



## A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO PARA UMA GESTÃO DEMOCRÁTICA: a experiência do planejamento territorial participativo no estado do Pará

Simone Santos da Silva<sup>1</sup>  
Carolina Lima Chagas<sup>2</sup>  
Silvana de Moraes Brito<sup>3</sup>

**Resumo:** O presente artigo irá discorrer sobre o Projeto de pesquisa intitulado “Planejamento Territorial Participativo-PTP: desafios e possibilidades para a gestão democrática do Estado do Pará”. O referido projeto é vinculado a Faculdade de serviço Social da Universidade Federal do Pará e pretende analisar a metodologia utilizada no PTP que é uma ferramenta de gestão participativa.

**Palavras-chave:** Gestão democrática, planejamento e participação popular.

**Abstract:** This article will discuss the research project entitled "PTP- Participatory Territorial Planning: challenges and possibilities for democratic management of the State of Pará". This project is linked to School of Social Service, Federal University of Pará and to examine the methodology used in that PTP is a tool of participatory management.

**Key words:** Democratic management, planning and popular participation.

<sup>1</sup> Graduanda. Universidade Federal do Pará. E-mail: simone2529@yahoo.com.br

<sup>2</sup> Graduanda. Universidade Federal do Pará. E-mail: lima\_carolina88@yahoo.com.br

<sup>3</sup> Mestre. Universidade Federal do Pará. E-mail: silvanaufpa@hotmail.com



## 1 - INTRODUÇÃO:

A gestão pública, no cenário atual, é um espaço de correlação de forças e não, apenas, de dominação. O processo de redemocratização e descentralização que ocorreram no país, aliado as lutas populares possibilitou a construção de novas relações entre a sociedade e o Estado. Com isso reivindica-se um modelo de gestão que abarque a participação popular e outras formas de negociação capazes de democratizar decisões e incentivar a organização local da sociedade.

No Brasil, nas últimas décadas, podemos destacar experiências relevantes que indicam uma postura política mais flexível em termos de aliança com a sociedade. Como a que está acontecendo no Estado do Pará com o Planejamento Territorial Participativo - PTP que é uma ferramenta de gestão participativa, que indica uma parceria entre o governo do Estado e a sociedade civil.

Para implementar o novo modelo de gestão, democrática e descentralizada, o estado do Pará foi dividido em 12 regiões: Metropolitana, Xingu, Marajó, Tocantins, Baixo Amazonas, Guamá, Rio Caetés, Rio Capim, Araguaia, Carajás, Lago de Tucuruí e Tapajós. Tais regiões, denominadas de região de integração do estado, foram palcos de plenárias, em uma primeira etapa. E em uma segunda etapa, aconteceram assembleias públicas municipais nos 143 municípios que davam formas às regiões. Sendo que três macro-objetivos nortearam o planejamento: a) qualidade de vida para todos e todas; b) inovação para o desenvolvimento e c) gestão democrática e descentralizada.

Então o PTP é uma experiência significativa no nosso estado quando examinamos a nossa formação histórica no universo das questões políticas, sociais e econômicas. Pois, democratizar a gestão em um estado tão heterogêneo, caracterizado por uma diversidade ambiental, cultural e socioeconômica, implica grandes desafios para o gestor. Assim como, é uma possibilidade ímpar para a sociedade decidir a trajetória do desenvolvimento.

Este artigo pretende analisar a importância do planejamento para a democratização da gestão a partir da experiência do PTP. Por se tratar de uma pesquisa inicial, isto é, preliminar optamos por realizar uma pesquisa exploratória. O que nos proporcionou uma visão geral do objeto a partir de uma abordagem quantitativa e qualitativa, já que o tema escolhido ainda é pouco explorado. O objetivo principal foi aprimorar o conteúdo das categorias trabalhadas, bem como sistematizar informações sobre o objeto.

O delineamento da investigação está pautado nas pesquisas: bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica realizou uma revisão na literatura com o intuito de



identificar elementos para subsidiar a discussão sobre a gestão democrática e o planejamento participativo. A pesquisa documental alimentou o processo investigativo a partir de fontes como: reportagens de jornais e relatórios técnicos, o que tornou possível resgatar informações concernentes ao planejamento e execução do PTP.

## **2 - O PLANEJAMENTO COMO FERRAMENTA PARA A DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO: ELEMENTOS PARA O DEBATE.**

A existência do planejamento acompanha os avanços da humanidade. De início não se caracterizava como uma técnica e sim enquanto uma atividade do pensamento para orientar a sobrevivência do ser humano. Com o passar dos tempos tornou-se uma ferramenta tipicamente avançada para a ampliação do desenvolvimento econômico e do próprio Estado.

Parte-se, portanto, do pressuposto que o planejamento é uma atividade típica da racionalidade inerente ao ser humano, que determina a capacidade de orientar suas ações para sua manutenção e sobrevivência. Através de suas experiências, os indivíduos fizeram do planejamento uma forma estratégica para atender suas necessidades, criando critérios selecionadores de uma ação mais planejadora cada vez mais elaborada e aprimorada.

Para Karl Mannheim (1958) a ação planificadora corresponde ao estágio de pensamento mais avançado sobre os processos sociais. Esses processos condicionados por determinadas funções desse pensamento foram sendo engendrados no decorrer do tempo, evoluindo e se aperfeiçoando de acordo com fins e objetivos específicos da própria sociedade típica do mundo ocidental. Esta inter-relação entre pensar e agir deu origem à criação de instrumentos e instituições que foram sendo emoldurados com fins específicos para poder pensar, a priori, estratégias de ação da sociedade num certo espaço de tempo. Isto significa ir além das tarefas imediatas utilizando-se de técnicas e instrumentos que permitissem às sociedades sobreviver num tempo alongado. Assim, a arte de planejar não é uma invenção humana individualizada. Mas coletiva, motivada pela necessidade de administrar tensões entre indivíduos e grupos.

A análise do planejamento, também, perpassa pela socialização do capital e/ou economia, ou seja, do próprio sistema que o gerou e ainda por um dos atores responsáveis pela expansão do capitalismo e da técnica que lhe deu suporte: o Estado. Esse, nessa fusão da técnica do planejamento como um instrumento do desenvolvimento, é de fundamental



importância visto o mesmo ter assumido a função de agente socializador, principalmente no século XX, fazendo do planejamento seu principal instrumento.

Todavia o planejamento emplacou, em um primeiro momento, como um instrumento de ordenação, de regulação seletiva do território, resultante de decisões centralizadoras. Mas o processo de reestruturação econômica inseriu, no debate, a democratização da sociedade, o que gerou a exigência de novas atitudes e concepções no ato de planejar. Incorporou-se, assim, à tarefa de planejar uma nova concepção de governar, bem como um novo conceito de gestão territorial, ambiental e municipal. Configurando-se uma nova fase na história da ordenação e reordenação econômica, social e espacial, nas quais uma nova racionalidade também começa a ser redesenhada.

O modelo de planejamento elaborado na América Latina, por exemplo, denominado de “Estratégico” que muitas vezes é encontrado acrescido do adjetivo “Situacional”: Planejamento Estratégico e Situacional – PES tem sua centralidade no aspecto político, ou seja, visa ampliar a participação e está subsidiado pelas teorias mais críticas, que defendem uma relação diferenciada entre o Estado e a sociedade. No cerne dessas proposições encontram-se a defesa aos princípios da democracia que de certa forma tem embalado os conflitos de classe no sistema capitalista, possibilitando ainda, em muitos casos, conquistas para as classes que estão distante do poder econômico.

Ao criticar o planejamento normativo ou tradicional Carlos Matus<sup>4</sup> considera que o planejador encontra-se fora da realidade para a qual está planejando. Ele defende que a tomada de decisões e as mudanças de direção de uma organização devem estar primordialmente articuladas com os interesses dos diversos atores incluídos no processo. Assim, critica a lógica do planejamento tecnicista viabilizado pelo Estado no qual se produz planos e projetos de cunho determinista.

Baseado nessa crítica, ele desenvolveu a metodologia do Planejamento Estratégico Situacional (PES), um método de gerenciar organizações com dimensões estratégicas. Trata-se de um processo de formação de consensos entre o governo e os atores sociais, com o intuito de criar ações mais eficientes. É um método que não exclui o conflito, ao contrário, propõe-se a intervir diretamente neles, buscando a solução através da formação de consensos sendo compreendido como um planejamento democrático, pois o diálogo é a ferramenta indicada para o enfrentamento do conflito.

---

<sup>4</sup> Matus fez parte do governo de Salvador Allende no Chile, em 1970, atuando como Ministro do Planejamento. Em 1972, Matus publica o livro “Estratégia de Planejamento” onde lança a idéia da “dimensão estratégica do planejamento enquanto processo formador de um consenso por parte do governo, e enquanto formador de consciência por parte da oposição”. Cf. Aquino Custódio ([www.socialtec.com.br](http://www.socialtec.com.br)).





Mesmo apresentando uma dimensão política mais aguçada, sustentada por regras democráticas, o PES, quando visualizado no interior das instituições, revela uma função mediadora diante dos conflitos, uma vez que o Estado está associado à noção de poder - na teoria marxista, a qual denota de acordo com Poulantzas (1985), a capacidade que tem as classes ou frações de classe de conquistar seus interesses no interior do estado. Desta forma, o poder está diretamente ligado às relações sociais, evidenciadas pelas noções de conflitos que se manifestam no seio do Estado, quando a sociedade civil por si só não consegue a resolução de suas problemáticas.

Assim, o que é mais relevante para as sociedades é que o planejamento vem ganhando um conteúdo político que diz respeito a uma maior participação e controle da sociedade civil para com seus governantes, o que implica a construção de um novo modelo de gestão.

### **3 - O PLANEJAMENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO - PTP**

O Planejamento Territorial Participativo é uma proposta de um governo que tem o compromisso de estabelecer uma gestão democrática e participativa. Então o PTP é o instrumento de referência do planejamento do Governo eleito para o período de 2007 a 2010, gestado pela governadora eleita Ana Júlia Carepa. No entanto, é um espaço público e não governamental, pois se coloca como uma arena pública. Um local de discussão e debates acerca de projetos para a construção de uma sociedade pautada na justiça social. O PTP traz como objetivo (...) ser um exercício democrático, mais um instrumento legal de planejamento, como são o PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA)<sup>5</sup>.

O planejamento, neste contexto, está sendo enfatizado em uma dimensão tanto técnica quanto política. O objetivo é planejar segundo as demandas de cada região, o que fundamenta uma ação estratégica. Trata-se de territorializar as demandas e partilhar as prioridades em uma arena de interlocução. Nesse sentido, o atual governo garante que o “planejamento será uma constante nos quatro anos do governo [...] e terá duas dimensões: a primeira é a elaboração e implementação de uma estratégia de desenvolvimento a longo

---

<sup>5</sup> Cf. Agência Pará Notícias de 12/04/2007.



prazo, para que, em seguida, possam-se fazer um planejamento e metodologias que garantam a execução das ações”<sup>6</sup>.

De acordo com a metodologia proposta, em uma primeira etapa, foram realizadas assembléias populares em todas as 12 regiões de integração do estado do Pará. Tal etapa teve início em abril de 2007 e segundo dados de Governo do Estado participaram 41.468 pessoas, que tiveram a oportunidade de debater e deliberar a respeito do futuro de sua região. Nesta primeira fase foi realizada uma pesquisa<sup>7</sup> que traçou os perfis dos participantes das 12 plenárias, onde a base de dados foram organizadas e estruturadas a partir de 8.520 pessoas que participaram das ações, correspondendo um percentual de 20,55% do universo das plenárias.

A segunda etapa do PTP ocorreu em julho de 2007 a partir de assembléias públicas municipais em todos os 143 municípios do estado. As reuniões foram abertas a população e apresentaram como objetivos: a) definir as prioridades que os municípios encaminhariam ao Conselho Regional do PTP, tendo como base as diretrizes do planejamento regional do governo; e b) eleger os conselheiros e seus suplentes para representarem o município no Conselho Regional.

Nas assembléias os representantes do governo do estado mostravam a sua visão sobre o desenvolvimento do estado e como o PTP contribuiu para a elaboração do Plano Plurianual – PPA. Posteriormente, os governos municipais realizavam uma exposição sobre o Plano Diretor do Município. Em seguida os participantes das assembléias se reuniam em grupos para levantar as necessidades do município e da região. Após intensos debates, cada participante recebia uma cédula de votação com espaço para indicação de três necessidades, em ordem de prioridade. Com a eleição das prioridades, as assembléias eram divididas novamente, tendo como critério o segmento social (movimentos sociais e populares, trabalhadores, empresários, entidades profissionais acadêmicas e de pesquisa, organizações não governamentais e pessoas físicas que não integram organizações da sociedade civil) para outras discussões. Em cada reunião foram eleitos conselheiros para representar a sociedade organizada do município no Conselho Regional do PTP. No total foram eleitos 3.623 conselheiros nos 12 conselhos instalados.

O Conselho Regional é o órgão de participação popular de cada uma das 12 regiões do estado. É formado pelos conselheiros, eleitos nas assembléias municipais, e por

---

<sup>6</sup> Cf. Agência Pará Notícias de 12/04/2007

<sup>7</sup> Esta pesquisa foi realizada pelo Observatório Paraense de Políticas Municipais por solicitação da Secretaria Executiva de Planejamento, Orçamento e Finanças – SEPOF.



membros natos: prefeitos e um representante da câmara municipal. Sua função é deliberar acerca das necessidades municipais, de acordo com as ações do Governo do Estado nas regiões de integração, para colaborar na elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional e do Plano de Desenvolvimento do Estado.

Ao longo do mês de agosto de 2007 os Conselhos Regionais do PTP reuniram-se. Definiram as prioridades de cada região e elegeram representantes para o Conselho Estadual do PTP utilizando, para tanto, a metodologia das assembleias municipais. Este novo conselho é a maior instância do PTP e é formado por 104 representantes (um prefeito e um vereador de cada região, 20 representantes do Governo do Estado e 60 representantes da sociedade civil).

O PTP, portanto, agrega atores de grande importância para a construção de uma gestão partilhada e negociada em uma arena política que expressa uma ampla correlação de forças. Entretanto, em um estado tão heterogêneo quanto o Pará não podemos crer que as relações sejam estabelecidas de maneira uniforme. Pois o território é o local de confluências e contradições que indicam relações de cooperação e conflito em torno de interesses que configuram a gestão do município.

Com isso, apesar dos avanços, ainda podem persistir muitos elementos da velha hierarquia política, legado e realidade, de alguns municípios paraenses, onde a participação popular não foi um exercício de cidadania. O que pode prejudicar as relações construídas no interior das regiões de integração do PTP. Mas se por um lado pode-se constatar tal legado. Cabe, por outro, reconhecer o significado das mudanças que estão ocorrendo na gestão do estado.

Sujeitos históricos podem subverter administrações em que o cerne é a dominação. Todavia, precisam conhecer a especificidade política do seu município, indicar os aspectos que se destacam e as conseqüentes relações que se estabelecem no âmbito de sua dinâmica interna. O que pode ser, também, observado na relação estabelecida com os demais municípios que formam a região de integração nos momentos dos debates e deliberações.

#### **4 - CONCLUSÃO**

O Planejamento Territorial Participativo – PTP representa a construção de um espaço de negociação e interlocução. Mas também revela um campo de conflito plural, que



permitiu uma visão múltipla das demandas a partir de um processo significativo de tomada de decisão e acesso a informação. O que nos permite constatar as linhas iniciais de um modelo de gestão pública pautada em uma nova institucionalidade das relações estabelecidas entre o estado e a sociedade.

Tais considerações sinalizam que a eficácia da ação estatal já não depende apenas das decisões técnicas. Os espaços de negociação, a capacidade de articular alianças e coalizões são elementos relevantes na gestão, que deve enfatizar não só os aspectos técnicos e administrativos, como também a dimensão política. O intuito é criar uma atmosfera de colaboração e co-responsabilidade, entre os envolvidos no processo, para gerar adesão e garantir sustentabilidade política às decisões.

O que implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução do gestor através de métodos que possam fomentar um diálogo transparente e evitar um insulamento burocrático. Já que ele não pode eliminar o conflito, Então cabe administrá-lo de uma forma compatível com a racionalidade administrativa que é, por sua vez, definida em função de um projeto coletivo.

Assim o planejamento participativo como uma ferramenta de democratização da gestão pública revela a necessidade de se conviver com o dissenso e o conflito, tendo a clareza que não podemos anulá-los. E a percepção de que a negociação é o alicerce da sustentabilidade política. O que implica, portanto, articular diferentes atores e substituir hierarquias de autoridades.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DINIZ, E. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos noventa. In.: DINIZ & AZEVEDO, S (Orgs.). **Reforma do Estado e Democracia no Brasil**. Brasília: Universidade de Brasília, 1997.

LOJIKNI, J. **O Estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins, 1991.

MALATO, R. O. **Democratização e gestão pública na Amazônia: do orçamento participativo ao congresso da cidade no município de Belém-Pa (1997-2004)**. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro, 2006, 270f.

MANHEIM, K. **El hombre y la sociedad em la época te crisis**. Buenos Aires: Leviatán, 1958.





MARTINELLI, M. L. M. (org.). **Pesquisa Qualitativa: um instigante desafio**. São Paulo: Veras Editora, 1999.

MATUS, C. **Política, planejamento & governo**. 3ed. Brasília: IPEA, 1997.

PAOLI, M. C. & TELLES, V. S. Direitos Sociais: conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. In.: ÁLVARES, S. *et al* (Orgs.). **Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino-Americanos**. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

PARÁ. Governo do Estado do. SEPOF. **Relatório: perfil sócio-econômico, político e institucional dos participantes das plenárias do Planejamento Territorial Participativo (PTP)**, Belém/PA, UFPA/CSE/SS/Observatório Paraense de Políticas Municipais (Base eletrônica), Agosto de 2007.

POULANTZAS, N. **O estado, o poder, o socialismo**. Ed. Paz e Terra, 2000.