

A política pública de ênfase territorial – avanços e limites da experiência gaúcha recente.

Gláucia Campregher
Carlos Nagel Paiva
Jackson Detoni*

Resumo:

O Rio Grande do Sul está tendo, na atual gestão, uma importante experiência de incorporação do corte territorial na elaboração de suas políticas públicas, com destaque especial para as políticas de democratização do aparelho de Estado (através do Orçamento Participativo, da Regionalização Administrativa, entre outros), e de fortalecimento da matriz produtiva (através dos Sistemas Locais de Produção). Entretanto, o caráter setorial fortemente enraizado na estrutura da burocracia estatal impede maiores avanços e combinações político-administrativas com o território. Só reforço do planejamento, mais especificamente do planejamento estratégico descentralizado, desburocratizado, aberto à participação popular e à discussão de problemas concretos, poderá transformar definitivamente as especificidades de cada sub-região na base de um projeto sólido de desenvolvimento integrado e sustentável no estado.

I - O papel do território na estratégia de desenvolvimento sócio-econômico do governo da Frente Popular no RS.

Em tempos de globalização era de se esperar que a reflexão teórica, a ação política, e as decisões privadas se voltassem quase exclusivamente para pensar o espaço sem fronteiras... De fato, essa é a forma neoliberal de pensá-lo - pois que corresponde a forma de ação do hegemônico capital financeiro -; mas não é a forma de todos aqueles que se colocam na resistência a essa hegemonia. Onde quer que se tenha criado modelos de desenvolvimento articulados em torno das capacidades produtivas materiais e sociais de uma dada comunidade, estes só foram possíveis através de uma clara percepção de espaços delimitados.

Por mais que essa “clara percepção” dos espaços, essa consciência de si e para si dos agentes sócio-políticos-econômicos de uma dada região, diga respeito à história específica das populações daqueles territórios, a política de uma dada administração

pode, e deve, propiciar os meios para que o acúmulo histórico, qualquer que ele seja, se precipite de modo a que acordos e conflitos possam gerar ação concertada.

Mobilizar as capacidades objetivas do poder organizado é tarefa difícil, particularmente se se tem em mente que ela deva ser desencadeada em todas as escalas. O papel do Estado nacional não pode e não deve ser diminuído por uma política de fortalecimento dos poderes regionais e locais, muito pelo contrário. Em todas as esferas o desafio é comum: o de estabelecer o que seriam as “melhores” relações possíveis entre: *planejamento e território, produção e cidadania e novos e velhos conflitos entre os atores produtivos*.

A valoração desse “melhor” é obviamente política e ideológica. Nos termos da atual gestão do governo do Estado do Rio Grande do Sul, que é o espaço que nos interessa, as melhores práticas possíveis seriam aquelas capazes de gerar “desenvolvimento de verdade”, ou um desenvolvimento que fosse “concebido de forma participativa, socialmente justo, e ecologicamente sustentável”. Entretanto, a despeito da fórmula clara e contundente desta diretriz, a questão que se impõe é se as práticas (ações objetivamente desencadeadas) dela derivadas estão dando conta ou não de realizar a máxima estabelecida.

As derivações em primeira instância daquela diretriz levadas a cabo até aqui são: o estabelecimento de uma prática participativa na construção do orçamento estadual (doravante OP), um compromisso com a inversão de prioridades no conjunto dos programas estaduais, e o respeito às vocações e identidades locais e sub-regionais. Passamos a explicitar um pouco dos avanços mais significativos em torno destes três eixos estratégicos começando pelos dois últimos e deixando o OP para o item seguinte deste texto.

A palavra de ordem do “*espraçamento do desenvolvimento*” traduzia, já ao tempo da campanha eleitoral, o que viriam a ser as estratégias de inversão de prioridades e de respeito às potencialidades regionais num contexto de afirmação do corte territorial. A premissa primeira da estratégia repousa em que cabe ao poder público, seja ele federal, estadual ou municipal, a *identificação, nos seus territórios, não dos setores mais viáveis em si mesmos, mas daqueles que ao se viabilizarem geram efeitos positivos na estruturação sócio-produtiva de todo um espaço ao seu redor*.

A partir de então o governo deu passos importantes para transformar aquela palavra de ordem (do espraçamento) em diretriz programática de suas ações. Isso foi

feito, de saída, quando se reconheceu a necessidade de se enfrentar o discurso tradicional acerca da “Metade Sul do Estado”, o que foi feito através da criação de um gabinete especial (ligado a Secretaria da Coordenação e Planejamento) cujo trabalho, entretanto, tem sido o de, corajosamente, negar os argumentos de uma identidade e homogeneidade daquela. Foi feito também, na implantação de inúmeros programas como a municipalização solidária da saúde, a implantação dos Centros Regionais de Desenvolvimento, Trabalho e Renda (CDRTR), as primeiras medidas de um amplo processo de regionalização administrativa do Estado, entre tantos outros. E foi feito, acima de tudo, quando se decidiu focalizar a estratégia de desenvolvimento sócio-econômico na *estruturação e no fortalecimento de Sistemas Locais de Produção (SLPs)* - o que não significava deixar à própria sorte àquelas regiões mais pobres do estado onde seria mais difícil a localização de um arranjo produtivo suficientemente potente para dinamizar o conjunto da região.

II – A política pública de fortalecimento dos Sistemas Locais de Produção

A importância do tema dos SLPs merece um destaque especial, nessa apresentação de como o cote territorial se fez presente na estratégia de desenvolvimento alicerçada pelo governo gaúcho, porque tais sistemas são o próprio exemplo real do cruzamento entre o setorial e o espacial, e são, por isso, a melhor propaganda para o alastramento do conceito.

De fato, pode-se dizer que os SLPs tornaram-se objeto de política pública no RS. Por que? De início, o que se intuiu é que fortalecer um “sistema” é melhor que fortalecer uma única ou algumas poucas e grandes empresas, sob uma série de aspectos... Mas a maior determinação destes não tardou, uma vez que os progressos da teoria econômica a respeito não apenas vêm de longa data como voltaram à moda graças a bem sucedidos processos recentes (como é o caso da chamada “terceira Itália”). Para um resumo rápido das positivities dos SLPs podemos partir justamente da intuição posta acima, do fato de que um “sistema” é uma aglutinação de empresas, mas justamente para salientarmos que um SLP é muito mais que um mero caso de aglomeração.

O que origina uma aglomeração de empresas de uma determinada indústria ou serviço (abundância de matéria-prima, maestria dos trabalhadores da região em determinadas tarefas, domínio das técnicas de produção por parte da comunidade,

etc.). Mas , o que origina uma aglomeração é distinto do que a sustenta. Uma vez originada, a aglomeração tende a se reproduzir e a se aprofundar. Neste processo, ela deixa de ser uma mera aglomeração, e passa a ser um “arranjo produtivo” que ao tomar consciência de si e coordenar racionalmente o seu desenvolvimento, se transforma em um Sistema Local de Produção, um SLP. E um SLP tende a ser mais produtivo socialmente - mais incluyente, menos concentrador, mais aberto, seja ao ingresso de novas empresas, seja à troca de conhecimento ou a repartição de custos e benefícios, etc., que uma única grande empresa (ou mesmo uma empresa rede, que é diferente de uma rede de empresas, essa sim mais próxima do conceito de SLP).

Tudo começa com a especialização de um determinado “sítio” (que pode ser uma rua de um bairro, um bairro de uma cidade, uma cidade de uma região, ou uma região de um estado) em uma determinada atividade que acaba sendo fator de atração de compradores e de fornecedores para aquela região. Tanto clientes como fornecedores devem poder se deslocar com facilidade até o local onde se encontra o maior número de produtores/vendedores. Particularmente grandes compras não podem ser feitas sem levantamento de preços. É muito mais fácil visitar as firmas que se encontram concentradas em um determinado espaço do que aquelas dispersas no território.

As firmas concentradas são as primeiras a conhecer as novidades em termos de matérias-primas e de máquinas. Melhor ainda: uma grande concentração de firmas produtoras de determinado produto acaba induzindo que os produtores de matérias-primas se instalem no entorno. O que induz a que mais firmas compradoras se instalem perto dos fornecedores. Além disso, onde tem muitas firmas instaladas, os melhores trabalhadores especializados vão procurar emprego. E se instalam escolas técnicas no entorno. E se instalam firmas de assistência técnica. E firmas especializadas em vendas dos produtos da região (inclusive para os distantes e difíceis mercados externos). E formam-se círculos de empresários. E círculos de operários. E de trabalhadores do conhecimento. E a conversa cotidiana – que tem no trabalho coletivo um mote natural – vira troca de experiências e informações; alavancando a capacidade inovativa do sistema. Com a recorrência de compras e vendas e de trocas de informação, nascem relações de fidelidade entre clientes e fornecedores. Relações de fidelidade que estimulam a especialização de cada firma num determinado elo da produção, num determinado “foco”. O que aprofunda a divisão do trabalho no sistema, a especialização e a competência de cada firma; alavancando a

competitividade dos produtos do sistema.

Mas não só entre clientes e fornecedores se aprofunda a solidariedade. Também entre concorrentes começa a haver intercâmbio, troca e trabalho conjunto. E nascem redes de produtores, que definem uma estratégia comum e estipulam preço e qualidade mínimos para que cada produtor obtenha o “certificado de origem”. Que é um novo tipo de “marca”; uma marca que garante uniformidade sem negar a diferença.

E o mais importante de tudo isto é que, na medida em que estimula as empresas a ter “foco” e a operarem de forma integrada, o SLP também estimula o nascimento de micro e pequenas empresas. Afinal, as empresas que operam nos SLPs não precisam, nem grande integração vertical (a linha de produção pode ser curta), nem grande integração horizontal (a linha de produção pode ser pouco diversificada). E isto na medida em que as empresas – cercadas de clientes, fornecedores e concorrentes por todos os lados – podem se beneficiar da maior “escala” definida pelo coletivo de empresas. Dar acesso a pequenas empresas é melhorar a distribuição da renda; o sistema é mais democrático, com menores barreiras à entrada e com maiores condições de ingresso de novos agentes produtores no mercado. Os trabalhadores podem se auto-empregar num sistema assim. Também a inovação não fica mais restrita às grandes empresas. Afinal, empresas pequenas, pouco capitalizadas, só se sustentam se operarem em nichos onde as margens de lucro forem mais elevadas. E as margens de lucro são função do “grau de imperfeição” da concorrência: quanto mais inovador e diferenciado for o produto, quanto mais “trabalho-complexo” ele coagular, tanto mais valor ele agregará, tanto mais preço/competitividade ele terá.

Em suma: os sistemas locais de produção tem a capacidade de, simultaneamente, ampliar a produtividade e o emprego, alavancar o nível e a distribuição da renda, acelerar as inovações e a incorporação de trabalho vivo. E isto ainda não é tudo. Como a produtividade dos SLPs é maior do que a produtividade dos setores que não contam com a mesma integração e divisão do trabalho, os SLPs são mais aptos que os demais setores na conquista de mercados externos. O que significa dizer duas coisas. Primeiro, que os produtores nos SLPs são menos dependentes da dinâmica do mercado doméstico para crescer, ainda que sejam seus maiores estimuladores uma vez que, sendo multi determinados seus laços locais, a tendência é que eles mesmo vendendo “lá fora” continuem comprando “aqui dentro”. Segundo, que os SLPs alavancam a soberania nacional, através de uma ação de concertação de

base local, o que além de conquistar maior independência em termos financeiros e produtivos para o país através da aquisição de divisas internacionais, conquista divisas outras para a produção, como auto-confiança, orgulho e respeito.

Por fim, é importante entender que os Sistema Locais de Produção não são apenas sistemas integrados e solidários, mas são sistemas que têm um “núcleo”. Por vezes, este núcleo é o segmento produtivo que está na base da aglomeração original. Por vezes, não. É comum que, ao longo do processo de desenvolvimento do SLP, seu núcleo original seja substituído por um outro. Assim é que, por exemplo, o SLP coureiro-calçadista gaúcho tem um núcleo (produção de calçados para exportação) que não corresponde mais ao seu núcleo original (produção de couro para exportação e de artefatos diversificados para consumo interno). Mas o que importa é que, *a cada momento de sua evolução, o SLP tem um núcleo produtivo que é o pólo dinâmico do arranjo*. E a existência deste núcleo dinâmico alavanca sobremaneira a eficácia da política econômica. E isto porque, quando um tal núcleo existe e é, de fato, o dinamizador do sistema, a ação pública pode se concentrar na alavancagem da demanda e da produção do mesmo. Pois *o crescimento da demanda e da produção do núcleo dinâmico se transfere para o conjunto da cadeia, com consequências positivas sobre o crescimento e o nível de emprego de todo o arranjo*.

O objetivo da política pública de fortalecer os SLPs, gerou até aqui uma série de programas e ações do governo do estado, mas também uma série de iniciativas da sociedade civil (das associações empresariais, de trabalhadores, ONGs, etc.) que demonstram o quão produtiva pode ser uma ação pautada na solidariedade objetiva entre os agentes sociais.

III - Do planejamento estadual do desenvolvimento regional.

O exemplo dos SLPs nos serviu aqui para demonstrar como, no caso do RS, a afirmação conceitual do território como elemento organizador da política pública voltada ao desenvolvimento, se deu no limite da concretização de programas públicos voltados: ao conhecimento detalhado das especificidades de arranjos produtivos em suas bases locais/regionais; ao atendimento de demandas também específicas (de crédito, de desenvolvimento tecnológico, de formação de mão-de-obra, etc.); ao empoderamento político e econômico das pequenas empresas e dos trabalhadores em geral através da criação de estruturas de governança paritariamente administradas.

Além disso, a construção destes programas envolveu freqüentemente uma ruptura com as estruturas burocráticas setorializadas.

Mas, para que se possa tirar todas as conseqüências da afirmação do corte territorial sobre o corte setorial, a experiência dos SLPs teria de ser muito alargada. Mantendo-se como uma ação quase que de “força-tarefa” não se conseguirá uma ruptura definitiva com o setorialismo característico da estrutura.

De fato, quer nos parecer que o próximo desafio seria o retorno do planejamento a um lugar efetivamente estratégico na construção da ação pública articulada e eficaz. Retorno este que, diga-se de passagem, não deve confundir com uma retomada do planejamento centralizado e burocratizado, muito pelo contrário. A democratização e a territorialização são avanços que só têm de ser ainda mais desenvolvidos. O caminho desse desenvolvimento passa pela construção dos elos necessários entre planejamento estratégico, orçamento participativo e gestão compartilhada. Dito de outro modo, tratar-se-ia de construir uma ação planejada de re-combinação interna do governo e das relações já estabelecidas entre este e a sociedade civil, de modo a que se pudesse transcender, tanto o imediatismo e o bairrismo característicos do modo como se organizam as demandas populares nos primeiros momentos da implantação do Orçamento Participativo, quanto o setorialismo característico da oferta de programas produzidos pelas estruturas burocráticas do governo.

Um salto de qualidade neste processo requereria que os programas fossem pensados desde o momento da sua concepção de modo integrado e respondendo a identificação de problemas muito bem definidos em função das ações que se deveria empreender para resolvê-los. O ideal seria que não existissem programas desta ou daquela secretaria (o que não significa dizer que não deveria haver responsáveis pelos mesmos) *mas programas que enfrentassem esse ou aquele problema*. Isso implica uma nova visão acerca da formulação de planos (o Plano Pluri-Anual, por exemplo) que deveriam ser mais colados aos próprios programas de governo, bem como ao processo de construção do orçamento participativo e aos instrumentos de gestão da administração.

O objetivo mais amplo a ser alcançado diz respeito à construção de planos de desenvolvimento sub-regionais que fossem uma superação da mera elaboração, e sobreposição, de agendas. Governo do Estado, agentes econômicos, atores sociais e políticos das diversas regiões do Rio Grande do Sul, podem e devem, construir

acordos para a priorização de problemas a serem enfrentados, tendo em vista uma imagem futura, compartilhada o tanto quanto possível, das comunidades locais e do estado. Buscar-se-ia, assim, construir verdadeiros pactos políticos que definissem claramente as responsabilidades de cada órgão da administração pública, e de cada entidade social e econômica; estes deveriam ainda ser levados em consideração pela conformação legal dos Planos Plurianuais e pela prática do Orçamento Participativo.

Como isso poderia ser feito? Em primeiro lugar, buscando-se desenvolver um modelo interpretativo do comportamento recente das dinâmicas regionais diferenciadas, enfocando os aspectos sociais, econômicos, políticos e de infraestrutura (econômica, social e física), verificando como uma série de variáveis selecionadas para essas análises podem ser integradas na confecção de planos globais para as regiões. Em segundo lugar, reforçando o papel da ação de planejamento, para que dela decorra a elaboração e a implementação de um processo de planejamento global, construído junto das regiões e com ampla participação das comunidades sub-regionais, e que seja parte constitutiva da forma e do conteúdo do Plano Plurianual.

Na prática tudo isso poderia ser feito através de experiências pilotos de “contratos de plano” com as regiões, onde a pactuação social em torno de planos regionais de desenvolvimento teria por consequência formal, numa variação do modelo francês, a elaboração de “listas-tipo” regionais para a votação nas assembleias do OP.

Não cabe um detalhamento aqui desta ou de outras propostas, mas apenas a defesa de que as populações regionais não devem poder participar apenas da votação de programas para os quais elas não colaboraram para definir objetivos e metas. A idéia de que votado o projeto político maior, todo esse detalhamento seria tarefa da máquina pública, no momento sob sua direção, é uma idéia pouco compatível com radicalização da democracia e da participação. Não que as burocracias não tenham mais papel algum, pelo contrário. É que desenhar um programa de ação que seja objetivo e eficaz, que responda a problemas concretos (que via de regra não respondem ao enquadramento burocrático setorial), que seja controlado socialmente (e não se preste a desvios de objetivos ou recursos) é muito mais difícil do que supõe a nossa nem tão longa experiência democrática. A burocracia deve estar não apenas atenta a tudo isso, ela deve estar junto às populações em seus *habitats* regionais discutindo com os interessados os delineamentos necessários dos programas.

Quanto mais madura a sociedade, mais ela quer justamente discutir, e

colaborar, na construção do conteúdo dos programas e da forma como estes serão executados (que pode ser, inclusive, partilhada com a sociedade conforme o modelo que se adote). Os “contratos” na França podem ser propostos por quaisquer grupos de cidadãos que consigam se organizar em “sub-regiões”, constituindo um “estabelecimento público de cooperação intercomunal com fiscalidade própria”, ou um “grupamento de interesse público de desenvolvimento local”, ou por “aglomerações” populacionais consideradas “único espaço possível para a realização de políticas de localização de atividade industriais ou comerciais ou uma política social de reabsorção de fatores de exclusão”.

Não se está a propor, talvez não seja mesmo o caso, ou talvez não seja apenas o momento, que se passe a focar em “contratos” o estímulo à participação popular no RS. Muito menos temos a ousadia de propor verdadeiras “recomposições dos territórios”, que é o que acaba por fazer a política francesa. Seja por que também temos as nossas belezas (afinal, os franceses não estão à toa entre os mais atentos admiradores da experiência do OP desde a sua implantação em Porto Alegre), seja por que temos os nossos próprios problemas, dimensões, etc. etc.

Entre inúmeras especificidades, dentre, inclusive, os estados brasileiros, está o fato de que o Rio Grande do Sul é um dos únicos que tem formalmente constituídas sub-regiões – que são as vinte e duas regiões dos Conselhos de Desenvolvimento Regionais (COREDES) (legalmente instituídos em 1994). Estes sim poderiam ser objeto de “contratos de plano” ou algo semelhante. Ou seja, as regiões dos COREDES não foram, ainda, plenamente aproveitadas. Muitos são os que tentaram ver OP e COREDES como inimigos de morte. Felizmente ambos sobreviveram a esse falso embate, e muito têm a contribuir um com o outro...

Mas o que falta acrescentar ainda é que, sequer OP e COREDES esgotam toda uma gama de possibilidades de articulação dos cidadãos nos territórios produtivos (de riqueza material e bem estar social, cada vez mais inter-relacionados) do estado. Também são necessárias Agências de Desenvolvimento, Consórcios de Municípios, Fóruns e Conselhos e toda uma infinidade de opções de participação cívica que, ao longo do tempo vão achando seu fazer específico, ou combinando seu fazer articulado. Mas, ou o fazer de todos se constitui formalmente em planos e programas concretos de ação, pelos quais eles brigam, algumas vezes juntos, outras separados, ou na falta de maiores determinações são as regiões mesmas, as quais todos estes deveriam estar ajudando a conformar, que irão sumindo do mapa...

IV – Do Orçamento Participativo ao Planejamento Participativo

Antes de mais nada é preciso dizer que o OP - que a Frente Popular liderada pelo Partido dos Trabalhadores consolidou na prefeitura de Porto Alegre ao longo dos últimos 12 anos - é hoje um patrimônio político da esquerda mundial comprometida com a radicalização da democracia liberal. O sucesso junto à população não é apenas medido pela participação nas assembleias mas pela discussão levada em toda parte em torno do próprio processo e em como este poderia avançar ainda mais.

A implantação do Orçamento Participativo, ao nível estadual, seguiu pelo mesmo caminho e, podemos dizer, que é um desafio até aqui bem sucedido em uma série de quesitos. A audiência com a população tem sido crescente ano após ano (envolvendo em 2001 quase 400.000 pessoas). O resultado dessa participação massiva nada mais é que o empoderamento da sociedade, o que é hoje mundialmente reconhecido (pelo Banco Mundial, por ex.) como fundamental para que a implantação de políticas de desenvolvimento em geral, e de superação da pobreza, em particular, tenham o esperado sucesso.

Além disso, sendo o OP um processo de formação e educação das massas, espera-se que, no futuro imediato, possamos agregar ao empoderamento das massas e ao aprendizado do exercício democrático - que viabiliza a transformação deste em um produto objetivo (a peça orçamentária, no caso) -, um aprendizado ainda mais radicalizado: qual seja o de que as populações de cada município e região detenham as informações e o método necessários a construção de um projeto de futuro para si mesmas, que podemos chamar de um projeto de desenvolvimento regional. Dito de outro modo, as tarefas que devem ser enfrentadas a seguir dizem respeito ao aprofundamento do OP como processo educativo, onde os cidadãos possam relacionar a informação mais relevante sobre a máquina pública, suas potencialidades e limites (as dotações de recursos, as obrigações contratuais, etc.) com os problemas e potencialidades de cada localidade, relacionados, por sua vez, com a micro-região em torno, a macro-região, o conjunto do estado e mesmo com o país e o mundo.

O que se está a dizer é que tanto a sociedade organizada, quanto um governo a seu serviço (e não a serviço dos interesses privados de uns poucos), devem priorizar a necessidade de detalhar um retrato de futuro a ser perseguido, a necessidade de hierarquizar os problemas mais graves que impedem a sua realização, e, por último,

os meios que devem ser mobilizados para dar conta dos desafios propostos. O que equivale a dizer que precisamos articular com o orçamento participativo, um planejamento participativo e uma gestão compartilhada.

Obviamente, tudo começa com um projeto político maior daqueles que obtiveram nas urnas a legitimidade necessária para dirigir a máquina pública na direção mesma deste projeto. Mas mesmo este projeto não responde automaticamente por questões locais e regionais que precisam ser levadas em consideração inclusive para viabilizá-lo ao final. Uma política bem sucedida é aquela que consegue êxito em fazer do seu projeto político maior o farol a iluminar a reflexão acerca das definições de cada futuro regional. Uma política de democracia radical não teme, mas pelo contrário estimula, o conflito de projetos. Faz isso viabilizando um *locus* e um método para a discussão e a tomada de decisão (que é o que ocorre no OP com as decisões do gasto público). Estimular a configuração, cada vez mais explícita, de projetos de desenvolvimento locais e/ou sub-regionais, é aprimorarmos a condução política do projeto maior, seu apoio social e seu embasamento técnico.

A metodologia atual do OP prevê a realização de plenárias regionais de diretrizes e plenárias temáticas regionais. Avalia-se, contudo, que isto não tem sido suficiente para que a discussão dos problemas regionais tenha preponderância sobre as agendas de base mais estritamente locais. É consenso entre nós que devemos propiciar o aprofundamento da discussão a esse respeito, o que além de superar o localismo das demandas populares, superaria também o setorialismo da oferta de programas por parte da administração. Ocorre, entretanto, que o planejamento governamental tradicional não nos oferece os instrumentos adequados para tanto. Sendo assim o que haveria de ser feito?

Em primeiro lugar, como já foi salientado, o planejamento deveria ser visto como elemento essencial da própria capacidade de governar. Isso porque o ato de governar implica em articular projeto de governo, capacidade de governo e governabilidade. A análise desses três elementos induz ao arranjo de três sistemas de natureza diferenciada: um sistema propositivo de ações e projetos, um sistema social sobre o qual tem-se diferentes graus de controle e um sistema de direção e planejamento.

Em segundo lugar, tem-se disponível toda uma elaboração sobre uma orientação mais estratégica e situacional para um sistema de planejamento, e esta nos vem muito bem a calhar pois que supõe que o planejamento é uma capacidade comum

a vários atores sociais que perseguem objetivos conflitivos na arena social. Assim, além de ser uma teoria e uma técnica o planejamento é um "método" para governar que opera sempre numa situação de poder compartilhado, onde só a ação e o juízo estratégicos são eficazes. Afinal, se os sistemas sociais são extremamente complexos, com sujeitos coletivos criativos, com final aberto, onde o conflito engendra permanentemente novos arranjos societais, então, só é possível uma "visão situacional" da realidade. Isso significa admitir que o "sujeito que planeja" é parte intrínseca do "objeto planejado", que só é válida uma explicação da realidade a partir de um ponto de vista diferenciado (e diferenciador) dos demais atores sociais. Nesse contexto o planejamento assemelha-se mais a um jogo e o plano a um tipo de "aposta bem fundamentada". O raciocínio técnico se viabiliza na elaboração da política e esta se materializa no complemento da técnica, o planejamento passa a ser intensivo em estratégia e gestão.

Quais os desafios a serem enfrentados para compatibilizar projetos de desenvolvimento regional e o planejamento estratégico e situacional com o que já se tem - que é a participação popular no processo do OP?

O primeiro deles é admitir, o que não é tão óbvio quanto parece, que representação e participação direta nos processos de discussão e decisão das grandes questões sociais não são mutuamente excludentes. Nem um é superior ao outro indeterminadamente. O que significa que a grande arte estará em combinar quando e como uma e outra terão vez, como se reforçarão mutuamente visando gerar o melhor acordo possível – aquele que não nega o conflito mas o reorganiza sempre num estágio superior.

A ausência tanto de tradição popular no debate destas questões (fator absolutamente previsível considerando-se a cultura autoritária, o “fazer político” excludente e a imaturidade da cidadania regulada e concedida no Brasil), quanto do pensamento científico (também ele truncado durante anos), não justifica que se aceite os avanços do OP até aqui como o máximo até onde se pode ir. “Planos de Investimentos e Serviços” anuais, por mais representativos ou “bem votados” que possam ser, não esgotam a necessidade de construirmos com a população uma discussão mais competente e que redundem em Planos de Desenvolvimento Regionais.

Logo, deriva-se desse primeiro ponto que trata-se de buscar uma melhor equação técnica, e política, para que se estabeleça uma relação de complementariedade, de continuidade sinérgica e mútua potencialização entre os dois processos. Como está, a assimetria de informações, a influência de corporativismos de

vários tipos, as pressões da grande mídia e a participação ativa de agentes governamentais no processo contribuem para retirar coerência interna global aos resultados finais do processo do OP. Na escala regional ou estadual as relações sociais e econômicas são suficientemente complexas para agregar à racionalidade da escolha popular e demandar dos gestores públicos, outros critérios de seleção de problemas, desenho de operações, construção de estratégias de viabilidade ou sistemas de gestão.

O que se impõe é: aperfeiçoar o caráter democrático do OP, levando até o povo as questões mais complexas da seleção dos problemas e do desenho necessário dos programas para resolvê-los. Só assim ele se tornará ainda mais indispensável e imprescindível para uma nova cultura de governo, mais próxima da cidadania; uma verdadeira alternativa a todas às concepções que querem desconstituir o papel do Estado no arranjo social contemporâneo.