativo, planejar é *desenvolver um processo técnico para contribuir num projeto político* – tem como conceitos distintivos o de marco referencial e o de necessidade.
- As três correntes encaram de modo distinto cada um dos três momentos de qualquer plano que são a definição de horizonte, a descoberta da distância entre a prática e este horizonte e a proposta de alteração da realidade para aproximá-la do ideal traçado.
  - O Planejamento Participativo chama o primeiro momento de Marco Referencial, dando-lhe uma importância extraordinária porque nele inclui uma dimensão política, ideológica, de opção coletiva, e divide-o em três partes, para: – a compreender a realidade global na qual se insere a instituição planejada (marco situacional); – propor

um projeto político-social de ser humano e de sociedade (marco doutrinal); – firmar um processo técnico ideal para contribuir com a construção deste ser humano e desta sociedade (marco operativo); o Planejamento Estratégico importa-se muito com este primeiro momento, dando-lhe o nome de Missão, mas deixando-o dentro dos limites da sobrevivência e do crescimento da empresa; o Gerenciamento da Qualidade Total não se preocupa com este primeiro ponto porque isto já está definido e resume-se à satisfação do cliente.

– Para o Planejamento Participativo, o diagnóstico (segundo momento) é a intermediação entre a proposta ideal, do sonho, e a proposta de prática. Neste sentido, o diagnóstico é um juízo continuado sobre a prática, para verificar a distância em que ela está do ideal estabelecido em seu referencial. No Planejamento Participativo, o plano não começa com um diagnóstico, mas com um referencial. O Gerenciamento da Qualidade Total segue a tradição do planejamento que começa com um diagnóstico porque o referencial já está dado e não precisa ser definido; isto leva a dois desastres muito grandes quando se passa esta proposta de planejamento para as instituições sociais: confunde-se diagnóstico com o levantamento de problemas<sup>5</sup> – isto no Planejamento Participativo é o Marco Situacional – ou pensa-se que se fez um diagnóstico quando se levantam dados<sup>6</sup> – isto no Planejamento Participativo é a descrição da realidade e da prática. O Planejamento Estratégico fica numa situação intermediária porque a idéia de “missão” o leva a uma definição de horizontes, mas de modo limitado ao “negócio” da empresa e o diagnóstico coloca-se na perspectiva de levantar as ameaças e as oportunidades que são apresentadas pelo meio.

– A proposta de nova prática, aquilo que quase todos os teóricos chamam de programação, tem, para o Planejamento Participativo, uma dupla dimensão: propõem-se mudanças no *fazer* e mudanças no *ser*. Em verdade é *fazendo* novas coisas e *sendo* diferente que se transforma a realidade existente; esta maneira de organizar a programação, derivando desta premissa as quatro categorias de propostas (ações, rotinas, atitudes e regras) fez aumentar a clareza, a precisão, permitindo mais força na intervenção sobre a realidade. É verdade que o planejamento sozinho não realiza aquilo que teríamos que fazer e vivenciar; mas é verdade também que o Planejamento Participativo contém os elementos necessários, enquanto ferramenta, para realizar o que é vontade de todos ou de maiorias expressivas. Naturalmente, para transformar a realidade, é preciso que exista um conjunto de idéias e um querer que nasce da paixão; de qualquer modo, um contínuo processo de Planejamento Participativo levado rigorosa e persistentemente tem sido fonte de crescimento do grupo, tanto em idéias como em paixão.

- Do ponto de vista metodológico, as conseqüências destas visões distintas são muito claras. O Planejamento Participativo desenvolveu um conjunto<sup>7</sup> de conceitos, de modelos, de processos, de instrumentos e de técnicas para dar importância ao

crescimento (do coletivo e do pessoal) e, neste crescimento, construir o referencial, avaliar a prática, propor e realizar uma nova prática. Insisto que a construção coletiva necessita de processos rigorosos que incluem trabalho individual, trabalho em pequenos grupos e plenários para reencaminhamentos. Há, no Planejamento Participativo, um conjunto de técnicas e de instrumentos para que se chegue ao que é o pensamento coletivo e para evitar discussões polarizadas e formação de grupos que se degladiam.

### **Modelo Básico de Plano no Planejamento Participativo**

Finalizo apresentando um quadro do modelo básico de plano global de médio prazo, dentro da tradição do Planejamento Participativo. Não insistir aqui em planos de longo prazo não significa dizer que eles não sejam importantes sempre e muitas vezes necessários: é apenas reconhecer o estágio ainda primário da compreensão da teoria do planejamento, o que quase impede a elaboração de tais planos.

Este plano global necessita ser complementado por planos setoriais, tendo eles a mesma duração que já consta ou que venha a ser assumida pelos planos globais (Gandin, 2000a, pp. 126 e ss).

De fato, o plano global de médio prazo, além de ser o ponto de partida para os planos setoriais, precisa, ainda, ser desdobrado em planos de curto prazo que se encarregam de definir as ações concretas, as atitudes, as regras e as rotinas para o período de duração de cada um destes planos.

As tarefas da administração são importantes em todo este processo de elaboração, execução e avaliação de planos. Os administradores coordenaram o esforço das pessoas para que a instituição, grupo ou movimento chegue, participativamente, ao plano global de médio prazo. Com a elaboração dele finalizada, a administração organiza os trabalhos para que os planos menos abrangentes sejam elaborados e para que eles se realizem na prática. A operacionalização que envolve a elaboração de projetos, o acompanhamento, o cuidado para a criação de recursos, são tarefas genuinamente administrativas.

**QUESTÕES FUNDAMENTAIS DO PLANEJAMENTO E MODELO BÁSICO  
DE PLANO NO PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO**

<b>Aspectos a considerar</b>	<b>Significado de cada parte</b>	<b>Modelo (esquema) do plano</b>
A. Realidade global Existente	Diz como o grupo percebe a realidade global em seus problemas, desafios e esperanças	1.1 Marco situacional
B. Realidade global Desejada	Expressa a utopia social, o “para que direção nos movemos” do grupo. Expõe as opções sobre o homem e sobre a sociedade e fundamenta essas opções em teoria.	1.2 Marco doutrinal
C. Realidade desejada do campo de ação e (sobretudo) da instituição (grupo ou movimento) em processo de planejamento.	Expressa a utopia instrumental do grupo. Expõe as opções (em termos ideais) em relação ao campo de ação e à instituição (grupo ou movimento) e fundamenta essas opções em teoria.	1.3 Marco operativo
Confronto entre C e D.	Expressa o juízo que o grupo faz da sua realidade, em confronto com o ideal traçado para seu fazer. Deste julgamento (avaliação) ficam claras as necessidades da instituição.	2. Diagnóstico Necessidades
D. Realidade institucional existente	É a descrição da realidade e da prática específicas da instituição (grupo ou movimento) que se está planejando.	(Não se inclui no plano, mas é necessário conhecê-las para elaborar o diagnóstico)
E. Propostas concretas para a transformação da realidade institucional existente (para o tempo do plano).	Propõe: 1) ações; 2) comportamentos, atitudes; 3) normas e 4) rotinas para modificar a realidade existente (da instituição, do campo de ação), diminuindo a diferença entre C e D e, como consequência, influenciando na realidade global	3. Programação 3.1. Objetivos 3.2. Políticas e estratégias 3.3. Determinações gerais 3.4. Atividades permanentes

**Notas**

<sup>1</sup> Estes nomes firmam-se sem exatidão. Para poder comunicar-se e, muitas vezes, simplificando, os usuários das ferramentas utilizam nomes muitas vezes deficientes. Por exemplo, a expressão Planejamento Participativo se consagrou sem que fosse utilizada pelos principais teóricos da corrente; no caso do Planejamento Estratégico, mais exato seria falar em comportamento estratégico como anotam Pierre Davous e James Deas, em Ansoff (1987, p.91); quanto ao Gerenciamento da Qualidade Total, há muitas manifestações sobre a inadequação do uso da expressão, no que diz respeito ao termo “total”.

<sup>2</sup> Sobre a idéia de “paradigma” aplicada ao planejamento, ver Haselhoff, in Ansoff, 1987, pp. 28 e ss.

<sup>3</sup> Estas idéias estão aprofundadas em Gandin, 2000b, pp. 131 e ss.

<sup>4</sup> Gandin e Gandin, 2000, pp.38 e ss.

<sup>5</sup> No caso da medicina, isto é a realização e o resultado dos exames, tanto os efetuados pelo médico como os de laboratório; a ninguém passaria pela cabeça pensar que este conjunto de dados é o diagnóstico.

<sup>6</sup> No caso da medicina, isto é a realização e o resultado dos exames, tanto os efetuados pelo médico como os de laboratório; a ninguém passaria pela cabeça pensar que este conjunto de dados é o diagnóstico.

<sup>7</sup> O livro “A Prática do Planejamento Participativo” (Gandin, 2000a), apresenta, sobretudo no capítulo que inicia na página 63, mas em outras partes também, este conjunto de técnicas e procedimentos, com sugestões de instrumentos, para recolher e organizar o pensamento das pessoas participantes num processo de planejamento.

### ***Referências Bibliográficas***

Ansoff, H. Igor. (1990). *Administração estratégica*. São Paulo : Editora Atlas.

Ansoff, H. Igor (Org.) (1987). *Do planejamento estratégico à administração estratégica*. São Paulo : Editora Atlas.

Bromley, Ray e Bustello, Eduardo (Org.). (1982) *Política X Técnica no Planejamento*. São Paulo : Editora Brasiliense.

Gandin, Danilo. (2000a). *A Prática do Planejamento Participativo*. Petrópolis : Vozes, 8ª ed.

Gandin, Danilo. (2000b). *Escola e Transformação Social*. Petrópolis : Vozes, 6ª ed.

Gandin, Danilo e Gandin, Luís Armando. (2000). *Temas para um Projeto Político-Pedagógico*. Petrópolis : Vozes, 3ª ed.

Kotler, Philip. (1988). *Marketing para organizações que não visam o lucro*. São Paulo : Editora Atlas.

Matus, Carlos. (1987). *Política, planificación y gobierno*. Caracas : Publicação do ILPES.

Matus, Carlos. (1987). *Adiós Señor Presidente*. Caracas : Editorial Pomaire.

Randolph, Robert. (1977). *A administração do planejamento*. São Paulo : McGraw-Hill do Brasil.

Robert, Michel. (1998). *Estratégia*. São Paulo : Negócio Editora.

Schieffelbein, Ernesto. (1974). *Teoría, técnicas, procesos y casos en el planeamiento de la educación*. Buenos Aires : Editorial El Ateneo.

### ***Correspondência***

Danilo Gandin, Instituto Latino-americano de Planejamento Participativo, Porto Alegre, Brasil.

E-mail: [dgandin@portoweb.com.br](mailto:dgandin@portoweb.com.br)

---

Texto publicado em *Currículo sem Fronteiras* com autorização do autor.

---