

Um planejamento sem hierarquia: o caso Amunorpi

*Clovis Ultramari**

*Maria de Lourdes Urban Kleinke***

RESUMO

Este artigo relata experiência de planejamento regional lado a lado com a capacidade de resposta do Estado diante de novas demandas. A partir de um caso concreto – o desenvolvimento de um plano regional para uma associação de municípios paranaenses –, discute formas possíveis e necessárias de planejamento em face da revisão dos compromissos do público e do privado, a difusão da idéia de Estado mínimo, a necessidade de parcerias com setores da sociedade, propostas de descentralização administrativa e a capacidade de atendimento a demandas tradicionais.

O resultado do trabalho diferencia-se de um plano de desenvolvimento tradicional, em que se procura uma equidade difícil de ser alcançada, por desenvolver uma “agenda de ações” definida a partir do cacife dos interessados em viabilizar sua implementação.

Este texto descreve uma experiência de planejamento regional, caracterizada sobretudo por um pragmatismo em relação à capacidade de resposta das estruturas do Estado. O trabalho se fundamenta, pois, por reconsiderar demandas, demandantes e o próprio planejamento desenvolvido pelo Estado.

A experiência se iniciou com uma demanda por um plano de desenvolvimento da Associação dos Municípios do Norte Pioneiro do Paraná (AMUNORPI) à Universidade Estadual de Londrina (UEL), a qual, na busca de subsídios técnicos para um futuro diagnóstico, procurou o Instituto Paranaense de Desenvolvimento

** Arquiteto pela Universidade Federal do Paraná, com especialização em planejamento metropolitano pela Fundação Getúlio Vargas/Rio e pela Nottingham University/Inglaterra. Conta com experiência em questões urbano-regionais, trabalhou na Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC) e atualmente é técnico do IPARDES.*

*** Socióloga pela Universidade Federal do Paraná, com especialização em planejamento econômico e social e em descentralização e gestão local pela Organização dos Estados Americanos/Curitiba e pelo Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social/Santiago do Chile. Coordenadora do projeto Indicadores Analíticos para Investimentos Públicos, no IPARDES.*

Econômico e Social (IPARDES) para o fornecimento de dados referentes à região.

A participação do IPARDES caracterizou-se por trazer à prática a discussão que se faz a respeito de formas necessárias e possíveis de planejamento, no âmbito da revisão dos compromissos dos setores público e privado na sociedade brasileira. Uma das grandes questões é a constatação dos limites crescentes da ação do Estado naquilo que diz respeito a suas intervenções tradicionais. Expressões como *Estado mínimo*, *Estado necessário*, *redesenho do Estado* e *reengenharia governamental* são cada vez mais freqüentes na discussão de transformações exigidas pela sociedade. Percebe-se, mesmo, um consenso, talvez temporário, de que o Estado deva restringir seu espaço de atuação, dividindo compromissos com o setor privado. Ao mesmo tempo, as novidades trazidas pela Constituição de 1988, que revê a divisão de competências entre as três instâncias de poder, reforçando o municipalismo e a descentralização, representaram, igualmente, desafios aos representantes do Estado. Estes, agora, devem rever dependências tradicionais entre municípios/Estado/União e as imposições decorrentes.

O trabalho se particulariza, assim, por possibilitar saídas alternativas para o problema regional e por contribuir para a formulação de um novo enfoque, não apenas do necessário planejamento regional, mas, fundamentalmente, por reconsiderar demandas, demandantes e a si próprio.

A região representada pela AMUNORPI mostrava um desenvolvimento retardado, mas sobretudo estagnado, pois, após ter vivenciado um período de relativa pujança econômica, mostrou dificuldades em acompanhar o movimento mais modernizador da economia paranaense. Assim, o que define o perfil dessa região é muito mais a estagnação, comparada com o apogeu dos anos 40, que os baixos índices sociais, repetidamente observados em outras regiões. O fato de esse apogeu ter garantido à região uma certa representatividade política e de que o mesmo tenha começado a se enfraquecer com a decadência econômica fornece à AMUNORPI um *start* fundamental para encaminhar demandas. Vale notar que a depressão econômica é acompanhada por expressiva perda de população, o que é relatado com freqüência nos diagnósticos apresentados pela associação.

Enquanto a perda de população rural em várias regiões do Estado é resultado de uma forte inserção desta população na agricultura ou agropecuária mais moderna, aqui, ao contrário, ela acontece justamente por não acompanhar tal processo. Essa perda de popu-

lação, não estando associada a uma vitalidade, constitui-se, tão-somente, em fator de enfraquecimento político. Assim, essa apresentação de demanda pode ser entendida como um resgate do poder de intervenção junto a políticas estaduais e à inversão de recursos. Condições que, sem dúvida, alertavam os representantes locais quanto a um possível esquecimento desta região por parte dos sucessivos governos estaduais e, o que se mostrou produtivo, quanto à necessidade de buscar novos agentes para a consecução do resgate proposto.

A FORMULAÇÃO DA DEMANDA

Apesar dos vários aspectos inovadores que caracterizariam esse processo de planejamento, a demanda inicial e o encaminhamento das soluções pensadas se faz pelo reconhecimento do formal – aqui entendido como as estruturas de Estado existentes, as suas competências e virtual capacidade de resposta.

Assim, a primeira demanda seria constituída de informações visando a um diagnóstico e a ações de atendimento a necessidades básicas, apenas. Os demandantes partiam do princípio da existência de uma disponibilidade, por parte do Estado, que seria desencadeada a partir de uma simples mobilização. Isso reforçava a crença de que seus esforços poderiam se limitar à busca de canais de representação interna a esse Estado. Até mesmo a possibilidade de a região contar com a participação de um importante grupo econômico nacional com origem local fez-se tão-somente pela expectativa de proveito da expressão política deste no cenário político estadual e nacional. Um outro exemplo dessa prática foi a insistência com que as demandas se fizeram para as diferentes estruturas setoriais de governo.

Reiterando a crença nas estruturas formais está o fato de terem sido formuladas várias tentativas de constituição de uma nova entidade que incluísse os municípios demandantes e setoriais do governo. Nesse sentido, constatava-se um vício em duplicar e sobrepor estruturas, como é observado na própria administração pública – embora tacitamente reconhecendo o fracasso de entidades de cunho similar que as precederam –, sem se valer, contudo, dos efeitos negativos das experiências. Dessa forma, a dificuldade que se encontrou foi a de reverter uma práxis de busca de soluções largamente utilizada, confundindo formalização dos meios, a partir da instituição de novas estruturas, com a consecução dos fins, acreditando que a simples constituição de estruturas administrativas, conselhos, comissões e outros alteram realidades.

Por parte do Estado, seus representantes setoriais, como que desconhecendo seus limites, reproduziam a possibilidade de atendimento, oferecendo alternativas-padrão sob o escopo dos compromissos universais desse Estado. Há um desconhecimento de que essa pretensa universalização apresenta limites de aplicabilidade decorrentes de questões estruturais cuja complexidade vai além dos limites de atuação regional e mesmo estadual. Ao mesmo tempo, desconsidera-se a incoerência em se propor a atender demandas sem a necessária inclusão destas no cenário das outras prioridades estaduais. São posturas que, antes de mostrarem um desconhecimento da realidade, revelam a força de interesses político-partidários.

Desse modo, os esforços para reverter essa práxis tradicional obrigaram-se a ser constantes, alertando para experiências anteriores de grande abrangência, porém inócuas, e indicando possibilidades, ainda que tímidas, com maior grau de efetividade.

A PRÁTICA USUAL DE PLANEJAMENTO

O Estado, como um conjunto de unidades municipais, obriga-se a fundamentar sua gestão na totalidade de tais unidades. Assim, a ação para todo o Estado é voltada ao equilíbrio das diferenças entre municípios e regiões, visando, utopicamente, à universalização. A base do raciocínio é encontrar alguma homogeneidade que permita organizar a diversidade desse espaço, que o divide como um mosaico. Um mosaico que se compõe por elementos de homogeneidade sócio-econômico-geográfica e restrito aos limites de unidades administrativas contíguas: uma simples unidade territorial formada por municípios vizinhos. Apesar da contribuição de tais sistematizações ao exercício da gestão, percebe-se a dificuldade de se trabalhar o complexo de relações, interesses e conflitos que dificilmente se restringem ao espaço assim recortado.

Uma vez formulada a regionalização, com ou sem a consciência de suas limitações, essa é trabalhada com técnicas que buscam ressaltar seus problemas e potencialidades. Problemas que traduzem demandas não atendidas e que passam a ser prioridade de intervenção, submetendo-se aos limites do volume de recursos e a sua disponibilidade, nem sempre correspondendo a previsões orçamentárias. Do lado das potencialidades, estas são trabalhadas de modo estático, esquecendo-se sua validade e oportunidade temporal. Isso constitui uma leitura acadêmica que acredita que as potencialidades, por si sós, podem se materializar a partir da simples identificação por parte da ação planejadora do Estado. Os interesses, tanto da sociedade quanto

dos agentes que viabilizariam tais potencialidades, não são articulados, indicando a fragilidade do poder público em definir e selar compromissos, ou seja, em incluir no processo de planejamento e gestão parceiros com interesses que poderiam viabilizar objetivos.

Para a estrutura administrativa do Estado, o espaço regional é uma abstração: a estrutura gerencial do Estado é organizada sobre setores de atividades - educação, saúde, saneamento, entre outros - e inexistente a instância regional enquanto instância político-administrativa. No entanto, nota-se com frequência a crença de que essa organização setorial pode assimilar e se adequar às exigências de uma ação regional proposta, assim como de que o simples recorte proposto de uma região pode indicar a existência de um último recurso de poder, o regional. Na realidade, o planejamento regional tem grandes dificuldades em se impor diante da práxis administrativa fundamentada no exercício setorial do poder. Ironicamente, o planejamento divide e hierarquiza o espaço físico do Estado, sem contudo conseguir dividir e hierarquizar seu poder administrativo ou fazer valer instâncias regionais.

Ao mesmo tempo, a ação do Estado tem sido desenvolvida tradicionalmente pela busca de diagnósticos que comprovem cientificamente situações que configurem demandas sociais e portanto justifiquem inversões. Essa forma de planejamento tem suscitado seu descrédito, considerando a pequena virtualidade de tais diagnósticos alterarem realidades complexas. Ao contrário, resultados têm sido constatados quando são valorizados os aspectos positivos que indicam potencialidades, desde que identificados parceiros e formuladas práticas conjuntas.

TRABALHANDO POTENCIALIDADES

No caso da AMUNORPI, apesar de algumas insistências para que fossem feitos diagnósticos e o encaminhamento tradicional de demandas, optou-se por elencar aspectos que verdadeiramente distinguem positivamente a região. Desse modo, as questões estruturais continuavam objeto tão-somente das atividades cotidianas das prefeituras ou dos programas setoriais do Estado, deixando para o fórum regional o desenvolvimento de ações alternativas e que dependem da soma de esforços, sempre fundamentadas na própria capacidade dos municípios da região.

O aspecto mais importante da experiência foi admitir a irracionalidade de se colocar como objetivo imediato a solução de problemas históricos e gerais. O passo seguinte foi reconhecer que a

exploração de oportunidades pontuais seguramente pode gerar efeitos multiplicadores e, portanto, resultados estruturais positivos.

Assim, o esforço consistiu em elencar ações detentoras de algum poder de transformação. Evidentemente, o *start* para tais ações se encontrava nas potencialidades que singularizavam a região e que já contavam com interesses, explícitos ou não, para serem otimizadas.

Por um lado, repassava-se para outro âmbito de planejamento os problemas que na maioria das vezes são comuns a várias regiões. Por outro, a região passa a ser ressaltada pelo que ela tem de especial, pelo seu lado positivo.

Conseqüência imediata de tal postura foi a tentativa de se alocar a região na perspectiva de novos nichos de mercado, atentos para mudanças de conversão da estrutura produtiva que hoje torna-se cada vez mais exigente.

Centrar o planejamento nas potencialidades significa sobretudo trabalhar as necessidades e a capacidade do empresariado local segundo as necessidades e interesses da sociedade, traduzidos na ação do Estado. O Estado não tem condições para impor, mas pode potencializar: organizando agentes interessados para desencadear e conduzir processos e adequando tais interesses aos outros interesses por ele representados. Essa estratégia pressupõe a existência de um planejamento decorrente – que é o que vai democratizar os dividendos – ou então de um planejamento paralelo que vai estar voltado às questões estruturais. Na realidade, duas faces de um mesmo planejamento: uma voltada para o atendimento das demandas básicas sociais pelo Estado, outra baseada nas potencialidades locais evidenciadas num processo arregimentado e mediado pelo Estado, mas desenvolvidas por agentes externos a ele, tais como o setor empresarial e grupos organizados da sociedade.

Assim, o que se efetivou foi uma práxis de planejamento diversa. Buscou-se primeiramente identificar as ações possíveis de implementação imediata sem a preocupação da abrangência ou equidade regional dessas ações. Podendo aparentar uma concepção discriminatória, na verdade esse tipo de concepção pode constituir-se num movimento gerador de novas potencialidades, na medida em que as parcelas que no início fiquem à margem das ações desencadeadas sirvam-se do modelo e dos ganhos apresentados, mais tarde vindo a fazer parte do processo. Cabe ao planejador que adotar essa postura o compromisso da busca por ações de efeito multiplicador.

O DESENVOLVIMENTO DO PROCESSO

Importante no decorrer do processo foi a necessidade de rever a idéia de que a ação do planejamento não sobrevive sem uma prévia delimitação de territórios. Vale observar que nem mesmo a delimitação definida pela AMUNORPI pôde ser considerada preponderante. A verdadeira delimitação se faria muito menos por esse contorno administrativo que pela força e distinção de alguns projetos propostos, cada qual criando suas próprias territorialidades. Assim, a AMUNORPI, embora representando todos os municípios que a compõem, passa a discutir problemas pertinentes a grupos menores de municípios – ou até mesmo a parte destes, como no caso da representação de produtores de culturas específicas ou de outras organizações. Deixa de ser, então, um foro que seria inviabilizado pela difícil busca de uma homogeneidade frente aos problemas dos vinte e oito municípios que compõem essa associação. Uma composição que, de fato, diz respeito a um universo ainda maior, ultrapassando, mesmo, os limites estaduais. Ficava evidente, portanto, a fragilidade de agrupamentos desenhados por um planejamento anterior à identificação de ações possíveis.

Até mesmo os inúmeros ensaios de regionalização por parte do Estado não se refletiam no desenho territorial constituído pelos municípios da AMUNORPI. Na realidade, conformavam uma unidade formatada por um território que não corresponde às regionalidades anteriormente estipuladas, ora incluindo parcialmente, ora extrapolando regionalizações oficiais, tais como microrregiões homogêneas e microrregiões geográficas definidas pelo IBGE e/ou regiões administrativas e setoriais definidas pelo Estado.

Outro aspecto importante a exigir esforços foi a decodificação dos interesses e capacidades dos diferentes agentes que representavam essas territorialidades. Agentes que nem sempre contavam com a oficialidade com a qual o Estado está acostumado a trabalhar. Foi necessário, fundamentalmente, buscar a participação de grupos econômicos, inserindo novos interlocutores no processo, somando às instâncias municipais e estadual outros representantes políticos, econômicos e acadêmicos.

A proposição de tal encaminhamento, devido ao aspecto inovador, exigia, mais que nunca, que se sustentasse uma expectativa de resultados. Tal expectativa foi sustentada com reuniões que sistematizavam resultados parciais com base em *insights* fornecidos pelos próprios demandantes. Configurava-se, assim, um exercício de intercâmbio, de avaliação e de convencimento. Os resultados sem dúvida foram bastante positivos.

Em termos operacionais, após as discussões que alertavam para as potencialidades que poderiam ser trabalhadas, concluiu-se por uma “agenda” de atividades, a qual não apenas indicava ações possíveis, mas igualmente propunha encaminhamentos e responsabilidades para a sua consecução. Em torno dos pontos dessa agenda, explicitou-se uma nova atuação para a AMUNORPI, agora fundamentada na maior ou menor força dos diferentes projetos e dos seus interessados. Com isso pode-se antever reagrupamentos na forma de consórcios para a viabilização de objetivos comuns a determinados municípios.

A partir desse momento, o papel do planejador passa a ser reduzido: a implementação devia contar, sobretudo, com a transformação dos interesses dos agentes em ações concretas. Surge, então, a figura de um gerente de desenvolvimento, contratado neste momento e portanto selecionado segundo a busca de um perfil anunciado pelos próprios pontos da agenda. Esse gerente deveria estar capacitado para encaminhar as ações específicas e diversas e contar com conhecimentos das estruturas governamentais e de financiamento, assim como submeter-se estritamente ao definido pela agenda e pelas possíveis ratificações feitas em assembleias gerais da associação. Era fundamental, também, sua capacidade de negociação em face de interesses porventura opostos dos diferentes grupos que agora formavam a AMUNORPI.

Com uma gerência assim definida, ficavam claras suas competências e objetivos, bem como acelerados os resultados. Esses já puderam ser observados em encaminhamentos interinstitucionais, resgate de ações importantes porém abandonadas, reforço a ações produtivas, desenvolvimento de capacitação técnica e desenvolvimento de unidades de produção.

CONCLUSÃO

Diante das dificuldades e desigualdades de uma sociedade como a nossa, os recursos públicos sempre serão insuficientes.

Ao integrar a estrutura técnico-administrativa do Estado, tem-se, por um lado, uma maior clareza dos limites deste, mas, por outro, uma dificuldade em assumi-los em face de expectativas.

Nesse cenário, tem-se duas saídas: ou rejeita-se essa visão crítica, valorizando-se, muitas vezes erroneamente, os programas possíveis e sustentando-se uma aparente e virtual transformação, ou se assume o esgotamento da estrutura que representa, passando a veicular esse esgotamento.

“Não conte com o Estado”: esta passa a ser a mensagem. Ao contrário de indicar pessimismo ou mesmo imobilismo, contudo, ela instiga à formulação de propostas alternativas. Assim, o Estado, sem se excluir, retoma um papel diferente, compatível com as mudanças e complexidades da diversidade do espaço que lhe compete gerir. Um papel, contudo, mais pragmático, que se submete à emergência de novas territorialidades, muitas vezes mais fortes que ele próprio.

A validade dos encaminhamentos adotados pode ser constatada pela continuidade de ações, ao longo de um ano, da formulação da agenda e pela repetição da demanda inicial que se tem feito ao IPARDES e à UEL por outras associações de municípios.

RECEBIDO PARA PUBLICAÇÃO
EM JUNHO DE 1995.
