



Gestão da Comunicação

Projetos de intervenção



Planejamento de Projetos de Gestão Comunicativa

ISMAR DE OLIVEIRA SOARES*

O presente texto pretende ser uma sistematização de conceitos e referências metodológicas a serviço da formação do gestor de processos comunicacionais, enquanto planejador e avaliador de planos, programas e projetos na área da Comunicação.

Natureza política do planejamento

Comunicação como objeto do planejamento, perspectiva histórica

O planejamento e a avaliação de projetos na área da Comunicação tornaram-se uma prática comum nos anos 1970 e 1980, no contexto do que ficou conhecido, na América Latina, como comunicação para o desenvolvimento. O tema do desenvolvimento surgiu como uma preocupação importante, em todo o mundo, logo após a Segunda Grande Guerra, não apenas diante da premência de se reconstruir a Europa (com a ajuda dos países do Terceiro Mundo, fornecedores de alimentos e de matérias-primas a preços aviltados), mas também da necessidade de justificar o próprio envolvimento dos aliados no conflito: a ideologia segundo a qual a paz seria fruto da segurança que

* Professor do Núcleo de Planejamento e Avaliação do Curso de Gestão da Comunicação da ECA/USP. Coordenador do Núcleo de Comunicação e Educação. Vice-presidente do Comitê Gestor da Lei Educom, no Município de São Paulo. Membro do International Institute of Journalism and Communication (IJC), de Genebra, Suíça. Membro do Pontifício Conselho para a Comunicação Social do Vaticano.

uma economia forte daria a todos os países e a todos os homens. Para tanto, haveria que “planejar”, e organismos internacionais – tais como a Unesco, o FMI, o Bird, a FAO, a OMS, a OIT e a Cepal¹ – estariam disponíveis para assessorar e ajudar os países e os grupos nacionais na superação de seus problemas.

Como era de esperar, a recuperação veio rápido para as nações do Primeiro Mundo, enquanto a América Latina, a África e a Ásia continuaram amargando as mesmas dificuldades, agora agravadas pelas concessões que foram obrigadas a fazer para a recuperação da Europa. Nesse sentido, a partir dos anos 1950, assistiu-se, por um lado, a um clamor generalizado de governos e instituições dos países pobres, especialmente da África, por auxílio em campos específicos de sua economia, e, por outro, a uma busca autônoma por caminhos próprios de desenvolvimento, como ocorreu na América Latina, com seus programas de planejamento industrial.

As políticas de planejamento econômico conduzidas por governos com o apoio da burguesia industrial passaram, contudo, a ser criticadas tanto pela direita liberal, por fomentar excessiva intervenção do Estado nos destinos da economia, quanto pela esquerda, por produzir dependências e polarizações no interior dos países. Já a partir dos anos 1970, a tendência hegemônica passou a ser a neoliberal, depois da derrota pelas armas das poucas tentativas de surgimento de regimes políticos defensores de planejamentos centralizados.²

¹ Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco); Fundo Monetário Internacional (FMI); Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (Bird); Organização das Nações Unidas para a Agricultura e o Desenvolvimento (FAO); Organização Mundial da Saúde (OMS); Organização Internacional do Trabalho (OIT); Comissão Econômica para a América Latina (Cepal).

² Casos exemplares foram os da revolução de Perón, na Argentina, de Velasco, no Peru, e de Allende, no Chile. No Brasil, a quartelada de 1964 justificou-se como autodefesa contra um possível centralismo econômico decorrente das “reformas de base” propostas por João Goulart (“Nós os almoçamos antes que nos jantassem”,

Nos anos 1990, sob pressão da sociedade civil, ganhou força e legitimidade um discurso em favor da preservação do planeta, agora afetado pela sofreguidão com que seus recursos naturais estavam sendo esgotados e pela maneira inconsequente com que a biosfera vinha sendo desequilibrada e destruída. Falava-se, então, em planejamento para uma "economia sustentável", advogando-se, para tanto, a associação entre o Estado, o mercado e a sociedade civil em favor do desenvolvimento.

Caminhou nessa linha – ganhando ainda maior legitimidade nos dias atuais – o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), para o qual uma "economia sustentável" é o que assegura a satisfação das necessidades do presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações de satisfazer a suas próprias carências e necessidades. Para o PNUD, o desenvolvimento é um processo destinado a ampliar a gama de opções das pessoas, oferecendo-lhes maiores oportunidades de educação, atenção médica, salário e emprego. Nesse sentido, o conceito de desenvolvimento não mais é concebido como algo inerente apenas à esfera das macropolíticas, mas atinge também o microcosmos dos grupos humanos, levando as pessoas a contar com vida longa e saudável, aquisição de conhecimentos e habilidades e acesso aos recursos necessários para usufruir de uma vida decente.³

O campo da Comunicação não se manteve alheio aos debates em torno da democratização das oportunidades. A própria Unesco animou as discussões ao propiciar a realização de estudos e encontros internacionais que ajudaram a configurar as propostas

afirmou o coronel Jarbas Passarinho, justificando o golpe de 31 de março). Por mais de duas décadas, os militares nacionalistas seguiram reafirmando a política da intervenção do Estado por meio de grandes obras no setor energético e das telecomunicações, objetivando favorecer as empresas privadas que lhes garantiam fidelidade político-ideológica. Com a "redemocratização", passou-se à abertura do mercado e às privatizações, assumidas como consequência natural da modernização do Estado.

CASTENEDA, Armas. *Imaginándonos el futuro; la comunicación como estrategia para el desarrollo*. Lima: Centro de Educación y Comunicación, 1995. pp. 6-7.

de uma “nova ordem mundial” da informação e da comunicação, conhecida sob a sigla Nomic. Um dos objetivos da mobilização era facilitar o diálogo entre as nações e ajudar a esclarecer o papel que poderiam desempenhar os meios de informação na implementação dos planos nacionais de desenvolvimento.⁴

Enquanto projeto político-cultural sustentado por Estados nacionais, a Nomic fracassou. Na verdade, a adesão dos Estados-membros da Unesco foi mais retórica que prática. Por outro lado, países ricos – como os Estados Unidos, a Inglaterra, o Japão e a Holanda – viram nas propostas um risco a suas práticas de difusão e comercialização de bens culturais, fato que os levou a retirar seu apoio financeiro à Unesco. Não restam dúvidas, contudo, de que os princípios relativos a uma ordem mais democrática e participativa no planejamento da comunicação em projetos de desenvolvimento acabaram gerando uma onda de práticas alternativas conduzidas por organizações não governamentais, especialmente na América Latina.

Ao longo dos anos 1970 e 1980, numerosos grupos do denominado “movimento popular”, e instituições sem fins de lucro, conhecidas como Organizações Não Governamentais (ONGs),⁵ passaram a incorporar a comunicação como componente essencial de seus projetos e programas. O fato propiciou a emergência de uma teia constituída por micromeios que garantiam a circulação de informações, mesmo nos momentos mais agudos da repressão ou nos instantes em que os veículos massivos, comprometidos com outros princípios ideológicos, deixavam de informar sobre temas de interesse desses grupos. Assim, combateu-se a repressão, promoveu-se o ideário ecológico e garantiu-se o reconhecimento

⁴ MACBRIDE, Sean et al. *Un solo mundo: vocês múltiples*. México: Fondo de Cultura, 1987. p. 62.

⁵ Nos anos 1990, as ONGs já haviam obtido reconhecimento público, constituindo verdadeiro fenômeno social (TENÓRIO, Fernando. Gestão social: uma perspectiva conceitual. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 32 [5], pp. 7-23, set./out. 1998).

de um papel mais preponderante para a mulher na sociedade. O trabalho dos planejadores desse período foi facilitado pelo esforço de sistematização assumido pelo Centro Internacional de Estudos Superiores de Comunicación para América Latina (Ciespal), com sede em Quito, Equador, mediante seminários e publicações em torno do tema, como os textos do argentino Daniel Prieto Castillo, do brasileiro Luiz Gonzaga Mota e do chileno Eduardo Contreras.⁶

Algumas das causas patrocinadas pelo denominado movimento popular, e que encontraram resistência por parte das instituições públicas nos anos 1970 e 1980, passaram a ser paulatinamente reconhecidas e legitimadas, nos anos 1990, como, de um lado, o “movimento ecológico” (tema da Conferência Rio/92, com a presença de chefes de Estado de 180 países) e, de outro, a conversão da análise crítica da mídia em programa educativo (projetos de “educação para a comunicação”, voltados para a mobilização das audiências e sua confrontação com o sistema de meios de comunicação), objeto oficialmente incorporado aos parâmetros curriculares de boa parte dos países da Ásia, Europa, América Latina e América do Norte, incluindo Canadá e Estados Unidos, sob o conceito de *media education* ou de *media literacy*.⁷

Ao longo dos últimos 25 anos, o tema do planejamento de propostas mais democráticas e participativas de comunicação vem sendo rotineiramente assumido pelos planejadores de ações, visando à intervenção na realidade social tanto em nível macrosocial – como o das políticas nacionais de comunicação – quanto em níveis microsociais, especialmente no que se refere às estratégias de ação das ONGs ou das comunidades locais.

⁶ Ver: CASTILLO, Daniel Prieto. *Diagnóstico de comunicación*. Quito: Ciespal, 1985; MOTA, Luiz Gonzaga. *Planificación de la comunicación en proyectos participativos*. Quito: Ciespal, 1985, e CONTRERAS, Eduardo. *Evaluación de proyectos de comunicación*. Quito: Ciespal, 1985.
⁷ SOARES, Ismar de Oliveira. Educomunicação: comunicação y tecnologías de la información en la reforma de la enseñanza americana. *Diálogos de la Comunicación*, Lima: Felafacs, n. 59/60, pp. 137-152, out. 2000.

A título de exemplo, vimos nascer, no Brasil, no início dos anos 1980, o Fórum por Políticas Democráticas de Comunicação, liderado pela Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), que alcançou interferir nas negociações em torno da lei de TV por Cabo, obtendo espaço para emissoras comunitárias e educativas em todas as concessões de TV por cabo instaladas em cada município brasileiro). Em outro contexto, ganhou relevância, no final dos anos 1990, a proposta de concepção de um “Sistema Nacional de Comunicação Descentralizada”, proposto pelo Ministério do Desenvolvimento Humano da Bolívia, destinada a favorecer a circulação de informações no interior dos municípios e entre estes, especialmente no que fosse relacionado aos programas destinados a favorecer a promoção humana e o desenvolvimento dos direitos dos cidadãos.⁸

O tema ganhou a universidade, tomando a comunicação como uma “mediação cultural” e o profissional do campo, como um analista ou um gestor de processos comunicacionais.⁹ A proposta entendia o conceito “gestão” como designativo de um

⁸ SECRETARIA NACIONAL de Participación Popular. Ministerio de Desarrollo Humano. *Comunicación sin centro, senas y sueños para descentralizar la comunicación y democratizarla*. La Paz, 1997.

⁹ Em 1990, um grupo de organizações não governamentais e de instituições de ensino superior da Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia e México, sob o impacto da necessidade de oferecer uma alternativa aos programas de pós-graduação em vigência, no campo da comunicação social, decidiu, em reuniões que se sucederam em La Paz (1990), Porto Alegre (1991) e Santa Cruz de La Sierra (1993), criar o Programa Latinoamericano de Formación Superior en Planificación y Gestión de Procesos Comunicacionales (Plangesco). Duas experiências acabaram sendo implantadas, mantendo-se vigentes até o presente momento: uma na Argentina, em nível de mestrado, criado inicialmente numa parceria entre a Universidad Nacional de la Plata e a organização não governamental La Crujía, e outra no Departamento de Comunicações e Artes da ECA/USP (Curso de Especialização *lato sensu* em Gestão da Comunicação). Em cada uma das propostas em desenvolvimento, os alunos são estimulados e preparados para planejar, executar e avaliar projetos na área da inter-relação entre Comunicação Social e Cultura, resgatando tradição consolidada, especialmente pelo trabalho das organizações não governamentais e dos trabalhadores do denominado Terceiro Setor. Uma tradição que parte do princípio defendido por Juan Bordenave, segundo o qual “planejar é, sobretudo, um ato político”. O autor deste artigo atuou na Secretaria Executiva do Plangesco entre 1993 e 1997.

processo integral de ação comunicativa que incluía diagnóstico, planejamento e avaliação.¹⁰

No mundo empresarial, papel importante passaram a exercer, nesse contexto, as denominadas organizações do terceiro setor, entendidas como agentes não econômicos e não estatais que procuram atuar, coletiva e formalmente, para o bem-estar de uma comunidade ou sociedade local, sub-regional ou regional, nacional ou internacional, através da ação coletiva formal que pressupõe a democratização de sua maneira de agir, visando à emancipação da pessoa humana enquanto sujeito social, sob o exercício da cidadania.¹¹

Na verdade, o espaço que o terceiro setor vem ocupando tem-se mostrado de tamanha relevância, que instituições de controle e fomento creditício procuram ou estimulam governos a utilizar esses agentes sociais como instrumentos de implantação, acompanhamento e avaliação de políticas públicas. Foi o que ocorreu durante a Primeira Reunião entre os Chefes de Estado e de Governo da América Latina e Caribe e da União Europeia, realizada no Rio de Janeiro, em junho de 1999. Na ocasião, entre os 69 itens adotados como resolução final, destaca-se o item 21, que afirma: “Deve-se ressaltar a importância da contribuição de novos atores, parceiros e recursos da sociedade civil com o objetivo de consolidar a democracia, o desenvolvimento social e econômico, bem como aprofundar o respeito aos direitos humanos”.¹²

Por outro lado, dados de pesquisa realizada, no final da década de 1990, pelo Centro de Estudos em Administração do terceiro setor da Universidade de São Paulo (Ceats-USP), garan-

¹⁰ A literatura sobre o tema inclui trabalhos como o de FESTA e SILVA (*Comunicação popular e alternativa no Brasil*. São Paulo: Paulus, 1986), FALKEMBACH (*Planejamento participativo e movimentos sociais*. Ijuí: Ed. Unijuí, 1987), assim como o livro de PERUZZO (*Comunicação nos movimentos populares*. Petrópolis: Vozes, 1998).

¹¹ TENÓRIO, op. cit.

¹² DECLARAÇÃO do Rio de Janeiro. *Jornal do Brasil*, 30.06.1999. Caderno 1, p. 15.

tem que 56% das empresas em operação no Brasil (entidades do denominado segundo setor) têm investido em programas e atividades de cunho social ou comunitário e na promoção de trabalhos voluntários entre seus funcionários. Tais fatos levam a crer que aumenta a sensibilidade dos agentes sociais para os problemas que anteriormente preocupavam, sobretudo, as organizações não governamentais. Para autores como Fernando Tenório, o terceiro setor já tem institucionalizado seu espaço na sociedade contemporânea, devendo, contudo, atuar sob uma epistemologia diferente daquela do mercado:

Enquanto o segundo setor atua através do enfoque monológico, estratégico, no qual suas ações são calculadas e utilitaristas, implementadas através da interação de duas ou mais pessoas na qual uma delas tem autoridade formal sobre a(s) outra(s), o terceiro setor deve atuar numa perspectiva dialógica, comunicativa, na qual suas ações devem ser implementadas por meio da intersubjetividade racional dos diferentes sujeitos sociais a partir das esferas públicas em espaços organizados da sociedade civil, a fim de fortalecer o exercício da cidadania deliberativa.¹³

Planejar, um ato político

As práticas tradicionais de planejamento são identificadas por Bordenave e Carvalho, pioneiros no tratamento do tema, no Brasil, como uma “engenharia de alienação”, o que significa dizer que, o simples fato de se armarem esquemas de planejamento sem a necessária seriedade profissional e a adequada vigilância com relação às necessidades reais de sua realização e aos fundamentos teóricos e metodológicos que os devem sustentar, pode levar ao engodo de que “basta planejar para se ter progresso”.¹⁴

Bordenave e Carvalho chamam a atenção sobre a dificuldade de conceber e desenvolver projetos pela ótica de uma gestão demo-

¹³ TENÓRIO, op. cit., p. 17.

¹⁴ BORDENAVE, Juan Díaz; CARVALHO, Horácio Martins. *Planejamento e comunicação*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. p. 137.

crática e humanizadora de processos comunicacionais, uma vez que toda tentativa nesse sentido padecerá de inúmeras distorções, destacando-se, dentre elas, a própria dificuldade conceitual de estabelecer marcos de referência para um tipo de comunicação que se distancie da perspectiva funcionalista tradicional. A fala dos autores situa-se no tempo em que o discurso sobre a comunicação alternativo-popular tinha audiência. Imagina-se que, hoje, as dificuldades sejam ainda maiores, num momento em que o pensamento neoliberal torna-se hegemônico, desqualificando todo o esforço no sentido de ver os fenômenos da comunicação para além da ótica do mercado.

Ante o exposto, torna-se necessário um permanente cuidado epistemológico e uma busca contínua de coerência na implementação de processos de planejamento da comunicação. Esse é o principal papel do gestor de processos comunicacionais.

O papel do gestor

Para melhor explicitação da natureza política do trabalho do gestor de comunicação, torna-se indispensável identificar os campos de atuação do comunicador como “planejador”. Algumas alternativas de sua atuação profissional podem ser assim enunciadas:

- a) participar de equipes profissionais de elaboração e controle de políticas nacionais (ou regionais) de comunicação;¹⁵
- b) desenvolver atividades profissionais, relacionadas com o que várias agências internacionais de desenvolvimento denominaram de “componentes de comunicação dos projetos de desenvolvimento”;

¹⁵ É o que ocorre, por exemplo, com os funcionários do Ministério do Meio Ambiente na implementação do programa dos Coletivos Educadores, mediante a difusão do conceito da Educomunicação Socioambiental.

- c) elaborar programas¹⁶ e/ou projetos¹⁷ de comunicação para o desenvolvimento;
- d) integrar equipe interprofissional para a elaboração e implantação de programas ou projetos da área da Comunicação voltados para atender a demandas específicas de promoção humana e social, de interesse coletivo;
- e) assessorar, no âmbito da educomunicação, o sistema de educação, incluindo nesse contexto, departamentos ou setores de Secretarias de Educação, Meio Ambiente, Saúde, Cultura, assim como editoras, emissoras de rádio ou de TV, ou, mesmo, professores e alunos em sala de aula;
- f) inserir-se numa comunidade, colocando seu saber tecnológico à disposição da população, para que ela pratique uma comunicação mediatizada por veículos de mídia ou de alcance comunitário (o comunicador como assessor de movimento popular).

Em cada uma dessas funções, o gestor de processos comunicacionais necessita colocar o problema de sua funcionalidade histórica.

O planejamento como “engenharia de alienação”

Planejar é uma das funções primordiais do comunicador. Seja quando se propõe a preparar uma reportagem, um anúncio

¹⁶ Por “programa” entende-se um componente de um plano global, ou seja, um conjunto de proposições estratégicas dedicadas a agrupar decisões por áreas de ação semelhantes sob o mesmo título. Por exemplo: um Plano de Formação para a Cidadania do Ministério da Educação pode subdividir-se em dois Programas: I – “Programa de educação formal através da rede escolar”; II – “Programa de educação não formal através da rede de emissoras educativas”. Um programa estratégico de ação pode ser operacionalizado por meio de projetos.

¹⁷ Por “projeto” entende-se a produção de determinado bem ou serviço previsto num programa dado. É específico, pormenorizando uma operação em todos os seus detalhes econômicos e técnicos, previsto para ser realizado em espaços limitados de tempo. Exemplo: o “Programa de educação não formal através da rede de emissoras educativas” poderá ser desdobrado em inúmeros projetos, cada um deles representando um conjunto de ações específicas, como, por exemplo, duas ou mais séries televisivas, destinadas ao desenvolvimento de conteúdos particulares.

publicitário, um programa de rádio, o noticiário que será exibido na TV, uma plataforma virtual destinada à educação a distância ou, ainda, um plano de trabalho para uma empresa.

O planejador da comunicação pode fazer seu trabalho enquanto empregado de um setor público, de uma empresa, de uma escola, de uma pequena ONG e, também, como um empreendedor de um projeto que acaba de conceber. Em qualquer dos casos, é de supor que o profissional tenha condições de exercer total controle sobre o tratamento dos processos comunicativos. Deverá, contudo, estar ciente de que existe uma expectativa social para o resultado de seu trabalho, o que implicará, em consequência, uma reorientação permanente de sua ação: seu patrão, em qualquer caso, é, antes, o beneficiário de seu trabalho (as crianças que formam a audiência, no caso de um programa de TV) e, somente depois, o gestor ou administrador da empresa (no caso, o diretor do programa). Sendo assim, o compromisso ético de fazer algo que beneficie o público paira sobre qualquer compromisso econômico ante os patrocinadores.

No presente artigo, lembramos que cabe ao gestor de comunicação, comprometido com o direito que a sociedade tem a um bom serviço na área, subverter a norma vigente em pelo menos dois aspectos: primeiro, que, ao planejar, tenha como referência a própria sociedade e suas necessidades à luz daquilo que o debate público em torno da realidade permite perceber; e, segundo, que crie mecanismos que lhe permitam ouvir as audiências, garantindo uma maior participação possível dos interessados tanto na produção quanto na recepção das mensagens ou dos resultados de seu trabalho.

Estamos falando do planejamento no espaço e nos limites do que o Curso de Especialização do Departamento de Comunicações e Artes da ECA entende por “gestão comunicativa”. Estamos falando a partir de uma concepção que admite a importância e a

necessidade de ampliar as mediações sociais no ato de comunicar. Trata-se de uma proposta válida – a seu modo (isto é, com as adaptações que se fizerem necessárias para que seja admitida) – para todo e qualquer âmbito do trabalho em comunidades, quer em empresas, grupos religiosos, escolas e universidades, quer nas pequenas ONGs. Estamos falando de uma proposta de gestão participativa dos próprios processos de planejamento, que certamente fará a diferença, mesmo nos ambientes mais fechados e rígidos, como os empresariais e religiosos, mais herméticos por sua própria natureza funcional.

Renunciamos, enfim, a uma abordagem metodológica da prática do planejamento baseada no mito já denunciado por Bordenave e Carvalho, de que basta planejar para se ter resultados. Chegam a afirmar, estes autores, que as práticas tradicionais de planejamento identificadas com formas descendentes de se tomar decisões, centradas no poder de pequenos grupos numa dada comunidade, não são outra coisa que “engenharia de alienação”, o que significa dizer que, para muitos setores, o simples fato de se armar esquemas de planejamento sem a necessária seriedade profissional, a adequada vigilância com relação às necessidades reais de sua realização e um sistema de consulta aos interessados no processo pode levar a muitos engodos:

A simples abordagem metodológica do processo de planejamento, como uma das lógicas possíveis de estímulo à ação social racionalizada, poderia induzir o leitor a uma visão ingênua – e por que não dizer mitológica – do papel que representa o planejamento como instrumento de modernização da organização social.¹⁸

Ante o exposto, faz-se necessário compreender a natureza do ato de planejar e as implicações das diferentes perspectivas que se abrem para o profissional.

¹⁸ BORDENAVE; CARVALHO, op. cit., p. 137.

Para quem se planeja?

A problemática do planejamento da comunicação pode ser ampliada ao se mudar o enfoque tradicionalmente dado ao problema. Assim, em vez de o comunicador apenas situar-se como um “técnico” a serviço de um cliente, pronto a aplicar um roteiro pré-desenhado, deve ele indagar-se sobre sua função social e sobre os procedimentos que tornariam mais representativa sua ação.

Será, assim, possível, por exemplo, a um gestor de comunicação descobrir que “o planejamento da comunicação não se restringe a aumentar a eficiência e eficácia das relações de produção vigentes na sociedade. Pode – o que é bem provável – ensejar que a própria prática da comunicação só se efetivará caso essas relações sejam alteradas”.¹⁹ Em outras palavras: existe um função política no planejamento, além de uma função meramente técnica.

A partir dessa perspectiva, o uso da comunicação pode significar, do ponto de vista do planejamento, distintas situações, cada uma delas abrangendo determinada complexidade e trazendo internamente contradições diferentes. Podemos considerar, fundamentalmente, como exemplos, duas situações teoricamente antagônicas.

Uma primeira, em que o gestor parte do pressuposto de que a comunicação se reduz apenas a um conjunto de instrumentos e técnicas a serviço da difusão de informações e da persuasão ou mobilização de grupos humanos (*targets*). Trata-se de uma definição estreita e reducionista de comunicação, mesmo quando a causa é socialmente válida.²⁰ No caso, cabe-lhe promover o

¹⁹ Ibid., p. 147.

²⁰ “Pode-se observar que o planejamento do uso da comunicação (sem entrar na análise da mensagem) envolve simultaneamente dimensões econômicas, políticas e sociais, as quais, em resumo, são determinadas pelo modo de produção vigente na sociedade. Discorrer sobre os métodos e técnicas de planejamento, sem revelar esses aspectos, é transformar o planejamento num instrumento estéril, um mito, como se a metodologia em si pudesse ser transformadora. Essa crença ocorreu durante muitas décadas.

questionamento desta postura, na tentativa de ampliar os sujeitos dos processos de planejamento.

Uma segunda, em que o profissional parte do reconhecimento da natureza midiática do fenômeno comunicacional que revela o caráter fundador de fenômenos sociais próprios do ato de comunicar. Nesse sentido, caberá ao gestor reafirmar o caráter democrático da comunicação e consolidar a expectativa de que a palavra pertence a todos os interessados no processo de planejamento. Para tanto, será oportuno que o profissional se preocupe em:

- a) criar condições político-sociais através de um procedimento ascendente de consulta e tomada de decisões;
- b) encontrar, dentre inúmeras alternativas, aquelas que ampliem a eficiência e eficácia do uso da comunicação pelo maior número possível de agentes envolvidos nos processos em formação e em seu desenvolvimento;
- c) desenvolver mecanismos de implantação de planos, programas e projetos que garantam fidelidade às proposições definidas democraticamente nos planejamentos elaborados;
- d) tornar os procedimentos de controle e realimentação da execução de planos e projetos suficientemente flexíveis para que permitam a crítica e a réplica às ações em andamento.

As posturas enumeradas, ao apontarem para a natureza cultural e política da comunicação, denunciam, por outro lado, o caráter tecnicista das “metodologias”, tidas como instrumentos milagrosos para o empreendimento social, e apontam para a urgência de se encontrarem novos caminhos de efetiva participação de todos os segmentos interessados nos processos de planejamento e avaliação.

quando se considerava o método científico como isento de ideologia, ou a prática científica distanciada da política” (BORDENAVE; CARVALHO, op. cit., p. 149).

Tal condução do processo de planejamento responde a pergunta: para quem se planeja? Se a resposta revelar que o planejamento foi concebido em gabinete, centrado numa única pessoa ou num grupo que represente a chefia, pode servir aos propósitos mais diversos, mas é deficiente justamente por contradizer o sentido do conceito da comunicação – “por em comum” –, não correspondendo à expectativa de uma gestão democrática e participativa de seus procedimentos.

Um caso paradigmático que colocou em tela o confronto entre procedimentos diretivos, de um lado, e participativos, de outro, ocorreu recentemente quando o editor da revista *Viração*,²¹ especializada em trabalhar a produção noticiosa elaborada com a intervenção de jovens comunicadores, viu-se na necessidade de contar com um patrocínio que garantisse a ida e a permanência, em Brasília, em maio de 2008, por quinze dias, de um grupo de 50 adolescentes vindos de todas as regiões do País para a cobertura jornalística da Conferência Nacional da Juventude. A oferta imediatamente apresentada para consideração veio de uma grande empresa que havia sido criticada pela mesma revista, em números anteriores, por graves atitudes poluidoras. O confronto entre necessidade e busca de coerência na escolha dos instrumentos para o planejamento levou o editor a promover uma consulta entre os membros dos coletivos de jovens educadores vinculados ao projeto, e a decisão final surpreendeu: os jovens preferiram o sacrifício de não contar com a ajuda que lhes facilitaria a vida, em vez de romperem a coerência de suas ações. Somente um processo de planejamento horizontal foi capaz de garantir a excelência do resultado alcançado. A reafirmação de um procedimento, numa atitude formativa forjada na própria ação de planejar, produziu como resultado um fato que jamais sairá da memória de cada um dos jovens que participou do processo.

²¹ Disponível em: <<http://www.revistaviracao.com.br/>>.

O exemplo radical da revista *Viração* dificilmente se aplicaria à maioria dos casos em que o mercado entrega a uma determinada agência a tarefa de decidir autonomamente sobre os caminhos de sua própria comunicação com os presumíveis clientes, desconsiderando a necessária coerência entre o que a empresa comunica e o que ela faz, ou entre o que ela propõe e os problemas que seus produtos venham a causar aos incautos. Isso é o que leva, hoje, a própria a sociedade a promover leis de vigilância sobre o conteúdo de certos apelos publicitários que contrariam a racionalidade do uso dos recursos naturais ou que propagam hábitos que prejudicam a saúde de milhões de pessoas. Se a sociedade fosse ouvida mais vezes, certamente tais leis não se tornariam necessárias. Isso ocorre simplesmente porque a consulta e o planejamento participativo não fazem parte da cartilha desses equipamentos de produção independente de comunicação e marketing.

Planejamento da comunicação

Modelos de processos de planejamento

A experiência aponta para dois modelos básicos de planejamento: o descendente e o ascendente.

A opção por um ou outro modelo pode ser feita mesmo diante da decisão de tornar participativo o processo de planejamento. Trata-se, tão somente, da escolha mais adequada para que o projeto em pauta se torne eficiente na solução do problema em questão e exequível no contexto em que será operado.

Procedimento do planejamento descendente

A preparação de um plano pelo procedimento do “planejamento descendente” segue, na descrição de Bordenave e Carvalho, as seguintes fases:

- definição de diretrizes e objetivos;
- fixação de metas globais e setoriais;
- elaboração de programas setoriais (ou de projetos específicos);
- produção definitiva do plano;
- redação do documento final.

Definição de diretrizes e objetivos

Para cada problema ou conjunto de problemas detectados num determinado contexto econômico e social, e que se pretende solucionar de forma planejada, torna-se necessário sugerir alternativas de solução, tendo em vista facilitar a tomada de decisões (fase de diagnóstico e prognóstico). De maneira geral, nas primeiras fases do processo de elaboração de um plano, as decisões se consubstanciam em objetivos a serem alcançados no final do prazo de execução do plano.

Essas decisões globais, de sentido estratégico, deverão considerar, além dos antecedentes que permitam a formulação do diagnóstico e prognóstico:

- a filosofia ou política de ação adotada pelos órgãos de decisão superiores;
- prioridade dos problemas a serem solucionados;
- recursos e prazos disponíveis;
- viabilidade política e administrativa.

Fixação das metas globais e setoriais provisórias

Os objetivos e as diretrizes na fase anterior permitirão a determinação das metas globais e setoriais provisórias.

De maneira geral, as metas vão se apoiar nos princípios da demanda e da oferta localizados para o período estimado do plano e nos objetivos anteriormente especificados.

O resultado dessas opções políticas é o estabelecimento de uma meta desejável (enquanto provisória), distinta numérica e qualitativamente do resultado estimado para a mesma variável, calculado através da projeção da tendência histórica.

Os testes de *coerência intermediária* procuram verificar se, no período em que se pretende executar o plano, há coerência entre as diferentes metas anuais a serem alcançadas, tanto na produção de produtos finais como de insumos e serviços, e as exigências das metas estabelecidas para os anos subsequentes.

Os testes de *coerências posteriores* se relacionam com o estudo das consequências (positiva ou negativa) de implantação do plano num período posterior a ele.

Com a maior especificação das metas, torna-se indispensável rigor na determinação dos prazos.

Se o plano descer ao nível de proposições regionais, deverão também ser aplicados para cada região e inter-regionalmente os testes de coerência citados anteriormente.

Elaboração de programas setoriais e/ou de projetos específicos

Os programas são instrumentos do processo de planejamento que procuram demonstrar a melhor alocação de recursos, no tempo e no espaço, para um conjunto homogêneo de metas estabelecidas. Assim, tendo-se fixado as metas setoriais, se deverão elaborar *tantos projetos* quantos forem necessários para englobar todas as metas de cada setor econômico e social.

Produção definitiva do plano

A definição de diretrizes gerais e dos objetivos permite orientar a determinação das metas globais e setoriais. Essas metas globais e setoriais provisórias devem ser submetidas a testes de

coerência que facilitem observar a consistência entre proposições efetuadas num nível ainda geral de decisão. O estudo da coerência no patamar das metas globais e setoriais se verifica através de um processo de aproximações sucessivas, de caráter dedutivo, facilitando a verificação de disparidades ou inconsistências no conjunto das decisões. Atingindo o grau de confiança previamente estipulado pela coerência entre as metas globais e setoriais, passa-se para a fase de elaboração de programas setoriais onde se pretende desenvolver, com maior grau de precisão, decisões que tendam a otimizar os recursos, tanto do ponto de vista econômico como do social, levando em conta as alternativas de prazos e localizações.

Cuidados exigidos pelo planejamento de rentabilidade financeira

Os projetos na área da Comunicação podem ser concebidos como:

- produção de serviços de rentabilidade financeira;
- produção de serviços de rentabilidade social.

Os projetos de rentabilidade financeira situam-se geralmente no âmbito do planejamento descendente. A maior parte da imprensa falada, escrita e televisionada, dos filmes para cinema, da produção simbólica para a propaganda, da arte do cartaz, dos *folders*, das produções em vídeo etc. é produzida tendo em vista a rentabilidade financeira dos investimentos. São projetos comerciais e comerciáveis. Seu desenvolvimento é encomendado por empresas do setor público ou privado.

Já os projetos de rentabilidade social apresentam uma dimensão distinta daquela oferecida pelos projetos que visam rentabilidade financeira. Voltam-se para cobrir objetivos humanitários, políticos, culturais e educacionais, podendo igualmente advir de

um projeto descendente ou constituir experiência de planejamento ascendente.

Um projeto de natureza econômica deve ser elaborado a partir da perspectiva de que os recursos são insuficientes para atender a todas as necessidades previstas. Dessa forma, o que se busca na elaboração de um projeto é demonstrar que a produção de um serviço é mais vantajosa que outra, ou seja, que este será produzido em situações mais vantajosas, em face das prioridades estabelecidas e do potencial de recursos disponíveis. Entra-se no campo da competição e da concorrência.

Redação do documento final

A redação final de uma peça de planejamento pode seguir o esquema proposto por Bordenave e Carvalho, apresentando os seguintes itens:

1. Gênese e antecedentes do projeto, incluindo suas justificativas ou razões.
2. Patrocinadores.
3. Clientela.
4. Alcance (geográfico e temático).
5. Objetivos.
6. Delineamento do projeto, incluindo bases pedagógicas.
7. Contexto institucional e organização.
8. Meios de comunicação utilizados.
9. Mecanismos de difusão e utilização das mensagens.
10. Utilização de pesquisa e de avaliação.

Quando o elenco de projetos específicos apresenta coerência entre si e se compatibilizam com os objetivos e metas globais, o plano com seus programas já pode ser submetido às autoridades competentes para torná-lo efetivado no quadro das decisões.

Somente a partir da sua aprovação pelas instâncias políticas superiores é que o plano adquire caráter definitivo, evidentemente, para o período a que se propõe.

Procedimento do planejamento ascendente ou participativo

As várias fases do planejamento descendente, que acabamos de descrever, podem ser adaptadas ao planejamento ascendente, isto é, aquele que parte da consulta aos agentes partícipes da produção e da recepção dos resultados.

Intervenção indireta

Torna-se cada vez mais comum, nos tempos atuais, nas economias onde predomina a iniciativa privada, o uso do modelo ascendente ou participativo de planejamento. Sendo indireta a forma de atuação governamental, também se tornam indiretos os procedimentos que objetivam otimizar o uso dos recursos da sociedade.

Por outro lado, difundiram-se muito, a partir das experiências de comunicação alternativo-popular dos anos 1970 e 1980, as modalidades ascendentes de pesquisa e tomada de decisões, no que se refere à implantação de planos, programas e projetos.

Planejamento participativo

O planejamento é ascendente ou participativo quando leva à elaboração de planos, programas e projetos que, atendendo a necessidades e objetivos de comunidades, são desenhados com a observação de normas que facultam a intervenção dos próprios usuários ou beneficiários do produto final.

Nessas condições, o planejamento participativo exige a adoção de uma metodologia sobre a qual todos os elementos envolvidos nos processos necessitam manter permanente vigilância:

a democratização dos modos e formas de conduzir as diversas fases do processo.

Sob a *ótica da participação*, devem ser operacionalizadas:

- a elaboração do diagnóstico global inicial que aponte para a necessidade de algum processo de planejamento, pelo método da pesquisa-participante;
- a identificação da comunidade “sujeito/objeto do planejamento”, assim como dos organismos ou instituições que deverão estar envolvidas no processo de planejamento;
- a identificação das autoridades do processo de planejamento e definição dos papéis a serem cumpridos por líderes naturais ou institucionais e pelos assessores técnicos;
- a elaboração dos instrumentos para coleta de dados em vista;
- a identificação dos problemas de fundo e dos problemas decorrentes;
- a identificação das expectativas e desejos dos setores interessados;
- a coleta de dados;
- a elaboração de instrumentos para a realização das sínteses;
- a elaboração de sínteses que possibilitem uma visão clara:
 - da situação em que os problemas se apresentam;
 - da hierarquia das necessidades que emergem da situação conhecida;
 - das expectativas dos setores envolvidos com os problemas detectados;
 - das soluções para os diversos problemas apontadas pelas comunidades;
- a definição das prioridades e identificação das reais possibilidades de êxito na implementação de planos, programas e projetos;
- a elaboração de um plano global de trabalho;
- a elaboração de programas de ação;

- a elaboração, dentro de cada programa, de projetos específicos;
- a elaboração de instrumentos para a promoção da avaliação.

Os vários elementos apontados podem ser encontrados, alguns de forma mais explícita que outros, no relato da experiência de pesquisa e planejamento participativo do *Plano de Educação Rural Integrada*, promovido, nos meados nos anos 1980, pela Secretaria de Educação do Ceará em convênio com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, em quatro municípios do interior do Estado.²²

Quanto à redação final do documento, recomenda-se seguir o mesmo esquema proposto para os planejamentos descendentes, incluindo-se o que for específico da modalidade participativa.

Instrumentos do planejamento

Garantida a opção política por um planejamento (descendente ou ascendente), o trabalho operacional de criar planos, programas e projetos na área da Comunicação exige o uso de instrumentos facilitadores do processo, tornando-o inteligível. Trata-se de um trabalho para o qual se necessita da habilidade específica do gestor de processos comunicacionais. Assim:

Instrumentos relacionados com o diagnóstico

a) *Diagnóstico macroestrutural* (estudo da natureza macrogeopolítica e econômico-cultural sobre a realidade contextual).

b) *Diagnóstico da situação específica* (estudo de necessidades a partir do contexto desenhado na análise de conjuntura).

c) *Prognóstico da situação específica* (levantamento de hipóteses sobre possíveis soluções para as carências apontadas no diagnóstico da situação específica).

²² O texto é de Manuel Alberto Argumedo e foi publicado no opúsculo *Participação: rito ou prática de classe?* Ijuí: Ed. Unijui, 1986. pp. 119-150.

Instrumentos relacionados à pesquisa acadêmica

O Curso de Gestão da Comunicação da ECA/USP, por situar-se em nível de especialização (pós-graduação *lato sensu*), entende que uma experiência da pesquisa acadêmica deve ser realizada concomitantemente ao esforço de elaborar o diagnóstico e de planejar um projeto de intervenção em dada realidade.

Nesse sentido, dois núcleos temáticos foram introduzidos no programa: um sobre teorias da comunicação e outro sobre metodologias de pesquisa em comunicação. O objetivo dessa reflexão epistemológica é permitir ao aluno que, saindo da superficialidade própria de quem admite, mesmo sem ter tido tempo de pensar sobre o assunto, que não existe outra teoria da comunicação a não ser o funcionalismo, nem outra metodologia senão as regras estabelecidas para a comunicação persuasória de cunho behaviorista, é possível vislumbrar a possibilidade de construir programas a partir de uma visão midiática das relações comunicativas, à luz do pensamento contemporâneo.

No caso específico dos projetos elaborados como exercício de planejamento da ação comunicativa, exige-se que a proposta de intervenção seja necessariamente precedida de uma pesquisa de cunho acadêmico sobre o objeto em análise. Nesse sentido, busca-se garantir que as metodologias da pesquisa acadêmica em comunicação ajudem o planejador, oferecendo-lhe instrumentos de observação da realidade, dando lógica a seu pensamento e emprestando credibilidade aos dados com os quais pretende trabalhar.

Instrumentos relacionados com a execução dos planos

Elaborado um plano, um programa ou um projeto e aprovado pela instância decisória, faz-se necessário iniciar uma fase muito delicada quanto aos aspectos técnicos e administrativos de implantação.

A atenção deve ser redobrada quando o que foi aprovado não corresponde ao que foi inicialmente planejado. Ou quando, em situação mais complicada, a verba aprovada não é suficiente para cumprir todas as metas estabelecidas e devidamente aprovadas pela autoridade.

No caso, o que costuma prevalecer é o que se denomina *plano operativo* acompanhado de seu *orçamento-programa*. Trata-se do plano, programa ou projeto lido a partir da verba disponível. O "Plano Operativo" tem os seguintes propósitos:²³

- a) estabelecer as bases para determinar os objetivos a serem cumpridos nas diversas fases do planejamento global;
- b) enfrentar as situações conjunturais com as medidas mais apropriadas para garantir a melhor direção do processo econômico e social;
- c) tornar possível a organização de um sistema de informação estatística, para que os dados fluam normal e oportunamente.

O outro instrumento de execução é o "Orçamento-Programa". É a peça fundamental para a operacionalização dos planos e programas. Sem o orçamento-programa, dificilmente se poderá implantar um plano, tendo em vista que sempre será indispensável o uso de recursos financeiros.

Instrumentos relacionados com o acompanhamento e controle

O sucesso da implantação de planos, programas e projetos depende da eficiência da avaliação em processo. Os órgãos, as equipes ou os técnicos que atuam em acompanhamento e controle têm como finalidade produzir indicadores indispensáveis ao acompanhamento e controle de resultados das atividades desenvolvidas, a partir das disposições dos planos, programas

²³ AMADO, Antônio Augusto Oliveira. *Planejamento operativo anual e orçamento do setor público*. Brasília: Ipea Inor, 1976. pp. 9-10. Mimeografado.

ou projetos de ação, bem como oferecer subsídios ao contínuo processo de planejamento e tomada de decisões gerenciais.

Alguns dos procedimentos mais utilizados são:

- identificação dos indicadores;
- escolha das fichas e formulários de acompanhamento;
- elaboração e análise de relatórios;
- produção e análise de pareceres elaborados por especialistas.

Conclusão

O planejamento pode ser entendido como o processo sistematizado pelo qual se dá maior eficiência a uma atividade para, num prazo maior ou menor, alcançar o conjunto de metas estabelecidas.

Como processo, o planejamento é um conjunto de fases pelas quais se realiza uma operação. Sendo um conjunto de fases, sua realização não é aleatória, mas articulada, e obedece a relações precisas de interdependência que o caracterizam como um sistema.

O conjunto de fases que caracteriza o processo pode ser representado pelo *diagnóstico da realidade* (para o que uma pesquisa com o rigor da metodologia acadêmica poderá ajudar muito); *definição da natureza do planejamento* (descendente ou ascendente); *definição dos procedimentos*; *elaboração do projeto* (detalhamento das fases, descrição do orçamento, cronograma etc.) e *avaliação* (indicação dos processos de acompanhamento e avaliação).

Nessas condições, o planejamento participativo exige a adoção de uma metodologia sobre a qual todos os elementos envolvidos no processo necessitam manter permanente vigilância: a democratização dos modos e formas de conduzir as diversas fases do processo.

Referências bibliográficas

- AMADO, Antônio Augusto Oliveira. *Planejamento operativo anual e orçamento do setor público*. Brasília: Ipea Inor, 1976. pp. 9-10. Mimeografado.
- ARGUMEDO, Manuel Alberto. *Participação; rito ou prática de classe?* Ijuí: Ed. Unijuí, 1986.
- ARMANI, Domingos. *Como elaborar projetos?* Porto Alegre: Tomo Editorial, 2002.
- BARBIER, Jean-Marie. *Elaboração de projectos de acção e planificação*. Porto: Porto Editora, 1993.
- BORDENAVE, Juan Diaz; CARVALHO, Horácio Martins. *Planejamento e comunicação*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- CASTENEDA, Armas. *Imaginándonos el futuro; la comunicación como estrategia para el desarrollo*. Lima: Centro de Educación y Comunicación, 1995.
- CASTILLO, Daniel Prieto. *Diagnóstico de comunicación*. Quito: Ciespal, 1985.
- CONTRERAS, Eduardo. *Evaluación de proyectos de comunicación; cuestiones conceptuales*. Quito: Ciespal, 1985. v. 1.
- COSTA, Maria Cristina Castilho (org.). *Gestão da Comunicação*. São Paulo: Atlas, 2006.
- FALKEMBACH, Elza Maria Fonseca. *Planejamento participativo e movimentos sociais*. Ijuí: Ed. Unijuí, 1987.
- FERNANDES, Rubem César. *Privado porém público; o terceiro setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.
- FERREIRA, Francisco Whitaker. *Planejamento sim e não*. São Paulo: Paz e Terra, 1992.
- FESTA, Regina; SILVA, Carlos Eduardo (orgs.). *Comunicação popular e alternativa no Brasil*. São Paulo: Paulus, 1986.
- GONÇALVES, Hebe Signorini (org.). *Organizações não governamentais; solução e problema*. São Paulo: Estação Liberdade, 1996.
- HENRIQUES, Márcio Simeone (org.). *Comunicação e estratégia de mobilização social*. Belo Horizonte: Gênese, 2002. Contato: <genesisfundacao@yahoo.com.br>:

- KISIL, Marcos. Depoimento: responsabilidade social, terceiro setor, parceria e sustentabilidade. In: FÍGARO, Roseli. *Gestão da Comunicação*. São Paulo: Atlas, 2006.
- MACBRIDE, Sean et al. *Un solo mundo: voces múltiples*. México: Fondo de Cultura, 1987.
- MEREGE, Luiz Carlos (coord.); BARBOSA, Maria Nazaré (org.). *Terceiro setor; reflexão sobre o marco legal*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1998.
- MOTA, Luiz Gonzaga. *Planificación de la comunicación en proyectos participativos*. Quito: Ciespal, 1985.
- MOTTER, Maria de Lourdes. Organizações não governamentais; espaço de construção e prática da cidadania. In: COSTA, Maria Cristina Castilho (org). *Gestão da Comunicação*. São Paulo: Atlas, 2006.
- PERUZZO, Cicília Maria Krohling. *Comunicação nos movimentos populares*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- SOARES, Ismar de Oliveira. Educomunicación: comunicación y tecnologías de la información en la reforma de la enseñanza americana. *Diálogos de la Comunicación*. Lima: Felafacs, n. 59/60, pp. 137-152, out. 2000.
- _____. Educomunicação no mundo empresarial. *Revista Líderes*, São Paulo, pp. 60-61, fev. 2008. Disponível em: <<http://www.lideres.com.br>>.
- SÒARES, Ismar de Oliveïra; FERRAZ, Luci. Voluntários, terceiro setor e Gestão da Comunicação. In: COSTA, Maria Cristina Castilho (org.). *Gestão da Comunicação*. São Paulo: Atlas, 2006.
- TENÓRIO, Fernando. Gestão social; uma perspectiva conceitual. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 32 (5), pp. 7-23, set./out. 1998.