

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**Planejamento Participativo como
Instrumento de Aprendizado**

Autora: Valéria Vieira de Moraes

Orientador: **Prof. Dr. Newton A. P. Bryan**

COMISSÃO JULGADORA:

2006

© by Valéria Vieira de Moraes, 2006.

**Ficha catalográfica elaborada pela biblioteca
da Faculdade de Educação/ UNI CAMP**

Moares, Valéria Vieira de.

M791p Planejamento participativo como instrumento de aprendizado / Valéria

Vieira de Moraes. -- Campinas, SP: [s.n.], 2006.

Orientador : Márcia de Paula Leite.

Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação.

1. Planejamento participativo. 2. Gestão participativa. 3. Políticas públicas. 4. Capacidade de gestão. 5. Gestão educacional. I. Newton Antônio

Keywords: Participatory planning; Participatory management; Public policy; Governance; Management capacity; Educational management

Área de concentração: Políticas de Educação e Sistemas Educativos

Titulação: Mestre em Educação

Banca examinadora: Prof. Dr. Newton Antônio Pacciuli Bryan

Prof. Dr. Luiz Aguillar

Prof. Dr. Erasto Fortes Mendonça

Prof. Dr. Cleyton Rodrigues

Prof. Dr. José Roberto Rus Perez

Data da defesa: 22/02/2006

AGRADECIMENTOS

Na caminhada que me trouxe até esse trabalho, muitos foram os que me acompanharam ajudando a construir o caminho, uns de longe, outros bem perto, uns concordando, outros nem tanto. Porém todos solidários. Quero registrar minha gratidão mesmo sabendo que, por mais que eu escolha as palavras, não conseguirei expressar o quão profunda ela é. Escolho, então, ressaltar aquele detalhe que fez a diferença em cada um.

José Augusto, mais que companheiro, o arquiteto do caminho. Obrigada pela infinita paciência e por não me deixar esmorecer.

Lilian, Marcela e Nathalia, meus projetos mais bem sucedidos. Obrigada pela compreensão.

Zaide, minha mãe. Obrigada por sua admiração, de mulher para mulher.

Prof. Bryan, meu orientador. Obrigada pela abertura de novos horizontes.

Jô Carazzato, minha amiga. Obrigada por me acolher em sua casa e em seu coração.

Greiner Costa e Mauro Zeuri, companheiros de idéias. Obrigada pelo apoio irrestrito.

Senadora Fátima Cleide e colegas do gabinete em Brasília. Obrigada pela compreensão, pelo apoio e pelo respeito.

Ex-Ministra, ex-Governadora e Senadora Benedita da Silva. Obrigada pelo apoio e incentivo desde a primeira hora.

Adriana Momma, Sérgio Stocco, Maria Ligia Pompeu e demais colegas do Lapplane. Obrigada por ajudarem a reduzir a distância e por quase me carregarem nos braços.

Selma, Alex, Jaqueline, Ferraz, Hildézia, Carmen, meus amigos. Obrigada por agüentarem esse assunto por tanto tempo, sem esmorecer a amizade.

À todas e todos, citados ou não, dedico este trabalho.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
<i>Capítulo 1</i>	9
CAPACIDADE DE GOVERNO	
<i>Capítulo 2</i>	21
TEORIA DO PLANEJAMENTO PÚBLICO, PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO E MÉTODO ZOPP	
Planejamento Transformador de Friedmann	28
Planejamento Participativo com o Método ZOPP	33
<i>Capítulo 3</i>	63
A TEORIA DA ATIVIDADE E O APRENDIZADO EXPANSIVO	
A Atividade de Aprendizado	73
Aprendizado e Desenvolvimento	77
Os Instrumentos da Atividade de Aprendizado	87
<i>Capítulo 4</i>	95
EXAME DAS HIPÓTESES	
CONSIDERAÇÕES FINAIS	107
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	111

SIGLAS

GTZ – Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit

IME – Instituto Militar de Engenharia

LFA – Logical Framework Approach

PES – Planejamento Estratégico Situacional

PRODERJ – Centro de Processamento de Dados do Estado do Rio de Janeiro

SEBRAE/MG - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas/Minas Gerais

USAID – US Agency for International Development

ZOPP - Planejamento de Projetos Orientado por Objetivo

TABELAS

QUADRO 1: <i>As quatro tradições de planejamento segundo FRIEDMANN (1987)</i>	24
QUADRO 2: <i>A política da teoria do planejamento: uma classificação provisória. Fonte: FRIEDMANN, 1987, p. 76</i>	26
QUADRO 3: <i>Esquema para Análise de Envolvimento</i>	43
QUADRO 4: <i><u>Análise de Envolvimento elaborada pelos alunos</u></i>	44
QUADRO 5: <i><u>Esquema da Matriz de Planejamento do Projeto – MPP</u></i>	53
QUADRO 6: <i><u>MPP preenchida pelos alunos</u></i>	57
QUADRO 7: <i>MPP preenchida pelos alunos - continuação</i>	58
QUADRO 8: <i>A estrutura hierárquica da Atividade de Aprendizado. Fonte: ENGSTRÖM, 1997 Capítulo 3 p. 13</i>	81
QUADRO 9: <i>Comparação entre a definição pragmática de planejamento e as etapas do Método ZOPP</i>	98

FIGURAS

FIGURA 1 : <i>Triângulo de governo</i> Fonte: MATUS, 2000 p. 17	12
FIGURA 2 : <i>Sistema de Direção Estratégica.</i> Fonte MATUS, 2000 p. 168	18
FIGURA 3 : <i>Esquema da Árvore do Problema</i>	45
FIGURA 4 : <i><u>Árvore do Problema elaborada pelos alunos</u></i>	46
FIGURA 5 : <i><u>Esquema da Árvore de Objetivos</u></i>	48
FIGURA 6 : <i><u>Árvore de Objetivos elaborada pelos alunos</u></i>	49
FIGURA 7 : <i>Árvore de Objetivos elaborada pelos alunos, com identificação de alternativas</i>	51
FIGURA 8 : <i>Esquema da relação objetivos x resultados x atividades</i>	54
FIGURA 9 : <i>A estrutura geral da forma de atividade animal. Fonte: ENGESTRÖM, 1997 Capítulo 2 p. 34</i>	67
FIGURA 10 : <i>Estrutura da atividade na transição de animal para homem. Fonte: ENGESTRÖM, 1997 Capítulo 2 p. 35</i>	68
FIGURA 11 : <i>A estrutura da atividade humana</i> Fonte: ENGESTRÖM, 1997 Capítulo 2 p. 37	68
FIGURA 12 : <i>A contradição primária da atividade de clínica geral</i>	71
FIGURA 13 : <i>O sistema de atividades e suas contradições. Fonte ENGESTRÖM, 1997 Capítulo 2 p. 45</i>	71
FIGURA 14 : <i>A contradição primária da atividade de trabalho moderna. Fonte: ENGESTRÖM, 1997 Capítulo 2 p. 62</i>	74
FIGURA 15 : <i>O lugar da Atividade de Aprendizado na rede de atividades humanas. Fonte ENGESTRÖM, 1997 Capítulo 2 p. 70</i>	75
FIGURA 16 : <i>A estrutura da Atividade de Aprendizado. Fonte: ENGESTRÖM, 1997 Capítulo 2 p. 72</i>	76
FIGURA 17 : <i>A estrutura de fases da zona de desenvolvimento proximal. Fonte: ENGESTRÖM ,1997 Capítulo 3 p. 39</i>	
FIGURA 18 : <i>Transição expansiva na forma de ciclo de pesquisa do desenvolvimento. Fonte: ENEGESTRÖM, 1997 Capítulo 3 p. 42</i>	87

RESUMO

Tendo como pano de fundo a visão de que cabe ao Estado atuar sobre a ordem econômica e social a fim de superar o contexto de desigualdade e injustiça social histórico em nosso país, e como premissa a noção de que a elevação da capacidade de governo das equipes governamentais é elemento fundamental para o cumprimento eficaz desse objetivo, este trabalho examina o planejamento participativo, em particular utilizando o Método ZOPP, enquanto instrumento capaz de promover um tipo de aprendizado que eleve esta capacidade. O marco teórico para o exame tem origem, no que diz respeito à planejamento, na obra de John Friedmann, que oferece uma classificação das tradições do pensamento em planejamento e a proposição de um método, o Planejamento Transformador, que articula as concepções da tradição do Aprendizado Social, fundamental para dar conta dos desafios da realidade atual quanto ao planejamento na área pública, e de Carlos Matus, cuja produção teórica discute especificamente a elevação da capacidade de governo na América Latina ; no que diz respeito ao aprendizado, a Teoria da Atividade fornece os fundamentos para a proposição, formulada por Yrjö Engeström, do Aprendizado Expansivo, um tipo emergente de atividade humana, de caráter deliberado e coletivo, que se desenvolve no interior de outras atividades, e cujo objeto é a transformação destas outras atividades, através da superação de suas contradições internas, visando alcançar formas socialmente novas.

ABSTRACT

Considering the fundamental role the State must play on the economic and social order to overcome the context of historical inequality and social injustice in our country, and considering as a tenet that good State governance is a basic element for the efficient achievement of this objective, this work examines participatory planning, in particular using ZOPP Method, as an instrument to promote a special kind of learning which can promote governance improvement. The theoretical framework on which the examination is based has its origin, in what concerns planning thought, in the work of John Friedmann, who offers a classification of the traditions of thought in planning and who also proposes a method, the Radical Planning, that articulates the conceptions of the tradition of Social Learning, which can meet the challenges facing planning practice in the public domain nowadays, and also the work of Carlos Matus, whose theoretical production specifically addresses governance improvement in Latin America; in respect to learning, the Activity Theory offers the tenets for the proposal, formulated for Yrjö Engeström, of Expansive Learning, a reflexive, deliberate and collective type of human activity, which emerges within other activities, and whose object is the transformation of these other activities, through the overcoming of its internal contradictions, seeking socially new forms of the central activity.

*“Todos juntos somos fortes
Somos flecha e somos arco
Todos nós no mesmo barco
Não há nada pra temer”*

Os Saltimbancos – Chico Buarque

INTRODUÇÃO

Nos dezoito anos da minha vida profissional, de 1987 até aqui, tenho atuado em órgãos públicos, com atribuições bastante variadas e em níveis de responsabilidade também bastante diversos: de programadora de computador do Instituto Militar de Engenharia – IME, a chefe de gabinete da presidência do Centro de Processamento de Dados do Estado do Rio de Janeiro – PRODERJ, de assessora do gabinete da Governadora do Estado do Rio de Janeiro a coordenadora do gabinete de Senadora. Paralelamente, desde 1998 venho atuando como moderadora e consultora de processos de planejamento participativo também junto a órgãos de governo, nos três níveis da federação. Assim, ao longo deste tempo alternei momentos em que fui participante direta e observadora, sujeito e objeto, de tentativas de superação do desafio de alcançar melhores resultados na gestão pública.

Nessa trajetória profissional, assisti a diversos movimentos que propunham mudanças na forma de fazer gestão pública: desde a simplória caça aos marajás no governo Collor até a Nova Gestão Pública no governo de Fernando Henrique Cardoso, passando pelas “importações” de instrumentos apropriados à empresa privada como os programas de Qualidade Total, a Re-engenharia ou o *Balanced Scorecard*, para citar alguns. A maioria destes instrumentos não se aplica à área pública, na medida em que operam com variáveis estranhas a essa esfera, e o que acaba ocorrendo são tentativas de adaptação que geram situações esdrúxulas tais como considerar o cidadão um cliente. Essa, por exemplo, é uma abordagem que ignora o fato de que é ele, o cidadão, quem financia o Estado. Portanto, se há alguma analogia a fazer, esta deveria ser entre cidadão e acionista, em função do poder de decisão deste último, que não guarda qualquer

relação com o papel passivo do cliente, a quem cabe apenas consumir aquilo que a empresa queira produzir. A meu ver, essas são opções que, na medida em que não distinguem as especificidades no trato do público e do privado, denotam uma crença na supremacia do mercado na alocação de recursos e na distribuição de renda, na conseqüente proposição de restrição da atividade estatal ao exercício do poder de polícia, além de uma idéia de que a administração pública tende a ser menos eficaz que a privada em virtude da consideração dos aspectos políticos nas tomadas de decisão inerente à primeira¹. Além do que não consideram que a gestão pública é muito mais complexa que a privada, na medida em que os dirigentes públicos, ao mesmo tempo em que têm sua atuação totalmente parametrizada por normas rígidas de conduta, necessitam enfrentar problemas estratégicos que afetam a vida de um número imenso de pessoas, cujo nível de exigência quanto a resultados é cada vez maior, seja qual for o volume de recursos disponível para as ações governamentais².

Por outro lado, autores como MATUS (1993,1996, 1997, 2000) e DROR (1999), voltaram-se para estas especificidades e têm buscado apontar caminhos que permitam elevar a qualidade da gestão governamental em consonância com o pressuposto que adotam de que é papel do Estado intervir na ordem social e econômica. A partir do contato com as propostas destes autores e com experiências fundadas nessa abordagem, também acompanhei, nos últimos anos, iniciativas de construção e adoção de instrumentos mais adequados ao trato das questões governamentais, dentre os quais encontram-se os métodos ZOPP³ e PES⁴.

¹ MATUS (2000), a respeito da tendência a se transplantar o estilo de gestão do setor privado para o setor público, em resposta à crise de eficiência e eficácia microorganizativa do aparato público, afirma que é uma forma de introduzir os critérios de gestão empresarial no manejo da administração pública e reduzir o espaço dos partidos políticos na condução dos assuntos públicos.

² Anthony GIDDENS (1996) aborda o tema da intensificação da reflexividade social no mundo atual, entendido como um contexto no qual os indivíduos cada vez mais devem se acostumar a filtrar informações e tomar decisões. Do ponto de vista da esfera política, ele explica que a autoridade burocrática weberiana não é mais uma condição para a eficiência organizacional e que os Estados não podem mais tratar cidadãos como súditos. Vê também, como expressões dessa intensificação da reflexividade, as exigências por reconstrução política e por eliminação da corrupção, além de um descontentamento com relação aos mecanismos políticos ortodoxos.

³ Sigla em alemão para Planejamento de Projetos Orientado por Objetivos. O método ZOPP incorpora o Logical Framework Approach, LFA, desenvolvido pela USAID nos anos 60. BOLAY, F.W. Planejamento

Meu primeiro contato com uma iniciativa desta natureza ocorreu em 1997, quando participei de uma oficina de planejamento da área técnica do órgão público onde então trabalhava. Alguns meses mais tarde, no início de 1998, fui convidada a participar de um curso de formação de moderadores para oficinas de planejamento em grupo dos métodos ZOPP e PES⁵, e, em julho do mesmo ano, participei de um curso de Planejamento Estratégico Situacional⁶ com o Prof. Carlos Matus, a partir do que passei a atuar junto a equipes de trabalho de diferentes organizações públicas e privadas⁷, primeiro como co-moderadora e posteriormente ficando eu mesma responsável pelos trabalhos. Com o acúmulo resultante da aplicação prática destes métodos, aliado às constantes leituras e troca de experiências com outros profissionais, passei também a conduzir cursos de formação sobre o assunto.

Em função das observações que pude fazer, ao longo desses anos, de experiências bem sucedidas e de outras nem tanto, na adoção do planejamento participativo como instrumento para a ampliação da capacidade de governo⁸ de equipes gestoras da área pública, passei a considerar a hipótese de que o principal resultado produzido pela aplicação deste instrumento, e aquele que se deve efetivamente buscar, é o de criar oportunidades de aprendizado individual e coletivo para estas equipes acerca

de Projetos Orientado por Objetivos - Método ZOPP. Recife: GTZ, 1993. Tradução de Markus Brose. No segundo capítulo serão apresentados maiores detalhes sobre este método.

⁴ Sigla para Planejamento Estratégico Situacional (MATUS, 1993).

⁵ Ministrado por José Augusto da Fonseca Valente, no Rio de Janeiro.

⁶ Realizado pelo CENDEC/IPEA, em Brasília.

⁷ Embrapa Gado de Leite/CNPGL-MG, Ministério das Comunicações -DF, Secretaria de Educação de Campinas-SP, Secretaria de Obras de Angra dos Reis-RJ, Clube de Engenharia-RJ, Escolas Técnicas do SEBRAE-MG, MPL Corporate Software Ltda-RJ, VGA Informática Ltda, Secretaria de Educação do Estado do Rio de Janeiro-RJ, Secretaria de Trabalho do Estado do Rio de Janeiro-RJ, Secretaria do Gabinete Executivo do Governo do Estado do Rio de Janeiro-RJ, Secretaria de Educação da Prefeitura de Porto Velho-RO, Prefeitura de Conceição do Araguaia-PA, Prefeitura de Vila Velha-ES, entre outros.

⁸ Com base em MATUS (1993, 1996, 1997, 2000) usei a expressão “capacidade de governo” para me referir ao acervo de técnicas, métodos, destrezas, habilidades e experiências de um ator e sua equipe de governo, para conduzir o processo social a objetivos declarados, dados a governabilidade do sistema (relação entre as variáveis relevantes para o projeto que o ator controla e as que ele não controla) e o conteúdo propositivo do projeto de governo. Na literatura sobre o assunto a expressão adota os sinônimos de capacidade governativa, capacidade de gestão e *governance*, ou governança, na sua forma portuguesa. Neste trabalho a forma capacidade de governo será adotada sempre que for possível.

da realidade sobre a qual atuam. Essas oportunidades resultam, nas experiências bem sucedidas, em equipes com um melhor desempenho.

É evidente que um instrumento, como o que aqui se pretende examinar, não é nem panacéia nem fórmula mágica. Ele certamente necessita ser complementado por outros instrumentos que contribuam para o aprendizado coletivo. Do mesmo modo, não é suficiente realizar um seminário de planejamento, juntando durante dois ou três dias toda a equipe, sem que essa decisão esteja apoiada, por um lado, em uma visão mais ampla do processo como um todo, o que exige aprofundamento quanto a teorias, métodos e técnicas que possam dar suporte à proposta no longo prazo, e, por outro lado, em uma grande dose de determinação que ajude a superar as muitas barreiras que o paternalismo, o clientelismo, o hábito de não cobrar nem prestar contas, práticas tão arraigadas em nossa cultura, certamente erguerão no caminho. É esse o motivo deste trabalho: a necessidade de aprofundar o meu conhecimento sobre o instrumento aprendizado participativo para fundamentar de forma mais consistente a minha prática, oferecer mais uma fonte de informações para outros que também desejem conhecê-lo melhor e, sobretudo, dar uma contribuição, ainda que modesta, para a adoção de alternativas que promovam a melhoria da gestão pública coerentes com as especificidades desta.

Assim, este trabalho se organiza em torno do objetivo de examinar o planejamento participativo como instrumento de aprendizado para equipes de governo, um instrumento que lhes permita promover inovações na atividade governamental, em busca de maior eficácia. No primeiro capítulo, com base em autores que se voltaram para a questão da eficácia da máquina pública, apresentarei argumentos que fundamentam a preocupação com a elevação da capacidade de governo dos gestores públicos. Dentre esses autores, destaco o trabalho de Carlos Matus, não só pela qualidade de sua produção, amplamente reconhecida, como também pelo fato de ter ele voltado sua atenção para as questões específicas dos governos latino-americanos.

No segundo capítulo, em função do instrumento a ser examinado, discutirei a teoria do planejamento público. Além das considerações do já citado Carlos Matus, será

central para a argumentação o trabalho de John Friedmann, tanto por sua contribuição a uma abordagem teórica do tema quanto pela categorização que faz do pensamento em planejamento, propondo organizar os diversos autores e suas contribuições em quatro tradições distintas. O capítulo aponta também para a identificação de que tipo de planejamento é o mais adequado para atender à preocupação com a elevação da capacidade de governo dos gestores públicos, exposta no capítulo anterior, tomando por base a proposta do Planejamento Transformador, também apresentada por FRIEDMANN (1987), cujos fundamentos se encontram nas tradições de planejamento do Aprendizado Social e da Mobilização Social. Em seguida discute-se o planejamento participativo em sua trajetória em nosso país, a partir do chamado movimento social até seu desembarque nas áreas de governo, no período posterior à abertura democrática, quando se torna conhecido o Método ZOPP, também apresentado em detalhes. Atualmente, existe em uso no Brasil uma diversidade de metodologias que podem ser utilizadas para realizar o planejamento e a gestão de forma participativa. Este estudo não pretende compará-las nem tão pouco definir qual a melhor. O ponto central é examinar o potencial que o princípio da participação, comum a todas elas, tem para promoverem aprendizado coletivo. Assim sendo, escolhi tomar por base apenas o Método ZOPP tanto por estar bastante familiarizada com ele quanto pelo fato de que, no Brasil, este método acabou sendo um nome bastante conhecido no âmbito de governos municipais e entidades da sociedade civil.

Todo o argumento desenvolvido até aqui caminha para a identificação de planejamento com aprendizado e, para aprofundar a compreensão sobre essa identidade, o terceiro capítulo recorre aos fundamentos da Teoria da Atividade, uma das principais abordagens psicológicas na extinta União Soviética, cujas bases foram lançadas por Alexei N. Leontiev e S. L. Rubinshtein, e que é amplamente utilizada em psicologia teórica e aplicada, em áreas como educação, pedagogia, ergonomia e psicologia do trabalho. Esta teoria tem suas raízes na psicologia histórico-cultural de VIGOTSKI (1998, 2003) e seu principal fundamento é o conceito de ação mediada por artefatos e orientada a objetivo. Na atualidade, a Teoria da Atividade tem nos países nórdicos uma importante referência, sendo a Finlândia o país de origem de Yrjö ENGSTRÖM

(1997), autor que propõe o Aprendizado Expansivo como uma nova forma de aprendizado ainda emergente cuja principal característica é seu caráter coletivo, deliberado e voltado para o desenvolvimento de suas próprias ações.

No quarto capítulo é feito o exame do planejamento participativo tendo como marcos, por um lado, as discussões acerca de planejamento delineadas no segundo capítulo e, por outro lado, a referencia do aprendizado expansivo apresentado no terceiro capítulo. A intenção é, na primeira fase, caracterizar o planejamento participativo com o Método ZOPP como alternativa para a gestão pública, e, na segunda fase da análise, levando em consideração as hipóteses apresentadas por ENGSTRÖM (1997), identifica-lo como instrumento para um tipo de aprendizado que pode ajudar as equipes de governo a pensar e implementar inovações que melhorem o seu modo de fazer, aumentando sua eficácia.

Este trabalho busca articular teorias de campos de estudo bastante distintos: de um lado trata de questões ligadas à ciência política e de governo e, de outro, recorre a conceitos relativos aos processos de aprendizado humano. Estes são dois campos de pensamento bastante amplos e que poderiam mesmo ter sido muito mais detalhadamente apresentados se o objetivo do trabalho fosse o de fazer uma revisão teórica. Entretanto, o objetivo é o de examinar um instrumento eminentemente prático, fundamentando a sua adoção a partir das teorias articuladas. Em função disto, o critério de seleção dos autores foi influenciado pela escolha da unidade entre teoria e prática como princípio norteador. Assim, no campo da ciência política e de governo, selecionei autores cujos trabalhos, além de amplamente conhecidos e reconhecidos, tivessem o caráter pragmático da proposição voltada para a informação da ação, seja na discussão mais ampla acerca da capacidade de governo, seja no que diz respeito ao planejamento. Já no campo da teoria do aprendizado, dentro do paradigma da Teoria da Atividade que se notabiliza justamente como abordagem da psicologia pela ótica da produção social real, a contribuição de Engeström recebe destaque por se voltar para a compreensão do aprendizado que ocorre em todas as esferas da atividade humana. A bibliografia sobre Teoria da Atividade é bastante escassa, principalmente em português, sendo a maioria das fontes no formato digital e disponível pela internet. No caso específico da produção

de Engeström, isso se torna ainda mais crítico: do material de sua autoria que tomei por base, o mais importante (Learning by Expanding) foi baixado pela internet e os demais tiveram que ser importados. Assim, esse trabalho gera como subproduto uma fonte, em português, sobre o Aprendizado Expansivo, que espero que contribua para a disseminação dessa proposta.

Há ainda o material relativo ao Método ZOPP, cujas fontes são também escassas e quase todas restritas à apostilas elaboradas para cursos de formação no método. Busquei compilar aqui o essencial destes materiais, ajustado pelas observações que pude fazer nas oportunidades em que trabalhei com o método.

Por fim, o trabalho está também bastante influenciado pela minha trajetória profissional. Procurei registrar, sobretudo no último capítulo, as observações que fiz ao longo dos últimos 7 anos em que venho atuando como consultora e moderadora, buscando assim contribuir para que este material esteja próximo da realidade da prática de implantação de um modelo participativo de gestão, resguardado o seu caráter acadêmico, acreditando que assim ele terá mais chances de falar aos corações e mentes daqueles que podem mudar as práticas de governo.

Capítulo 1

CAPACIDADE DE GOVERNO

O pano de fundo deste trabalho é a preocupação com a competência para governar das equipes de governo, entendida como um dos elementos explicativos da maior ou menor capacidade de um governo de alcançar os resultados pretendidos, e se justifica na concepção de que a qualidade do governo é determinante para o desenvolvimento de um povo. BRESSER PEREIRA (1999), ao defender que os países em desenvolvimento que tiveram melhor desempenho nos últimos cinquenta anos tiveram também bons governos, afirma que *“um bom governo é aquele que, nos quadros de um regime democrático, faz as alianças necessárias para ter poder, manter e aumentar a governabilidade⁹. É o governo que, por ser ético e democrático, age de forma transparente, respeita a oposição e as minorias, fortalece os quatro direitos básicos de cidadania (civis, políticos, sociais e republicanos), e presta permanentemente contas de seus atos. É o governo que, por ser competente, toma as decisões estratégicas corretas, define as políticas públicas mais adequadas, e, ao realizar serviços, logra melhorar sua eficiência – aproveitando os recursos humanos e financeiros escassos de que dispõe – e sua qualidade, atendendo melhor ao cidadão. Naturalmente as decisões “corretas” e as políticas “adequadas”*

⁹ O autor dá ao termo governabilidade o significado de “qualidade das instituições que asseguram a representação e a intermediação de interesses em um Estado, bem como o grau de legitimidade – e, portanto, de poder – de cada governo. (BRESSER PEREIRA, 1999)

dependarão de cada momento histórico, de cada situação dada. Mas serão sempre decisões e escolhas em situação de incerteza, que podem ser cruciais.”

Neste mesmo sentido, as palavras de abertura feitas pelo presidente no Relatório sobre Desenvolvimento Mundial de 1997, do BANCO MUNDIAL (1997), informam que as estórias recentes de sucesso em termos de desenvolvimentos mostram que “o desenvolvimento exige um Estado eficaz, que cumpra um papel de catalisador, facilitador, encorajando e complementando as atividades dos negócios privados e dos indivíduos”. Mais adiante, salienta ainda que “a história mostrou repetidamente que um bom governo não é um luxo mas uma necessidade”.

DROR (1999), também convicto da importância do papel primordial embora não exclusivo desempenhado pelos governos na difícil tarefa de “*tecer o futuro*”, propõe que a governança¹⁰ seja moral, voltada para o futuro, baseada no consenso, dinâmica mas seletiva, tenha pensamento profundo, seja holística, capaz de aprender embora criativa, pluralística e resoluta. Para alcançar este, nas suas palavras, *protomodelo* de governança, DROR (1999) sugere as principais tarefas a serem desenvolvidas, iniciando pela distinção de dois tipos de tarefa: as “ordinárias” e as “extraordinárias” ou de “ordem superior”. As primeiras dizem respeito à satisfação de necessidades e desejos do cidadão e à prestação de serviços (manutenção da ordem pública, alocação de recursos, etc), e são muito importantes sobretudo porque falhas no seu cumprimento podem comprometer o próprio tecido social e da governança, o que justifica todos os esforços no sentido de melhorar o desempenho da governança no cumprimento deste tipo de tarefa.

Já as tarefas de ordem superior devem, uma vez garantida a execução das tarefas ordinárias, receber maior atenção e isso exige, na visão do autor, uma revolução nos conceitos de modo que estes estejam mais direcionados a questões que visem influenciar o futuro do que em questões relativas a eficiência e eficácia. Assim, DROR (1999) enumera uma lista de tarefas superiores, sem pretender com ela esgotar o assunto, onde a

¹⁰ DROR (1999) utiliza o termo “governança” para significar “bom governo”, ou “capacidade geral para governar, o próprio governo em ação”.

primeira e essencial tarefa é a de cristalizar a vontade de tecer o futuro, o que diz respeito a mobilizar uma mistura de apoio, entusiasmo, profundo comprometimento e aquiescência no nível societal e multisocietal, no nível da própria governância e na política, e mesmo no plano global. A segunda tarefa, de mapear o potencial evolucionar, consiste na identificação dos possíveis cursos de evolução da sociedade e, dado que estes podem tanto ser positivos quanto negativos, buscar conduzir a sociedade na direção do curso positivo.

Identificar ou provocar as escolhas que se espera que tenham impacto sobre o futuro, isto é, as escolhas críticas, é o cerne da terceira tarefa. Influenciar a sociedade no sentido de potenciais evolucionar fazendo escolhas críticas implica em assumir grandes riscos e assim, a quarta tarefa vem a ser jogar “no escuro” com a história, o que, em geral, não faz parte da cultura política da governância. Esta tarefa exigirá então capacidades emocionais de alta qualidade assim como sério suporte filosófico e capacidade cognitiva.

A tarefa seguinte, lidar com ambientes turbulentos, implica na combinação de cinco estratégias: fazer ajustes antecipados, fazer ajustes rápidos a mudanças já ocorridas, criar membranas protetoras ao redor de cada sociedade para protegê-las de impactos indesejáveis de mudanças no meio ambiente, fortalecer as características autóctones, esforçar-se para influenciar o ambiente ao invés de reagir a ele. A sexta tarefa é aprimorar a competitividade e a cooperação, porém não se trata aqui apenas do domínio econômico mas também da competição por fidelidade e apoio, por poder, por recursos humanos e de alta qualidade e por segurança contra ameaças potenciais. DROR (1999) sugere ainda que é necessário avançar significativamente no sentido da cooperação interna e externa.

A tarefa de ocupar-se dos “grandes empreendimentos”, a sétima da lista, refere-se a projetos de larga escala, sobretudo no que se refere a projetos de longa duração, os quais muitas vezes exigem constante realimentação e aprendizado. A oitava tarefa é o estímulo e aprimoramento da criatividade – da própria governância e da sociedade de modo que sejam propostas alternativas realmente inovadoras para as políticas. A tarefa

de desempenhar papel relevante em julgamentos e dilemas que envolvam “escolhas trágicas” exige que a governância encontre mecanismos para deliberar acerca de valores, baseados em processos democráticos ou outros processos definidos por acordo. Por fim, a décima é última tarefa que cabe à governância é a de se auto-redesenhar de modo a capacitar-se para realizar com sucesso as demais tarefas mencionadas. (DROR, 1999)

A mesma preocupação com a qualidade dos governos leva MATUS (1996) a se concentrar na pobreza dos métodos de governo utilizados na América Latina e que, aliada à crise das ideologias, faz prosperar um estado de confusão no qual impera o pragmatismo mais elementar na prática política e na condução governamental.

No desenvolvimento do argumento do método de governo que propõe, e visando identificar as variáveis condicionantes da qualidade da gestão pública, MATUS (1993, 1996, 1997, 2000) propõe um modelo triangular que identifica as três variáveis que se articulam no ato de governar:

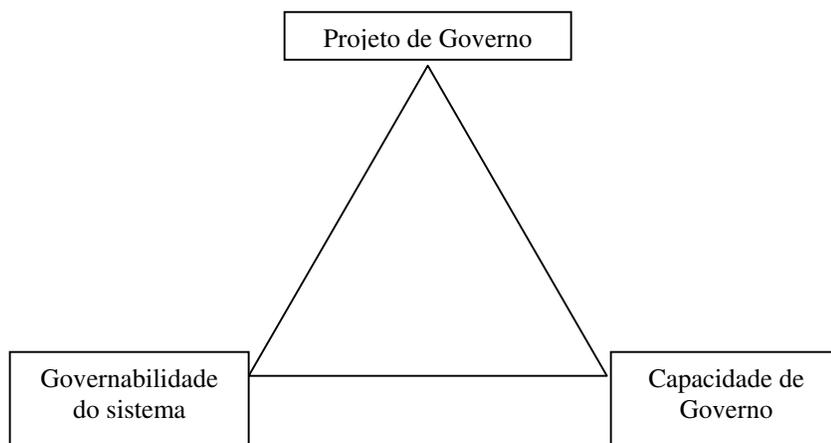


Figura 1: Triângulo de governo Fonte: MATUS, 2000 p. 17

O projeto de governo diz respeito ao conteúdo propositivo dos projetos que um ator se propõe a realizar para alcançar seus objetivos. Estes projetos estão relacionados a questões como desenvolvimento, política econômica, política social e reformas, que sejam pertinentes ao caso e ao grau de governabilidade do sistema. O projeto de governo define, portanto, a direção que tomará o governo durante o mandato.

A governabilidade do sistema é uma relação entre as variáveis, relevantes para o projeto, que o ator controla e as que ele não controla, de tal modo que quanto mais variáveis o ator controla, maior é sua liberdade de ação e, portanto, maior a governabilidade do sistema em relação a este ator. Ela é relativa a um ator determinado, às exigências colocadas pelo projeto de governo a este ator e à sua capacidade de governo.

A capacidade de governo, por sua vez, refere-se ao acervo de técnicas, métodos, destrezas, habilidades e experiências de um ator e sua equipe de governo, para conduzir o processo social a objetivos declarados, dados a governabilidade do sistema e o conteúdo propositivo do projeto de governo. Ela depende do acervo intelectual das equipes dirigentes. Assim, uma alta capacidade de governo corresponde a ter, por parte da equipe de governo, uma alta capacidade para obter os resultados pretendidos no plano, ou seja, corresponde a ser uma equipe eficaz. (MATUS, 1993, 1997, 2000).

Ao salientar a interdependência destas três variáveis, e seu condicionamento mútuo, MATUS (1993) avança ainda no sentido de identificar a capacidade de governo como meio para definir um projeto de governo inteligente e para administrar a governabilidade do sistema. Tal afirmação faz recair sobre a capacidade de governo a responsabilidade sobre o manejo das duas outras variáveis, o que confere um grau maior de importância deste aspecto em relação ao processo de governar.

Uma consideração importante a respeito dessa correlação entre projeto, governabilidade e capacidade de governo não tem registro nos escritos de Matus que serviram de fonte a este trabalho, mas fazia parte de sua exposição oral durante os cursos de formação que ministrava: quando perguntado pelos alunos se o dirigente não deveria declarar apenas aqueles problemas que estivessem dentro de sua governabilidade e

capacidade governo, ele retrucava que, embora quanto mais complexo e ousado fosse o projeto, maior seria a demanda por governabilidade e capacidade de governo, o governante nunca deveria rebaixar seu projeto, mas, ao contrario, deveria buscar aumentar a governabilidade e a capacidade de governo, já que, em princípio, o projeto visa dar conta de problemas que precisam, necessariamente, ser enfrentados. Esse o sentido do triângulo equilátero, que deve sempre ter seus lados equilibrados.

Em sua abordagem totalmente direcionada à busca da elevação da capacidade de governo¹¹, MATUS (2000), que assim como DROR (1999) também admite que a capacidade de governo não é um tema exclusivo do Estado, identifica que “*a capacidade para governar depende do grau de desenvolvimento do capital intelectual de alguns estratos-chave da sociedade, que são determinantes para a qualidade da gestão pública. Esses estratos são:*

- a) a liderança política, nos níveis nacional, regional e local;*
- b) o nível tecnopolítico, constituído de dirigentes, executivos, assessores e planejadores do aparato público;*
- c) o nível dos pesquisadores no campo das ciências e técnicas de governo;*
- d) o nível geral dos profissionais de nível universitário e dos cientistas, do âmbito público ou privado, fora ou dentro das universidades; e*
- e) o cidadão e suas organizações de base.” (MATUS, 2000)*

Do ponto de vista da liderança política, a capacidade de governo é influenciada pelo nível cultural da competição política democrática, sendo passível de melhoria pela formação do dirigente em ciências e técnicas de governo, ressaltando-se, entretanto, que a formação acadêmica pode potencializar porém não substituir a *dose de arte* que a política requer.

O nível tecnopolítico, por sua vez, é o estrato no qual se dá o exercício das funções executiva, de direção, de assessoria, de planejamento e de alta gerência pública. Esse nível combina conhecimentos técnicos, habilidade política e capacidades

¹¹ Para um aprofundamento na obra deste autor, que traz contribuições significativas para a discussão sobre métodos de governo para a América Latina, é interessante consultar o trabalho de CARAZZATO (2000), que sistematizou toda a sua produção, além de revisar os principais conceitos propostos por ele.

organizativas, embora na maior parte do tempo de forma não homogênea, e depende dele, em grande medida, a qualidade da administração pública.

Cabe aos pesquisadores em ciências e técnicas de governo a oferta de conhecimentos necessários aos demais estratos e ao estrato dos profissionais universitários a oferta de mão-de-obra para parte da liderança política e todo o estrato tecnopolítico, sendo que o pessoal de nível médio do aparato público é também frequentemente recrutado a partir deste último. Por fim, aos cidadãos cabe escolher os integrantes do primeiro estrato e essa escolha é, sem dúvida, influenciada pelo nível de educação básica e dos meios de comunicação, que definem a cultura política de um país. (MATUS, 2000)

MATUS (2000) salienta que a melhoria da qualidade do estrato tecnopolítico é dramaticamente necessária para as estruturas de governo, sobretudo em função da crescente complexidade envolvida no ato de governar, o que justifica o investimento em *“ciências, técnicas e artes da ação no sistema social, para conquistar novas frentes de eficácia na arte de governar o sistema político-institucional”*. (MATUS, 2000)

Concentrando-se na ampliação da capacidade de governo da alta direção, MATUS (1993, 1996, 1997, 2000) apresenta o Planejamento Estratégico Situacional - PES, uma teoria e método de governo, que inclui a proposta de um modelo de gestão estratégica com a finalidade de fornecer o suporte necessário a esta alta direção, considerando os seguintes princípios básicos: equilíbrio e compensação de poderes – para garantia da democracia -, responsabilidade perante a autoridade – estabelece a exigência de cobrança e prestação de contas -, equilíbrio de governabilidade em cada nível organizativo – descentralização com base na garantia de que os problemas serão tratados naqueles níveis hierárquicos onde tenham maior valor -, e suportes tecnopolíticos potentes a fim de garantir um nível mínimo de qualidade nos processos de tomada de decisão. (MATUS, 2000)

O “Sistema de Direção Política Estratégica” (MATUS, 1996, 1997, 2000) proposto engloba os seguintes subsistemas:

1. Agenda do dirigente, que concilia as prioridades do plano de governo (o estratégico) com as rotinas e urgências, para gerar o Menu Diário de Decisões (MDD). Define a alocação dos recursos mais escassos: o tempo e o foco de atenção. Define também a luta entre improvisação e planejamento;
2. Processamento tecnopolítico, responsável por filtrar o valor dos problemas e a qualidade do processamento tecnopolítico. Seu critério central é o equilíbrio entre todas as ações realizadas de modo a garantir que o governo, como um todo, garanta todo o tempo alta governabilidade enquanto executa seu plano de governo. Engloba um Sistema de Suporte à Decisão;
3. Condução de crises, que opera o processamento tecnopolítico em casos de emergências e crises (Sala de Situações);
4. Centros de grande estratégia, visando pensar criativamente o sistema a longo prazo, estabelecendo as diretrizes para o PES;
5. Planejamento estratégico, que opera em um período de governo, de acordo com as diretrizes da grande estratégia. Parte de uma seleção de problemas estabelecidos como meta para o período de governo e culmina com um arquivo de problemas técnica e politicamente processados, incluindo as considerações necessárias acerca da governabilidade das operações¹² a serem executadas;
6. Orçamento por programas, o qual permite alocar recursos econômicos de acordo com o plano, segundo a relação recursos → produtos → resultados. Tem como finalidade qualificar a eficiência e a eficácia gerencial no cumprimento das metas por operações (ou programas);

¹² Operação é o “módulo prático básico do plano de ação.” (MATUS, 1997)

7. Monitoramento de gestão viabiliza a correção e ajustes do plano, através de indicadores que complementam o monitoramento visual e direto. É essencial para a existência do sistema nº. 8. Opera em tempo eficaz e excepcionalmente em tempo real;
8. Cobrança e prestação de contas por desempenho visando estabelecer responsabilidades e critérios de avaliação para os responsáveis por operações. Imprescindível para a elevação da qualidade da gestão pois promove a implantação de um sistema de alta responsabilidade;
9. Gestão por operações que opera com base em objetivos e metas decorrentes das operações identificadas no plano. Para funcionar eficazmente requer um equilíbrio entre responsabilidade e governabilidade, o qual depende das regras de descentralização do jogo macroorganizacional;
10. Escola de governo que vem a ser um centro de treinamento em alta direção para a formação contínua do corpo dirigente.

Os subsistemas de direção estratégica criam os requisitos para o desenho das estruturas organizacionais, ou seja, estabelecem as funções que necessitam ser desempenhadas e que devem orientar a possível estruturação das áreas. Os subsistemas se interceptam e se reforçam mutuamente, como indicam as setas na figura 2. Suas fronteiras são imprecisas, mas suas especificidades os identificam como elementos independentes do sistema. O sistema de direção estratégica é, também, a concretização do planejamento no dia-a-dia, pois, na proposta de planejamento como cálculo interativo que fundamenta o PES, não é possível distinguir entre o planejamento e a gerência. Isso quer dizer que as áreas responsáveis pelo planejamento e pela gestão do plano devem estar perfeitamente integradas e as informações fluindo entre elas, de modo que a demanda por informação feita por um subsistema estimule o funcionamento adequado do outro.

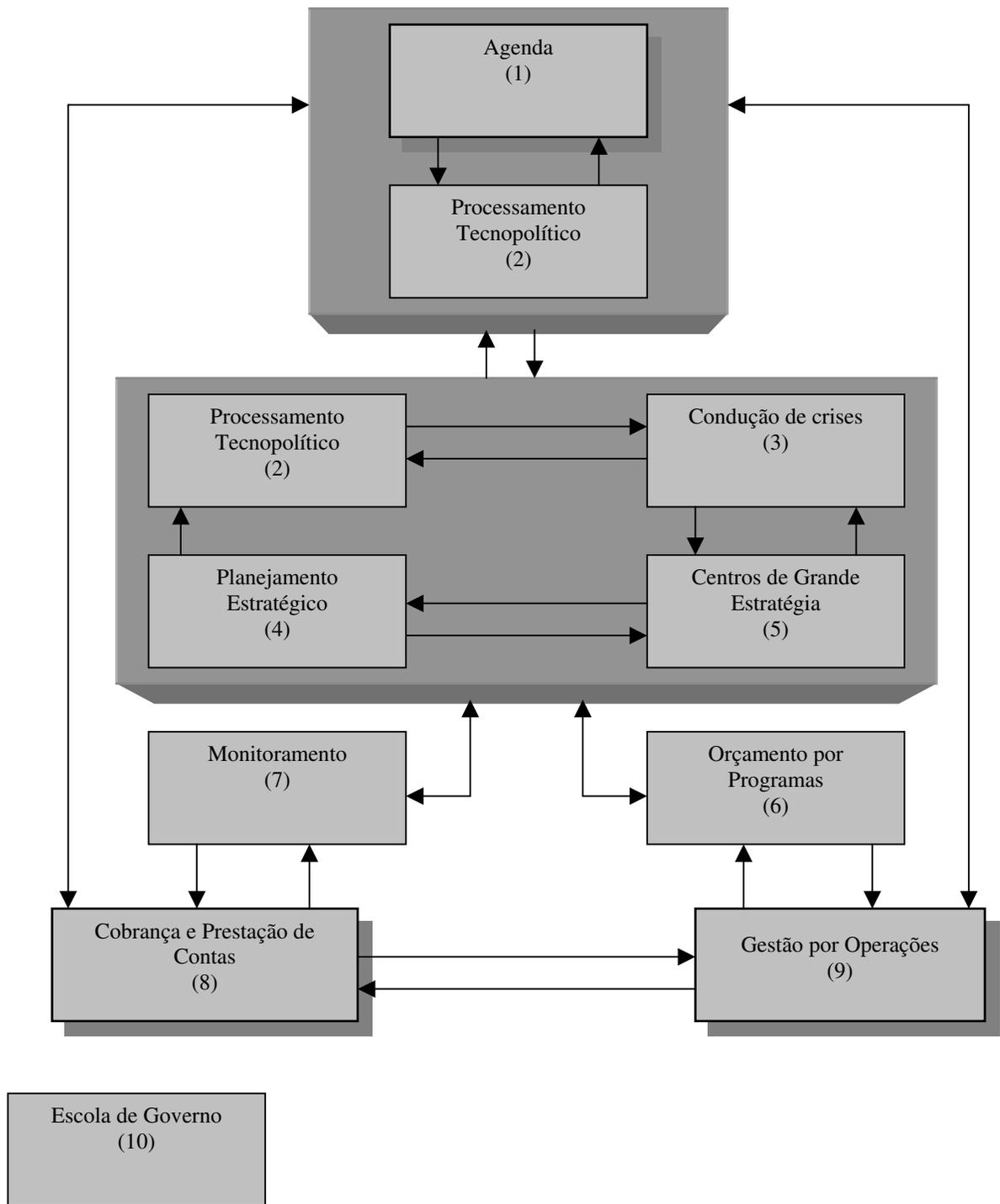


Figura 2: Sistema de Direção Estratégica. Fonte MATUS, 2000 p. 168

Assim, com o Planejamento Estratégico Situacional, Matus faz a defesa do planejamento, entendido como reflexão que precede e preside a ação de um ator imerso no jogo social, como método primordial na elevação da capacidade de governo. (MATUS, 1996).

Sem perder de vista a importante contribuição de DROR (1999) e MATUS (1993, 1996, 1999, 2000) para a discussão acerca da capacidade para governar, é interessante notar que estes dois autores dirigem suas propostas ao que podemos chamar níveis superiores da governância, segundo DROR (1999), ou a alta direção, segundo MATUS (2000)¹³, o que parece subentender uma visão de que a eficácia das ações de governo dependem quase que exclusivamente da qualidade da elite dirigente. Implícita a esta visão está a idéia de que, uma vez tomada uma decisão, todo o restante do aparato estatal, e mesmo da sociedade, irá compreender e executar o que for necessário para concretizar as ações necessárias ou, no caso da sociedade, dar o apoio necessário. Ela dá como certa a adesão de todos aos projetos propostos por essa elite, por mais ousados que eles sejam. E caso a adesão não seja espontânea, os mecanismos propostos para superar essa dificuldade são todos do âmbito da imposição: dos mais brandos como normas, sistemas e regulamentos até aos mais rígidos como leis e punições. É uma visão que contrasta com proposições como a de GIDDENS (1996), que observa que, no mundo contemporâneo, os indivíduos são mais intensamente pressionados a tomar decisões por conta própria, sem ter o apoio das tradições que pré-definem condutas, sendo necessário a cada um filtrar por si mesmo as informações necessárias à decisão. Esse mundo de reflexividade social expandida, como ele denomina, é um mundo de pessoas mais inteligentes, um mundo de maior autonomia dos indivíduos, autonomia essa que deve ser reconhecida e incorporada pelas empresas e que responde, na sua visão, pelo

¹³ DROR (1999) afirma que “o desempenho real da governância é amplamente determinado pela qualidade, motivos e caráter de seus quadros superiores” justificando com isso, em conjunção com o argumento de que é mais fácil aprimorar pequenas elites do que grandes populações, o foco de atenção de sua proposta na capacidade para governar deste grupo específico. MATUS (2000) se dirige ao líder dirigente assim como ao que chama de estrato tecnopolítico, deixando relativamente aberta esta categoria para incluir os níveis superiores do aparato público bem como uma parte dos níveis médios.

surgimento de idéias como a “produção flexível” ou a “tomada de decisões de baixo para cima”. Contrasta também com o reconhecimento da crescente complexidade das situações problemáticas e soluções, apontada inclusive pelos próprios autores citados, onde as tarefas hoje esperadas dos servidores públicos nos permitem identificar essa categoria como “trabalhadores do conhecimento”¹⁴, aos quais compete cada vez mais dar soluções criativas para problemas complexos, cotidianamente e em todos os níveis. Cabe ressaltar que MATUS (1997, 2000) reconhece toda essa complexidade embora não tenha se dedicado a propor soluções específicas para ela.

Assim, diante da relevância que adquire a elevação da capacidade de governo das equipes governamentais, e diante da percepção de que essa preocupação deve levar em consideração a máquina pública como um todo, reduzindo as distinções entre uma elite que toma decisões e a massa de servidores que as executa, este trabalho pretende examinar um instrumento que, por um lado, adota a perspectiva de MATUS (1993, 1996, 1997, 2000) quanto a ter no planejamento o principal elemento articulador da melhoria da capacidade de governo e, por outro lado, amplia essa mesma perspectiva no sentido de romper a dicotomia entre pensamento e ação que tem se mostrado de pouca eficácia como paradigma para a gestão pública e pouco adequado às exigências de atuação mais qualificada por parte dos governos.

¹⁴ Termo cunhado por Peter DRUCKER (1986) para identificar os trabalhadores que lidam essencialmente com informações e conhecimento, em geral em estruturas pouco hierarquizadas onde têm relativa autonomia de decisão.

Capítulo 2

TEORIA DO PLANEJAMENTO PÚBLICO, PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO E MÉTODO ZOPP

A tarefa de traçar um panorama do pensamento acerca de planejamento, em especial na área pública, já de início encontra uma dificuldade: como definir planejamento? Se entendermos ainda, como sugere FRIEDMANN (1987), que planejamento público se refere à aplicação de conhecimento científico para o progresso da humanidade, ou ainda à aplicação auto-consciente de técnica científica aos assuntos públicos, as referências ao paradigma científico de uma ação racional exige também esclarecer de que tipo de racionalidade está-se tratando.

FRIEDMANN (1987) afirma que tanto no mercado quanto na sociedade, *“racionalidade identifica uma relação entre meios e fins na qual os fins são geralmente considerados como os interesses particulares de um indivíduo isolado ou de uma firma”*. (FRIEDMANN, 1987) Essa noção embasa o que o autor chama de racionalidade de mercado, percebida como um fenômeno quase-natural de harmonização dos interesses individuais, algo para além

da intenções humanas, fundamento para a proposição do “ótimo de Pareto”¹⁵, um princípio de filosofia prática largamente aceito como critério para analisar os custos e benefícios de ações na área pública. (MISHAN apud FRIEDMAN, 1987). A constatação de que a aplicação deste princípio não conduzia inequivocamente ao bem-estar social, feita já desde o início de sua proposição, fez emergir um tipo diferente de racionalidade para equilibrar o cálculo do ganho privado. A doutrina da racionalidade social, que se tornou proeminente durante o século XIX, se contrapôs afirmando que as formações sociais são logicamente prioritárias em relação ao indivíduo, cuja identidade isolada como pessoa deriva do fato de ser membro de um grupo específico. Assim, a razão passa a ser exercida em nome do grupo e o ótimo de Pareto deixa de ter validade. Em termos políticos, isso implica em que as operações do mercado devam ser restringidas ou substituídas através de algum tipo de planejamento central. (LINDBLOM apud FRIEDMANN, 1987). Este raciocínio é, na verdade, um argumento em favor da participação ativa do Estado na condução social, guardando coerência com este trabalho no que diz respeito à preocupação com a capacidade de governo dos gestores públicos pelo fato de que são eles que têm, nesse contexto, a responsabilidade pelas políticas que concretizam essa condução.

Uma vez feitas essas considerações, voltamos ao desafio de definir o que vem a ser planejamento, sobre o que FRIEDMANN (1987) inicialmente identifica uma abordagem pragmática, na qual planejamento aparece como uma forma de tomada de decisão antecipada, precedendo tanto a decisão como a ação, baseada na enumeração das seguintes principais atividades que caracterizam a aplicação da razão técnica à solução de problemas:

1. *“Definir o problema a ser tratado de forma que o torne acessível à intervenção de ações ou políticas.*
2. *Modelar e analisar a situação com o propósito de intervenção através de instrumentos de política específicos, inovações institucionais, ou métodos de mobilização social.*

¹⁵ Ótimo de Pareto é um conceito de economia desenvolvido por Vilfredo Pareto. Refere-se a uma situação econômica na qual não é possível melhorar a situação de um agente sem degradar a situação a situação de qualquer outro. (Wikipédia – pt.wikipedia.org/wiki/%C3%93timo_de_pareto)

3. *Projetar uma ou mais soluções potenciais na forma de políticas, planos de ação substancial, inovação institucional, e assim por diante. Estas soluções são tipicamente expressas em termos de:*
 - *Futuridade – especificação de metas e objetivos, como também previsões, julgamentos de probabilidade, seqüências de ação e assim por diante.*
 - *Espaço – localização, organização espacial, projeto físico.*
 - *Necessidade de recursos – estimativas de custo e outras reivindicações de recursos escassos como moeda estrangeira, trabalho especializado, e assim por diante.*
 - *Procedimentos de implantação.*
 - *Procedimentos para feedback e avaliação.*
4. *Executar uma avaliação detalhada das alternativas de solução propostas em termos de exequibilidade técnica, efetividade de custo, efeitos prováveis sobre grupos populacionais, aceitabilidade política, e assim por diante.*
5. *Decisão baseada na informação proporcionada pelos passos precedentes;*
6. *Implementação desta decisão mediante instituições apropriadas;*
7. *Retorno dos resultados reais do programa e sua avaliação à luz da nova situação de decisão.”*
(FRIEDMANN,1987)

Segundo FRIEDMANN (1987), onde ocorrem essas atividades, podemos afirmar que existe planejamento. No entanto, para ele esta abordagem, embora útil do ponto de vista do aprofundamento das questões relacionadas à aplicação do planejamento propriamente dito, é de pouca valia para a compreensão teórica do assunto.

Outros autores, abordando o planejamento também de forma pragmática e com foco em sua aplicação, definem o planejamento a partir de sua finalidade, como Andreas FALUDI (1976) quando este afirma que planejamento é um meio para promover o crescimento humano. Por sua vez, MATUS (1993), em um momento mais filosófico de sua obra, afirma que “ o planejamento é assim uma ferramenta das lutas permanentes que o homem trava desde o início da humanidade para conquistar graus crescentes de liberdade”. (MATUS, 1993). Estas são, ainda, aproximações que pouco contribuem para um tratamento teórico do tema. Para superar essa dificuldade, FRIEDMANN (1987) identifica uma outra abordagem, de cunho mais conceitual e amplo, a qual define planejamento como forma de razão técnica que busca ligar o conhecimento à ação. Nesta concepção, o conceito de ação é central, porque a ação é vista como anterior a qualquer necessidade de conhecimento técnico ou científico, entendendo-se ação como tanto uma partida de um

comportamento rotineiro (um novo trajeto ou uma prática inovadora) quanto o início de uma série de conseqüências que, não fosse a ação, não teriam acontecido. Percorrendo um caminho semelhante, MATUS (1993) adota como significado para planejamento, em outro trecho de seu trabalho, o “cálculo sistemático que relaciona o presente com o futuro e o conhecimento com a ação”, uma proposição fortemente identificada com a de FRIEDMANN (1987).

A partir desta sua definição teórica, FRIEDMANN (1987) faz uma análise da evolução das proposições sobre planejamento organizando os mais importantes personagens históricos do pensamento sobre o tema e suas contribuições em torno de quatro tradições, cada uma compreendendo uma diferente visão a respeito da forma mais adequada de realizar a ligação do conhecimento à ação na esfera pública. Estas quatro tradições estão resumidamente apresentadas no quadro 1:

Reforma social

- Foco no papel do Estado na condução social
- Busca os meios para institucionalizar a prática do planejamento e tornar a ação do Estado mais efetiva
- Planejamento como “esforço científico”, aplicação do conhecimento científico aos negócios públicos, vedada em muitos casos aos políticos e cidadãos comuns, paradigma científico informa e limita a política ao que se julga ser de sua competência
- Vocabulário deriva da macro-sociologia, da economia institucional e da filosofia política
- Apoio à democracia representativa, aos direitos humanos e à justiça social, desde que dentro dos limites do capitalismo e do Estado burguês
- Forte papel tanto mediador quanto autoritário do Estado
- A partir de Keynes, defende como legítima e cientificamente fundamentada a intervenção estatal nas seguintes áreas: promoção do crescimento econômico, manutenção do pleno emprego e redistribuição da renda
- Formulação de diversos instrumentos para o Estado gerenciar a economia “no interesse público”: contabilidade social, modelos econômicos, economia urbana e regional, economia do desenvolvimento

Análise de Políticas

- Foco no comportamento das grandes organizações e na habilidade para tomada de decisão racional
- Encontra seus valores no individualismo, na supremacia do mercado na alocação de recursos e no conservadorismo inerente ao paradigma do equilíbrio
- Modelo de decisão típico:
 - 1) Formulação de metas e objetivos.
 - 2) Identificação e projeção das principais alternativas para alcançar as metas identificadas, na situação de decisão dada.
 - 3) Predição das principais séries de conseqüências que poderiam ser esperadas da adoção de cada alternativa.
 - 4) Avaliação das conseqüências em relação aos objetivos desejados e outros importantes valores.
 - 5) Decisão baseada na informação proporcionada nos passos precedentes.
 - 6) Implementação desta decisão mediante instituições apropriadas.
 - 7) Retorno dos resultados reais do programa e sua avaliação à luz da nova situação de decisão.
- Modelo limitado pelas restrições normais da racionalidade: recursos, informação e tempo; concentração nas fases 2, 3 e 4
- O aprimoramento do modelo levou à inclusão do desenho de linhas alternativas de implementação no estágio 2
- Vocabulário deriva da economia neoclássica, estatística e matemática, além de sub-especializações como análise de sistemas, ciência das políticas, pesquisa operacional e “prospectiva”
- Não tem uma posição filosófica definida, os profissionais desta tradição tendem a se ver como técnicos ou “tecnocratas” → engenheiros sociais

Aprendizado Social

- Foco na superação das contradições entre teoria e prática
- Origem no pragmatismo de John Dewey e também nas Teses sobre Feuerbach de Karl Marx
- Importante desvio do paradigma positivista
- Conhecimento é parte integral da ação, deriva da experiência e é validado na prática
- O comportamento social pode ser mudado e a forma de fazê-lo é pela experimentação social, a observação cuidadosa dos resultados e a capacidade para admitir erros e aprender com eles

Mobilização Social

- Contrariamente a todas as outras tradições, afirma a supremacia da ação coletiva vinda da base
- Planejamento surge como uma política conduzida sem a mediação da ciência
- Vocabulário deriva de duas correntes antagônicas da esquerda: marxismo e anarquismo
- É uma ideologia dos despossuídos, baseada na solidariedade social, na seriedade da análise e na determinação de mudar o status quo

Quadro 1: As quatro tradições de planejamento segundo Friedmann

FRIEDMANN (1987) sugere também uma classificação destas tradições em função da correlação do tipo de ideologia política frente à finalidade da aplicação do conhecimento à ação, representada no Quadro 2, e que leva em consideração o fato de que um sistema social saudável não deve ficar prisioneiro de um só modo de ligar o conhecimento à ação, devendo sim recorrer às quatro tradições, de acordo com a aplicação em questão. Ele ressalta ainda que, apesar das diferenças fundamentais entre as tradições, durante certos períodos e para certas finalidades, uma ou duas formas tendem a dominar, como é o caso, em sua opinião, das tradições do Aprendizado Social e da Mobilização Social nos dias atuais.

IDEOLOGIA POLÍTICA

CONHECIMENTO PARA AÇÃO	Conservadora	Radical
Na condução Social	Análise de Políticas	Reforma Social
Na transformação Social	Aprendizagem Social	Mobilização Social

Quadro 2: A política da teoria do planejamento: uma classificação provisória. Fonte: FRIEDMANN, 1987, p. 76

Ao mesclar elementos das tradições mais conservadoras da Análise de Políticas e da Reforma Social com outros da tradição do Aprendizado Social, MATUS (1993, 1996, 1997, 2000) avança em relação ao planejamento público tradicional, normativo e determinista, com o Planejamento Estratégico Situacional, que reconhece que planejar na área pública exige considerar a pluralidade, a interatividade, a complexidade e a criatividade do jogo social no qual se insere o ator que planeja e sobre o qual ele tem apenas um controle parcial. Avança também ao afirmar que o planejamento é um cálculo interativo, que deve orientar permanentemente a ação porque assim fazendo reconhece e incorpora o aprendizado que emerge da prática. Sua proposta é, portanto, um marco referencial na proposição de instrumentos adequados ao governo, cabendo apenas uma ressalva, já discutida no capítulo anterior, quanto ao público um tanto restrito ao qual se dirige, embora ele não faça qualquer objeção explícita a que esses princípios sejam amplamente difundidos em toda a organização pública.

Tendo em mente, por um lado, as tradições do planejamento identificadas por FRIEDMANN (1987) e sua afirmação quanto à pertinência das abordagens do Aprendizado Social e da Mobilização Social no mundo atual, e por outro lado a preocupação central deste trabalho com a elevação da capacidade de governo, começa a ganhar contornos uma proposta de planejamento que possa ajudar aqueles que têm a responsabilidade pela elaboração e execução de políticas públicas a cumprir essa missão de forma inovadora e mais eficaz. Esta proposta deve levar em consideração que o conhecimento é parte integral da ação, deriva da experiência e é validado na prática; deve também considerar que o comportamento social pode ser mudado e a forma de fazê-lo é pela experimentação social, observação cuidadosa dos resultados e capacidade para admitir erros e aprender com eles, todos princípios associados à tradição do Aprendizado Social. Deve ainda, coerentemente com a tradição da Mobilização Social, afirmar a supremacia da ação coletiva vinda da base e visar às práticas de mudança do sistema, mediando os extremos da manutenção e da transformação deste.¹⁶

¹⁶ “as práticas de manutenção do sistema [territorialmente baseado de relações sociais, n.a.], articuladas pelo Estado, são predominantemente burocráticas em sua natureza, enquanto as práticas de transformação do sistema envolvem uma comunidade política mobilizada atuando autonomamente vis-à-vis o Estado.

Prosseguindo na direção de buscar os elementos norteadores de um tipo de planejamento adequado para promover o aprendizado das equipes governamentais, segue uma exposição sobre a proposta de Planejamento Transformador¹⁷ de FRIEDMANN (1987), do qual é possível extrair alguns elementos comparativos já que sua concepção é, da mesma forma, coerente com estas tradições.

O Planejamento Transformador de Friedmann

A motivação que leva FRIEDMANN (1987) a formular um método de planejamento reside na sua constatação, feita a partir das observações sobre as falas de muitos planejadores, de que há uma crise no planejamento estatal tradicional. A seu ver essa crise se refere, na verdade, a uma crise na idéia de condução social, ou mesmo uma crise do Estado, que ele acredita estar relacionada com a inabilidade do Estado em satisfazer as necessidades legítimas dos cidadãos. Ele identifica pelo menos três razões para essa crise: primeiro, uma crise de conhecimento ligada ao fato de que as certezas positivistas a respeito da sociedade deixaram de fazer sentido e cada vez mais o cidadão comum passa a ter participação na construção deste conhecimento, o que exige do planejamento que se afaste do “esforço científico” e se aproxime da arte; segundo, a aceleração dos eventos históricos joga por terra a estabilidade requerida pelo planejamento tradicional; e terceiro, a natureza sem precedentes dos eventos com os quais nos defrontamos.

A partir da determinação de produzir uma alternativa ao paradigma do planejamento tradicional, baseado na intervenção social centrada no Estado capitalista, FRIEDMANN (1987) sugere a re-centralização do poder político na esfera da sociedade civil organizada, um processo que, segundo ele, já está em curso no mundo todo. A seu ver, nos países do primeiro mundo, diversos grupos estão se organizando para lutar pela

Mediando esses extremos estão as práticas de mudança do sistema, através das quais propostas radicais se integram com a estrutura do sistema de condução da sociedade”. (FRIEDMANN, 1987)

¹⁷ O termo utilizado em inglês pelo autor, “*radical*”, na sua tradução literal “radical, extremista”, conota uma posição mais em confronto com a ordem política vigente do que a que se pode depreender das recomendações do próprio autor. Por este motivo, optei pela tradução “Transformador”, que parece melhor representar os objetivos da proposta.

transformação de sua vida cotidiana, não a partir de uma ótica de aniquilamento do Estado burguês, como já foi palavra de ordem em outra época, mas em uma perspectiva de geração de uma nova ordem na qual se busque:

- *“Equalizar, através de luta contínua, o acesso das pessoas, individual e coletivamente, às bases efetivas de poder social, entre as quais tempo e espaço, conhecimento e habilidades, organização social e política, instrumentos e ferramentas de produção, informação, redes sociais, e recursos financeiros necessários à auto-produção coletiva da vida.*
- *Ampliar a capacidade das pessoas de pensar e agir independente e criticamente.*
- *Afirmar a vontade soberana das pessoas em todos os níveis da vida territorial, subordinando tanto o Estado quanto a economia à comunidade política como principal fonte de poder legítima na esfera pública.*
- *Seletivamente desconectar do sistema dominante de relações de mercado, substituindo por uma rica variedade de objetivos de desenvolvimento – social, ambiental, econômico, cultural e político – que dê ênfase a qualidade em lugar de quantidade e que aponte o caminho para o alcance de uma ordem mundial justa.*
- *Gerar a principal energia para tal desenvolvimento através de ações auto-sustentáveis a partir de cada comunidade de base territorial.”*
(FRIEDMANN,1987)

Esses objetivos são sintetizados pelo autor em três conceitos: auto-empoderamento¹⁸, desligamento e auto-sustentação.

¹⁸ Com empoderamento, ou auto-empoderamento, o autor se refere a uma “luta contínua e permanente pela equalização do acesso à bases de poder social”. Ele identifica algumas dessas bases de poder social: tempo, espaço, conhecimento e habilidades, organização. (FRIEDMANN, 1987). Em outro trabalho, FRIEDMANN (1992) aprofunda este conceito identificando três tipos de poder do qual dispõem as famílias, na busca por sustento: poder social, que se refere a certas “bases” da produção familiar, como informação, conhecimento e habilidades, participação em organizações sociais e recursos financeiros; poder político, não apenas como poder de votar mas o poder de voz e de ação coletiva; poder psicológico, entendido como uma percepção individual de potência.

FRIEDMANN (1987) reconhece também que este movimento de re-centralização do poder político ocorre de forma diferenciada nos países agrícolas periféricos, onde a participação do Estado se dá de forma significativa e é mesmo relevante para o processo de empoderamento das comunidades.

Para mediar este processo de re-centralização do poder político na sociedade civil, FRIEDMANN (1987) propõe a prática do Planejamento Transformador, cuja principal tarefa é a de mediar teoria e prática para a transformação social. Ele deve informar e guiar a prática social com uma teoria transformadora baseada na experiência e que *“combine um amálgama de análise, visão social e pensamento estratégico pesado com o intuito de modelar a prática política contínua, mesmo à medida em que absorve novos aprendizados”*. (FRIEDMANN,1987)

O autor pressupõe, à semelhança de quase todas as tradições identificadas por ele, a existência de um “planejador”, isto é, de alguém a quem cabe, dentro de uma certa divisão técnica do trabalho, a tarefa de promover a ligação entre conhecimento e ação ainda que ele reconheça que, neste caso, o papel deste planejador seja bastante restrito e pouco claro, uma vez que teoria e prática, no Planejamento Transformador, passam a ser da conta de todos.

Segundo ele, os planejadores radicais devem: adequar a teoria transformadora às exigências de uma prática de oposição em situações locais específicas; criar oportunidades para a apropriação crítica da teoria transformadora pelos grupos organizados para a ação; retrabalhar esta teoria de forma que ela reflita a experiência bruta acumulada no curso da prática transformadora; ocupar uma posição tangencial à prática transformadora, exatamente no ponto onde teoria e prática se unem; ter as habilidades de análise, síntese, comunicação e administração de processos grupais; e ainda basear-se em conhecimento consistente, adquirido pela experiência ou através de leitura, sobre um dado problema.

FRIEDMANN (1987) afirma ainda que é através de atos comunicativos que o conhecimento necessário à prática social, aqui melhor entendido através do conceito mais flexível de aprendizado social do que da idéia mais rígida de “estoque de

aprendizado acumulado”, pode ser provisoriamente estabelecido. Este conhecimento é provisório, dado que todo conhecimento em planejamento é inerentemente efêmero, e também sempre e necessariamente contextualizado: “*são os ativistas engajados na luta cotidiana que devem tomar parte no diálogo com os planejadores e assim imergirem no processo de aprendizado social mediado*”. (FRIEDMANN,1987)

FRIEDMANN (1987) identifica as seguintes tarefas concretas para o Planejador Transformador:

- dar assistência aos grupos na promoção do desligamento, do auto-empoderamento e auto-sustentação coletivos;
- assegurar o “pensamento sem fronteiras”, isto é, que a reflexão sobre a prática transformadora rompa as barreiras tradicionais da hierarquia, da disciplina acadêmica, do ponto de vista paroquial e da dicotomia teoria/prática, através do diálogo;
- promover o resgate da completude, em oposição à fragmentação decorrente do papel de consumidores passivos que todos temos, buscando sentido, propósito e visão prática para as ações dos grupos;
- promover a conexão dos grupos comunitários com movimentos sociais politicamente efetivos;
- propiciar o pensamento estratégico. Para isso, tal como os planejadores convencionais, eles devem prover informações sobre a parte técnica relevante, sobre as principais restrições de cada escolha e o necessário para superá-las, sobre as opções políticas e os custos e benefícios associados a elas e continuamente sobre o desdobramento das ações à medida em que elas ocorrem, suas conseqüências e mudanças nas condições;
- promover o aprendizado social através do diálogo.

A proposta de Planejamento Transformador de FRIEDMANN (1987) é, portanto, baseada nas tradições do Aprendizado Social e da Mobilização Social, no que diz

respeito às recomendações quanto à forma como deve ser ligado o conhecimento à ação. Entretanto, fica evidente também que esta é uma proposta que não se limita a uma definição procedural de como planejar, mas que chega a definir o que planejar e com que objetivo, indo assim além do que é esperado de uma proposição de método de planejamento.

A esse respeito vale lembrar a tipologia acerca de planejamento derivada, segundo ALLMENDIGER (2002), da proposição de Andréas Faludi, e que prevaleceu até o início dos anos 80, a qual distinguia dois tipos de teorias acerca de planejamento: uma substantiva e uma procedural. Segundo este autor, “*Na tipologia de Faludi (1973) procedimentos, ou meios, deveriam ser o negócio do planejamento e dos planejadores*”. (ALLMENDIGER, 2002) Nesta concepção, portanto, a proposta de FRIEDMANN (1987) tanto se dirige a questões procedurais quanto a questões de conteúdo, ou substantivas.

Um outro aspecto a ser considerado é a influência das outras tradições que se manifesta na existência de um *planejador* a quem cabe não só orientar o coletivo nos procedimentos mas também interferir no conteúdo do planejamento, evidenciado por fórmulas como “promover o resgate da completude, em oposição à fragmentação decorrente do papel de consumidores passivos que todos temos” ou “promover a conexão dos grupos comunitários com movimentos sociais politicamente efetivos”, citadas acima. Esta característica remete à idéia de uma separação entre aqueles que planejam e aqueles que executam, ou à noção de que quem possui o conhecimento técnico está em situação privilegiada em relação a quem possui o conhecimento prático, uma noção que se apresenta muito fortemente nas tradições de Análise de Política e de Reforma Social. Por não constituir um elemento central na argumentação que fundamenta o Planejamento Transformador, esta influência não parece invalidar a idéia de tomá-lo como parâmetro para o exame a ser feito, sobretudo porque sua principal motivação está na promoção do aprendizado social.

Assim, o Planejamento Transformador, ainda que recomendado por seu autor para ser utilizado por grupos da sociedade civil, visando ao seu empoderamento e ao

deslocamento do poder político para essa esfera, traz em sua concepção elementos que podem ser considerados como desejáveis para uma proposta de planejamento que tenha como objetivo promover o aprendizado coletivo a fim de ampliar a capacidade de uma equipe de governo de produzir efeitos concretos e desejados sobre a realidade, ou seja, de aumentar a capacidade de governo desta equipe, sobretudo se essa ação deve ser inovadora e criativa. Esses elementos parecem inicialmente se situar mais na esfera das tarefas propostas ao planejador transformador, e de seu papel perante o grupo, do que nos objetivos declarados: desligamento, auto-empoderamento e auto-sustentação das comunidades. Entretanto, considerando que o objetivo aqui é o de analisar instrumentos que possam ser utilizados na área governamental e que o próprio autor reconhece que, pelo menos para os países como o Brasil, as importantes questões sociais a serem equacionadas exigem ainda uma participação significativa do Estado, não seria incoerente sugerir que os objetivos finais do planejamento transformador sejam considerados pelas equipes de governo como diretrizes para sua atuação. Além disso, o conceito de empoderamento refere-se às relações de poder e graus de autonomia e essas com certeza são afetadas quando se adota uma abordagem participativa na gestão de um órgão público, o que faz com que buscar o empoderamento das equipes de governo seja também um elemento que pode contribuir para a elevação da capacidade de governo. Esta foi a razão que justificou a exposição da proposta de FRIEDMANN (1987), que precede uma exposição detalhada sobre o planejamento participativo tal como este se desenvolveu no Brasil, em especial aquele que adota como instrumento o Método ZOPP, apresentado logo em seguida.

Planejamento Participativo utilizando o Método ZOPP

Um elemento importante a ser considerado quando se busca conhecer e compreender as diversas abordagens de planejamento diz respeito à como é vista a relação entre pensamento e ação, ou entre teoria e prática, em termos de divisão do trabalho. Tomando as quatro tradições apresentadas por FRIEDMANN (1987), vemos que tanto na Reforma Social quanto na Análise de Políticas há claramente uma distinção

entre aqueles que planejam e os que executam, configurando uma divisão de tarefas na qual há uma pessoa ou um grupo de pessoas, os planejadores, a quem cabe pensar e informar um outro grupo, os atores, sobre qual a melhor forma de realizar suas ações. O conhecimento flui de um grupo para outro, em sentido único.

Já nas tradições do Aprendizado Social e da Mobilização Social, esta separação fica menos clara embora ainda persista, sobretudo no papel da vanguarda, na tradição da Mobilização Social. Ainda assim, é no âmbito destas duas tradições que emergem os princípios que embasam a proposta de que reflexão e ação devam andar juntas para garantir os melhores resultados desta última.

Em termos de planejamento, portanto, é possível observar duas vertentes quanto à relação entre os sujeitos envolvidos e a forma como flui o conhecimento produzido pela e para a ação: uma na qual há uma clara separação entre as pessoas que planejam e as que atuam, e outra na qual planeja quem faz. Esta última tornou-se conhecida como planejamento participativo, ou seja, aquela forma de ligar o conhecimento à ação em que todos os que devem agir devem também tomar parte na construção de teorias sobre a ação. Tal distinção já se ressaltou nas tradições apontadas por FRIEDMANN (1987) e a proposta de Planejamento Transformador deste autor pode receber o adjetivo de participativa, tal como o entendemos a partir das práticas desta natureza no Brasil, embora o autor associe o termo *participatory planning* a uma prática ligada à condução social, quando um governo, a despeito de envolver a comunidade no processo de planejamento, mantém a decisão final como prerrogativa sua.

Esta separação entre uns que pensam e outros que executam, entre teoria e prática, não é exclusividade do planejamento. Ela reflete, em grande medida, uma certa hierarquia que se tornou bastante comum a partir do surgimento das idéias iluministas: o pensamento, ou a razão, tem mais importância que a ação. Uma hierarquia que historicamente vem se impondo nas relações humanas em várias esferas mas sobretudo no mundo do trabalho. O paradigma científico positivista e a divisão do trabalho capitalista estão na base desta distinção e propostas como o taylorismo e a administração

científica fornecem a instrumentalização necessária para que essa concepção tome forma no mundo real. (FRIEDMANN, 1987, BRAVERMAN, 1977)

Harry BRAVERMAN (1977), em sua obra na qual analisa a relação ente capital e trabalho, descreve o processo pelo qual surge a separação trabalhador/gerência:

“O que distingue a força de trabalho humana é, portanto, não sua capacidade de produzir um excedente, mas seu caráter inteligente e proposital, que lhe dá infinita adaptabilidade que produz as condições sociais e culturais para ampliar sua própria produtividade, de modo que seu produto excedente pode ser continuamente ampliado. Do ponto de vista do capitalista, essa potencialidade multilateral dos seres humanos na sociedade é a base sobre a qual efetua-se a ampliação de seu capital. (...)

*Mas se o capitalista se baseia nesta qualidade distintiva e potencial de força de trabalho humanos, é também esta qualidade, por sua própria indeterminação, que coloca diante dele o seu maior desafio e problema. A moeda do trabalho tem o seu anverso: ao comprar a força de trabalho que pode fazer muito ele está ao mesmo tempo comprando uma qualidade e quantidade indeterminadas. O que ele compra é infinito em **potencial**, mas limitado em sua **concretização** pelo estado subjetivo dos trabalhadores, por sua história passada, por suas condições sociais gerais sob as quais trabalham, assim como pelas condições próprias da empresa e condições técnicas do seu trabalho.(...)*

*Isso é tanto mais certo tendo em vista que os aspectos técnicos dos processos de trabalho são agora dominados pelos aspectos sociais que o capitalista introduziu: isto é, as novas relações de produção. Tendo sido obrigados a vender sua força de trabalho a outro, os trabalhadores também entregam seu interesse no trabalho, que foi agora “alienado”. **O processo de trabalho tornou-se responsabilidade do capitalista.** (...)*

*Torna-se portanto fundamental para o capitalista que o controle do processo de trabalho passe das mãos do trabalhador para as suas próprias. Essa transição apresenta-se na história como a **alienação progressiva dos processos de produção** do trabalhador; para o capitalista, apresenta-se como o problema de **gerência.**” (BRAVERMAN, 1977)*

Cita ainda Peter Drucker sobre esta questão: “Não decorre da separação entre planejar e fazer, na análise do trabalho, que o planejador e o executante devem ser pessoas diferentes.” (DRUCKER apud BRAVERMAN,1977)

Este modo de abordar a otimização da divisão do trabalho, pela separação entre pensar e fazer, mostrou-se insuficiente para dar conta da realidade cada vez mais complexa com a qual os trabalhadores, e do mesmo modo as equipes de governo, necessitam lidar. A respeito do impacto que a crescente incerteza da vida social dos últimos tempos tem sobre o trabalho vale reiterar as considerações de GIDDENS (1996) a respeito do aprofundamento da reflexividade social, que retrata um mundo de maior autonomia dos indivíduos e que responde por processos de inversão nas relações de poder e, portanto, aos quais se relacionam tanto as iniciativas “de baixo para cima”, cada vez mais comuns nas empresas privadas, quanto iniciativas como planejamento participativo na área pública.

Assim, do mesmo modo que no mundo do trabalho privado, também no âmbito das ações de governo se torna cada vez mais relevante envolver em todas as fases do processo aqueles que de alguma forma serão afetados por uma política, seja por serem alvo de seus resultados seja por estarem incumbidos de sua execução. Esse é um caminho importante para que todos ampliem, coletivamente, seus conhecimentos acerca da situação em questão, um conhecimento que ajudará sem dúvida, a que esta política seja bem sucedida.

No entanto, apesar de cada vez mais relevante, a opção por uma abordagem participativa, feita em princípio pela equipe dirigente, já que representa delegação de poder sem, contudo, configurar um processo revolucionário de reversão da ordem vigente, exige de todos os envolvidos, dirigentes ou não, uma profunda mudança cultural posto que a separação teoria/prática encontra ecos nas relações paternalistas profundamente arraigadas em nossa cultura na área pública. Por esse motivo, não é um processo simples e suave e a adoção de instrumentos adequados pode dar uma contribuição significativa para a sua facilitação.

Esta discussão nos leva a considerar o movimento que se iniciou no Brasil, em torno da década de 70, de formação para o protagonismo social de grupos oriundos das camadas menos favorecidas da sociedade civil, identificável em iniciativas como a da Igreja Católica nas Comunidades Eclesiais de Base e outras. Na década de 80, juntaram-

se a essas iniciativas as tecnologias de planejamento participativo de projetos importadas junto com a cooperação técnica e o financiamento internacional de projetos de grupos populares, conforme afirma ZEURI (2002). É também o início da redemocratização do país e o conceito de participação ganha uma amplitude inédita no setor público onde experiências como o orçamento municipal participativo ganham destaque.

Com o passar do tempo os métodos de diagnóstico, planejamento e gestão participativos consolidaram-se como instrumentos para a promoção do protagonismo social da sociedade civil, que se revela tanto em iniciativas de produção desconectadas do modo capitalista vigente (associativismo, coletivismo) quanto em iniciativas de empoderamento via constituição de grupos de pressão política tal como sugere FRIEDMANN (1987) para a formação de uma nova ordem.

É exatamente neste processo que o Método ZOPP – *Ziel Orientiert Project Planung*, chega ao Brasil. Desenvolvido pela GTZ – *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*¹⁹, tem sua origem na adoção pela Agência, nos anos 70, do Logical Framework Approach (LFA, logframe ou ainda Marco Lógico), um instrumento de gestão desenvolvido pela USAID - *US Agency for International Development*²⁰, na década anterior, com a finalidade de apoiar o planejamento, implementação e avaliação de projetos. Usado como instrumento obrigatório dos convênios de cooperação firmados, visando a garantia da obtenção dos resultados pretendidos, o Método ZOPP associou outras etapas ao processo de construção do LFA (análise da participação, do problema, dos objetivos, etc) e introduziu aos poucos o formato de oficinas interdisciplinares e interculturais, com a utilização de técnicas de trabalho em grupo (moderação, visualização móvel de idéias) desenvolvidas pela Metaplan²¹. Sobre a forma como se deu o desenvolvimento do ZOPP, ZEURI (2002) afirma que “*esse método se constrói e é construído pela interação da GTZ e daqueles que ao longo do período, por diferentes formas e motivos, foram se envolvendo e sendo envolvidos pelas técnicas propostas e pelo próprio método. Pode-se considerar o Método ZOPP como resultado de um aglomerado*

¹⁹ Agência do Governo Alemão para Cooperação Internacional

²⁰ Agência dos EUA de Cooperação Internacional

²¹ Empresa alemã especializada na facilitação de processos de desenvolvimento organizacional

de técnicas e de intervenção dos técnicos, que vão moldando os instrumentos numa produção coletiva, nos diversos locais do mundo e do Brasil.” A partir de 1996, o ZOPP deixa de ser compulsório nos contratos da cooperação técnica da GTZ, e, após passar por intensa revisão, continua a ser a ferramenta preconizada para os acordos de cooperação embora com fortes recomendações no sentido de que sua aplicação seja flexibilizada para se adequar às circunstâncias locais.

A descrição do Método ZOPP que será feita a seguir está inteiramente baseada na documentação disponível a respeito (BROSE, 1993; GTZ, 1998, FUNDAP, 1998; BOLAY, 1993), considerando que possíveis comentários e avaliações serão feitos no quarto capítulo, quando do exame da proposta. Para exemplificar os diversos produtos das etapas de elaboração do plano, além de esquemas gerais, serão utilizados os diagramas e quadros produzidos como exercício por uma turma de alunos do Curso para Executivos I do Estado de São Paulo, Módulo Planejamento, realizado em São Paulo de 22 a 28 de agosto de 2001.

Iniciando pelo entendimento de sua finalidade, vemos que o ZOPP é um método para planejamento de projetos, que tem como elemento norteador o(s) objetivo(s) a ser(em) alcançado(s) pelo mesmo. Um projeto, neste caso, é uma decisão de intervenção em uma dada situação problemática, um empreendimento claramente delimitado por seus objetivos, atividades, abrangência temporal e financeira, bem como por seus beneficiários diretos e indiretos. Deve ter um caráter inovador, transformador da realidade, o que exclui de seu escopo as tarefas rotineiras eventualmente desenvolvidas pela organização ou grupo que se utiliza do ZOPP em uma dada situação. Vale ressaltar também que este método tem sua principal, embora não exclusiva, área de aplicação no âmbito dos projetos de desenvolvimento social, o que lhe impõe grandes desafios quanto à avaliação da efetividade dos resultados alcançados. Assim, na documentação disponível encontramos as seguintes observações acerca da opção por uma metodologia participativa para a elaboração e execução de um projeto:

“Um aspecto central do Método ZOPP é o enfoque de trabalho em grupo de forma participativa. Este se baseia em pesquisa científica sobre comportamento individual no trabalho em pequenos grupos, que prova que um comportamento individual criativo e

inovador na solução de problemas é mais provável em equipes não hierarquizadas que em formas organizacionais burocratizadas.

O método se justifica também pela complexidade dos problemas a serem trabalhados em projetos que visem o desenvolvimento humano. Ele se baseia, além disso, na constatação de que planejamento e implementação não podem ser separados; e, portanto, os potenciais beneficiários dos planos e programas devem atuar ativamente no processo de planejamento.” (BOLAY, 1993)

O método possui as seguintes características básicas:

1. É um procedimento gradual através de uma seqüência de etapas sucessivas e interligadas de planejamento,
2. Procura garantir a permanente visualização e documentação de todas as etapas do planejamento,
3. Baseia-se em um enfoque no trabalho em equipe (participativo), e
4. Pressupõe que planejamento e implementação não se separam, portanto, os potenciais beneficiários dos planos e programas devem ser parte ativa no processo de planejamento, juntamente com a equipe técnica. A participação de todos os envolvidos com a situação problemática a ser enfrentada no planejamento aumenta as chances de sucesso do plano a ser executado.

O termo *envolvidos* indica aquelas pessoas ou organizações que têm ligação direta ou indireta com a situação problemática em questão, inclusive os possíveis beneficiários do projeto a ser elaborado, embora possa também ter a conotação de *participantes* do planejamento uma vez que é desejável e altamente recomendado que estes participantes sejam representantes dos envolvidos.

Para garantir que o procedimento descrito no item 1 seja realizado de acordo com as premissas dos itens 2, 3 e 4, o Método ZOPP incorporou as técnicas de moderação, visualização, trabalho em sub-grupos e uso de perguntas. A moderação consiste na

participação de uma ou mais pessoas que têm como função tentar regular as discussões de um grupo para que as diferenças de opiniões e conhecimentos dos participantes não se manifestem de forma gratuita, e o grupo possa, através de regras aceitas por todos, atuar de forma produtiva e eficaz. É uma tentativa de tornar a comunicação entre pessoas mais produtiva e para isso, o(a) moderador(a) deve procurar mobilizar a energia criativa e os conhecimentos dos participantes; oferecer ao grupo técnicas apropriadas para facilitar o desenvolvimento dos trabalhos; manter em andamento o processo participativo de discussão com perguntas que permitam a todos exporem seus pontos de vista; e criar um ambiente informal e agradável para viabilizar a discussão de temas importantes/delicados, não abordados no dia-a-dia dos participantes.

O(a) moderador(a) recebe dois mandatos: um oriundo daqueles que o(a) contrataram/convidaram a conduzir o processo de trabalho, e outro do grupo, outorgado quando do início das discussões, cabendo-lhe administrar a compatibilidade entre os dois, para o que a sua competência técnica e a sua neutralidade na condução podem contribuir decisivamente.

A técnica de visualização, por sua vez, consiste em registrar por escrito ou através de símbolos/desenhos e manter visíveis as idéias relevantes para a discussão do grupo, através do uso de materiais como painéis de cortiça, cartolina, pincel atômico, entre outros. Ela permite alcançar vários objetivos, dentre os quais: racionalizar e aprofundar a discussão, registrar instantaneamente as afirmações, divergências e conclusões, distinguir entre informações essenciais e secundárias, visualizar sua contribuição individual para o grupo e ampliar as oportunidades de participação. Além das formas mais populares de visualização, como o uso de *flip chart*, o Método ZOPP se notabilizou pelo uso da chamada visualização móvel de idéias: um procedimento de coleta de idéias através do registro em fichas de cartolina e com pincel atômico. As fichas, uma vez produzidas, são afixadas com fita crepe a painéis de papel pardo já dispostos nas paredes do ambiente onde se realiza a discussão. O(a) moderador(a), à medida em que apresenta as idéias ao grupo e conduz a discussão, pode ir mudando as fichas de lugar, agrupando ou desagrupando, de modo a visualmente estruturar os temas

em debate. Ao final da reunião, os painéis assim produzidos configuram o relatório do trabalho realizado.

Alternar momentos em que o grupo discute em plenária e em sub-grupos apresenta diversas vantagens: amplia as oportunidades de participação de todos uma vez que nem todas as pessoas se sentem seguras e à vontade para expor suas opiniões frente a um grupo grande de pessoas; favorece também o estreitamento dos laços de confiança entre os participantes, graças ao contato face-a-face, o que possibilita não só uma abertura maior para a criatividade como também amplia as chances de comprometimento de todos com os objetivos do projeto. O trabalho em sub-grupo permite ainda avançar mais rápido na produção das propostas, quando se sub-divide também o trabalho a ser executado. Por exemplo, após a definição de resultados a serem alcançados feita em plenária, é possível usar os sub-grupos para identificar as atividades pertinentes a cada resultado com cada sub-grupo trabalhando um resultado diferente. É importante que, ao final do momento de trabalho em pequeno grupo haja uma etapa em plenário na qual a produção do sub-grupo é debatida, visando sua apropriação pelo grupo.

A problematização, ou uso de perguntas, na orientação do trabalho consiste na provocação do debate ou análise por meio de uma pergunta, a fim de levar os participantes a refletir e opinar sobre um determinado tema. É usada tanto para a condução mais geral do debate, e nesse caso a seqüência de perguntas que orienta o seminário de planejamento deve ser preparada antecipadamente, quanto para aprofundar a discussão em determinados momentos, sendo então formulada pelo(a) moderador(a) à medida em que se desenrola o seminário.

Todas essas técnicas são elementos que se juntam à estrutura de planejamento e gestão de projeto para compor o Método ZOPP. Tendo elas já sido apresentadas, cabe agora detalhar as etapas que compõem a lógica de planejamento do ZOPP. Apenas com a finalidade de facilitar sua descrição, o método será dividido em dois momentos, apesar do princípio de não separação entre planejamento e execução descrito acima: o seminário de planejamento, com duração de pelo menos 3 dias e no qual recomenda-se a

participação de todos os envolvidos no possível projeto; e a implementação do que foi definido no seminário, que pode e deve ensejar novas reuniões ao longo do tempo, tanto para monitoramento e acompanhamento do plano quanto para sua re-avaliação diante das mudanças no contexto. Serão descritas a seguir as etapas a serem cumpridas durante o seminário de planejamento, um momento no qual o grupo toma contato com as ferramentas propostas pelo método e elabora o seu plano de ação.

Momento Um – O Seminário de Planejamento

Seguindo, então, os princípios básicos expostos acima, o método ZOPP propõe a seguinte seqüência de etapas para a condução do seminário de planejamento:

Fase de Análise

Análise de Envolvimento (1ª Parte)

Visa à identificação, em uma primeira abordagem, de todos os indivíduos, grupos e organizações que possam estar envolvidos com o projeto, levantando informações acerca de possíveis expectativas, interesses e disponibilidade dos mesmos que sejam relevantes para o entendimento dos problemas a serem analisados durante o seminário de planejamento.

A idéia de que se faça uma análise dos envolvidos durante o seminário pode parecer, inicialmente, contraditória com a idéia de que devem participar do mesmo todos os envolvidos na situação problemática. O que é preciso ter em vista é que, via de regra, um seminário visando a elaboração de um projeto ou plano é iniciativa de alguma das partes envolvidas, que assume num primeiro momento um papel de liderança e toma a decisão de progredir de forma compartilhada. Assim, esta análise permite tanto identificar outros possíveis afetados pelo projeto, a partir da compreensão mais aprofundada fruto da reflexão sobre a situação problemática, quanto para analisar aspectos relevantes dos próprios participantes, tais como a disponibilidade potencial para contribuir com um possível projeto. Os passos básicos para elaboração da Análise de Envolvimento são: coletar, estruturar, descrever, analisar e avaliar.

Diferenciando-se das outras etapas do método, a Análise de Envolvimento é muito aberta. Ela exige um maior grau de criatividade e capacidade decisória do grupo de planejamento. Depende da situação problemática, do estágio no qual se efetua o planejamento, das informações disponíveis e dos conhecimentos dos participantes, de quão completa é a coleta, quais os critérios de estruturação e qual a profundidade da análise a ser efetuada nesta etapa.

Em certas situações, pode ser mais conveniente começar com a próxima etapa, a Análise de Problemas e, paralelamente ou após a conclusão desta, listar e analisar os envolvidos. Ou pode ser mais útil efetuar apenas a coleta dos envolvidos e concluir a análise posteriormente, quando o grupo tiver avançado no trabalho de planejamento, evitando-se porém a sua exclusão total.

A título de exemplo, segue uma sugestão esquemática de matriz para análise dos envolvidos, lembrando que os atributos para análise podem variar conforme o entendimento do grupo ou do(a) moderador(a):

Participante/ Envolvido	Principais Recursos	Principais debilidades e/ou vulnerabilidades	Como pode contribuir com o Projeto	Como pode dificultar/ atrapalhar o Projeto

Quadro 3: Esquema para Análise de Envolvimento

Quadro 4: Análise envolvimento elaborada pelos alunos

Grupo/ Pessoa ou Instituição	Função/ atividade	Interesses em relação ao Projeto	Potenciais	Limitações
Secretaria Estadual de Recursos Hídricos	Política do uso adequado das águas	A+ – Melhoria da qualidade de vida através do saneamento ambiental e preservação dos recursos hídricos da região	Gerenciador; Político; Negociador Articulador	Orçamentário / financeiro
Secretaria Estadual do Meio Ambiente	Estudo de impacto ambiental (EIA) RIMA	A+ – Despoluir a represa; Otimização como u todo na paisagem da área dos municípios situados no entorno da represa; e promover o bem estar e saúde da população alvo.	Político; Negociador; Articulador	Orçamentário / financeiro
Prefeituras	Adm. Pública	A+ – Atendimento à população; Proteção ambiental/ uso do solo/ habitação/ controle de lançamento de produtos químicos; Lazer/ turismo	Poder de resolução, execução e controle; Negociação; Articulação	Orçamentário / financeiro
CDHU	Construção de moradias	Social Resgate da cidadania	Mediador e Executor de obras	Áreas disponíveis
SOS/ ONG	Defesa do meio ambiente	Criar condições para que a população não jogue resíduos na represa, nem nas margens. Manter a proibição dos resíduos das indústrias para a represa e continuar fazendo seu próprio tratamento.	Pressão política	
Comitê de Bacias	Articulador político	Despoluir a represa Dinamizar o projeto	Pressão política	
SABESP	Responsável pelo tratamento e distribuição de H2O e tratamento do Esgoto	Executar obras de despoluição sob a coordenação da Secret. Recursos Hídricos	Execução e Controle	Recursos Humanos
CETESB	Órgão Normativo e fiscalizador (ar, solo e água)	Fiscalizar e multar; Autorizar funcionamento; Avaliar “teor” da poluição	Execução e Controle	Recursos Humanos
Petrobrás	Monitorar e fornecer dados da rede de dutos existentes na região	Manutenção dos dutos	Tecnologia	
Secretaria da Agricultura e abastecimento	Política agrícola do estado e de uso e manejo do solo agrícola	Reorganizar e avaliar as atividades agrícolas da região	Controle	Recursos Humanos

Análise dos Problemas

Inicia pela identificação do problema central (ou problema-chave ou ainda problema focal) a partir do qual é construída a *Árvore do Problema*, um diagrama hierárquico bastante simples, que descreve graficamente a situação problemática que o grupo pretende abordar, sinalizando através de setas as relações causa-efeito entre os principais problemas. A elaboração desta rede de causas e efeitos leva a uma abordagem sistêmica da situação a ser enfrentada baseada tanto em informações técnicas previamente coletadas, quanto na percepção dos participantes do grupo, evitando-se assim um excesso de tecnicismo na descrição dos problemas. Entretanto, deve-se evitar o outro extremo, que é a discussão de problemas sobre os quais se tem pouca informação.

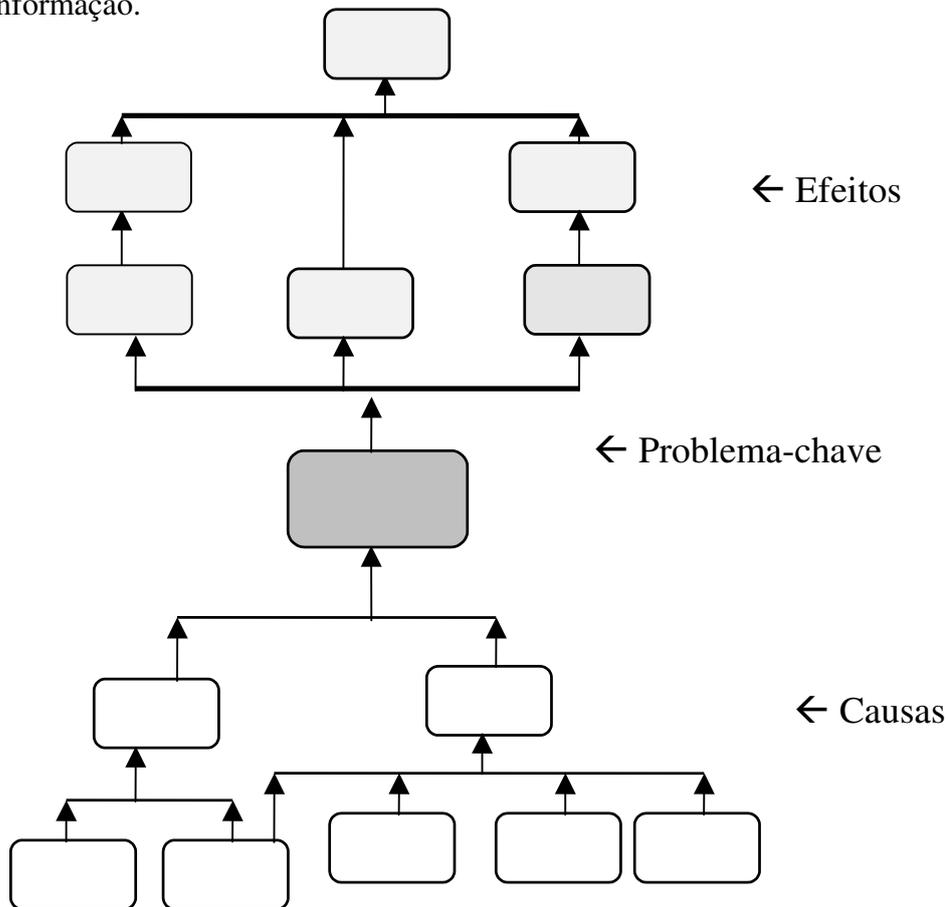
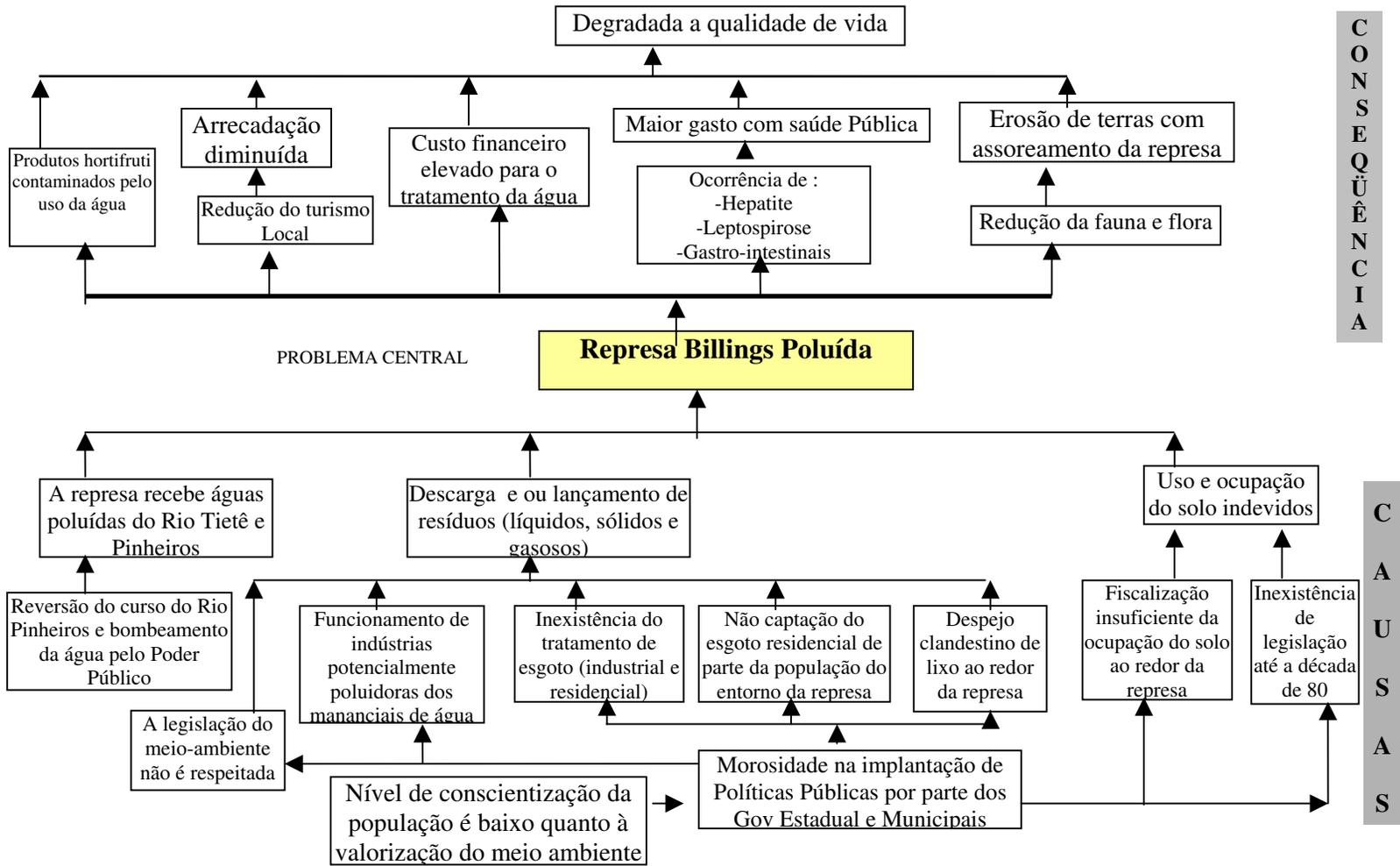


Figura 3: Esquema da Árvore do Problema

Figura 4 : Árvore do Problema elaborada pelos alunos



C
O
N
S
E
Q
Ü
Ê
N
C
I
A

C
A
U
S
A
S

Para a utilização de uma Análise de Problemas não é relevante a abrangência da árvore, mas o conhecimento sobre a situação que a discussão possibilitou aos participantes. É importante ressaltar ainda que a descrição da situação problemática coletivamente construída é entendida como uma *interpretação*, ou seja, é exclusiva do grupo que faz a descrição, em um dado momento histórico, diferenciando-se de qualquer outra interpretação que possa ser dada por qualquer outro grupo.

Na formulação dos problemas que comporão a árvore, deve-se buscar a forma mais concisa e precisa possível, a fim de reduzir as possibilidades de uma interpretação posterior diferente da original, buscando-se descrever problemas reais existentes e não problemas possíveis ou futuros. Deve-se buscar também descrever um problema como uma discrepância entre uma certa realidade e o que se pensa que deveria ser e não como uma ausência de solução. Por exemplo, o problema “falta de defensivos agrícolas” é na verdade a ausência da solução, que pode ser “uso intensivo de defensivos agrícolas”. Uma formulação mais adequada poderia ser “produção agrícola prejudicada por parasitas”, abrindo-se, desta forma, a possibilidade de outras soluções alternativas na fase posterior de Análise de Objetivos.

Análise de Objetivos

Esta etapa também é marcada pela construção de uma árvore de relações, chamada *Árvore de Objetivos*, agora representando meios e fins. Parte-se dos problemas formulados no passo anterior e procede-se à “tradução” de cada um deles em uma situação positiva alcançada, obtendo-se a seguinte representação gráfica:

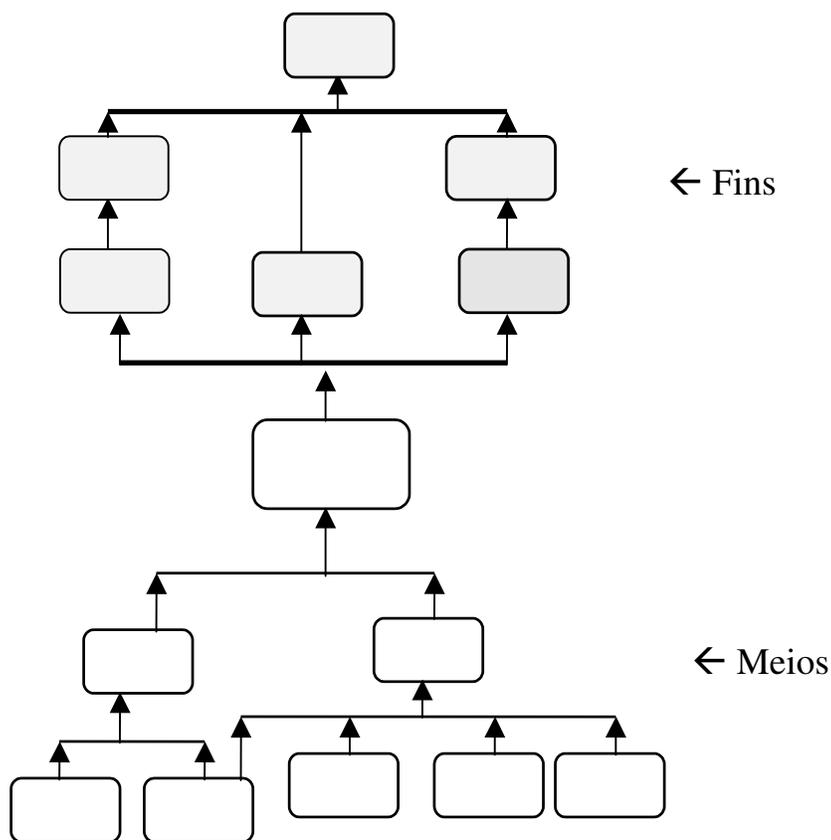
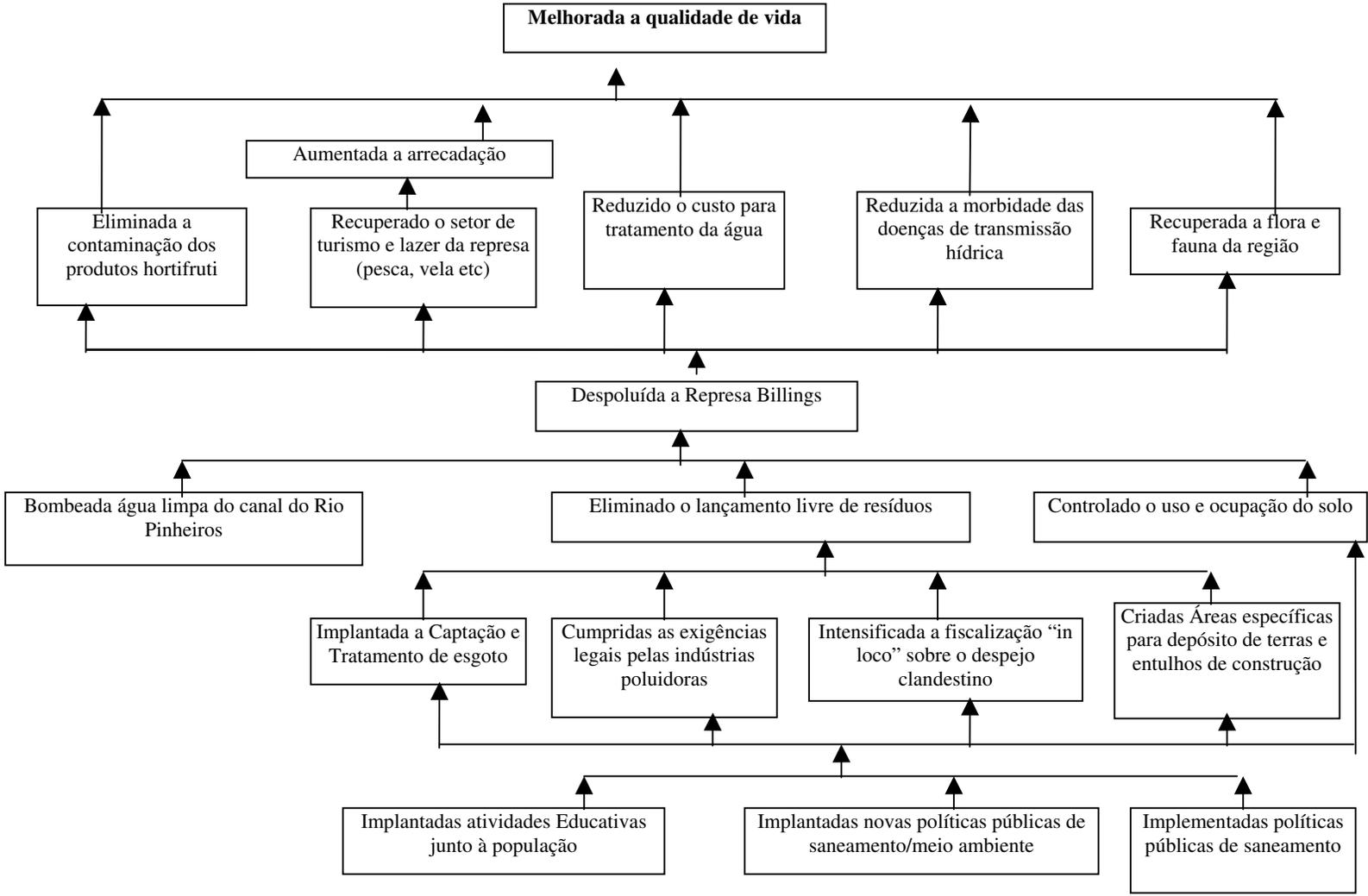


Figura 5: Esquema da Árvore de Objetivos

Neste momento ainda não se deve pensar nem em um projeto nem na viabilidade dos objetivos, o grupo deve concentrar-se naquilo que considere desejável, na construção de um modelo da realidade como acham que deveria ser. Na transformação de um problema em objetivo podem também ser aclaradas idéias até então encobertas. Por exemplo, o problema **conturbações políticas** pode se transformar em objetivos tão distintos quanto **estabilidade política** e **mudança política**, o que é uma questão de conteúdo, ou seja, depende da visão do grupo que discute, e não uma questão do método propriamente dito. Dificuldade na transformação de um problema em objetivo indica, em geral, imprecisão na formulação do problema e torna necessário, então, rever e adaptar aquela parte da Árvore do Problema.

Figura 6: Árvore de objetivos elaborada pelos alunos

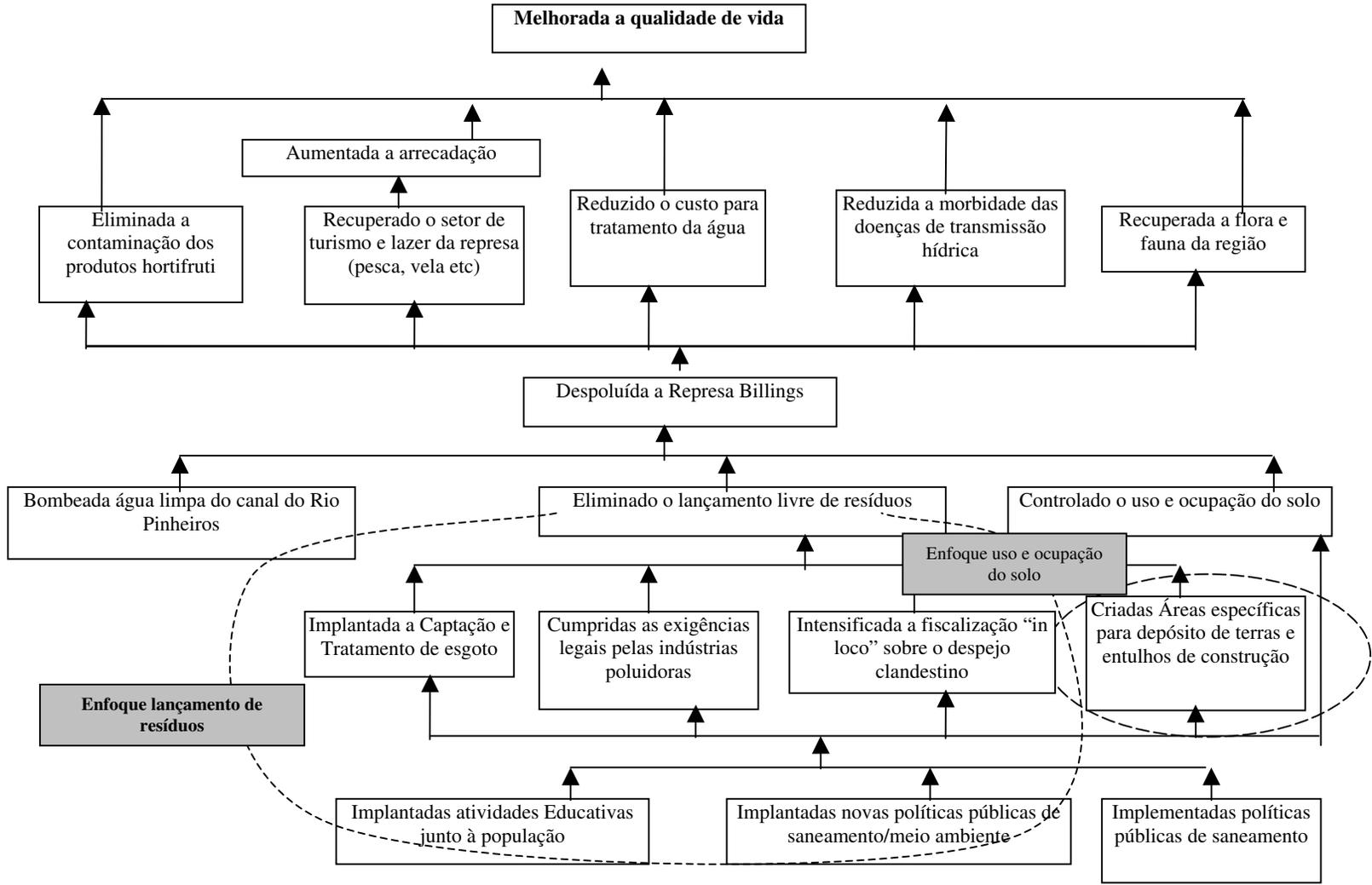


Análise de Alternativas

Se bem elaboradas as análises de problemas e objetivos, o quadro final deve ser de uma situação bastante complexa que possivelmente extrapola o alcance do grupo que planeja. O método prevê então que, nesta etapa, o grupo identifique, a partir da Árvore de Objetivos, qual estratégia seguir para intervir na realidade problemática alvo do projeto. Esta estratégia começa a tomar corpo procedendo-se ao destaque dos objetivos que serão priorizados na ação posterior. Para iniciar este processo, o grupo define um marco referencial para o projeto, no qual devem constar restrições como tempo, recursos previamente disponíveis, etc. Com base neste referencial, o grupo procede à análise de cada um dos objetivos buscando identificar aqueles que, diante das restrições identificadas, tem possibilidade de ser alcançado. A esta seleção dá-se o nome de Análise de Alternativas. Ela pode levar, em um caso extremo, à constatação de que não há ação possível para o grupo e ao conseqüente abandono do projeto.

As alternativas selecionadas devem ser identificadas na Árvore de Objetivos, rotulando-as de acordo com o tema principal a ser tratado. Deve-se, também, procurar registrar as razões da escolha destas alternativas e as razões de descarte das demais.

Figura 7: Árvore de Objetivos elaborada pelos alunos, com identificação de alternativa



Concluída esta etapa, o grupo pode então passar à fase de planejamento propriamente dita.

Fase de Planejamento

Elaboração da Matriz de Planejamento do Projeto –MPP

A fase de planejamento no método ZOPP consiste na montagem do Marco Lógico, que é chamada de Matriz de Planejamento do Projeto - MPP. Esta matriz identifica, em uma única página:

1. porque o projeto é executado,
2. o que quer alcançar, como vai obter os resultados,
3. quais os fatores externos importantes para o sucesso,
4. como se pode avaliar o êxito,
5. onde serão encontrados os dados para a avaliação do projeto e
6. quanto ele custará.

A MPP deve ser preenchida e lida de cima para baixo, garantindo-se a coerência de cada linha. As categorias de objetivo superior, do projeto e resultados derivam da árvore de objetivos, em função da alternativa escolhida.

Quadro 5: Esquema da Matriz de Planejamento do Projeto – MPP

	Descrição sumária	Indicadores objetivamente comprováveis	Fontes de comprovação (verificação)	Pressupostos
Hipóteses de desenvolvimento	Objetivo Superior (OS) Para o qual o projeto deverá contribuir 1	Como vamos medir o conteúdo do Objetivo Superior? Qualidade, quantidade, duração, local, grupo destinatário 9	Que documentos, elaborados no projeto ou provenientes de outras fontes, podem ser utilizados para comprovar os indicadores a serem medidos? 12	Que fatores externos têm que ocorrer, para que o Objetivo Superior seja mantido no longo prazo 8
	Objetivo do Projeto (OP) Com que contribuímos essencialmente para alcançar o Objetivo Superior 2	Como vamos medir o conteúdo do Objetivo do Projeto? Idem 10	Idem 13	Que pressupostos têm que ocorrer, para que o Objetivo do Projeto seja alcançado 7
	Resultados Que têm que ser obtidos (quantidade e qualidade), para alcançar o efeito esperado (OP) 3	Como vamos medir o conteúdo dos Resultados? Idem 11	Idem 14	Que pressupostos – em relação aos Resultados – têm que ocorrer, para que o Objetivo do Projeto seja alcançado 6
	Atividades Pacote de medidas do projeto visando alcançar os resultados pretendidos 4	Quanto custa ou quais os insumos requeridos (incluindo pessoal) para executar cada uma das atividades? 15	Que documentos comprovam os indicadores a serem medidos? 16	Que pressupostos - definidos como fatores externos, em relação às Atividades – têm que ocorrer, para que os Resultados sejam alcançados 5
Fatores controláveis			Pré-requisitos Condições prévias e requisitos para implementar as atividades Passo 17	

A numeração constante em cada célula do Quadro auxilia na melhor seqüência para o preenchimento e os conteúdos dos campos devem seguir as seguintes recomendações:

Objetivo Superior (OS) → Situação positiva para a qual contribui o Objetivo do Projeto, desde que tenham ocorrido alguns fatores externos adicionais (Pressupostos).

Objetivo do Projeto (OP) → Situação positiva almejada pelo grupo e que deve ser alcançado pelo concurso dos resultados alcançados mais a ocorrência de alguns fatores externos adicionais.

Resultados → mudanças alcançadas através das atividades e que no seu conjunto são **relevantes**, **necessárias** e **suficientes** para se chegar ao Objetivo do Projeto (OP). Os resultados são formulados como situações positivas alcançadas

Atividades → as ações que promovem os resultados, demandando recursos (humanos, financeiros, materiais, etc) para isso.

Obs.: Cada projeto tem apenas um objetivo superior, um objetivo do projeto e pode ter vários resultados e atividades, conforme o esquema:

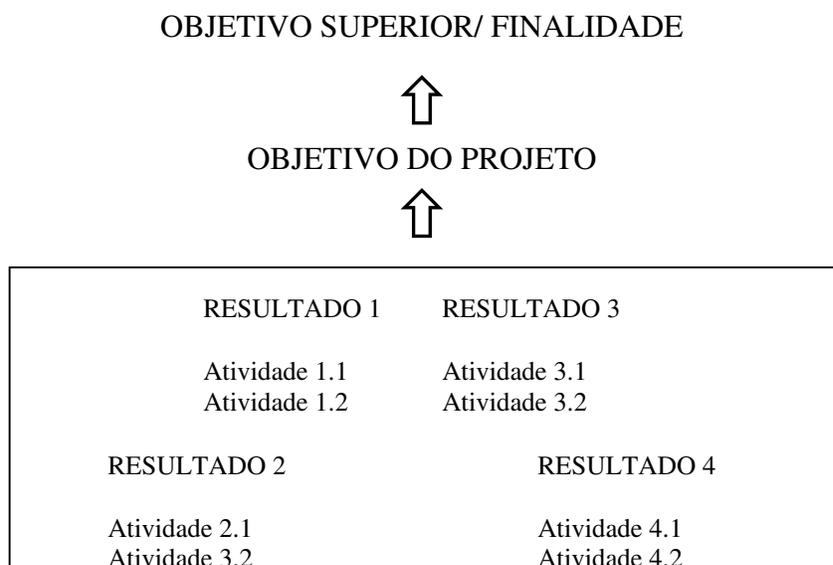


Figura 8: Esquema da relação objetivos x resultados x atividades

Indicadores objetivamente comprováveis → descrevem concretamente o que se pretende com os Objetivos estabelecidos, e devem ser formulados de acordo com o objetivo específico em questão. Eles obrigam o grupo de planejamento a uma revisão e precisão dos objetivos e possibilitam uma clareza sobre a magnitude do projeto. Os Indicadores formam uma base para a avaliação do projeto e permitem que o grau de consecução dos objetivos possa ser medido e controlado. Eles são, portanto, um instrumento para o gerenciamento do projeto e para o controle externo.

Descrevem os objetivos e resultados do projeto em termos de:

- **identifica a idéia do indicador:** **O Quê?**
- **sujeito da ação:** **Para quem?**
- **quantidade:** **Quanto?**
- **qualidade:** **Como?**
- **tempo/ prazo:** **Quando?**
- **local (geograficamente):** **Onde?**

Fontes de comprovação → Fornecem os dados para a verificação e a comprovação dos indicadores

=> reunindo as fontes existentes

=> examinando quão confiáveis são as fontes

=> examinando se é necessário criar novas fontes

=> se não for possível encontrar uma fonte para um indicador ele terá que ser mudado

Pressupostos → Fatores que são importantes para o alcance dos objetivos, mas que estão fora do controle do projeto.

Segue abaixo um protocolo para a avaliação de pressupostos:

1. O pressuposto é importante?	
SIM! <i>Verificar com a pergunta 2.</i>	NÃO! <i>Rejeitar a Suposição.</i> <i>Continuar a Verificação com outra Suposição.</i>

2. Qual a probabilidade de ocorrência?		
IMPROVÁVEL! <i>Segue para pergunta 3..</i>	POUCO PROVÁVEL! <i>Incorporar na MPP e monitorá-lo.</i> <i>Continuar a Verificação com outro Pressuposto.</i>	BASTANTE PROVÁVEL! <i>Rejeitar o Pressuposto.</i> <i>Continuar a Verificação com outro Pressuposto</i>

3. É possível mudar a estratégia do projeto de modo a já não precisarmos da suposição?	
SIM! <i>* Mudar a estratégia.</i> <i>* Prever atividades para influenciar ou evitar a suposição/o pressuposto.</i>	NÃO! PRESSUPOSTO FATAL!!! <i>Abandonar o Projeto.</i>

ESTRATÉGIA DO PROJETO	INDICADORES OBJETIVAMENTE COMPROVÁVEIS	FONTES DE COMPROVAÇÃO	PRESSUPOSTO S/ SUPOSIÇÕES
<u>Objetivo Superior</u> Melhorar a qualidade de vida das populações da área circunscrita, relativa a saneamento e ocupação de solos	<p>Decréscimo da morbidade relacionada as condições de saneamento ambiental das populações da área circunscrita</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Aumento dos postos de trabalho nas atividades econômicas compatíveis com as áreas de proteção ▪ Aumento da arrecadação de receita dos municípios 	<ul style="list-style-type: none"> • Relatório mensal do sistema de vigilância epidemiológica • Balancete mensal das secretarias de finanças dos municípios • relatórios e pesquisas das ONG's 	Adesão da população
<u>Objetivo do Projeto:</u> Despoluída a Represa Billings	<p>Água da Represa Billings "limpa" em 20 anos :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 15 primeiros anos melhoria de 20% - 2 anos seguintes melhoria de mais 40% - 3 anos restantes melhoria dos 40% restantes <p>Recuperação do Ecossistema local Aumento da frequência, pelos usuários na Represa para fins de lazer</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Relatório mensal da CETESB • Relatório da SMA-SP • Relatório das Prefeituras 	
<u>Resultados</u> R1 – Eliminado o lançamento de resíduos	<ol style="list-style-type: none"> 1 Construção de 200 Km de rede coletora de esgoto 2003 – 50 Km/ 2004 – 100 Km / 2005 – 50 Km 2 Construção da estação de tratamento de águas do Rio Pinheiros, com capacidade de 50m3/seg, no período de 7 anos 3 Construção de 5 estações de tratamento de esgoto com capacidade de 20m3/seg. Por estação, no período de 10 anos 4 Construção de 10 estações elevatórias, durante 5 anos, até 2007 5 Construção de 50 Km de linhas de recalque durante 5 anos – até 2007 6 Redução da agressão ao meio ambiente, pela população 	<p>- Cronograma de obras da SABESP (indicadores de 1 a 5)</p> <p>- Relatórios de prefeituras e ONG's de preservação do meio ambiente</p>	<p>Aprovação no processo do Orçamento Participativo</p> <p>Aprovação orçamentária em 2002/ 2003/ 2004/ 2005/ 2006</p>
R2 – Controlado o uso e ocupação do solo	<ol style="list-style-type: none"> 1 Aplicação do modelo de gestão para fiscalização com participação integrada, em 1 ano 2 Desocupação das áreas críticas, em 5 anos sendo em até 2 anos 30% e nos 3 anos restantes + 70% 3 Regularizações das áreas consolidadas antes de 1982, em 10 anos 4 Reflorestamento de áreas de solo exposto – 100% em 5 anos (1 parque florestal implantado em 5 anos) 	- Comissão de avaliação e acompanhamento	

Quadro 7: MPP preenchida pelos alunos - continuação

RESULTADO	Atividades/ Subatividades	Custos/ Insumos	Fontes de Comprovação	Pressupostos
R1 Eliminado o lançamento de resíduos	<p>A.1.1 – Realizar obras de captação de esgoto nas áreas circunscritas a represa, pelas prefeituras</p> <p>1.1.1. realizar levantamento geo-topográfico para identificar as necessidades local e regional.</p> <p>1.1.2. identificar tipo e extensão de obra, por município</p> <p>A.1.2 – Realizar a obra de tratamento de água no canal do rio Pinheiros, pela SABESP/Secretaria Estadual de recursos hídricos</p> <p>A.1.3 – Realizar a construção da estação de tratamento de esgoto diretamente despejados na represa pela SABESP/Prefeituras</p> <p>1.3.1. Determinar o volume de cargas difusas a serem tratadas</p> <p>1.3.2. Quantificar as estações de tratamento a serem construídas</p> <p>1.3.3. Determinar a localização geográfica onde as mesmas serão construídas</p> <p>A.1.4 – Aplicar a legislação vigente junto as indústrias poluidoras pela CETESB</p> <p>1.4.1. levantar e classificar as indústrias da área de abrangência</p> <p>1.4.2. monitorar as indústrias</p> <p>1.4.3. aplicar a legislação vigente</p> <p>A.1.5 – Realizar com todas as instituições governamentais atitudes educativas</p> <p>1.5.1. identificar as instituições que tenham interesse em participar da atividade educativa</p> <p>1.5.2. implantar as ações educativas através dos dirigentes, meios de comunicação</p>			
R2 Controlado o uso e ocupação do solo	<p>A.2.1 – Levantar situação da ocupação do solo da área de mananciais</p> <p>2.1.1. cadastrar moradores</p> <p>2.1.2. criar banco de dados</p> <p>A.2.2 – IMPLANTAR novo modelo de gestão da fiscalização com participação integrada (órgãos públicos, soc. Civil)</p> <p>2.2.1. REALIZAR estudo econômico final para fiscalização, articulando a participação dos órgãos municipais, estaduais</p> <p>2.2.2. CAPACITAR os agentes fiscalizadores (lideranças da comunidade, funcionários etc)</p> <p>2.2.3. ORIENTAR a população através de campanhas, sinalizações e material informativo.</p> <p>A.2.3 – IMPLANTAR programa habitacional</p> <p>2.3.1. REMOVER ocupações de áreas críticas (fazer levantamento das ocupações para remoção e ocupação)</p> <p>2.3.2. REASSENTAR a população removida</p> <p>2.3.3. REURBANIZAR e/ou REGULARIZAR as ocupações consolidadas</p> <p>A.2.4 – ADEQUAR as legislações urbanísticas e os planos diretores dos municípios</p> <p>A.2.5 – Revitalizar o meio ambiente degradado</p> <p>2.5.1. REALIZAR reflorestamento</p> <p>2.5.2. IMPLANTAR parques florestais e outras áreas de proteção (lazer, bosques etc)</p> <p>2.5.3. CONTROLAR os processos erosivos</p> <p>A.2.6 – DESENVOLVER formas e atividades econômicas compatíveis com a proteção das áreas.</p> <p>2.6.1 - CRIAR programas e projetos de geração de emprego e renda</p>	<p>Implantar US\$30 mil</p> <p>Capacitar US\$10 mil</p> <p>Campanhas US\$50 mil</p>	??	<p>Aprovação do Poder Legislativo Estadual</p> <p>Aceitação da população a ser removida</p> <p>Aprovação do Poder Legislativo das prefeituras envolvidas</p>

Após discutir cada um dos elementos que compõem a MPP, o grupo deve prosseguir cumprindo as próximas três etapas, ainda durante o seminário de planejamento.

2ª Parte da Análise de Envolvimento

Como agora o grupo provavelmente tem mais compreensão acerca da situação sobre a qual desejam intervir, é importante retomar a análise de envolvimento inicial, seguindo os mesmo parâmetros adotados, e refinando a descrição dos itens selecionados.

Análise de Riscos

Esta etapa tem como finalidade uma verificação geral do projeto, em um momento em que o grupo já debateu exaustivamente cada parte do mesmo e, sobretudo, depois de ter discutido os indicadores, que dão maior consciência aos participantes da dimensão do projeto e do comprometimento que este vai exigir, um processo que certamente exigiu longas discussões e negociações entre todos. Esta verificação prévia visa prevenir possíveis dificuldades que podem ocorrer durante a execução, permitindo que sejam feitas as correções que couberem, e deve levar em consideração, entre outros aspectos: se o projeto pode causar efeitos indesejáveis (por exemplo: efeitos sociais ou ambientais), quão prováveis são os pressupostos identificados, qual o modelo de gestão do projeto que poderá garantir a realização dos resultados, se a estrutura do projeto é lógica e completa, se os recursos são suficientes para realizar o projeto.

Definição dos Custos e Insumos (Plano Operacional)

Definir insumos e custos neste método é uma tarefa que, além de ser trabalhosa, impõe ao grupo uma reflexão à qual, em geral, os participantes não estão habituados. Ela exige que a definição da alocação dos recursos esteja diretamente relacionada ao objetivo ou resultado a ser alcançado. Esta abordagem do orçamento leva a que eventuais modificações na estrutura do plano de trabalho se reflita imediatamente na estrutura quantitativa do projeto, e vice-versa, permitindo, por exemplo, que alterações no aporte de recursos previstos sejam avaliadas mais objetivamente a partir do impacto sobre os resultados do projeto que causarão.

Durante o seminário de planejamento, na maioria das vezes, o grupo chega até um nível de definição bastante genérico com relação ao orçamento. Ainda assim essa reflexão representa um passo importante no processo de pactuação que é o planejamento, pois estão em jogo os recursos que serão disponibilizados por cada um dos participantes para o projeto, evidenciado o grau de comprometimento dos mesmos para com o objetivo a ser alcançado.

Momento Dois – A Gestão do Plano

Este segundo momento tem início assim que se encerra o seminário de planejamento. O projeto desenhado durante o seminário ainda sofrerá, com certeza, alguns ajustes e aprimoramentos e talvez também tenha sido adiada a definição de alguns itens para os quais, durante o planejamento, faltou ao grupo o conhecimento ou o aprofundamento necessário. Será necessário ainda elaborar um plano de trabalho com o detalhamento operacional das atividades previstas. A identificação de todas essas pendências configura o que o(a)s moderadore(a)s costumam chamar de “próximos passos”, e cada item deverá ter prazo de execução também definidos. Apesar destas pendências a serem resolvidas nos dias que sucedem o planejamento, já se inicia aí, paralelamente, o processo de execução do plano elaborado e explicitado na MPP. Nesta fase de gestão, além da execução das atividades planejadas, ocorre também o monitoramento e a avaliação dos resultados através dos indicadores definidos. Essa é uma atividade que se estende por todo o prazo do projeto e para a qual será fundamental a forma como o grupo se organizará para executar o plano que concebeu.

Será necessário que o grupo encontre o melhor arranjo de distribuição de informações e atribuições, periodicidade de reuniões de acordo com a função destas (reuniões operacionais, reuniões de acompanhamento, reuniões de avaliação, etc) e demais aspectos que compõem o modelo de gestão a ser adotado, sempre levando em consideração as peculiaridades do projeto e do grupo responsável por ele. Por exemplo, um grupo formado por representantes de instituições distintas terá que encontrar um modelo de gestão do plano que dê conta deste caráter multi-institucional do projeto, encontrando formas de viabilizar que as decisões possam ser encaminhadas nas várias organizações envolvidas.

Do ponto de vista da questão central deste trabalho, ou seja, da elevação da capacidade de governo das equipes da administração pública, a gestão do projeto adquire um papel relevante uma vez que é através dela que se consolida a mudança cultural necessária e desejada da equipe envolvida em um processo participativo. Dentre as várias práticas que promovem e fortalecem essa mudança desejada, vale citar a forma objetiva de atribuição de responsabilidade pela execução e alcance das atividades e resultados, que nem sempre corresponde à atribuição formal hierárquica em vigor no órgão de governo, e nem é desejável que o seja. Durante o planejamento, os participantes são instados a se responsabilizarem pela realização das atividades e pelo alcance dos resultados previstos, tendo por parâmetro o prazo e as condições discutidas durante a elaboração do plano. Assim, para cada resultado e atividade deve haver uma e somente uma pessoa a quem cobrar contas, estabelecendo-se desta forma um sistema descentralizado de decisão/cobrança/prestação de contas. Aqui, o mais importante é o compromisso assumido diante do grupo e a compreensão do impacto negativo da não realização de uma atividade sobre o objetivo do projeto, e esse compromisso é renovado através do processo de monitoramento e avaliação durante todo o curso do projeto. Além disso, o envolvimento de todos nas tomadas de decisão que serão necessárias ao longo da implementação é a forma de garantir que a gestão siga os mesmos princípios que fundamentaram a escolha de uma metodologia participativa para a elaboração do plano.

Portanto, se todos serão envolvidos nas tomadas de decisão, uma atividade que em geral antes era restrita a um pequeno grupo dirigente, é preciso também que todos saibam tomar decisões. E como aprender a tomar as decisões exigidas? Que tipo de aprendizado pode gerar esse conhecimento de modo que as decisões tomadas tornem essa equipe cada vez mais eficaz?

A partir deste ponto, torna-se necessário compreender o tipo de aprendizado que se espera promover pela adoção do planejamento participativo com o método ZOPP. Para isto, no próximo capítulo será apresentada a argumentação sobre um tipo específico de aprendizado que, segundo Yrjö Engeström, é aquele que tem como objetivo promover deliberadamente formas socialmente novas das atividades, superando as contradições internas da forma anterior.

Capítulo 3

A TEORIA DA ATIVIDADE E O APRENDIZADO EXPANSIVO

De acordo com Liam BANNON (1997), a Teoria Histórico-cultural da Atividade é essencialmente o resultado de um esforço mais amplo no sentido de se desenvolver uma nova psicologia baseada na filosofia marxista, iniciado na Rússia logo após a revolução de 1917, em oposição à psicanálise e ao behaviorismo que predominavam naquele momento. BANNON (1997) afirma que um dos primeiros pontos de concordância entre os psicólogos russos foi o chamado “princípio da unidade e indissolubilidade da consciência (isto é, da mente humana) e da atividade”, o que significa que a mente humana só existe, se desenvolve e pode ser entendida no contexto das interações significativas, orientadas a metas e socialmente determinadas que ocorrem entre os seres humanos e seus ambientes materiais. Esse conceito foi aprofundado por Sergey Rubinshtein, que explicitou a idéia da atividade humana como unidade de análise psicológica, e por Lev Vigotski, o fundador da psicologia histórico-cultural. Um dos alunos e seguidor deste último, Alexey Leontiev, é o responsável pelo desenvolvimento posterior do que veio a se chamar a Teoria da Atividade, baseada na tradição histórico-cultural.

Ainda segundo BANNON (1997), a Teoria da Atividade deve ser considerada mais como um conjunto de princípios básicos integrantes de um modelo conceitual geral, que pode ser utilizado como fundamento para teorias mais específicas, do que como uma teoria propriamente dita. Esses princípios básicos incluem a noção de orientação a objetivo, os conceitos duais de internalização/externalização, a mediação através de ferramentas, a estrutura hierárquica da atividade e o desenvolvimento contínuo. Ele identifica que, atualmente, a comunidade de pesquisa em Teoria da Atividade vem se expandindo para outros países, assim como têm sido feitas tentativas de expansão de sua cobertura para além da psicologia pura no sentido de problemas mais gerais – e organizacionais - afim de compreender a dinâmica das atividades de trabalho, como é o caso do programa de “Pesquisa do Desenvolvimento do Trabalho”, desenvolvida na Finlândia por Yrjö Engeström e seus colaboradores.

ENGESTRÖM (1997) postula, com base nos princípios fundamentais da Teoria da Atividade e de seus desenvolvimentos, o surgimento de uma forma historicamente nova de aprendizado que vem se desenvolvendo no interior de outras atividades, em especial no trabalho, e que tem como característica o fato de ter como objeto a produção deliberada de formas socialmente novas da atividade central na qual se insere, ou seja, é uma forma de aprendizado onde o sujeito, sempre coletivo, reflete sobre a atividade na qual está imerso e, ao tomar consciência de suas contradições internas, promove mudanças adaptativas ou generativas na mesma. A este tipo de aprendizado, que gera desenvolvimento coletivamente dominado, Engeström dá o nome de *aprendizado expansivo*.

Em busca da fundamentação da categoria aprendizado expansivo, ele desenvolve três linhas de raciocínio que se complementam: a primeira trata de encontrar a abstração inicial, *a categoria germinal que possa mediar aprendizado e expansão*; a segunda pretende encontrar o mecanismo de transição do aprendizado à expansão, das atividades individuais cotidianas à atividade coletiva inovadora; já a terceira linha de raciocínio se concentra na identificação dos *instrumentos centrais necessários ao domínio das transições* expansivas, ou zonas de desenvolvimento proximal.

Assim, desenvolvendo o primeiro destes raciocínios, o autor argumenta que, para compreender a estrutura e a dinâmica das diferentes formas de aprendizado, sejam elas involuntárias ou conscientes, é necessário estudar estas formas como partes ou aspectos de atividades históricas concretas, com sujeitos, objetos e instrumentos concretos, dentro de um contexto específico. Assim, ele inicia seu trabalho desenvolvendo, com a contribuição de vários autores, um modelo que seja adequado para descrever a atividade humana, isto é, de um meio conceitual de análise deste tipo de atividade. Acrescenta ainda que o modelo deve ter como parâmetro a concepção do homem como ser sistêmico, em sua relação integrada ao contexto social no qual prevalecem a causalidade retroativa e as transições dinâmicas internas, e histórico, nas transformações qualitativas da relação homem/sociedade ao longo do tempo. Tais parâmetros são derivados das mudanças paradigmáticas propostas por Hegel, na Filosofia, Darwin, na Biologia, e Marx, nas Ciências Sociais, cujas contribuições se deram de forma mais ou menos entrelaçada ao intenso desenvolvimento das forças produtivas e do comércio global decorrentes do capitalismo industrial. Assim, ENGSTRÖM (1997) estabelece quatro limites para a busca de um modelo básico da atividade humana:

1º) a atividade deve ser representada em sua forma estrutural geneticamente original mais simples, como a menor unidade que ainda preserve a unidade e a qualidade essenciais por trás de qualquer atividade complexa;

2º) a atividade deve ser analisada em sua dinâmica e sua transformação, em sua evolução e mudança histórica. Um modelo estático ou eterno não serve;

3º) a atividade deve ser analisável como um fenômeno contextual ou ecológico. O modelo terá que se concentrar nas relações sistêmicas entre o indivíduo e o mundo exterior e

4º) a atividade especificamente humana deverá ser analisável como um fenômeno culturalmente mediado. Um modelo diádico organismo-ambiente não é suficiente. Este requisito tem origem, segundo o autor, já na insistência de Hegel na estrutura triangular, ou “triádica”, culturalmente mediada de atividade humana.

Com base nestas delimitações e após analisar outras escolas de pensamento, como a semiótica e o behaviorismo social, ENGESTRÖM (1997) identifica os pré-requisitos para uma teoria da atividade humana nas proposições da psicologia histórico-cultural, que postula a concepção de atividade humana baseada na produção material, mediada por ferramentas técnicas e psicológicas, assim como por outros seres humanos, para derivar seu modelo de atividade entendida como um fenômeno culturalmente mediado, evolutivo e contextualizado, que deve servir como unidade fundamental de análise dos processos psicológicos especificamente humanos.

Partindo do conceito de ato mediado de VIGOTSKI (1978), o modelo descreve a atividade humana como uma relação entre sujeito e objeto que se processa com o intercurso de uma ou mais ferramentas, as quais ele descreve, ainda seguindo VIGOTSKI (1978) como sendo de dois tipos: técnicas ou psicológicas. As primeiras são externamente orientadas em relação ao sujeito e servem como condutores da influência humana sobre o objeto da atividade, promovendo mudanças nestes.

Já as segundas, de caráter interno ao sujeito, são, originalmente, instrumentos para a formatação e controle cooperativos, comunicativos e auto-conscientes dos procedimentos de uso e produção das próprias ferramentas, dirigindo-se ao domínio ou controle de processos comportamentais do próprio indivíduo ou de outrem. Em função desta característica reflexiva, as ferramentas psicológicas levam o ser humano a uma estrutura específica de comportamento que se distancia do desenvolvimento biológico e cria novas formas de um processo psicológico que é culturalmente baseado. Os dois tipos de ferramentas, técnicas e psicológicas, coexistem e se complementam no âmbito da categoria atividade.

A noção de ato mediado, no entanto, se refere a um indivíduo e, por si só não responde ao aspecto volitivo da ação humana, de seu sentido. Em virtude disto, ENGESTRÖM (1997) recorre à categoria atividade orientada a um objeto ou motivo proposta por LEONTIEV (1978), a qual é necessariamente coletiva e à qual se subordinam as ações, essas sim, passíveis de serem individuais. Uma ação é dirigida a

uma meta consciente e executada através de algum método, nem sempre consciente para o sujeito, o qual é chamado de operação.

ENGESTRÖM (1997) se referencia nesta conceituação inicial e desenvolve uma análise da evolução da espécie humana que irá fundamentar a forma final de seu modelo. Ele inicia descrevendo, através da figura 9, o modo geral de adaptação biológica entendido como forma de atividade animal. Um dos princípios contidos neste modelo é o caráter imediatamente coletivo e populacional da atividade animal e do desenvolvimento das espécies, que são vistas como uma formação sistêmica, como uma “metodologia de sobrevivência”, produzida para resolver a contradição entre população e natureza. A atividade animal não se limita à adaptação passiva, os organismos não apenas reagem ao ambiente, eles o constroem.

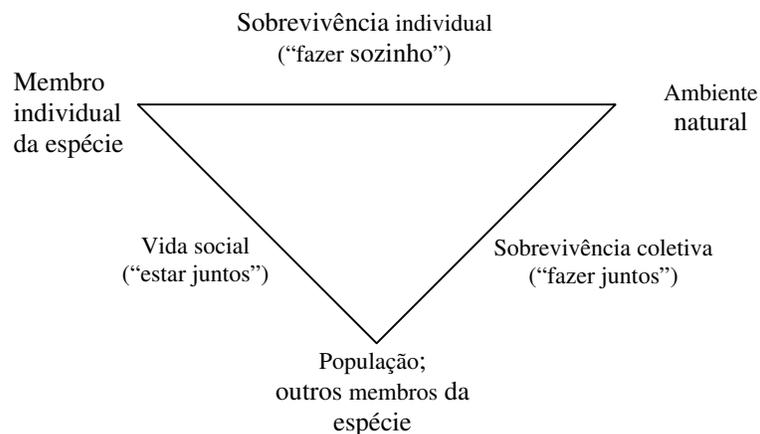


Figura 9: A estrutura geral da forma de atividade animal. Fonte: ENGESTRÖM, 1997 Capítulo 2 p. 34

Em níveis mais elevados de desenvolvimento animal, ocorrem rupturas em cada um dos lados do triângulo, que representam um processo no qual, sob a influência de vários fatores evolucionários diferentes, linhas de desenvolvimento concorrentes e diferenciadoras podem ter surgido. Este estágio de “rupturas” é o campo de transição ainda bastante indefinida entre homem e animal.

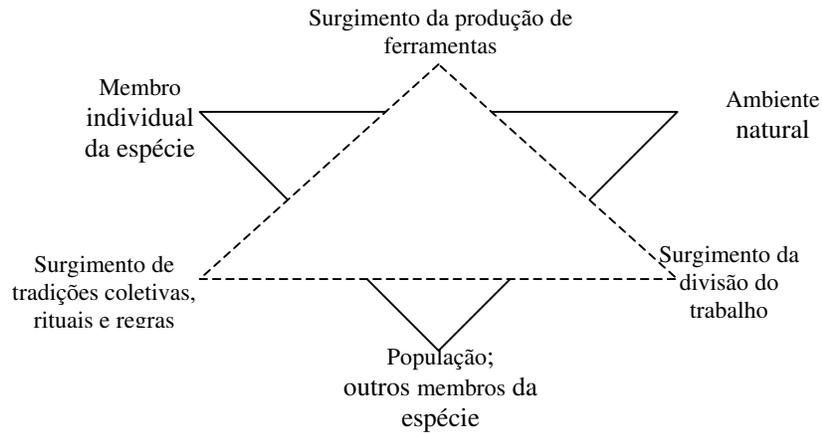


Figura 10: Estrutura da atividade na transição de animal para homem. Fonte: ENGSTRÖM,1997 Capítulo 2 p. 35

Para avançar no sentido de uma atividade especificamente humana, a evolução cultural, foi necessário que o que antes eram rupturas independentes, ou mediadores em surgimento, se tornassem fatores determinantes unificados. Ao mesmo tempo, o que era ecológico e natural se tornou econômico e histórico.

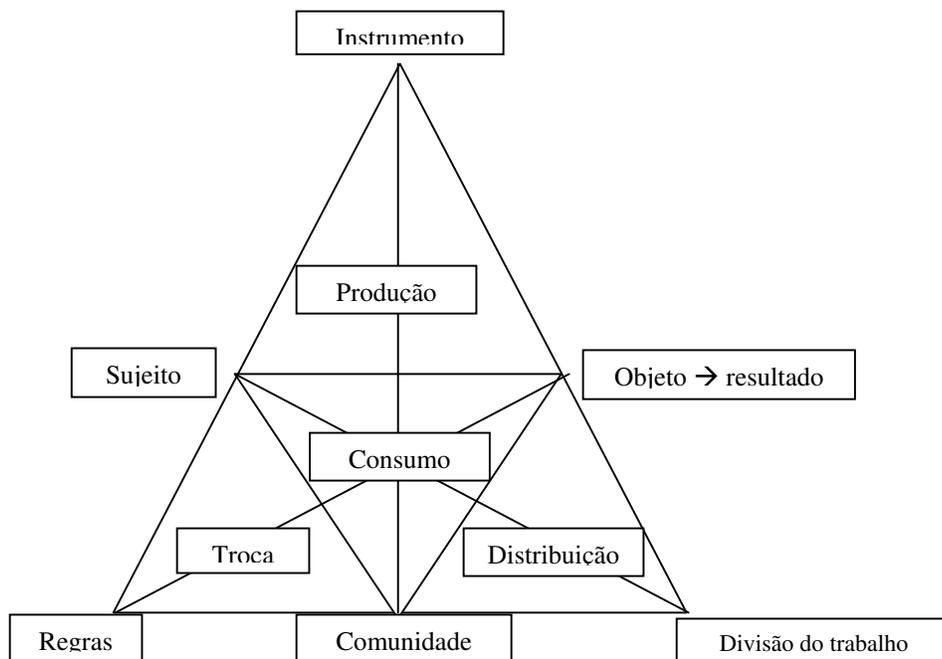


Figura 11: A estrutura da atividade humana Fonte: ENGSTRÖM,1997 Capítulo 2 p. 37

Com o desenvolvimento da espécie, aquilo que no início era mera atividade adaptativa se transforma em consumo, e se subordina aos três aspectos dominantes da atividade humana – produção, distribuição e troca (ou comunicação). Estes quatro aspectos não se delimitam mutuamente de forma definitiva: consumo é também produção de indivíduos, há distribuição e comunicação no interior mesmo do processo de produção, de tal modo que devem ser encarados não como elementos independentes mas como partes de uma totalidade. Entretanto, paira acima de todos os outros momentos, como ponto de início e retorno de todo o processo, a produção, em suas duas formas: tanto como o conjunto do sistema quanto como o elemento representado no sub-triângulo superior do modelo. A especificidade da produção humana se revela na geração de mais do que o necessário para a imediata reprodução dos sujeitos da produção, o que torna possível que esse “a mais” seja em parte direcionado para o compartilhamento e a socialidade e em parte usado na produção de ferramentas para e no interior do processo.

“A atividade humana é sempre uma unidade contraditória de produção e reprodução, invenção e conservação. A característica distintiva da atividade humana é a de ser uma contínua criação de novos instrumentos os quais, por sua vez, complicam e mudam qualitativamente a própria estrutura da atividade. É essencial que a atividade humana não possa ser reduzida a apenas o triângulo superior do diagrama da atividade (produção). A atividade humana não é somente produção individual. Ela é simultânea e inseparavelmente também troca e distribuição social. Em outras palavras, a atividade humana sempre se dá no interior de uma comunidade governada por uma certa divisão do trabalho e por certas regras”. (ENGESTRÖM,1997)

Uma atividade se distingue de todas as outras por seu objeto, que é o seu real motivo. Ela pode, por força da divisão do trabalho, transformar-se em uma ação, assim como é possível observar o movimento inverso. Este último caso ocorre, por exemplo, quando alguém que realizava algumas ações por um certo motivo, passa a realiza-las por si mesmas porque o motivo parece ter se deslocado, ou seja, estas ações transformaram-se em atividades. Segundo LEONTIEV (1978), *“motivos de atividades que têm tal origem são motivos conscientes. Entretanto, eles não se tornam conscientes de si próprios automaticamente. É necessária uma atividade especial, algum ato especial. É um ato de reflexão sobre a relação entre o motivo de uma dada atividade concreta e o motivo de uma atividade mais ampla, a qual realiza uma*

relação mais abrangente e geral com a vida e que engloba a atividade concreta considerada.” . Para ENGESTRÖM (1997), esta atividade especial que leva a mudanças qualitativas conscientes de atividades e motivos é exatamente a essência de seu aprendizado expansivo, que será melhor explicado mais à frente.

Antes é necessário apresentar o princípio responsável pela dinâmica das atividades: as contradições internas. ENGESTRÖM (1997) afirma que a “*contradição interna básica da atividade humana é sua existência dual como produção social total e como uma produção específica entre tantas. Isto significa que qualquer produção específica deve ser ao mesmo tempo independente e subordinada à produção social total.*” Esta contradição interna surge a partir da divisão do trabalho e se manifesta no âmbito de uma atividade específica na relação entre as atividades individuais e o sistema de atividade total, adquirindo uma forma histórica específica em cada formação sócio-econômica. Ela surge, na evolução da sociedade, a partir de dois pontos distintos: no interior de uma atividade e entre atividades.

No capitalismo, a contradição adquire a forma de mercadoria: um objeto que possui, ao mesmo tempo, valor, de uso e de troca, e se manifesta na dependência mútua simultânea à exclusão mútua destas duas formas de valor. Esta natureza dual penetra todos os vértices do triângulo da atividade, incluindo o sujeito e a comunidade uma vez que a força de trabalho é também uma mercadoria. Como exemplo, tomemos a atividade de um clínico geral que tem como objeto a redução da doença de seus pacientes, mas que, ao mesmo tempo, necessita que aumente o número de doentes pois disto depende a continuidade de sua prática. É possível visualizar o exemplo, ressaltando esta contradição, com o uso do modelo desenvolvido por ENGESTRÖM (1997), que ganha a seguinte configuração:

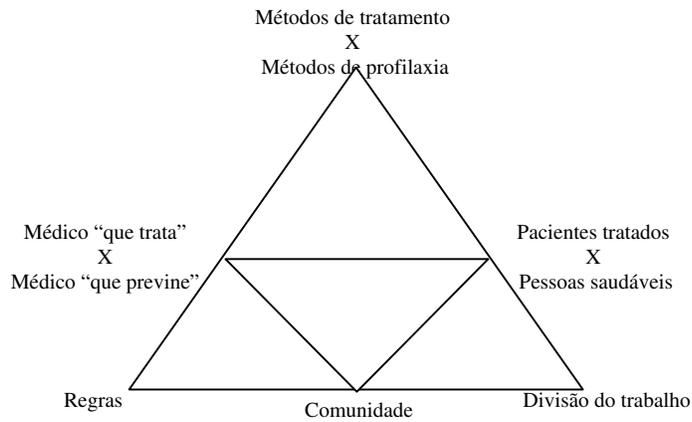


Figura 12: A contradição primária da atividade de clínica geral

Em um sistema de atividade é possível distinguir 4 níveis de contradições, quando se considera, além da atividade central estudada, as demais atividades que se relacionam com esta. Esses quatro níveis estão representados na figura a seguir:

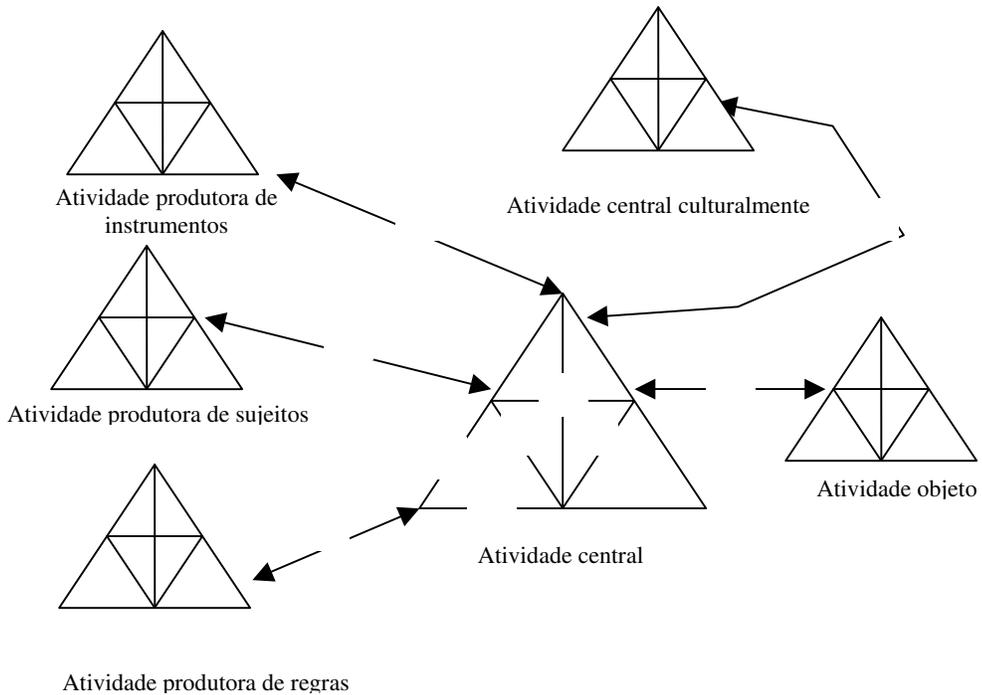


Figura 13: O sistema de atividades e suas contradições. Fonte ENGSTRÖM,1997 Capítulo

(1) Contradição primária → ocorre no interior dos vértices do triângulo, em cada elemento constituinte da atividade, dada a natureza dual destes.

(2) Contradição secundária → ocorre entre os diferentes elementos que constituem a atividade.

(3) Contradição terciária → ocorre entre o objeto/motivo da atividade central e o objeto/motivo da forma culturalmente mais avançada desta.

(4) Contradição quaternária → ocorre entre a atividade central e as atividades “vizinhas”: atividades produtoras de sujeitos (escola, por exemplo), produtoras de instrumentos (em geral, ciência e arte), produtoras de regras (administração, legislação, etc) e a atividade-objeto.

As contradições internas, entretanto, não são apenas características inevitáveis das atividades, elas são também a forma pela qual o desenvolvimento se inicia, a princípio na forma de comportamentos ou atitudes individuais de exceção, que depois se disseminam e se tornam a forma universal, como que solucionando a contradição que a originou. A noção de contradição interna é, portanto, um conceito de extrema importância para a compreensão da atividade de aprendizado, aquela atividade capaz de promover o socialmente novo, objeto deste estudo.

O argumento desenvolvido até aqui construiu um modelo cuja finalidade é a de servir como instrumento para a análise da atividade humana. Identificou também as contradições como responsáveis pela dinâmica das atividades, tanto internamente à atividade central sendo observada quanto na relação desta com as outras atividades interconectadas. Alcançado este nível, o próximo passo é o de analisar a evolução do aprendizado humano, inicialmente apenas um conjunto de ações e operações inseridas em outras atividades – frequência à escola, trabalho e ciência/arte, para compreender como surge a atividade de aprendizado, um tipo específico de atividade que tem seu próprio objeto e estrutura sistêmica.

A Atividade de Aprendizado

Para explicar o surgimento da socialmente nova atividade de aprendizado, ENGSTRÖM (1997) reconstrói o percurso evolutivo do aprendizado humano: suas formas iniciais eram não intencionais e parte inseparável das atividades de trabalho. Ao surgirem as primeiras formas conscientes de aprendizado, estas se deram em três espaços distintos: no âmbito da produção e dirigidas a um indivíduo (transmissão de habilidades manuais); no âmbito da distribuição, voltadas para o aprendizado das regras de divisão e controle da produção (aprendizado do poder); e no âmbito da troca, voltadas para o aprendizado de comportamentos (cerimônias de iniciação, por exemplo). Entretanto, elas ainda não podem ser vistas como ações de aprendizado por não o terem como um objetivo consciente.

Os pré-requisitos para a formação da atividade de aprendizado, como sistema de atividade independente, vai então ser buscado nas ações de aprendizado que fazem parte de outras atividades sociais historicamente mais antigas: na escolarização, por ser a primeira atividade que proclama ter o aprendizado como seu objetivo; no trabalho, porque as formas não intencionais e inerentes originais aí continuaram a se desenvolver; e na ciência e arte, porque acredita-se que o aprendizado no seu estado ideal reproduz o mesmo caminho que a ciência e a arte.

ENGSTRÖM (1997) segue demonstrando que a escolarização não é a principal candidata a dar início, em seu interior, à atividade de aprendizado, primeiro por não ser o único espaço exclusivo onde ocorre aprendizado humano organizado e principalmente pelo fato de que o aprendizado na escola tem sido, e aparentemente continuará a ser, uma série desconexa embora sistematicamente repetida, de ações de aprendizado, complementadas por também desconexas ações “fora do padrão” e emancipatórias dos sujeitos desta atividade.

Quanto à atividade de trabalho, segundo ele “há uma pressão objetiva, que se manifesta de várias formas, no sentido de que o **domínio da totalidade da atividade de trabalho** esteja nas mãos das pessoas que participam daquela atividade.” (ENGSTRÖM,1997). Esta pressão pode ser sentida nos dois lados da contradição primária desta atividade: tanto a estratégia da

“fábrica sem homens”, que pretende reduzir ao mínimo a participação de operadores humanos na produção, quanto a estratégia da “produção baseada em habilidades”, que se baseia na inventividade e flexibilidade destes mesmos operadores humanos, exigem, em caminhos opostos, amplas mudanças qualitativas e expansão na forma de conduzir o trabalho.

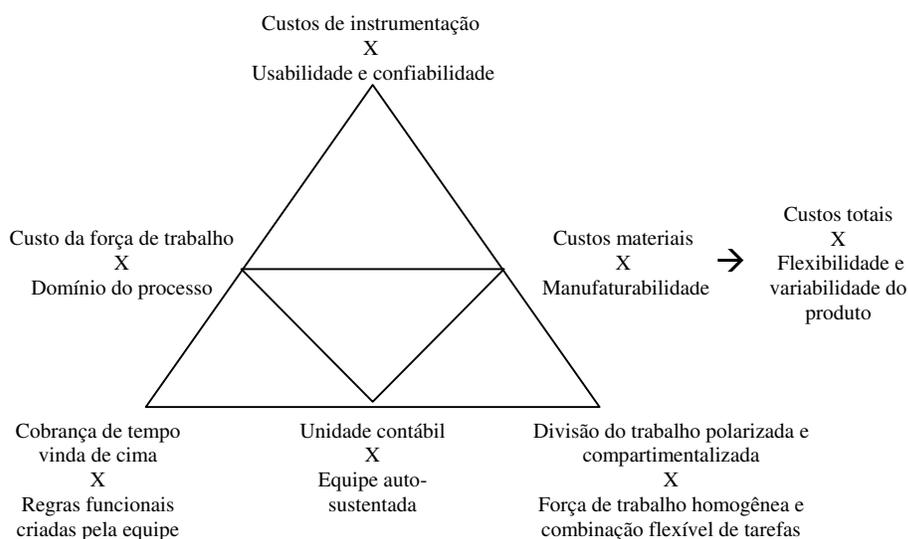


Figura 14: A contradição primária da atividade de trabalho moderna. Fonte: ENGESTRÖM,1997 Capítulo 2 p. 62

Ganhar domínio sobre a totalidade da atividade de trabalho significa caminhar da ação para a atividade, transformando objetivamente as próprias ações, o que exige a reflexão do motivo de uma dada atividade concreta frente ao motivo de uma atividade mais ampla. Isto significa que os sujeitos devem se tornar conscientes da natureza contraditória da atividade que realizam e devem relacionar isto a uma forma futura mais ampla da atividade. Como já foi visto antes, esta reflexão exige um tipo novo de atividade – a atividade de aprendizado.

No campo da ciência e da arte, as ações de aprendizado inerentes a estas atividades são as de aprender a imaginar, “ir além do dado”, não na mente individual mas em objetificações materiais públicas. Entretanto, a contradição interna gerada pela

industrialização da ciência e a comodificação da arte leva à busca por holismo na primeira e a um “desespero institucionalizado” na segunda. Aí também, as mais avançadas técnicas e habilidades destes campos não são capazes de gerar a consciência reflexiva necessária para permitir o domínio da totalidade das atividades de ciência e arte. Mais uma vez, faz-se necessária a atividade de aprendizado. (ENGESTRÖM,1997)

Resumindo: os pré-requisitos para o surgimento da atividade de aprendizado, ou aprendizado expansivo, vêm se formando no interior de outras atividades humanas mais antigas: trabalho, escola, ciência e arte. A atividade de aprendizado, com objeto e estrutura sistêmica próprios, tem, dentro da rede de atividades humanas, o papel específico de fazer a mediação entre ciência e arte por um lado e a atividade de trabalho ou outra atividade produtiva por outro. Sua essência é a produção de formas socialmente novas de outras atividades, instrumentos ou objetos. Seu objeto é o desenvolvimento histórico de outros sistemas de atividade.

“A atividade de aprendizado é o domínio da expansão de ações em direção a uma nova atividade.” (ENGESTRÖM, 1997)

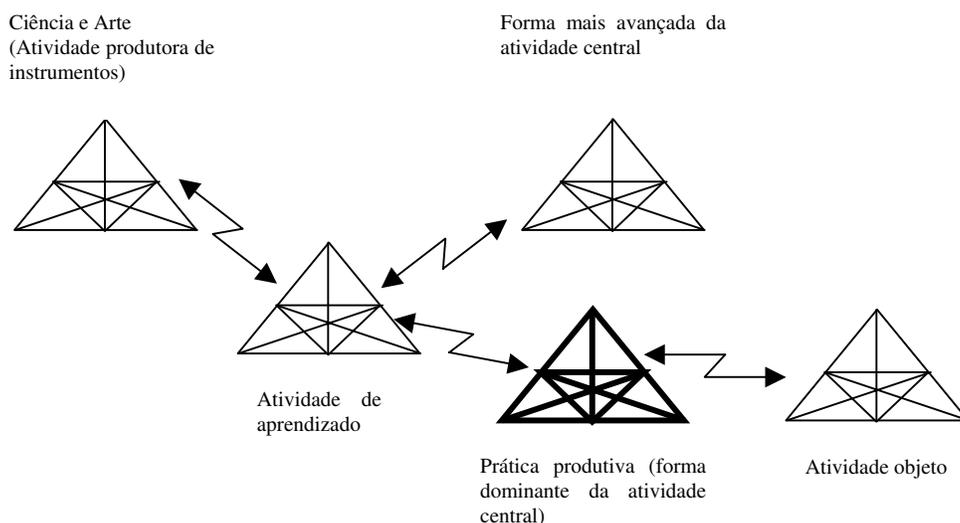


Figura 15: O lugar da Atividade de Aprendizado na rede de atividades humanas Fonte ENGESTRÖM,1997 Capítulo 2 p. 70

O desenvolvimento histórico dos sistemas de atividade primeiro se manifesta na forma de tarefas, problemas e ações discretas. A atividade de aprendizado então:

- 1) analisa e relaciona estes elementos discretos com seus contextos sistêmicos na atividade;
- 2) transforma-os em contradições que demandam soluções criativas; e
- 3) os expande e generaliza em uma qualitativamente nova estrutura de atividade dentro da prática produtiva social.

Engestrom (1997) cita Davydov para informar que “*o motivo da atividade de aprendizado é a relação teórica com a realidade*”, e afirma ainda que seus instrumentos são os modelos teóricos e as metodologias.

Segue abaixo o diagrama correspondente à estrutura da atividade de aprendizado, representado sua qualidade essencial de transição e expansão:

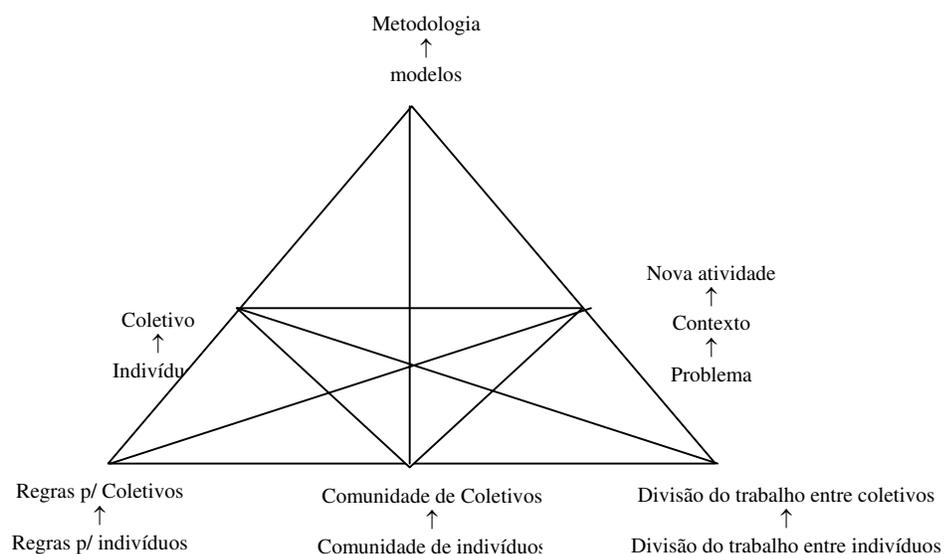


Figura 16: A estrutura da Atividade de Aprendizado. Fonte: ENGESTRÖM, 1997 Capítulo 2 p. 72

O sujeito da atividade de aprendizado se caracteriza por um alto nível de consciência metacognitiva o que exige “(a) análise e domínio consciente não apenas das situações de aprendizado discretas mas também do contexto contínuo da atividade na qual as situações estão inseridas (seja na escola, no trabalho, na ciência, etc); (b) não apenas o equilíbrio dos componentes da situação de aprendizado mas o “ver através” da contraditoriedade inerente às tarefas de aprendizado, suas duplas naturezas de unidade de valor de troca e valor de uso.” (ENGESTRÖM, 1997)

É um sujeito que, conforme descrito no diagrama da estrutura da atividade de aprendizado, se inicia como indivíduo e se desenvolve no sentido de subjetividade coletiva, no início manifestando-se provavelmente na forma de perguntas incômodas, contra-argumentos ou tentativas de evasão.

Concluindo a tarefa de encontrar a categoria germinal mediadora entre aprendizado e expansão, o conceito de atividade de aprendizado, que pode ser cristalizado na forma *aprendizado pela expansão*, foi derivado de duas origens distintas: 1) da evolução do conceito de atividade em geral e 2) da evolução cultural do aprendizado no interior de outras atividades historicamente mais antigas. Identificou-se também suas principais características e sua relação com as demais atividades.

É necessário agora elucidar o mecanismo de transição de aprendizado a desenvolvimento, a segunda tarefa no caminho da fundamentação do aprendizado expansivo.

Aprendizado e Desenvolvimento

O autor destaca que, na construção do conceito de aprendizado expansivo, um ponto relevante se relaciona à solução de dois dilemas clássicos da psicologia do desenvolvimento: 1) a identidade entre aprendizado e desenvolvimento e 2) a relação entre o desenvolvimento do indivíduo e o da sociedade. Entende-se aqui, nesse momento inicial, desenvolvimento como o processo de passar do específico e contextualizado para o geral e independente do contexto. ENGESTRÖM (1997) assinala que estes dilemas são tratados de forma insuficiente pelos diversos autores, seja pela redução ou submissão de um dos termos do dilema ao outro, seja pela proposição de uma relação formal

“recíproca” entre eles. Ele propõe, então, que o conceito de atividade seja tomado como o elemento mediador que torna concreta e viva a conexão entre os dois fatores de cada um dos dilemas, produzindo ainda uma reflexão mais profunda que é aquela sobre como o novo é gerado no desenvolvimento humano.

ENGESTRÖM (1997) recorre a Bateson e sua análise evolucionista e histórica que identifica quatro níveis de aprendizado, com base nos tipos de erros que devem ser corrigidos em cada um desses níveis, a saber:

- Aprendizado zero → especificidade da resposta a qual, certa ou errada, não é submetida a correção.
- Aprendizado I → mudança na especificidade da resposta pela correção de erros de escolha dentro de um conjunto de alternativas (habituação, condicionamento pavloviano, extinção, reforço). Tanto o objeto/resultado quanto o instrumento são dados. Aprendizado I significa correções repetitivas do modo como o sujeito usa o instrumento sobre o objeto. Há uma forma fixa correta que deve ser alcançada. O movimento é basicamente em sentido único e não-consciente: do objeto ao sujeito ao instrumento ao objeto. Instrumentos, neste nível, podem ser chamados de ferramentas ou artefatos primários.
- Aprendizado II (deutero-aprendizado) → mudança no processo de aprendizado I, por exemplo, uma mudança corretiva no conjunto de alternativas sobre o qual é feita a escolha ou uma mudança em como a seqüência da experiência é pontuada. Significa aquisição do contexto ou estrutura de algum tipo de Aprendizado I. As descrições que geralmente são feitas sobre a “personalidade” de uma pessoa são na verdade caracterizações dos resultados do Aprendizado II. Assim sendo, o Aprendizado II adquirido na infância tende a persistir por toda a vida, na forma de hábitos, que evitam que o indivíduo tenha que examinar os aspectos abstratos, filosóficos, estéticos e éticos de muitas seqüências da vida.
- Aprendizado III → mudança no processo de aprendizado II, por exemplo, uma mudança corretiva no sistema de conjuntos de alternativas sobre o qual é feita a

escolha. Ocorre em situações em que o indivíduo, diante da contraditoriedade das respostas possíveis a uma dada situação, questiona a própria situação. Este tipo de aprendizado é essencialmente auto-modificação consciente: ele coloca em aberto, para questionamento e mudança, as premissas estabelecidas no aprendizado II, que não são em geral examinadas, sendo, portanto, um evento raro, produzido pelas contradições do aprendizado II. No nível III, o indivíduo aprende a controlar, limitar e direcionar o seu aprendizado II, ele se torna consciente de seus hábitos e sua formação. Vale ressaltar que demandar esse tipo de performance de algumas pessoas pode ser patogênico.

- Aprendizado IV → mudança no processo de aprendizado III, que provavelmente não ocorre em nenhum ser vivo adulto na terra. Entretanto, o processo evolucionário criou organismos cuja ontogenia os leva ao nível III. A combinação de filogênese e ontogênese, na verdade, alcança o nível IV.

ENGSTRÖM (1997) informa ainda que Bateson descreveu as contradições internas do aprendizado II, dando a elas o nome de *laço duplo*, como sendo aquelas situações em que o indivíduo, envolvido em uma relação intensa, recebe duas mensagens ou comandos que se negam mutuamente e é incapaz de comentar as mensagens.

Ele assinala que Bateson não indica como ocorre a difícil transição de uma adoção inconsciente de hábitos característica do aprendizado II para a reorganização da consciência, própria do aprendizado III. Ele sugere, então, uma re-interpretação da proposta de Bateson, com base nos conceitos da Teoria da Atividade, para dar conta deste dilema.

Tomando-se por base o conceito de atividade descrito anteriormente, segue-se que, no nível do aprendizado I, tanto o objeto/resultado quanto o instrumento são dados e aprendizado, neste caso, significa correções repetitivas na forma como o sujeito usa o instrumento sobre o objeto. O objeto se apresenta ao sujeito como uma resistência imediata, não havendo distinção consciente entre os dois do ponto de vista do sujeito. Neste nível, os instrumentos podem ser chamados de ferramentas ou artefatos primários.

A ferramenta é a primeira “generalização racional” na medida em que é a corporificação genérica de operações que acabaram por tornar-se um padrão pela repetição e que podem ter muitas outras aplicações além daquelas operações que lhe deram origem.

O aprendizado II, por sua vez, é o nível dos instrumentos secundários. Aqui o objeto é concebido como um problema que exige solução. O sujeito não é mais um agente não-consciente mas um indivíduo que se auto-avalia constantemente com base no sucesso ou fracasso de suas tentativas de solução. O aprendizado II pode ser dividido, para efeito de simplificação, em dois aspectos: (a) reprodutivo e (b) produtivo. No aprendizado IIa, o objeto/resultado é dado e o instrumento é encontrado através de tentativa e erro entre meios previamente conhecidos, o que caracteriza uma forte relação deste nível de aprendizado com o aprendizado I. No aprendizado IIb, o objeto/resultado é dado e o instrumento é inventado através de experimentação, ainda que isso se dê muitas vezes de forma quase invisível. O aprendizado IIa leva a generalizações empíricas enquanto o aprendizado IIb é o pré-requisito para as generalizações teóricas.

Como já foi dito antes, o aprendizado III é o resultado das situações de laço duplo vividas pelo sujeito. Em lugar da tentativa de solução de problemas dados, própria do aprendizado II, neste nível o sujeito busca os problemas ou tarefas que serão construídos a partir de situações inquietantes, complicadas ou incertas. O mais conhecido dos resultados de situações contínuas de laço duplo é a esquizofrenia, uma profunda re-estruturação da consciência do sujeito. No aprendizado III, o sistema objeto é visto como contendo o próprio sujeito, cuja qualidade também muda radicalmente: o eu individual é substituído pela busca por um sujeito coletivo capaz de dominar a complexidade de práticas sociais com divisão do trabalho altamente desenvolvida e mediações tecnológicas e simbólicas de múltiplos níveis. Suas ferramentas características são as visões de mundo ou metodologias - ou mesmo ideologias, não apenas como construções mentais mas também como aplicações. Manifestações individuais de aprendizado III são muitas vezes chamadas de “crises pessoais”, “momentos de decisão” ou “revelações”.

A partir desta caracterização hierárquica do aprendizado, ENGESTRÖM (1997) desenha o triângulo da atividade de aprendizado, definindo em cada um dos vértices três níveis qualitativamente diferentes: o da atividade geral, o das ações e o das operações. O resumo desta re-interpretação da proposta de Bateson sob a ótica da Teoria da Atividade pode ser visto no Quadro abaixo:

Sujeito	Instrumento	Objeto	Comunidade	Regras	Divisão do trabalho
Sujeito coletivo	Metodologia, ideologia	Nós-no-mundo	Rede social de atividades	Sociais (Estado, leis, religião)	Divisão social do trabalho
Sujeito individual	Modelos	Problemas, tarefas	Coletivo, organização	Regras organizacionais	Divisão organizacional do trabalho
Não-consciente	Ferramentas	Resistência	Grupo primário imediato	Regras interpessoais	Divisão interpessoal do trabalho

Quadro 8: A estrutura hierárquica da Atividade de Aprendizado. Fonte: ENGESTRÖM, 1997 Capítulo 3 p. 13

O que é comumente chamado de aprendizado caracteriza-se aqui como aprendizado I e II, enquanto aprendizado III é desenvolvimento, embora os dois primeiros também se encontrem embutidos, em uma forma alterada, no terceiro. Citando mais uma vez VIGOTSKI (1978), ENGESTRÖM (1997) afirma que o desenvolvimento só se dá como “resultado” do aprendizado. A experimentação produtiva característica do aprendizado IIb é uma pré-condição necessária para a resolução expansiva e não-patológica de laços duplos, e exige certas ações de aprendizado sofisticadas como a construção reflexiva de modelos como se faz em pesquisa. Dessa forma, no aprendizado III, ou atividade de aprendizado, o desenvolvimento se torna o próprio objeto do aprendizado.

ENGESTRÖM (1997) argumenta ainda que o critério e o sentido do desenvolvimento é historicamente delimitado pelo contexto social, na medida em que as habilidades e estruturas cognitivas de um adulto competente são diretamente relacionadas a este. Assim, o critério para o desenvolvimento psicológico humano deve ser buscado no desenvolvimento histórico da sociedade humana. Seguindo esta noção, ele afirma que as atividades estão se tornando *cada vez mais sociais*, na medida em que: 1) as atividades estão cada vez mais volumosas e densas em sua comunicação

interna, impactando um número cada vez maior de pessoas; 2) os diferentes sistemas de atividade, e as pessoas que tomam parte neles, estão cada vez mais interconectadas, aumentando ainda mais o nível de complexidade; 3) esta interdependência não é só formal, os sistemas de atividade estão cada vez mais imersos e saturados pelas leis socioeconômicas básicas e pelas contradições internas correspondentes específicas de uma dada sociedade. Essa é uma visão extremamente dinâmica do processo histórico, que não deixa espaço para comparações quantitativas ou imagens finalísticas de uma sociedade ideal, e é a partir dela que ENGELSTRÖM (1997) constrói a base para definir um sentido para o desenvolvimento que permita falar de formas de atividade mais ou menos desenvolvidas, que não significa melhores ou piores nem desejáveis ou indesejáveis.

Ao abordar o ponto de vista da relação entre aprendizado individual e o aprendizado da sociedade, entretanto, o autor afirma que não só o aprendizado é um pré-requisito para o desenvolvimento, como havia dito antes, como também este último é um ingrediente necessário e sempre presente no aprendizado, na medida em que o aprendizado III, ao mesmo tempo resultado e forma tipicamente humana de desenvolvimento, é basicamente coletivo em sua natureza. Ainda que em momentos excepcionais, como em revoluções por exemplo, a produção e a aplicação individual e coletiva de re-estruturações profundas de sistemas de atividade complexos possam se confundir, é o aprendizado III coletivo que melhor caracteriza o desenvolvimento humano, gradual na forma porém profundo em seus efeitos.

Essa constatação deriva da observação de que os eventuais instrumentos adquiridos no aprendizado II (seja um hábito ou modelo) passam sempre por uma fase de aplicação e realização na vida real, na prática social, na qual eles necessariamente sofrem modificações e adaptações, dado que a prática é sempre muito mais rica que a abstração original da fase de internalização. Essa transição, da fase inicial de internalização para a fase de externalização e objetificação, é justamente a transição de aprendizado II para aprendizado III, das ações individuais para a atividade pública ou coletiva. O indivíduo dá uma contribuição para o desenvolvimento da sociedade e assim contribui indiretamente para o seu próprio desenvolvimento individual, sem contudo

significar que o indivíduo deva ser visto como o produtor de seu próprio desenvolvimento mas antes como produtor do desenvolvimento social e cultural e apenas um co-produtor do seu.

ENGESTRÖM (1997) recorre a LEONTIEV (1978) para definir os parâmetros do que é desenvolvimento da personalidade, entendido agora como transição entre níveis de aprendizado ou como movimento de operação para ação para atividade: segundo ele, o primeiro parâmetro é “a riqueza das conexões do indivíduo com o mundo”, e o segundo é o “nível de hierarquização das atividades e seus motivos”, onde uma personalidade com alto grau de desenvolvimento se caracteriza por motivos centrais dominantes que se tornam “metas de vida”. Estes dois parâmetros sugerem a existência de dois tipos básicos de desenvolvimento: usando a metáfora das ondas formadas quando se joga uma pedra na água, há um tipo de desenvolvimento que reproduz este mesmo efeito, porém, há também um segundo tipo que faz o movimento inverso, com ondas que crescem de fora para dentro criando na fonte do impulso uma nova estrutura de mais alto nível que a inicial.

ENGESTRÖM (1997) afirma que desenvolvimento humano é a produção real de novos sistemas de atividade sociais, e não apenas a uma aquisição individual de uma nova atividade acrescida de “pedaços originais de comportamento”. Ele distingue três tipos de desenvolvimento: o individual-explosivo, o gradual-invisível e o coletivo-expansivo. Os dois primeiros tipos de desenvolvimento só podem ser afetados e direcionados em uma escala socialmente significativa através do terceiro. Este último requer domínio consciente ou intuitivo, ou a subjetificação do sujeito, e para sua compreensão é relevante o conceito de zona de desenvolvimento proximal, de VIGOTSKI (1998)²², que Engeström sugere ser o instrumento para esta subjetificação, reformulando-o com esta finalidade: *“é a distância entre as atuais ações cotidianas dos indivíduos e a forma historicamente nova da atividade social que pode ser*

²² “é a distância entre o nível de desenvolvimento real, que se costuma determinar através da solução independente de problemas, o nível de desenvolvimento potencial, determinado através da solução de problemas sob a orientação de um adulto ou em colaboração com companheiros mais capazes.” (VIGOTSKI, 1998)

coletivamente gerada como solução para o laço duplo potencialmente inserido nas ações cotidianas”. (ENGESTRÖM,1997). A atividade de aprendizado se caracteriza, então, como justamente uma viagem coletiva através da zona de desenvolvimento proximal visando a geração de novas formas de atividades.

Conforme visto anteriormente, problemas, tarefas e metas pertencem ao aprendizado II, o nível de ação individual. O questionamento e a exploração de problemas e tarefas dados, bem como a geração e a formulação de novas tarefas a partir do “contexto do contexto”, ou da atividade geral, são processos que indicam a passagem de aprendizado II para aprendizado III, e o uso de instrumentos para a condução deste processo é característica fundamental da espécie humana.

O autor prossegue descrevendo a estrutura do ciclo geral da atividade de aprendizado, ou da geração de formas socialmente novas de atividades, apresentada esquematicamente a seguir, e que corresponde à estrutura de fases da zona de desenvolvimento proximal:

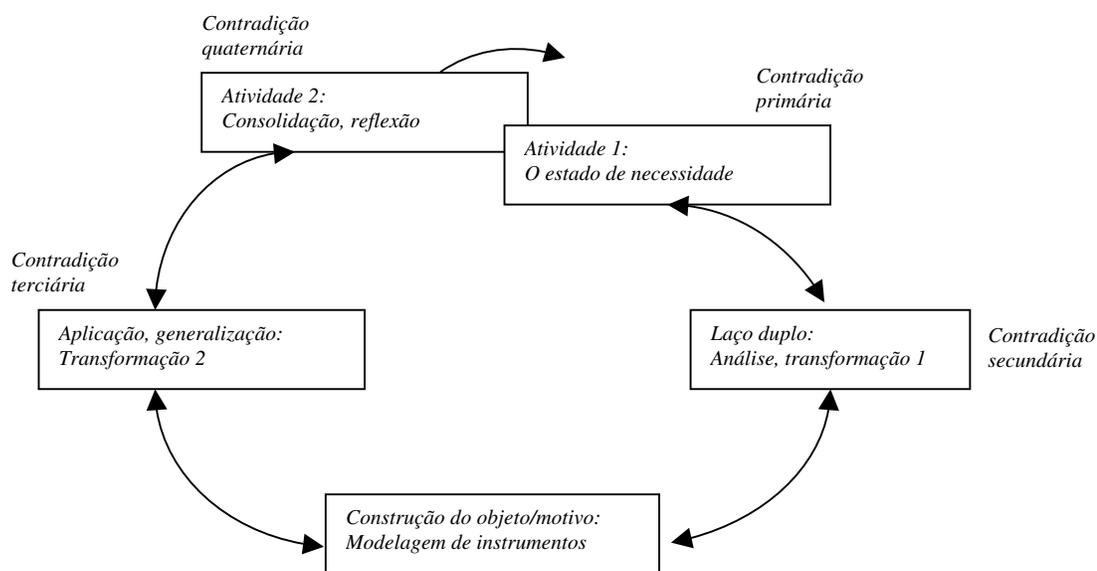


Figura 17: A estrutura de fases da zona de desenvolvimento proximal. Fonte: ENGESTRÖM ,1997 Capítulo 3 p. 39

ENGESTRÖM (1997) faz uma correspondência entre esta estrutura de fases e as ações de aprendizado que integram a atividade de aprendizado, na concepção de Davydov, listadas abaixo:

1. *“transformação da situação para encontrar a relação geral do sistema considerado;*
2. *modelagem da relação em questão de forma gráfica e simbólica;*
3. *transformação do modelo da relação para estudar suas propriedades na forma original;*
4. *dedução e construção de uma série de problemas concretos e particulares que tenham um método geral de solução;*
5. *controle das operações precedentes;*
6. *avaliação do domínio geral do método.” (DAVYDOV apud ENGESTRÖM,1997)*

Na fase 1 do ciclo parte-se de um “estado de necessidade”, uma situação que se caracteriza pelo paradoxo descrito por Davydov e Zinchenko: “*Se você não sabe o que está procurando, então por que está procurando? Se você sabe o que está procurando, por que está procurando isso?*”. Segundo estes autores citados por Engeström, a contradição interna deste paradoxo, que combina em si mesmo antigo e novo, possível e real, é a fonte do desenvolvimento da mente dos animais e do homem, do *movimento vital* que afasta do antigo gerando o novo, e que se resolve pela ação intensiva no presente.

Na segunda fase, a transformação 1 se refere à primeira ação de aprendizado de Davydov, isto é, transformação do laço duplo inicial por meio de experimentações mentais, diálogo interno, entre outros. Segundo ENGESTRÖM (1997), esta fase tem uma sub-estrutura complexa: a emergência de um novo elemento conflitante na estrutura antiga da atividade, agravamento desta contradição em laço duplo, análise reflexiva e experimentação (‘ação intensiva’).

A terceira fase parece começar com a descoberta do primeiro novo instrumento específico que funciona como “trampolim” para a quebra das restrições do laço duplo e para a construção de um novo modelo geral para a atividade subsequente. Construção de objeto/motivo é inseparável da modelagem. O objeto é construído através da sua modelagem – e o modelo se torna um instrumento genérico para lidar com o objeto. O modelo é o de uma nova atividade dada, mas ele contém uma contradição interna latente que dará espaço para ações que antecipem a nova atividade criada. Esta fase contém também a terceira ação de aprendizagem de Davydov onde o modelo é transformado a fim de se estudar suas propriedades na “forma pura”.

A fase de aplicação e generalização significa a transformação de ações em atividades, na medida em que, nesta fase, o sujeito começa a executar certas ações que correspondem ao modelo da nova atividade dada, embora ainda estejam inicialmente mais ou menos subordinados ao motivo e à forma resistentes da antiga atividade. Ocorrem distúrbios nas novas ações à medida em que a antiga atividade as desconstrói. Mas há também um outro tipo de distúrbio menos compreensível e mais significativo, causado pelos precursores da nova atividade criada. Portanto, transformação 2 é o local de nascimento do socialmente novo – dos resultados não esperados.

A fase da atividade 2 significa a consolidação de uma nova forma de atividade, como uma unidade contraditória do novo dado e do novo criado. Esta fase é essencialmente reflexiva, consciente de si própria, e contém as duas últimas ações de aprendizado de Davydov. Ela pode ser dividida em 3 grandes sub-fases: 1) aplicação, extensão e generalização sistemática dos instrumentos recentemente criados (concentra-se no sub-triângulo “produção”); 2) variação e criação de instrumentos ainda mais novos, criação de sua própria infra-estrutura: regras, comunidade e divisão do trabalho (sub-triângulos distribuição e troca). Nesta sub-fase, a nova atividade precisa ir além da parte inferior do triângulo da atividade, tornando-se vital para os sujeitos e realmente social frente às suas atividades vizinhas; 3) o novo sistema não é mais novo e na interação com as demais atividades vizinhas surgem as contradições quaternárias, as quais, mais cedo ou mais tarde, irão introduzir algum elemento perturbador no sistema da atividade central que pode levar a um novo laço duplo, a um novo ciclo.

Considerando-se que este é um processo que pode se estender por meses ou anos, podem ocorrer ao longo do tempo diversas iterações de idas e vindas entre as fases do ciclo.

Identificada a atividade de aprendizado como “aprendizado pela expansão” do nível de ações individuais predominantes para o nível de nova atividade coletiva, e como “viagem através da zona de desenvolvimento proximal” durante a qual são produzidos elementos de uma forma objetiva e socialmente nova de uma atividade bem como mudanças qualitativas do sujeito, cabe agora identificar a instrumentalidade específica desta atividade de aprendizado deliberadamente dominada.

Os instrumentos da Atividade de Aprendizado

A instrumentalidade específica da atividade de aprendizado refere-se às estruturas complexas do pensamento teórico, ou da relação teórica com a realidade, e se concentra no nível das ações, ou seja, no nível dos processos orientados a metas e dos instrumentos secundários. Nesse nível mais geral, ENGSTRÖM (1997) uma nova concepção de “conceitos” que os veja como uma ascensão do abstrato para o concreto, que é a essência lógica do pensamento dialético.

Dentro deste instrumento mais geral, três instrumentos secundários podem ser identificados: o primeiro deles, “trampolim”, caracteriza-se por ser uma imagem, técnica ou constelação sócio-conversacional²³ (ou uma combinação dos três) deslocada ou transplantada de algum contexto anterior para um novo contexto de atividade expansivamente transicional durante um conflito agudo de caráter de laço duplo. O trampolim tem tipicamente uma função apenas temporária ou situacional na solução do laço duplo.

Os “modelos” são reconstruções especificamente simplificadas e “purificadas” do objeto perceptível-concreto, criadas com o propósito de se adquirir informações

²³ O autor não explica claramente o que vem a ser esta figura mas, a partir dos exemplos citados no próprio texto, é possível depreender que se trata de um conjunto de conversas, ente um número qualquer de pessoas.

inesperadas ou de solucionar potencialidades não previstas do objeto, parte integrante da experimentação. Por serem transparentes e compactos ao mesmo tempo, os modelos funcionam tanto como projeções quanto como meio para construir e realizar as projeções. Dentre os vários tipos históricos de modelos aquele que mais se adequa, na visão do autor, à ascensão do abstrato para o concreto é o modelo do tipo *célula germinal*, que expressa a relação contraditória inicial simples iniciadora do desenvolvimento e da transformação do sistema em questão.

Como terceiro instrumento secundário, os “modelos sociais” ou “micromundo”, configuram uma estratégia a aplicação das inovações propostas na forma de miniaturas da comunidade, que devem servir de base para a nova forma de atividade.

Considerando-se que a transição expansiva é atividade de aprendizado, torna-se necessário um instrumento terciário, uma *metodologia geral*, que possa facilitar esta transição. ENGESTRÖM (1997) propõe, para cumprir este papel, o pensamento dialético. Ele recorre ao trabalho de Ilienkov, que se debruçou sobre a formação do conceito de valor na obra de Marx, para elucidar que “*ao contrário das noções habituais, a dialética não vê o ‘concreto’ como algo sensualmente palpável e o ‘abstrato’ como algo conceitual ou mentalmente construído. ‘Concreto’ é antes a qualidade holística de interconectividade sistêmica.*” (ILIENKOV apud ENGESTRÖM,1997). Ele propõe, então, a dialética como método de ascensão do abstrato para o concreto, como metodologia geral para a construção de modelos do tipo célula germinal, os quais descrevem as características e relações mais simples do objeto representado e evoluem para representar os crescentes níveis de complexidade que expressam as relações reais. Ressalta ainda o autor que essa dialética deve ser compreendida não como esforço individual solitário mas sim dentro de uma socialidade identificada por Bakhtin como heteroglossia ou polifonia orquestrada, onde “*todas as vozes conflitantes e complementares dos vários grupos e estratos no sistema de atividade sob escrutínio devem ser envolvidas e utilizadas*”. (ENGESTRÖM,1997)

Para concluir, ENGESTRÖM (1997) descreve o ciclo de transição expansiva na forma de ciclo de pesquisa do desenvolvimento, representado na figura 17, entendida como intervenção em um dado sistema de atividade. Aqui o autor deixa bastante claro

que o foco de sua atenção está na viabilização de possíveis mudanças do sistema de atividade observado, muito mais do que na mera observação do fenômeno.

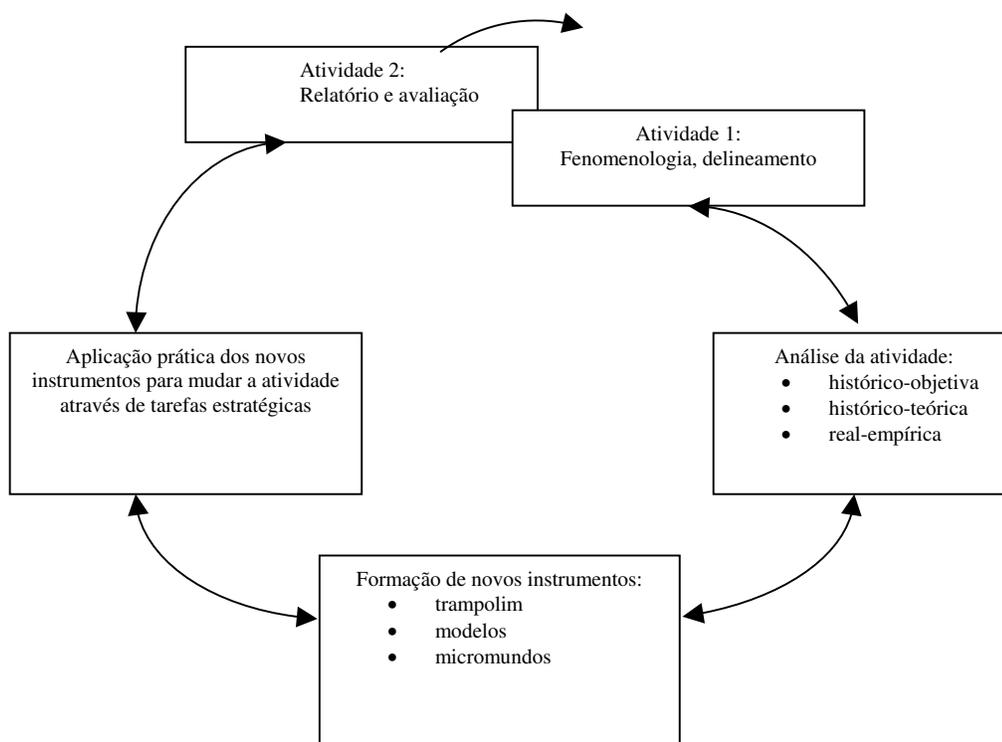


Figura 18: Transição expansiva na forma de ciclo de pesquisa do desenvolvimento.

Fonte: ENEGESTRÖM, 1997 Capítulo 3 p. 42

A idéia central aqui é de que a pesquisa do desenvolvimento expansivo tem como objetivo transformar os ciclos de transição expansiva em viagens através de zonas de desenvolvimento proximal, ou seja, ela deve fornecer às pessoas os instrumentos secundários e terciários necessários ao domínio de transformações qualitativas de seus sistemas de atividade. Em outras palavras, a pesquisa expansiva deve ir muito além da observação distanciada e promover o aprendizado coletivo dos participantes da atividade sob investigação.

O primeiro passo trata do levantamento de informações acerca da atividade que ajudem o pesquisador a compreender a fenomenologia e os limites da atividade observada, a partir de fontes como documentação disponível, entrevistas com participantes no local e outras.

Na segunda fase, o trabalho se concentra na elaboração de três tipos de análises que se complementam: 1) a análise histórica do objeto, cuja finalidade é identificar e analisar as diferentes fases sucessivas do sistema de atividade, tendo como ponto de partida a atividade-objeto, em função da relevância que esta última tem na definição do motivo da atividade central, sem, contudo, perder-se a noção de que ela é parte indissociável desta última; 2) a análise histórico-teórica, que visa à identificação dos instrumentos secundários, tais como conceitos e modelos, utilizados nas diferentes fases do sistema de atividade, em geral incorporados em diversas modalidades (manuais, instruções normativas, etc); 3) a análise real-empírica, que complementa as demais ao identificar aqueles modelos e conceitos professados que são efetivamente adotados pelos participantes.

Destas três análises são obtidos três produtos importantes: primeiro, a identificação de uma unidade do objeto que corresponde àquela que é efetivamente manipulada por todos os níveis da atividade, e que permite observar todo o ciclo de vida do objeto, de matéria-prima a produto final, e compreender as ligações entre as diversas ações e a atividade geral; segundo, uma imagem hipotética da forma posterior mais avançada da atividade, ainda que provisória; terceiro, e mais importante, para além de revelar as contradições internas e a lógica de desenvolvimento da atividade, estas análises levam os participantes a se defrontarem com o laço duplo ou pelo menos terem uma antecipação deste na forma de um intenso conflito conceitual.

No terceiro passo, identificado como o mais crítico, os participantes são pressionados a formular modelos qualitativamente novos que permitam solucionar essas contradições secundárias, através de três principais elementos: (a) encontrar um *trampolim*, (b) formular o *modelo instrumental geral* e seus modelos derivados, e (c) construir um *micromundo* que assuma a responsabilidade pela elaboração mais aprofundada dos modelos instrumentais e pela transformação destes em novas formas de prática.

ENGSTRÖM (1997) afirma que a fase de análise anterior fornece os elementos para a construção de uma ou mais linguagens que permitem alcançar uma visão holística

mas ao mesmo tempo analítica expondo a estrutura e a dinâmica globais da situação contraditória. Ele ressalta que a passagem de linguagens construídas para os trampolins e destes para um novo modelo geral raramente é direta e unidirecional, incluindo idas e vindas individuais dos participantes através das diversas fases do processo. Além disso, ele considera errôneo esperar que os participantes experimentem cada etapa como uma descoberta individual, entendendo que, embora seja importante que eles executem tarefas de solução e identificação de problemas de modo que o novo modelo geral não seja apenas adquirido mecânica e superficialmente, ainda assim o novo modelo representa o *novo dado* e, portanto, inclui o aspecto de aquisição guiada ou mesmo imposta. Desse modo, a formação de novos instrumentos não é na verdade a etapa decisiva do ponto de vista da solução das contradições, as principais dificuldades surgirão de forma ampliada na fase seguinte, de análise e aplicação.

O autor indica ainda que, para transformar a hipótese esboçada como resultado das análises iniciais em um verdadeiro instrumento geral de expansão é necessário elaborar o(s) *componente(s) estratégico(s)* do sistema de atividade (os “vértices” estratégicos do triângulo), na maioria dos casos o objeto da atividade, em novos modelos.

Por fim, como fundamento para a formação dos micromundos, que configuram uma estratégia para a implementação dos novos modelos propostos, ENGSTRÖM (1997) abre uma discussão sobre intersubjetividade, recuperando uma seqüência de formas básicas de desenvolvimento desta, proposta por Fichtner: a primeira e mais rudimentar forma de intersubjetividade é chamada *coordenação*. Indivíduos se juntam para agir sobre um objeto comum, mas suas ações individuais se relacionam apenas externamente. Eles ainda agem como indivíduos independentes, cada um de acordo com sua tarefa individual. Não há reflexão sobre a interação, ela ocorre essencialmente na forma de reações espontâneas; a segunda, intermediária, é a da *cooperação*. Neste caso há seqüências de interação conscientes e orientadas a objetivos, visando a conclusão conjunta bem sucedida de tarefas específicas ou soluções coletivas bem sucedidas de problemas específicos; a terceira é chamada *comunicação reflexiva*. O conhecimento vivo de sujeitos individuais aqui se desenvolve em processos falados ou outros

processos simbólicos. Torna-se concreto como reflexão coletiva ou subjetividade coletiva. Nesta forma extremamente avançada de intersubjetividade, o sistema de interação como um todo, nas suas dimensões espacial e histórico-temporal, se torna o foco da reflexão e da auto-regulação.

As três formas de intersubjetividade de Fichtner, na visão de ENGSTRÖM (1997), correspondem aos três níveis operação, ação e atividade e não são vistas como estágios ontogênicos da intersubjetividade mas como fases de qualquer ciclo de atividade de aprendizado genuína. Assim, o que se espera é que o micomundo alcance no seu interior, e em seguida propague externamente a comunicação reflexiva, enquanto ao mesmo tempo ele próprio se expande e, eventualmente, se dissolve na comunidade global da atividade.

Cabe aqui observar que o autor se refere a dois grupos distintos de instrumentalidade: de uma lado, os instrumentos da atividade de aprendizado (trampolins, modelos e micromundos) e, de outro, os instrumentos da atividade central que é objeto da atividade de aprendizado, sobre os quais se dá boa parte do esforço de reflexão em busca de inovação.

A quarta fase do ciclo de pesquisa do desenvolvimento diz respeito à aplicação prática dos novos instrumentos propostos, que deve se dar através da implementação de algumas *tarefas estratégicas*, nas quais deve se revelar um intenso conflito entre as formas antiga e nova de pensar e fazer – a contradição terciária, que podem se manifestar entre os diversos elementos da atividade (lutas entre as antigas regras e os novos instrumentos, entre a antiga divisão do trabalho e a nova comunicação que emerge no micromundo, conflitos entre os instrumentos tradicionais e os novos, frequentemente percebidos como medo, resistência, stress e outros conflitos psíquicos intensos internos aos indivíduos e/ou ao coletivo, etc). É quando então a pesquisa deve ir além do simples registro do que está ocorrendo, acompanhando e analisando as soluções práticas encontradas pelos participantes para esses conflitos pois é nelas que reside o novo criado, ou seja, as formas iniciais de novas teorias.

“Para os pesquisadores, esta etapa da pesquisa expansiva é a mais difícil e a mais recompensadora. A dificuldade tem duas vertentes. Primeiro, a aplicação e a generalização do novo instrumento é um longo processo que exige uma paciente coleta de dados in loco. Segundo, na fase precedente os pesquisadores e os principais participantes da transição expansiva comprometeram-se fortemente com o modelo geral novo dado e os instrumentos decorrentes. Agora os pesquisadores de repente têm de abandonar a defesa daqueles instrumentos e abrir seus olhos para gravar eventos e idéias que são totalmente novos com relação aos modelos ou que fazem às vezes os modelos parecerem completamente ridículos.

A recompensa está à espera na análise cuidadosa destes dados. Os pesquisadores se defrontam com o fato de que todos os seus hábeis esforços para fazer os participantes adquirirem e aplicarem os modelos culturalmente mais avançados de acordo com um plano foram parcialmente inúteis. Um ciclo expansivo genuíno produz inevitavelmente não apenas civilização mas também um quê de desorientação. Conseguir uma compreensão teórica desta desorientação, encontrar e compreender algo tão inesperado quanto uma parte da história do futuro é a recompensa.” (ENGESTRÖM, 1997)

A quinta e última fase, de elaboração de relatórios e avaliação, traz em si a dificuldade de se fazer um registro que seja coerente com o método histórico-genético da própria pesquisa também na apresentação de suas descobertas. Como analogia, o autor compara esse tipo de registro aos diários, relatórios de expedições e viagens, que encerram a idéia de busca comprometida por novas visões e conquistas, em oposição a crônicas, biografias ou romances históricos, que se caracterizam por uma visão *a posteriori* dos fatos, a sabedoria do engenheiro de obras feitas.

Yrjö ENGESTRÖM (1997) encerra com um balanço final no qual ele declara qual é a missão histórica da pesquisa do desenvolvimento expansivo. Segundo ele, contra o pano de fundo da análise apresentada, a tarefa pode ser apresentada da seguinte forma:

“A pesquisa do desenvolvimento expansivo tem como objetivo transformar os ciclos de transição expansiva coletivamente dominada em viagens através de zonas de desenvolvimento proximal. Em outras palavras, tem como objetivo fornecer às pessoas os instrumentos secundários e terciários necessários ao domínio de transformações qualitativas de seus sistemas de atividade.” (ENGESTRÖM, 1997)

Assim, dessa visão geral sobre a proposta de ENGSTRÖM (1997), é possível extrair os parâmetros para o exame do instrumento planejamento participativo com o Método ZOPP quanto ao seu potencial para gerar aprendizado expansivo, a ser desenvolvido no próximo capítulo.

Capítulo 4

EXAME DAS HIPÓTESES

O argumento exposto no capítulo um acerca da relevância do papel do Estado para o desenvolvimento de uma sociedade, sobre o qual se fundamenta a premissa adotada de que cabe ao governo elaborar e executar políticas visando conduzir a vida econômica e social a patamares de igualdade e justiça cada vez mais elevados, constitui o pano de fundo para a preocupação inicial deste trabalho com o exame de instrumentos que possam auxiliar a que a implementação dessas políticas alcance os melhores resultados possíveis. Em outras palavras, trata-se aqui de pensar formas inovadoras e mais eficazes de atuação das equipes de governo, entendendo que é tarefa destas equipes a execução das políticas e de que a qualidade da atuação das primeiras influencia a qualidade das segundas, em consonância com a proposição de Matus acerca da relação entre projeto, governabilidade e capacidade de governo. Assim, de acordo com esta visão, a busca por políticas públicas mais eficazes exige, não apenas mas em grande medida, voltar a atenção para o aumento da capacidade de governo das equipes de trabalho da máquina pública, identificando os instrumentos (teorias, métodos, ferramentas, etc) que possam ajudar a ampliar esta capacidade.

Nesta perspectiva se inscreve o exame do instrumento de gestão planejamento participativo, cuja adoção por parte de diferentes equipes de governo pode acompanhar ao longo dos últimos anos, à luz de uma teoria que forneça os elementos de análise indicativos daquilo que o instrumento possa agregar de positivo à prática das equipes de governo. É importante salientar que, seguindo a afirmação de MATUS (1993, 1996, 1997, 2000) de que planejamento é o cálculo interativo que precede e preside a ação, o planejamento ao qual este trabalho se refere compreende desde a elaboração do plano até a conclusão de sua execução. Inclui, portanto, todo o processo de tomada de decisão, da mais geral e estratégica à mais operacional e cotidiana. Isto implica, em última análise, em uma mudança cultural profunda na abordagem deste processo. Pela abrangência que uma proposta como essa pode e deve ter, é possível entendê-la como um método de gestão, cujas principais premissas são: planejamento, para ligar conhecimento e ação, e participação, para aumentar o conhecimento e melhorar a ação. Portanto, pretendo aqui mostrar, com base no referencial teórico adotado, que esta abordagem é potencialmente alavancadora de processos de aprendizado generativos, e assim justificar a opção pela adoção do planejamento participativo como método de gestão, para além da simples elaboração coletiva de um plano, com todas as dificuldades que este processo normalmente enfrenta.

É importante recuperar aqui que estamos tratando com dois níveis de instrumentos: no primeiro nível está o enfoque participativo do planejamento, que significa “realizar juntos a ligação entre conhecimento e ação”, ou seja, é um processo mais geral que se inicia com a própria decisão de adoção desta proposta e que compreende tanto a fase de elaboração quanto a execução do plano, e que tem como elemento marcante o seu caráter coletivo. É um processo que requer vários instrumentos específicos dentre os quais um método para planejar (um sistema computadorizado de registro e acompanhamento de indicadores pode ser um exemplo de outro instrumento); no segundo nível está, então, o Método ZOPP, que se refere principalmente ao conjunto de passos a serem adotados para a elaboração do plano. É, portanto, um instrumento que se subordina ao primeiro. Considerando a argumentação de ENGSTRÖM (1997), esses dois instrumentos se completam e se reforçam.

Inicialmente o exame se orienta pela proposição de FRIEDMANN (1987), exposta no segundo capítulo, quanto às diferentes correntes de pensamento em planejamento, buscando situar o planejamento participativo utilizando o Método ZOPP, nesta modalidade de aplicação que é o uso pelas equipes de governo, a uma das tradições identificadas.

Em seguida busca também traçar paralelos entre este método e o Planejamento Transformador, na medida em que este é uma proposta que visa a um re-ordenamento político e econômico no qual a sociedade civil amplia sua capacidade de intervenção em busca de uma ordem social mais justa. Some-se a isso a consideração do próprio FRIEDMANN (1987) quanto à ainda necessária participação do Estado neste processo de empoderamento das comunidades em sociedades como a brasileira. É este justamente o escopo da preocupação que orienta este trabalho: a busca por práticas inovadoras no interior da máquina administrativa pública que possam levar a que a ação estatal seja mais eficaz na sua intervenção na ordem social, visando à um desenvolvimento com igualdade e justiça social.

Em uma segunda fase, o exame se baseia no marco da Teoria da Atividade exposto no terceiro capítulo, a partir do qual podemos também dizer que o objetivo fundamental deste trabalho é o exame de um instrumento quanto à sua capacidade para promover o aprendizado expansivo das equipes de governo. Tem fundamento aí a proposição de que o desenvolvimento deliberado de uma atividade, isto é, o surgimento de inovações na mesma, exige um tipo de atividade fundamental, que supere as suas contradições internas: a atividade de aprendizado, cujas principais características são os seus aspectos coletivo, deliberado e expansivo. É um tipo de atividade que tem como objeto produzir formas socialmente novas de outras atividades e que requer um sujeito coletivo e altamente reflexivo quanto às possibilidades da atividade central.

Iniciando, então, a primeira fase do exame proposto, é possível observar que as etapas do Método ZOPP se identificam com as etapas descritas na definição pragmática de planejamento de FRIEDMANN (1987), conforme a comparação entre as colunas do Quadro 9:

Definição pragmática de planejamento	Etapa do Método ZOPP	Comentários
Definir o problema a ser tratado de forma que o torne acessível à intervenção de ações ou políticas.	Análise do Problema	No ZOPP, a interpretação de “tornar o problema acessível à intervenção” consiste na identificação das causas e conseqüências do mesmo.
Modelar e analisar a situação com o propósito de intervenção através de instrumentos de política específicos, inovações institucionais, ou métodos de mobilização social.	Análise de objetivos de alternativas	O ZOPP parte de uma visão de toda a situação já resolvida (objetivos) para definir as possibilidades de intervenção (alternativas)
Projetar uma ou mais soluções potenciais na forma de políticas, planos de ação substancial, inovação institucional, e assim por diante. Estas soluções são tipicamente expressas em termos de: Futuridade, Espaço, Necessidade de recursos, Procedimentos de implantação, Procedimentos para feedback e avaliação.	Análise de alternativas Elaboração da Matriz de Planejamento do Projeto - MPP	A MPP condensa os principais elementos que definem a alternativa já selecionada, as soluções potenciais são alvo das discussões na análise de alternativas.
Executar uma avaliação detalhada das alternativas de solução propostas em termos de exequibilidade técnica, efetividade de custo, efeitos prováveis sobre grupos populacionais, aceitabilidade política, e assim por diante.	Análise de Alternativas Análise de Pressupostos Análise de Envolvimento – 2ª parte Análise de Riscos	A avaliação das alternativas é feita anteriormente, em função dos objetivos a serem alcançados, o que cruza os aspectos de exequibilidade, efetividade de custos, etc com a compreensão do grupo acerca do impacto daquele objetivo sobre a situação problemática, embora as primeiras informações ainda estejam um tanto imprecisas naquele momento. As análises de pressupostos, envolvimento e de riscos já são feitas com base na MPP e, portanto, com um grau de definição maior acerca da solução proposta.
5. Decisão baseada na informação proporcionada pelos passos precedentes;	MPP Plano Operacional	Tanto a MPP quanto o seu desdobramento configuram essa decisão.
6. Implementação desta decisão mediante instituições apropriadas;	Plano Operacional – execução	Execução do projeto
7. Retorno dos resultados reais do programa e sua avaliação à luz da nova situação de decisão	Monitoramento e avaliação dos indicadores	Os indicadores são os parâmetros para esta etapa.

Quadro 9: Comparação definição pragmática de planejamento e etapas do Método ZOPP

É importante ressaltar que a inclusão de uma análise dos envolvidos e da abordagem sistêmica na análise de problemas e objetivos, propostas pelo ZOPP, podem ser considerados avanços no sentido de um método de planejamento que considera a pluralidade, a interatividade e a complexidade do jogo social, como recomenda MATUS (1993, 1996, 1997, 2000), ainda que de forma rudimentar.

Em seguida, levando-se em consideração não só a seqüência de passos propostas pelo método, mas também as demais recomendações quanto a quem deve participar da

elaboração do plano, a adoção de técnicas que facilitem a participação dos envolvidos com a situação a ser modificada (moderação, visualização) fica bastante nítida a semelhança com o Planejamento Transformador de FRIEDMANN (1987). As duas propostas partem de uma concepção de que o ato de planejar deve ser tarefa daqueles que serão posteriormente também responsáveis pela atuação, em consonância com a idéia de que teoria e prática andam juntas e de que todos os envolvidos na situação em escrutínio têm algum conhecimento sobre o próprio assunto que pode se somar aos demais conhecimentos de forma mutuamente enriquecedora. Pode-se então concluir, por analogia com o Planejamento Transformador, que o Método ZOPP se filia à tradição do Aprendizado Social.

Entretanto, é importante ressaltar uma diferença significativa no que se refere ao papel do moderador no processo de planejamento. Na proposta de FRIEDMANN (1987) este profissional deve ser alguém profundamente envolvido com a área temática específica na qual pretende atuar o grupo social ao qual ele deve dar suporte. Ele deve ser um militante e, ao mesmo tempo, deve dominar a forma de aplicação do método, cabendo-lhe, portanto, não só orientar o grupo nos passos necessários para a construção do projeto de intervenção, como também opinar quanto ao conteúdo deste projeto. Essa não é a recomendação encontrada nas diferentes fontes que tratam de planejamento participativo usando o método ZOPP, nas quais o papel do moderador é identificado como o de facilitador do processo de discussão do grupo, não lhe cabendo participar ativamente deste. Em função desta recomendação, tem-se o reforço da noção de que planejamento e ação devem ser realizados pelas mesmas pessoas, ainda que em momentos diferentes. Reforça-se ainda o princípio do aprendizado pela experiência que é característica da proposta participativa. Assim, a atuação do moderador, pelo que é recomendado nos manuais do Método ZOPP, está muito mais próxima do papel de um educador do que daquele de um planejador tradicional que monopoliza o conhecimento técnico-científico. Essa diferença, a meu ver, confirma a filiação do método à tradição do Aprendizado Social.

Resta ainda analisar o potencial que o planejamento participativo usando o método ZOPP tem para promover esse aprendizado e para isto é preciso fazer sua verificação frente aos instrumentos propostos por ENGESTRÖM (1997).

Primeiramente, no que diz respeito à elaboração do plano, o exame se concentra no método ZOPP, sendo possível identificar que este método indica como etapas para a construção do plano a explicação da realidade, tanto na sua forma observada – análise do problema – quanto na forma desejada – análise de objetivos, e usa para isso a construção coletiva de modelos. Esses modelos, que representam relações de causa e efeito, possibilitam ao grupo uma visão sistêmica do problema a ser enfrentado, ajudando a aprofundar o conhecimento que o grupo tem a respeito da situação sobre a qual deseja intervir.

A construção do modelo se dá partindo-se de um problema e buscando-se compreender as conexões entre este, suas causas e seus efeitos, através de debate organizado no qual todos os envolvidos têm a oportunidade de expor suas visões. Essas são características muito próximas das descritas por ENGESTRÖM (1997) para os modelos do tipo célula germinal, que ele considera o mais adequado para promover o aprendizado expansivo, o que fundamenta uma avaliação de que o método ZOPP se enquadra como instrumento para este tipo de aprendizado, garantindo-se a heteroglossia pela participação do envolvidas em sua construção.

A heteroglossia é o que permite que todos possam pensar a atividade na qual estão inseridos e, assim, tomarem consciência da mesma em sua completude, apreendendo as interconexões que dão sentido às ações e se apropriando do motivo da atividade. Além disso, o debate moderado conduz o grupo no sentido de explicitar e negociar suas diferentes visões acerca da situação, não só aprendendo uns com os outros como também gerando uma visão compartilhada, fruto do consenso pactuado na construção dos modelos, que tende a dar maior unidade na atuação dos participantes. Tanto essa interação entre os participantes quanto o papel do moderador, presente neste momento de construção dos modelos, remetem à noção de aprendizado expansivo visto como uma viagem através da zona de desenvolvimento proximal, na medida em que se

articulam criando as condições para que o grupo faça sua própria trajetória rumo a uma forma mais desenvolvida da atividade na qual estão inseridos.

Do ponto de vista mais amplo, da adoção da proposta de planejamento participativo, o exame deve ser feito frente ao ciclo de pesquisa de desenvolvimento, esquematicamente apresentado na figura 24, entendendo essa pesquisa como uma intervenção que pretende dar suporte aos membros de uma atividade em sua viagem através da zona de desenvolvimento proximal coletiva. O autor não deixa claro como se inicia esse processo, que naturalmente exige que pelo menos um dos participantes da atividade que tenha poder para isso tome a decisão quanto à busca do suporte dos pesquisadores.

Fase 1:

Ciclo de pesquisa do desenvolvimento	Processo de implantação do planejamento participativo com o Método ZOPP
Fenomenologia, delineamento	Decisão, por parte do dirigente, pela adoção do planejamento participativo. Preparação do seminário de planejamento

A fase inicial conforme descrita pelo autor trata da “ambientação” do(s) pesquisador(es). No caso do planejamento participativo com ZOPP, esta é uma fase em que ocorrem reuniões entre o demandante (o dirigente ou a equipe dirigente do órgão de governo, que tomou a decisão de adotar o enfoque participativo) com o(a) consultor(a)/moderador(a) do processo, para delinear que problema será alvo do planejamento, considerando que não faz parte da recomendação quanto à atuação do mesmo que ele ou ela conheça a fundo o objeto da atividade desempenhada pelo órgão. Em função desta característica, parte do que está previsto nesta fase na pesquisa expansiva se dá, no caso do Método ZOPP, na fase posterior, ou seja, durante o seminário de planejamento.

Com relação a esta fase inicial de contato com o(s) demandante(s), pude observar em muitas ocasiões, senão na maioria delas, que não há, a princípio, muita compreensão por parte de quem demanda quanto às implicações decorrentes da adoção do enfoque participativo. Em geral, a compreensão é de que reunir várias pessoas para pensar uma proposta de atuação é melhor do que fazê-lo solitariamente, o que de fato não é

totalmente incorreto. Entretanto, em função disto, em muitos casos são convidadas a participar do seminário pessoas que posteriormente não estarão diretamente envolvidas com a execução do plano o que remete à mesma argumentação que não recomenda a intervenção do moderador no conteúdo. Na medida em que este não é um sujeito da atividade em discussão, suas eventuais contribuições não estão fundamentadas na prática da atividade, o que contraria a idéia inicial de que a construção deve se dar a partir dos conhecimentos que cada participante traz consigo de suas experiências vividas. Portanto, as contribuições de pessoas não envolvidas na situação em discussão, se não forem consideradas apenas como palpites, contrariam o pressuposto da não separação entre pensadores e executores que embasa esta proposta.

Uma outra consequência do desconhecimento das implicações do enfoque participativo se revela na compreensão, por parte dos demandantes, de que a condução da execução do plano, após o seminário, possa seguir o mesmo modelo anterior de decisão centralizada. A iniciativa de convocar toda a equipe a ajudar na elaboração do plano em geral cria uma expectativa de que a gestão do plano vá seguir o mesmo modelo de tomada de decisão descentralizada. Retomar o modelo não-participativo leva quase sempre a um nível de frustração dos participantes que se mostra muito maior do que se não tivesse havido nenhuma iniciativa de mudança, em função das expectativas que gera.

Fase 2:

Ciclo de pesquisa do desenvolvimento	Processo de implantação do planejamento participativo
Análise da atividade: - histórico-objetiva - histórico-teórica - real-empírica	Seminário de planejamento com a participação de todos os envolvidos (problemas, objetivos, alternativas)

Mais uma vez aqui a direção dada pelo autor aponta para um trabalho que sistematiza informações obtidas com os participantes da atividade, mas o foco ainda está em grande medida no pesquisador. Ao que parece, é ele quem elabora as análises recomendadas. Serão, portanto, análises nas quais permanece a idéia do pesquisador como observador. Além disso, não evidenciam o caráter coletivo do processo expansivo.

No ZOPP, esta fase dá maior destaque à bagagem de experiência adquirida pelo grupo ao realizar a atividade. Ela inclui a modelagem da realidade problemática, dos objetivos e dos possíveis cursos de ação, através do debate entre os participantes orientado pelo(a) moderador(a). É um momento importante no qual emergem as diferentes visões acerca do objeto, dos instrumentos e demais elementos da atividade. Os participantes são instados a adotar uma postura reflexiva em relação à atividade como um todo e desta forma vão se tornando explícitas as contradições. Busca-se negociar um consenso quanto à descrição da realidade problemática, da situação a ser alcançada e as estratégias para se sair de uma e chegar à outra. Em alguns casos, é possível solicitar o apoio de algum especialista que possa fornecer informações mais específicas sobre determinado assunto que o grupo tenha sentido necessidade ou achado conveniente.

Este é um momento que, embora de duração relativamente curta em relação ao processo todo, pode lançar muitas das bases necessárias ao bom encaminhamento da gestão do plano. É este o motivo que justifica a insistência na busca do consenso, que muitas vezes pode levar um tempo avaliado pelos participantes como excessivamente longo. Não insistir na explicitação dos eventuais conflitos, no entanto, pode significar uma falsa negociação de visões que, futuramente, irá comprometer as mudanças que o grupo deseja alcançar.

Na proposta do ZOPP, privilegia-se a construção coletiva. As avaliações de muitos participantes, ao final de um seminário deste tipo, referem-se ao quanto aprenderam sobre seus trabalhos. Muitas falam também da importância de terem entrado em contato com as visões dos demais.

Fase 3:

Ciclo de pesquisa do desenvolvimento	Processo de implantação do planejamento participativo
Formação de novos instrumentos	Seminário de planejamento (plano de ação)

ENGESTRÖM (1997) prevê para esta fase que os sujeitos da atividade encontrem novos instrumentos que sejam compatíveis com a atividade que eles estão tentando fazer surgir. Ele sustenta ainda que é possível que haja uma grande dose de imposição inicial destes instrumentos por parte do(s) pesquisador(es) mas que ao longo

do processo de internalização dos mesmos deverão também ocorrer modificações aportadas pela prática dos sujeitos.

Do ponto de vista do ZOPP, não há uma explicitação quanto aos trampolins. Quanto ao modelo geral da nova atividade, ele se configura na combinação da árvore de objetivos/alternativas com os resultados e ações da MPP. Durante o seminário são definidas as linhas gerais que serão mais tarde aperfeiçoadas não só no momento do detalhamento operacional das ações mas sobretudo nas avaliações periódicas que devem absorver as modificações que a prática apontar como necessárias.

Ao final do seminário é necessário extrair do grupo a definição dos principais elementos que, juntamente com os indicadores já definidos antes, buscam garantir o enfoque participativo também na execução do planejamento: 1) identificar responsáveis para cada atividade do plano, assim como os prazos para conclusão; 2) identificar a pessoa responsável pela gestão do plano; e 3) identificar os procedimentos para avaliação periódica do plano. Esses são os principais elementos da gestão do plano. Juntamente com as ações propriamente ditas criam uma lógica de atuação/prestação de contas paralela à estrutura hierárquica que em geral está em funcionamento no órgão. Entretanto, as ações constantes do plano não refletem e nem devem refletir o todo das ações realizadas cotidianamente pelos sujeitos da atividade mas somente aquelas que foram identificadas como relevantes para provocar a mudança desejada. A idéia é que a lógica focada nos objetivos e pouco centralizada da gestão do plano vá aos poucos influenciando a forma de agir mais geral. Assim, essa maneira de conduzir a gestão parece apontar para uma analogia com o que ENGSTRÖM (1997) identifica como micromundo.

Fase 4:

Ciclo de pesquisa do desenvolvimento	Processo de implantação do planejamento participativo
Aplicação	Implantação e gestão do plano

Segundo o autor esta é uma fase difícil tanto por sua longa duração quanto pelo desafio de se manter aberta para o surgimento de inovações nos instrumentos preliminarmente introduzidos, que deverão ser incorporadas.

No planejamento participativo o passar do tempo também impõe o desafio de prosseguir e aprofundar as mudanças iniciadas. O desdobramento do enfoque participativo para todos os níveis do órgão irá demandar ou sugerir novos instrumentos, adequados às situações específicas. Além disso, haverá muito provavelmente uma forte pressão dos acontecimentos diante da qual muitos tendem a abandonar a forma planejada de atuar. A atitude do dirigente ou equipe dirigente em relação a isso tem se mostrado relevante nos casos que pude observar.

Fase 5:

Ciclo de pesquisa do desenvolvimento	Processo de implantação do planejamento participativo
Relatório e Avaliação	Monitoramento e Avaliação periódicos do plano

Embora registrada na figura que descreve o ciclo da pesquisa do desenvolvimento, a Avaliação não é detalhada por ENGSTRÖM (1997) no texto subsequente. Ele fala somente do método de registro. Portanto, o exame aqui realizado fica prejudicado restrito ao que pode ser subentendido desse ponto.

No que diz respeito ao registro, não há nenhuma definição metodológica sobre como realizar o registro do processo como um todo, apenas no que diz respeito ao seminário de planejamento. Isso certamente se relaciona com as diferentes abordagens entre a proposta de ENGSTRÖM (1997), que é orientada para a pesquisa acadêmica, e a do planejamento participativo, uma iniciativa dos gestores para os próprios gestores, que conta com apoio externo apenas como suporte.

Quanto à avaliação, ela é um elemento imprescindível do processo sobretudo no que diz respeito ao retorno de informações aos sujeitos que impulsionam o processo de aprendizado. Os elementos fundamentais, neste caso, são os indicadores e uma rotina de monitoramento constante dos mesmos.

Assim, a partir das analogias feitas entre as fases dos dois processos, pode-se perceber uma grande semelhança que aponta para a confirmação da hipótese de que o planejamento participativo usando o Método ZOPP possa ser usado como instrumento para o aprendizado expansivo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Chego ao final deste trabalho tendo como resultado o exame do planejamento participativo utilizando o Método ZOPP como um instrumento de aprendizado coletivo para grupos de pessoas envolvidas na atividade de administração pública, cuja aplicação pode levar a um desenvolvimento da capacidade de governo destes grupos.

O caminho teórico percorrido se inicia, no primeiro capítulo, com as proposições de DROR (1999) e MATUS (1963, 1997, 1999, 2000), que permitiram chegar a uma avaliação da importância que pode ter a capacidade de governo das equipes que operam a máquina pública para a qualidade das políticas executadas. Sobretudo na visão de MATUS (1963, 1997, 1999, 2000), cuja discussão sobre as deficiências dos governos na América Latina indica ser necessário um esforço de qualificação em técnicas de governo das equipes dirigentes que permitam elevar essa capacidade. É ainda deste autor a proposição de que o planejamento pode ser a principal ferramenta para esta elevação, desde que seja um tipo de planejamento adequado à área pública, que considere a pluralidade, a interatividade e a complexidade do jogo social.

A partir desta indicação do planejamento como instrumento para a elevação da capacidade de governo, o segundo capítulo volta-se, na primeira parte, para a compreensão do que vem a ser planejamento e das principais correntes de pensamento a este respeito. Para esse intento foi significativa a contribuição das proposições de John FRIEDMANN (1987), ao identificar o planejamento como forma de ligar o conhecimento técnico e científico à ação e propor que o pensamento teórico sobre este tema se organize em torno da forma como se dá essa ligação. Desta reflexão surge a consideração feita pelo autor quanto à prevalência das tradições da Mobilização Social e do Aprendizado Social para o momento presente, sendo esta última uma corrente que vê no planejamento um modo de levar grupos organizados de pessoas a aumentarem sua

capacidade de intervir na ordem política e social. Finalmente, na terceira parte deste mesmo capítulo, os fundamentos do planejamento participativo e do Método ZOPP são apresentados, a fim de serem posteriormente examinados quanto ao seu potencial para promover o aprendizado social.

Antes, porém, o terceiro capítulo é inteiramente dedicado à exposição do paradigma que sustenta o exame a ser realizado: a Teoria da Atividade é o marco teórico utilizado para fundamentar o tipo de aprendizado que pode levar grupos de pessoas envolvidas em uma atividade a expandir essa atividade, ou seja, a desenvolvê-la no sentido de uma forma socialmente nova na qual foram superadas as contradições internas da forma anterior. O aprendizado expansivo, que é necessariamente coletivo e deliberado, exige uma instrumentalidade específica, que favoreça a reflexão e a compreensão, por parte do envolvidos, da atividade em sua totalidade. ENGSTRÖM (1997), autor desta proposta, sugere ainda a intervenção de pesquisadores que possam auxiliar essas pessoas na dura caminhada através da zona de desenvolvimento proximal, a difícil transição própria do aprendizado expansivo.

Finalmente, no quarto capítulo, procede-se à comparação dos fundamentos do planejamento participativo e do Método ZOPP em três etapas: na primeira, as diretrizes quanto aos procedimentos de planejamento são confrontadas com a seqüência de procedimentos do Método ZOPP, o que leva à constatação de que esse método efetivamente converge para o que se entende como planejar, indo um pouco mais além ao trazer características que o habilitam, segundo as recomendações de MATUS (1963, 1997, 1999, 2000), a ser utilizado na área pública; na segunda parte, a analogia feita com o Planejamento Transformador proposto por FRIEDMANN (1987) permite situar o planejamento participativo com Método ZOPP na tradição do Aprendizado Social, na medida em que aquele confere relevância à unidade entre teoria e prática e propõe técnicas para sua concretização.

Na terceira e última parte do quarto capítulo, também a mais complexa, é feita a comparação de todo o processo de planejamento participativo, desde a decisão por sua adoção até à gestão do plano, incluindo o Método ZOPP como instrumento secundário

deste processo, frente às etapas do ciclo de transição expansiva proposto por ENGSTRÖM (1997), o que permitiu identificar muitas semelhanças entre as duas propostas. Assim, em função destas semelhanças, é possível afirmar, do ponto de vista teórico, que o planejamento participativo utilizando o Método ZOPP pode ser um instrumento eficaz para o processo de aprendizado de equipes de governo.

Conclui-se, assim, este trabalho ao ser atingido o objetivo inicialmente proposto. A difícil tarefa de identificar e propor alternativas adequadas à área pública que possam dar conta do desafio de elevar a capacidade de governo das equipes que aí atuam, no entanto, não se esgota com ele. De fato, ela mal se inicia. Neste sentido, acredito que o prosseguimento deste trabalho possa tomar duas direções: por um lado, a busca por comprovação empírica das observações teóricas apresentadas aqui poderia trazer ainda mais compreensão acerca destes instrumentos, e, por outro lado, o desenho de um modelo de gestão participativa mais detalhado do que este apenas delineado neste trabalho, poderia servir de orientação aos que têm a grande responsabilidade de fazer o governo.

Referências Bibliográficas

- ALLMENDINGER, Philip. *Towards a post-positivist typology in planning theory. Planning Theory*. Março 2002; 1:77-79
- BANNON, Liam. *Activity Theory*. Disponível (em março de 2004) em <http://www-sv.cict.fr/cotcos/pjs/TheoreticalApproaches/Activity/ActivitypaperBannon.htm>, 1997
- BIRD – International Bank for Reconstruction and Development and the World Bank. *The State in a Changing World: World Development Report 1997*. New York: Oxford University.
- BOLAY, F.W.. *Guia para aplicação: planejamento de projeto orientado por objetivos-método zopp*, Tradução de Markus Brose, Recife/PE: GTZ - Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, 1993
- BRAVERMAN, Harry. *Trabalho e capital monopolista: a degradação do trabalho no século XX*. Tradução de Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.
- BRESSER PEREIRA, Luiz C. Bom estado e bom governo. In: DROR, Yehezkel. *A capacidade para governar*. Tradução de Carolina Andrade. São Paulo: FUNDAP, 1999. Introdução.
- BROSE, Markus. Gerenciamento participativo e o Método ZOPP da GTZ. In: KLAUSMEYER, RAMALHO (Org.). *Introdução a metodologias participativas: um guia prático*. Recife: SACTES-DED, 1985.
- _____. (Tradução e adaptação). *Introdução à Moderação e ao Método ZOPP*. Recife: s.ed., (1993).
- _____. *Introdução à moderação e ao método zopp*. Recife: GTZ, 1993.
- CARAZZATO, Josefina. *Planejamento público: a contribuição teórico-metodológica de Carlos Matus*. Dissertação (Mestrado em Educação) FE/UNICAMP. Campinas-SP, 2000.

- CHAIKLIN, Seth, HEDEGAARD, Mariane, JENSEN, Uffe J. *Activity theory and social practice: cultural-historical approaches*. Oxford: Aarhus University Press, 1999
- DROR, Yehezkel. *A capacidade para governar*. Tradução de Carolina Andrade. São Paulo: FUNDAP, 1999.
- DRUCKER, Peter F. *Administrando em tempos de grandes mudanças*. Tradução de Nivaldo Montigelli Jr. 3ª ed, São Paulo: Pioneira, 1996.
- ENGESTRÖM, Yrjö. *Learning by expanding: an activity-theoretical approach to developmental research*. Disponível em <http://communication.ucsd.edu/CHC/MCA/Paper/ngestrom/expanding/toc.htm>, 1997
- _____, MIDDLETON, David. (org.) *Cognition and communication at work*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- FALUDI, Andreas. *Planning theory*. Oxford: Pergamon, 1976.
- FRIEDMANN, John R. P. *Introdução ao planejamento democrático*. Tradução Armando Mendes. Rio de Janeiro: FGV, 1959. (Título original: *The nature and practice of democratic planning: an introduction*).
- _____. *Planning in the public domain: from knowledge to action*. Princeton: Princeton University Press, 1987.
- _____. *Empowerment: the politics of alternative development*. Cambridge, MA: Blackwell, 1992.
- GIDDENS, Anthony. *Para além da esquerda e a direita: o futuro da política*. Tradução de Álvaro Hattner. São Paulo: Editora da UNESP, 1996.
- GTZ – Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit. *ZOPP planejamento de projetos orientado por objetivos: um guia de orientação para o planejamento de projetos novos e em andamento*. 1998.
- HUERTAS, Franco. *O método PES : entrevista com Matus*. Tradução Giselda Barroso Sauveur. São Paulo: FUNDAP, 1996.

LEONTIEV, Alexei. *Activity, Consciousness, and Personality*. Disponível (em dezembro2005) em <http://www.marxists.org/archive/leontev/works/1978/index.htm>, 1978.

MATUS, Carlos. *Política, planejamento & governo*. Brasília, DF : IPEA, 1993. Tomos I e II.

_____. *Adeus, senhor presidente : governantes governados*. Tradução de Luís Felipe R. del Riego. São Paulo : Fundap, 1996.

_____. *Roteiro de análise teórica*. [Brasília] : Altadir, 1997. (Mimeogr.)

_____. *O líder sem estado maior*. Tradução de Giselda Barroso G. A. Sauveur. São Paulo: FUNDAP, 2000.

VIGOTSKI, Lev S. *A formação social da mente: o desenvolvimento dos processos psicológicos superiores*. Organizadores: Michael Cole et all. Tradução de José Cippola Neto, Luís Silveira Menna Barreto e Solange Castro Afeche. 6ª ed, São Paulo: Martins Fontes, 1998.

_____. *Pensamento e linguagem*. – Tradução de Jefferson Luiz Camargo. 4a. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003

ZEURI, Mauro. *Análise crítica do ZOPP: Planejamento de Projeto Orientado por Objetivo enquanto método de planejamento e gestão compartilhada*. Dissertação (Mestrado em.Educação) FE/UNICAMP. Campinas-SP, 2002.