

OS LIMITES DESAFIADORES DO PLANEJAMENTO ¹

Dinizar Fermiano Becker ²

OS LIMITES

Todos aqueles que se envolvem com qualquer processo de planejamento convivem com limites desafiadores, porque muito concretos e, por isso, muito complexos (ou será que é o inverso?). O primeiro limite refere-se ao próprio objeto do planejamento: organizar uma ação futura³.

Essa condição é desafiante porque coloca um ingrediente móvel no processo: o futuro. Transformar o presente dado tendo em vista o futuro desejado é algo muito difícil em nossos dias, devido à dinâmica do desenvolvimento contemporâneo.

O desenvolvimento contemporâneo convive com uma dinâmica de transformações que extrapolam as transformações quantitativas. Passamos por um intenso processo de transformações qualitativas, carregadas de expectativas cambiantes e flexíveis, o que acaba dando forma e conteúdo à incerteza, que, por sua vez, acaba configurando-se numa das principais variáveis a ser considerada e reconsiderada no processo decisório de organização de uma ação futura. Isso, por si só, traz o componente da flexibilidade para o interior do processo de planejamento, tornando-o, por necessidade, um processo, por excelência,

¹Este artigo surgiu da necessidade de fundamentar uma forma desafiadora de se elaborar um Plano Estratégico Regional. Forma que vem sendo construída em atividades junto ao Conselho de Desenvolvimento do Vale do Taquari e ao Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul, entre outras de menor envergadura. Qualquer leitura fora desse contexto, de uma construção se fazendo, aberta a críticas, seria desaconselhável.

²Doutor em Economia pela UNICAMP. Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da UNISC. Professor do Departamento de Ciências Econômicas da UNIVATES. Presidente do Conselho de Desenvolvimento do Vale do Taquari - CODEVAT. Presidente do Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul - COREDES - RS.

³Discutiremos neste artigo os limites e desafios teórico-metodológicos do processo de elaboração de um plano estratégico. Não trataremos das técnicas, mas, sim, de uma concepção, de uma proposta estruturante das etapas do processo de elaboração de um plano estratégico comunitário (local, municipal e regional).

dinâmico e aberto, passível de mudanças, adequações, correções, entre outras, a cada momento, seja na sua concepção, seja na sua elaboração, seja na sua execução.

Ao ser concebido como um processo aberto e flexível, o planejamento pressupõe um ponto de partida diferente das formas convencionais de se fazer planos. Parte-se das idéias ou do ideal, do sonho, do desejo, do futuro desejado, para só depois considerar o presente dado. Dessa forma, abre-se a condições para se contrapor: potencialidades às necessidades; o futuro desejado ao presente dado; o sonho à realidade; as idéias aos interesses; a qualidade à quantidade; as alternativas de soluções aos problemas; as possibilidades às dificuldades; as oportunidades às ameaças, tendo presente que o sentido de determinação predominante deverá ser sempre do primeiro para o segundo termo.

É dessa concepção móvel e flexível de futuro que emergirá um processo aberto à criatividade dos agentes na formulação de estratégias. Em assim sendo, os desejos serão estratégicos, as potencialidades serão estratégicas, as idéias serão estratégicas, as oportunidades serão estratégicas, a qualidade será estratégica. Aberto, flexível, dinâmico, orgânico, o processo de planejamento assim concebido abre caminhos para se sair do cotidiano, da rotina, do fazer, do curto prazo, do imediato, e passar para o mediato, o médio e longo prazo, o estratégico⁴.

Portanto, nos termos aqui propostos, o processo de planejamento não é deslançado a partir do presente, das necessidades, dos problemas, das dificuldades, das ameaças, mas sim, é deslançado a partir do futuro, dos desejos, das potencialidades, das alternativas de soluções, das possibilidades, das oportunidades, etc.

O segundo limite, talvez mais desafiador do que o primeiro, tem sua origem nas próprias técnicas de planejamento. O mesmo ferramental técnico tanto pode servir para dominar quanto para emancipar; tanto pode ser usado para expressar os objetivos do "planejador" quanto para expressar os desejos de uma comunidade⁵. Essas possibilidades transformam-se em casos concretos quando se trabalha com comunidades municipais, regionais, estaduais, etc. Usam-se as técnicas para um ou para outro fim.

É a partir da visão de mundo de cada "planejador" que se concebe uma ou outra forma de se planejar. De um lado, estão os que se valem do conhecimento, enquanto saber técnico definidor da "competência", os ditos "planejadores", para decidirem tecnicamente o que fazer, eliminando, dessa

⁴Consultar a esse respeito: FISCHER, T. *Gestão Contemporânea*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

⁵Aqueles que quiserem aprofundar essa questão, ler FERREIRA, F.W. (1972). *Planejamento sim e não*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, [s.d.].

forma, qualquer possibilidade de politização do futuro, enquanto desejo dos agentes sociais do desenvolvimento. Com isso, negam a possibilidade de existência de múltiplos conhecimentos.

Para os "planejadores", a técnica é que decide o que deve ser feito. Existem os que sabem e os que não sabem⁶. E, nessa condição, o processo de elaboração do plano transforma-se num processo tecno-burocratizado. Em conseqüência, é no isolamento dos distantes escritórios-laboratórios dos "planejadores" que se decidem os caminhos a serem trilhados pelas comunidades, sejam elas locais, regionais, estaduais e/ou nacionais.

A participação é sempre mínima, só na medida exata e necessária para legitimar o processo, desde a sua concepção até a sua execução. No máximo a comunidade é chamada para fazer alguma escolha sobre as alternativas oferecidas. Nunca os interessados diretos são chamados para decidirem **o que fazer**.⁷ No entanto, para os sacrifícios resultantes da ação, a comunidade é chamada. Aqui o recurso à imprensa tem um papel decisivo. A imprensa também tanto pode estar a serviço da dominação, que é o que normalmente ocorre, como pode estar a serviço da cidadania, o que é muito raro.

OS DESAFIOS

De outro lado, encontram-se aqueles que colocam o seu conhecimento das técnicas de planejamento a serviço da emancipação das pessoas e das comunidades. Para tanto, "devemos afastar a ilusão de que os especialistas sempre sabem mais" (Giddens, 1997, p.229). Na condição de animadores-viabilizadores ou facilitadores-moderadores do processo de planejamento, servem para alavancar a participação crescente dos agentes no processo de elaboração do plano.

Nessa concepção, **o que fazer** sempre será definido pelos agentes diretos, pelos interessados imediatos nos resultados do planejamento. Assim, o futuro será concebido, enquanto desejo, por aqueles que sofrerão e/ou se apropriarão do fracasso e/ou do sucesso do planejado. Nessa condição, o presente dado transforma-se no objeto da ação imediata dos sujeitos que pensaram o futuro desejado.

⁶Para uma crítica aprofundada dessa concepção conservadora do saber consultar: CHIAUÍ, M. *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. São Paulo: Cortez, 1990.

⁷Sobre as diferenças qualitativas entre um processo de escolha de alternativas e um processo decisório, consultar: GIDDENS, A. A vida em uma sociedade pós-tradicional. In: GIDDENS, A; BECK, U.; LASH, S. *Modernização reflexiva*. São Paulo: UNESP, 1997, p. 93 e seguintes.

Para os que compreendem o planejamento dessa forma, as decisões de todo e qualquer processo de planejamento sempre serão resultado de uma ação política. Por isso, as técnicas deverão entrar como viabilizadoras do processo político de decisão. Só assim o futuro desejado pode ser uma construção de sujeitos do processo de desenvolvimento.

Em síntese, nessa segunda acepção do processo de planejamento, as decisões **do que fazer**, do futuro desejado, será sempre dos agentes diretos, sendo que as técnicas e os técnicos entram como viabilizadores e animadores do processo de concepção do plano. Politicamente decide-se **o que fazer**; tecnicamente define-se **como fazer**.

Essa combinação de decisões políticas com decisões técnicas abre a possibilidade para que o ponto de partida de elaboração do plano seja a qualidade, e não a quantidade, como nas formas tradicionais. A qualidade serve não só de ponto de partida para o plano em si, mas dá direção determinante da qualidade para a quantidade (qualificando as quantidades). Assim, essa qualificação metamorfoseia-se em uma constante no processo de elaboração, execução e avaliação do plano. Abre-se espaço, dessa forma, para a atuação participante-criativa dos agentes, uma ação organizadora do futuro, compondo um processo educativo e conscientizador.

Portanto, o marco inicial do processo de elaboração do planejamento compreende alguns passos no sentido da definição de uma primeira parte qualitativa. Em outros termos, parte-se da qualificação desse futuro desejado.

Operacionalmente, só é possível qualificar o futuro tendo-se alguns cuidados com a constituição desse futuro. Transformá-lo num desejo coletivo, grupal, comunitário pressupõe certos passos necessários e indispensáveis ao desenho desse futuro desejado.

Um dos passos é definir objetivamente a necessidade contextual e conjuntural do plano. Os agentes, os interessados diretos no processo de elaboração do plano precisam estar convencidos das necessidades do plano. Esse é um dos segredos da maior ou menor participação ou de uma participação mais ativa ou mais passiva. As pessoas, os indivíduos, o grupo, a comunidade envolvida no processo de planejamento precisam de motivos, de justificativas que as convençam da necessidade de fazer o plano ou de se planejar.

Outro passo, além da necessidade do plano, compreende a existência de alguma finalidade para todo o esforço de planejamento. O trabalho só terá sentido para os interessados diretos, se tiver um fim legítimo e útil. Por isso, os participantes do processo de elaboração de um plano precisam não só saber, mas, principalmente, decidir **para que** planejam. Decidir sobre a finalidade, sobre a utilidade do plano, é decidir sobre **o que se quer com o plano**.

Normalmente, o que se quer com o plano é organizar uma ação futura. Ter clara e precisa essa ação, é ter clara e precisa a utilidade, a finalidade do plano. Em outras palavras, é definir com clareza o que se quer planejar? Qual será o objeto do processo de elaboração do plano? Qual será a realidade a ser planejada?

Além das justificativas (necessidades) e das finalidades (utilidades) do plano, o processo de elaboração só continuará se tiver um grupo, um coletivo, um conjunto de pessoas, uma entidade, uma instituição ou, entre outras, uma comunidade interessada na efetivação do processo. Conhecer a identidade, as características, as especificidades desses interessados fornecerá informações para se desenhar uma marca, o que, em outros termos, significa mapear, apurar pelo que o coletivo, agente e objeto do processo de planejamento, é conhecido e reconhecido. Conhecido, no sentido do conhecimento que os agentes diretos (e objeto do processo) se auto-atribuem, e reconhecido, no sentido da identidade que lhe é atribuída por outros agentes, interessados indiretos.

A **marca**, portanto, compreende uma identificação (auto-reconhecimento e reconhecimento) dos agentes (coletivo) que se funda em determinadas características, próprias e específicas, de um determinado coletivo objeto de planejamento. Nesse caso, a dimensão temporal é decisiva, pois a identidade pode e deve ser discutida tendo presente suas componentes históricas (passadas), suas determinações atuais (presente) e suas variantes desejadas (futuras). Combinar desejo, necessidades e tradição na definição de uma **marca** exige a participação ativa e criativa dos agentes, interessados diretos no plano.

Justificativas (necessidade), **finalidades** (utilidade), **marca** (identidade) fundam e fundamentam os parâmetros qualitativos definidores das **diretrizes** do plano. Em outros termos, fundam os princípios, os pressupostos, os valores orientadores, não só do processo decisório conformado pela elaboração do plano, mas, principalmente, definem as diretrizes, os parâmetros, a base qualitativa da execução do plano. São as regras do jogo, acertadas entre os interessados, para a distribuição dos custos e benefícios do plano.

Por fim, esta primeira parte, qualitativa de um processo de elaboração de um plano, termina com a definição **do que se quer do plano**, da definição dos resultados, da definição dos objetivos. Objetivos aqui entendidos como os resultados finais obtidos após a execução do plano. Eles servirão inclusive como parâmetros para a avaliação da elaboração e da execução do plano, enfim, do processo (elaboração, execução, avaliação) de planejamento.

Em síntese, justificativas (necessidade), finalidades (utilidade), marca (identidade), diretrizes (parâmetros) e objetivos (resultados) compõem um conjunto de passos de uma primeira parte qualitativa do processo decisório da elaboração de um processo de planejamento que se queira participativo, ou

melhor, participante⁸.

Em termos de conteúdo, além de definir o futuro desejado, compreende a identificação das idéias a serem desenvolvidas; dos sonhos a serem realizados; das possibilidades a serem criadas; das qualidades a serem buscadas; das potencialidades a serem exploradas e das oportunidades a serem aproveitadas. E, ao mesmo tempo, faz-se a opção, por algumas soluções alternativas, para serem seguidas na construção desse futuro.

ALGUNS CUIDADOS

Entretanto, dois cuidados ou dois pré-requisitos são aconselháveis antes de iniciarmos o processo de planejamento em si: o primeiro deles diz respeito ao movimento que compreende a passagem **do que entendemos** (do senso comum) sobre alguma realidade, no caso, o nosso objeto de planejamento, **para o que realmente é essa realidade, ou para o que é a nossa realidade**, objeto de planejamento. É necessário partir das intuições individuais e/ou grupais para a construção de uma verdade compartilhada ou de uma interpretação aceita por todos.

É a construção racional da realidade (objeto do planejamento) que possibilita o entendimento mínimo necessário para se superar os "achismos" do senso comum. Não no sentido de anulá-lo, enquanto conhecimento, mas no sentido de viabilizar a interação entre os diferentes conhecimentos de uma mesma realidade, ou as diferentes interpretações sobre uma mesma realidade, objeto do planejamento.

De posse **do que é, da verdade construída, da interpretação produzida** pelos agentes diretos do processo, é que se pode trabalhar o **como gostaríamos que fosse a realidade**, o objeto do planejamento. É a partir desse entendimento básico que se pode sonhar o sonho, ousar a ousadia, utopizar a utopia. Enfim, constituir um ideal de forma conjunta, em grupo, em comunidade.

Partir **do que entendemos** sobre uma determinada realidade dada **para (o que é)** a construção de um **entendimento comungado** dessa realidade, para a construção de uma **interpretação compartilhada** dessa realidade e **(do que é)** desse entendimento produzido e comungado/compartilhado para **(como gostaríamos que fosse)** uma realidade idealizada, ou melhor, uma realidade

⁸ "Um ponto importante aqui é que, quanto mais este processo avança, o que ele significa e para onde ele conduz, mais depende das decisões políticas, que não podem ser simplesmente aceitas, mas devem ser formadas, programaticamente planejadas e transformadas em possibilidades para a ação" (Beck, 1997, p.30).

desejada, em conjunto, é um movimento indispensável para se obter sucesso no processo de planejamento participante de uma localidade, comunidade, etc, etc.⁹

Na verdade, esse movimento torna-se o marco zero, anterior a qualquer processo de planejamento. É decisivo para aqueles que trabalham com uma realidade multifacetada, fundada na diversidade ambiental, na heterogeneidade dos agentes, na pluralidade de idéias, por isso, muito complexa. Criar canais de comunicação entre os diferentes, transforma-se em precondição do próprio processo de planejamento. Sem aplainamento do terreno, a troca entre os agentes torna-se impossível.

A impossibilidade cresce enquanto barreira, quanto mais corporativos forem os grupos, as comunidades. Ou seja, quanto mais organizada por interesses forem as instituições, mais complicado e difícil é o intercâmbio entre os diferentes. Quanto mais departamentalizadas e hierarquizadas forem as organizações, mais truncado é o fluxo de informações. Quanto mais setorializados forem os governos, mais técnico-burocratizadas serão as decisões. Nesses casos, a hierarquização, a verticalização, a especialização dão forma e conteúdo técnico a uma estrutura ossificada que acaba inviabilizando qualquer processo participante-criativo. Frente a essa situação, o máximo que se consegue são reformas parciais, e nunca transformações gerais.

Então, para se ter um processo educativo, conscientizador, inovador, criativo, participante e, por isso tudo, transformador, é preciso organizar o processo de planejamento em outras dimensões; dimensão temática ao invés da dimensão setorial, a dimensão espacializada ao invés da pura e simples dimensão especializada, a dimensão horizontal entrecruzando com a dimensão vertical, a dimensão política tensionando com a dimensão técnica, a dimensão das idéias conflitando com a dimensão dos interesses e, principalmente, a dimensão qualitativa qualificando a dimensão quantitativa.

Passar de uma dimensão a outra exige uma interpretação inovadora e contemporânea da realidade e esse é o segundo pré-requisito. Ou melhor, esse é o maior desafio.

⁹ Para aqueles que estão encontrando dificuldades para compreender, ler: BECKER, D.F. *Plano de Ação Integrada*. ESTUDO E DEBATE. Lajeado: FATES, v.1, n.1, 1994, p. 43-58. GANDIM, D. *Escola e transformação*. Petrópolis: Vozes, 1991. *Planejamento como prática educativa*. São Paulo: Loyola, 1993. *A Prática do Planejamento Participativo*. Petrópolis: Vozes, 1994.

O DESAFIO DOS DESAFIOS

Sempre que discuto com meus alunos essa concepção do processo de planejamento, sou questionado: Professor, o Senhor acredita mesmo que isso seja possível? Não só acredito, como pratico!¹⁰ Diante da incredulidade¹¹ dos meus interlocutores, desenvolvo o seguinte argumento.

O processo de planejamento assim concebido, assim praticado, abre a porta para o desconhecido, para o verdadeiro futuro, novo, irreduzível ao presente ou às imagens idealizadas do passado. É um futuro concebido enquanto subversão do conjunto das condições da vida humana. Para subverter o cotidiano dos indivíduos, é preciso colocar na ordem do dia das pessoas modelos futuros de vida enquanto subversão do modelo contemporâneo.

Dessa forma, contrói-se uma utopia que, enquanto tal, se destaca do conceito para tornar-se imagem, imagem mediadora e aberta à verdade do desejo. Por esse caminho, as pessoas, os sujeitos descobrem-se para o sonho, para a utopia, para a visão, que exige distinção de seu verdadeiro espaço: a educação do desejo (Abensour, 1990, p. 153).

A educação do desejo, é essa a grande função organizadora do planejamento participante: educar o desejo, estimulá-lo, despertá-lo. É preciso ensinar o desejo a desejar, a desejar melhor, a desejar mais, sobretudo a desejar de outra forma (Abensour, 1990, p. 145). Despertar a faculdade de desejar, de sonhar é despertar o indivíduo, o cidadão, o sujeito primeiro de qualquer processo decisório que se intitule humano.

Por isso, torna-se imperativo pensar-se alternativas complementares à democracia representativa que a elevem de uma “democracia participada” para uma “democracia participante”, embora sabendo-se da crítica de Bobbio (1991, p. 50) que afirma ser “a democracia direta (...) um corretivo útil, para a

¹⁰Aqui vão alguns exemplos dessa prática: PLANO DE AÇÃO INTEGRADA PRÓ-DESENVOLVIMENTO DE ENCANTADO; REPENSANDO ECONOMIA I E II; PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO DO VALE DO TAQUARI. E mais recentemente trabalho na formulação de um PROJETO ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL PARA O RIO GRANDE DO SUL.

¹¹Nos casos de trabalhos com grupos de formações mais técnicas, acostumados à rotina cotidiana do fazer, a dificuldade de compreensão da passagem de uma dimensão a outra normalmente é muito mais complexa, já que por formação esses profissionais foram treinados a superar dificuldades, atender necessidades, etc, etc. Punidos pela compressão do tempo e do espaço, essas pessoas têm dificuldades crescentes para transformar seu círculo vicioso num círculo virtuoso. Seu círculo vicioso prende-os aos problemas, às necessidades, às dificuldades, às ameaças, ao negativo. Ao contrário, um círculo virtuoso compreenderia trabalhar o futuro e a realidade a partir das potencialidades, das oportunidades, das possibilidades, dos desejos, dos sonhos, das utopias, etc.

democracia indireta”. Apesar dessas limitantes, é preciso recuperar a possibilidade de que cada cidadão possa influenciar as decisões que o interessam. E mais, é preciso “uma democracia representativa que se abra às formas da democracia direta” (Occhetto, 1991, p. 14). Isso será possível através da “progressiva combinação da democracia representativa com a democracia direta¹², de modo a desenvolver cada liberdade (...) e cada forma de participação” (Cerroni, 1991, p. 62).

Repór esse conteúdo à democracia é repór o caráter subversivo da democracia. “Não é uma relação pacífica [é um lugar do conflito, da diferença, da divergência, do plural, da contradição], porque a democracia é subversiva. E é subversiva no sentido mais radical da palavra, porque onde quer que ela chegue subverte a tradicional concessão do poder, tão tradicional, que é considerado natural, quando se trata do poder político ou econômico, do poder paterno ou sacerdotal - desce do alto para baixo” (Bobbio, 1991, p. 43). Tornar-se-á muito mais subversiva se a democracia for transformada em “democracia participante” ao invés da simplesmente “democracia participada”. Será o poder subindo de baixo para cima.

Essa, aliás, além de ser uma tendência, tornou-se uma necessidade do próprio processo democrático, pois compreende a superação da democracia formal, da democracia política na direção da democracia real, da democracia social. Abrange, portanto, a transição do cidadão genérico, abstrato, para o cidadão específico, concreto. Portanto, recupera a possibilidade de renascer no indivíduo a diferença, o plural e o diverso.

Além disso, lança ao alcance do cidadão e da sociedade organizada, a possibilidade de superar o cotidiano, a rotina, o curto prazo, o material, o econômico, enfim, o imediato.

¹²A combinação da representação e da democracia direta certamente será a experiência mais importante dos próximos tempos, pois não é gratuita a crise do Estado, formado exclusivamente sob o princípio da representação delegada. Ela é reconhecida por cientistas políticos de todas as ideologias e origina-se, principalmente, da impotência do Estado atual para gerar políticas sociais eficazes. Nasce, também, da tendência corporativa dos parlamentos, que têm se pautado por encaminhar os problemas gerais da sociedade e cuidar muito bem das suas próprias vantagens, reflexo dos interesses das suas maiorias, hostis às reformas que a sociedade reclama. A participação direta da cidadania proporciona, então, a criação de uma esfera pública não estatal, de controle sobre o Estado, através da qual o eleitor afirma a sua autonomia, de maneira individual ou agrupada, para dar ao seu voto a conseqüência pretendida e que tem sido fraudada pelo Executivo e pela instituição parlamentar, inclusive nos países modernos e desenvolvidos. Em vez de o Estado invadir a sociedade, este método impregna o Estado de um controle crítico permanente. É o caso do “Orçamento Participativo” em Porto Alegre.” (Gentó, T., 1994, p. 17).

Pressupõe a democracia participante como “exigência fundamental alargar o controle democrático do sistema político para o sistema econômico” (Bobbio, 1991, p. 53) nos mais diversos níveis (comunitário, local - picada, linha, vila, bairro - , municipal, sub-regional, regional, etc.) e nos mais diversos espaços (institucional, sindical, empresarial, organizacional, etc.).

Na verdade, o processo democrático pressupõe não só o alargamento dos controles democráticos, mas principalmente requer o aprofundamento do próprio processo democrático via múltiplas e variadas formas de participação do cidadão real/concreto no processo decisório.

Dessa forma, aliás, além de ser uma tendência do próprio processo de democratização, assenta-se na possibilidade de uma transformação qualitativa de um sujeito politicamente passivo para um sujeito socialmente ativo. Acredita-se, portanto, que a emancipação humana pode e vai muito além da emancipação política e concorda-se com Bobbio (1991, p. 54) que a “emancipação política não é suficiente, é, no entanto, sempre necessária, não podendo existir emancipação humana que não passe pela emancipação política. Esta emancipação requer o desenvolvimento, a extensão, o reforço de todas as instituições das quais nasceram a democracia moderna”.

Não se trata, portanto, de reinventar a roda. Trata-se, isso sim, de recolocar velhas questões ao lado de novas alternativas à participação. Portanto, não se trata de eliminar “a democracia representativa, indireta e dominante, [que] consegue representar a si própria, como grupo oligárquico de poder e interesse acima da sociedade civil oprimida” (Guiducci, 1991, p. 75), ou eliminar porque “o modelo representativo tornou-se de fato um invólucro ao qual não corresponde há tempos à substância dos poderes”.

Pelo contrário, trata-se de superar os limites, as dificuldades crescentes interpostas ao processo de democratização recente, via aprofundamento da própria democracia. Como afirma Bobbio, a “democracia é subversiva” ao qual acrescenta, com sabedoria, Ingraio (1991, p. 184) é subversiva exatamente porque “ao revelar sua imperfeição pede para tornar-se perfeita”.

Parafraseando Berman (1986, p.15), ser democrático “é encontrar-se em ambiente que promete aventura, poder, alegria, crescimento, autotransformação e transformação das coisas ao redor, mas ao mesmo tempo ameaça destruir tudo o que temos, tudo o que sabemos, tudo o que somos.”

Melhor do que isso, o caráter subversivo do processo democrático cria a cada momento novas possibilidades para se desenharem formas alternativas baseadas em elementos econômicos, culturais, sociais, técnicos, políticos e ambientais sobre os quais se possa decidir e que seja permitido pedir também variantes ulteriores ou diretamente inovações originais por parte dos cidadãos (Guiducci, 1991, p. 76).

UMA TENDÊNCIA DESAFIADORA

Embora a assertiva pareça uma utopia distante no tempo e que esbarra na impossibilidade real e atual para sua concretização, não se pode esquecer que é por sua natureza contraditória que a democracia torna-se hoje sempre mais subversiva, sendo, por isso, incômoda, desordenada, freqüentemente irritante (Gerrantana, 1991, p. 108). Enquanto processo de democratização, ela educa e abre espaços para o plural, para o diverso, para o diferente. Portanto, admite o conflito, a divergência e a pluralidade. É exatamente esse caráter dinâmico que torna a democratização um processo progressivamente participante.

Na verdade, o processo de democratização pressupõe um novo ordenamento social, no qual transferir-se-ão para as sociedades funções antes exercidas pelo Estado, o que provocará uma transformação qualitativa do Estado, elevando-o para um patamar superior (Signorile, 1991, p. 196).

A referida tendência tem na base o caráter transformador e subversivo do próprio processo democrático e remete a discussão para o terreno gramsciano da hegemonia¹³, que se constrói e se consolida no nível da sociedade civil¹⁴. Ali

“... a conquista da hegemonia e a busca de consenso, entendidas como funções onde se exprime a atividade estatal na sua relação orgânica com todas as articulações da sociedade civil, longe de exigirem uma liberdade *do* Estado, empenham-se na conquista positiva de uma liberdade *no* Estado, ou seja, de uma liberdade na organização complexa da vida política e econômica que supere qualquer contradição entre participação e direitos políticos.” (Occhetto, 1991, p. 113)

A conquista da “liberdade na organização complexa da vida política e econômica” depende em grande parte da organização do movimento social, de

¹³A respeito do conceito gramsciano de hegemonia ver: BOBBIO, Norberto. *O conceito de sociedade civil*. Rio de Janeiro: Graal, 1982. Capítulo 6; GADOTTI. *Concepção dialética da educação*. São Paulo: Cortez, 1988. Capítulo II; GRUPPI, L. *O conceito de hegemonia em Gramsci*. Rio de Janeiro: Graal, 1978; INNOCENTINI, M. *O conceito de hegemonia em Gramsci*. São Paulo: Tecnos, 1979; PORTELLI, H. *Gramsci e o bloco histórico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. Capítulo III; POULANTZAS, N. *Poder Político e Classes Sociais*. São Paulo: Martins Fontes, 1986. Capítulo II. GRAMSCI, A. *Quaderni del carcere*. Torino: Einaudi, 1975.

¹⁴Para uma melhor discussão do que se entende por sociedade civil, consultar: BOBBIO, Norberto. *Governo, Estado e Sociedade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. Capítulo II. Do mesmo autor: *O conceito de sociedade civil*. Rio de Janeiro: Graal, 1982. PORTELLI, H. *Gramsci e o bloco histórico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. Capítulo I.

uma maneira geral [...], já que "a conquista da democracia é luta política, organização de interesses, clareza e concretização de objetivos" (Signorile, 1991, p. 198).

Para que isso se torne possível num futuro próximo, é preciso, desde já, trabalhar alternativas viabilizadoras e transitórias que entrelacem democracia representativa e democracia participativa, democracia indireta e democracia direta, democracia delegada e democracia participante. Ao longo desse caminho é necessário transformar "democracia participada" em "democracia participante", quer dizer, transitar "para um sistema democrático de tipo novo, mais avançado, que seria denominado de democracia organizada" (Vacca, 1991, p. 141), ou, como diz Bobbio (1991, p. 50/1), de "democracia integral"¹⁵.

"Democracia partindo dos de baixo" é revelada pelas "experiências, no seu entrelaçamento com a democracia representativa e nas solicitações positivas que lhe são impressas, que já indicam (...) as linhas de desenvolvimento de uma 'democracia organizada', como uma forma mista, provavelmente adequada às evoluções de uma sociedade democrática" (Vacca, 1991, p. 141).¹⁶

Sociedade democrática só será efetivamente democrática se for organizada de uma forma diferente, já que a organização da sociedade tornou-se pressuposto e resultado do próprio processo de democratização. Além de ser trincheira garantidora das regras do jogo democrático, a sociedade organizada, ou melhor, a sociedade civil, na acepção que lhe confere Gramsci, funciona como dinamizadora do processo de transformações e aprofundamento da democracia. Nesse caso vale a regra: quanto mais organizada a sociedade, mais democrática; quanto mais democrática uma sociedade, mais organizada.

Dá para perceber que o processo para ser participativo precisa de uma certa lógica organizativa e metodológica. Não é algo que se dá naturalmente. É ação deliberadamente construída pelos interessados, acordando regras muito claras e precisas, estabelecendo regras de um jogo participante-criativo, deslançado por decisões políticas e viabilizado por decisões técnicas. Da combinação de ações, políticas e técnicas, empreendidas por sujeitos concretos do processo transformador da realidade e constituidor do futuro desejado, resulta o processo de planejamento.

Não há como pensar o processo de planejamento sem considerar as condições sociais, políticas, econômicas, de estruturação e organização da comunidade.

¹⁵O orçamento participativo praticado na cidade de Porto Alegre é um primeiro e importante passo dado nessa direção.

¹⁶A vivência comunitária da região do Vale do Taquari no encaminhamento e geração das condições para a reprodução e melhoria de qualidade de vida na região é o exemplo mais próximo que se tem.

Isso, sem dúvida, só pode ser alcançado

"pela participação social no processo de decisão e construção regional, garantindo a adaptação rápida às constantes mudanças provenientes do dinamismo global(...). Essa participação é, entretanto, um processo formativo lento, uma recuperação coletiva da capacidade de organizar e construir uma região (lugar, local, comunidade) que implica não cortar opções ou, melhor, não levar os diversos segmentos da sociedade a situações indesejadas(...) por absoluta falta de opções." (Leite, 1994, p. 26)

Ao contrário, trata-se de se desejar os desejos, de se potencializar as potencialidades, de se oportunizar as oportunidades, de se possibilitar as possibilidades, de se sonhar os sonhos, de se ousar as ousadias, de se utopizar as utopias, etc, etc.

Essa participação só se tornou possível em nossos dias, porque funcional e necessária ao próprio sistema capitalista¹⁷. O rompimento da rigidez tornou-se uma necessidade do processo de valorização do capital. Flexibilizar a acumulação, a produção, o trabalho, o espaço, o tempo compreende também flexibilizar a participação do plural, do diverso, do diferente.

Já que

"A família nuclear moderna desintegrou-se sendo substituída por uma grande diversidade de arranjos individuais. A sociedade de classes dissolveu-se, assumindo a forma de grupos e movimentos separados, baseados em entidade, sexo e localidade. A nação-estado, a encarnação política clássica da modernidade, acabou, atacada por uma combinação de forças globais e locais. A democracia parlamentar (representativa) esfacelou-se e passou à era dos desafios eleitorais e dos partidos políticos de massa. Democracia e cidadania têm

¹⁷ Prova de que o estímulo a uma maior participação tornou-se uma política dos nossos dias, pode ser encontrada no site <http://gopher.worldbank.org/html/edi/sourcebook/sbhome.htm>, do Banco Mundial e no site <http://www.iadb.org/ESPANOL/politicas/participa/indice.htm>, do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Nesses endereços, constata-se as recomendações para financiar aqueles projetos comunitários (locais, municipais, regionais) que assegurem uma maior participação no processo decisório. Outro exemplo muito elucidativo dos novos tempos participativos é o da Deutsche Gesellschaft Für Technische Zusammenarbeit - GmbH - (GTZ) - Empresa de Cooperação Técnica do Governo Alemão que auxilia comunidades estrangeiras nas atividades de planejamento participativo.

sido repensadas em conceitos mais antigos, como sociedade civil, talvez precisam ser reativados e reaplicados às condições corretas." (KUMAR, 1997, p.162)

Na verdade, a crescente organização da sociedade moderna tende a transformar a sociedade civil no terceiro sistema de poder(...) (Nerfin apud Sachs, 1993, p. 30).

Trata-se, pois,

"de ajudar a sociedade civil a tornar-se o terceiro sistema de poder, a tomar consciência do seu papel para vir a ser uma entidade por si mesma, a começar a ter voz própria, a impor suas opções plurais; em resumo, reequilibrar a seu favor a relação de forças perante o Estado e as instituições que dominam a vida econômica, sejam elas privadas ou públicas." (Sachs, 1986a, p. 115)

Portanto, embora se reconheça que existam limites muito concretos à participação popular-operária, através das suas organizações e entidades, nos processos decisórios, seria covardia não lutar para avançar e romper com esses limites. Acreditar nessa possibilidade é um primeiro passo decisivo para ampliar a participação de todos os interessados na constituição e construção de um futuro diferente e alternativo à lógica contemporânea do sistema, uma transformação feita aos poucos, mas continuamente, pela intensificação e expansão do processo de democratização.

RETOMANDO A CONCEPÇÃO

Uma segunda parte, quantitativa, compreende a reunião de dados e informações. Consiste no levantamento de informações quantitativas visando a identificar a dinâmica que dá movimento e direção para a realidade, o objeto do planejamento, no sentido de identificar tendências.

Já que hoje não é mais possível e nem necessário fazer-se aqueles "diagnósticos" clássicos com os quais levantam-se todos os dados em detalhes, em pormenores. Esse tipo de esforço já não tem mais sentido, porque a velocidade das transformações torna esses trabalhos desatualizados, mesmo quando produzidos com rapidez.

Nesse contexto, de aceleração do tempo, os dados e informações quantitativos devem servir para se traçar um perfil, para se desenhar uma

caracterização, para se identificar tendências.

Portanto, abre-se mão das velhas proposições de radiografar a realidade, de mapear todas as informações, de se levantar todas as informações, em nome de se buscar dados e informações na exata medida da necessidade para se apurar a dinâmica da realidade (objeto do planejamento).

Uma metodologia, muito utilizada em nossos dias, é focar o movimento, a dinâmica da realidade (objeto de planejamento) a partir de outras realidades, observando quais as semelhanças, mas, principalmente, quais as diferenças tendenciais do desenvolvimento da outra realidade em relação a nossa realidade, objeto do planejamento. No entanto, a crítica do particular a partir do universal já não basta. É preciso ir além. É preciso, ao mesmo tempo, fazer a crítica do universal através do particular. Em outros termos, já não reina sozinha a velha premissa do pensar global e agir localmente. Hoje, é preciso também, pensar local e agir globalmente.

Nessa concepção, a parte quantitativa servirá muito mais para identificar tendências (movimentos, dinâmicas) do que para radiografar a realidade, o objeto do planejamento.

Normalmente, nessa parte de elaboração do plano, destaca-se o predomínio das decisões técnicas na produção do perfil, da caracterização da realidade dada; em outros termos, consegue-se traçar o perfil do presente dado. Esse presente dado, em termos de conteúdo, compreende, além das necessidades, a caracterização dos interesses imediatos, das dificuldades, das ameaças, dos problemas da realidade (objeto do planejamento).

Em continuidade ao processo de elaboração de um plano estratégico, chega-se a uma terceira parte, que pode ser denominada de diagnóstico.

O diagnóstico foge bastante dos moldes tradicionais de uso do termo, pois, aqui, ele resulta da contraposição entre a parte qualitativa e a quantitativa.

Em outras palavras, o diagnóstico resulta do tensionamento entre o futuro desejado (potencialidades, ideal, idéias, possibilidades, soluções, alternativas, oportunidades) e o presente dado (necessidades, real, interesses, dificuldades, problemas, ameaças). Esse tensionamento pode ocorrer de duas maneiras: numa primeira, projetando a realidade desejada sobre a realidade dada; numa segunda, refletindo a realidade dada na realidade desejada. Parafraseando Marx, é preciso que não só o pensamento (desejo) tenda para a realidade, mas a própria realidade tem que tender para o pensamento (desejo).

Significativamente, o diagnóstico compreende colocar lado a lado, visualmente, o que se quer e o que se tem, uma situação desejada e uma situação dada, uma visão política e uma visão técnica, decisões políticas e decisões técnicas.

Só assim, ou dessa forma, consegue-se dimensionar qualitativamente o

que separa, o que se quer do que se tem e se chega ao diagnóstico. Que não é, como nos moldes clássicos, uma radiografia da realidade e nem, muito menos, o ponto de partida do planejamento. Muito antes, ele resulta de uma comparação de um futuro desejado a um presente dado, ou melhor, de um desenho do futuro desejado sobre o presente dado. As diferenças resultantes dessa comparação compõem o diagnóstico em suas dimensões qualitativa e quantitativa.

Dessa comparação ou contraposição resulta não só o diagnóstico, mas resulta o que é preciso ser feito. Normalmente, o que é preciso ser feito é quase sempre mais do que é possível ser feito. Além dessa dificuldade, há o que é preciso ser feito primeiro.

Sem contar que, em muitos casos, decide-se agir, em determinadas questões, primeiro que em outras. Com a definição das **prioridades** inicia-se a parte seguinte—organização da ação. Além das prioridades, esta parte compreende a formulação de **estratégias**, estruturação dos **mecanismos** e seleção dos **instrumentos**.

No caso da definição das prioridades, do que fazer entram em jogo o que é desejável (o que queremos fazer primeiro? os desejos), o que é necessário (o que é preciso fazer primeiro? as necessidades), o que é possível (o que é possível fazer já? as possibilidades). Desejos, necessidades, possibilidades são componentes do processo decisório definidor do que se fará primeiro, definidor das prioridades. Um processo decisório por excelência, configurado pela dimensão política na hierarquização das ações.

Após definidas as prioridades, pode-se formular as estratégias de ação. A formulação das estratégias compreende a articulação de quatro dimensões: primeira, como será feito? ação; segunda, com quem será feita? parcerias; terceira, quando será feito? temporal; quarta, onde será feita? espacial¹⁸.

Embora exista um roteiro básico a ser percorrido para se formular estratégias, o processo pode desdobrar-se em múltiplas fórmulas, tão criativas e inovadoras quanto criativos e inovadores forem os formuladores das estratégias. Ainda mais que na formulação de estratégias a combinação criativa da dimensão (decisão) política com a dimensão (decisão) técnica ganham não só o caráter viabilizador das ações, mas o caráter diferenciador das estratégias.

Uma vez definidas as prioridades e formuladas as respectivas estratégias, é preciso estruturar a ação, dar forma e conteúdo organizativo às responsabilidades. Decidir quem fará o quê? Com quem será feito? Qual será a estrutura

¹⁸ Em determinados casos, como por exemplo do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Vale do Taquari, as estratégias podem ganhar a forma e o conteúdo de Projetos Estratégicos. Ou seja, são idéias estratégicas que necessitam de elaboração, de projetos próprios.

organizativa da ação? Enfim, definir, clara e objetivamente, os papéis, as funções e as responsabilidades pela execução, avaliação e reformulação do plano.

Finalmente, o processo de formulação de um plano estratégico se completa com o dimensionamento e definição das fontes de recursos (humanos, materiais, financeiros e técnicos) necessários à realização da ação. Em outros termos, trata-se de decidir, quantitativamente, sobre as necessidades e possibilidades dos recursos viabilizadores do plano, ou da execução do plano.

EM CONCLUSÃO

O processo de elaboração/formulação de um plano estratégico de desenvolvimento possui cinco passos/fases: primeiro, fase pré-plano ou fase de elaboração de um entendimento compartilhado sobre a realidade, objeto do planejamento. O que, na verdade, acaba por precisar o objeto do planejamento. O que será planejado?

Segundo, a fase de desenhar o futuro desejado. A fase de formulação do que se quer. A fase de qualificação do futuro, e que corresponde à PARTE I - QUALITATIVA do processo de elaboração propriamente dita, que trata de destacar as potencialidades, as idéias, as alternativas, as possibilidades, as oportunidades.

Terceira, a fase de caracterizar a realidade dada. A fase de se levantar o que se tem. A fase de se quantificar o presente, e que corresponde à PARTE II - QUANTITATIVA do processo de elaboração em si, que trata de perfilar as necessidades, os interesses, os problemas, as dificuldades, as ameaças, etc.

Quarta, a fase de contrapontuar ou contrapor o futuro desejado ao presente dado; o que se quer ao que se tem; a qualidade do futuro à quantidade do presente, e que corresponde à PARTE III - DIAGNÓSTICO do processo de elaboração de fato, que trata de dimensionar projetando as potencialidades sobre as necessidades, as idéias sobre os interesses, as possibilidades sobre as dificuldades, as oportunidades sobre as ameaças.

Quinta, a fase de definir, organizar e estruturar a ação. A fase de decidir o que fazer primeiro, de definir as prioridades, de formular as respectivas estratégias, de estruturar a ação, de destinar os recursos, e que corresponde à PARTE IV - ORGANIZAÇÃO DA AÇÃO do processo de elaboração em sua parte mais operacional referente ao conteúdo e à forma de ação, da execução e do planejado.

BIBLIOGRAFIA:

- ABENSOUR, M. *O novo espírito utópico*. Campinas: UNICAMP, 1990.
- BECKER, D.F. *Repensando a Economia I e II*. Lajeado: FATES, 1995. Texto para Discussão n. 6 e 7.
- BECKER, D.F., CARVALHO, V.R. *PAI de Encantado*. Lajeado, Encantado: FATES/Câmara Municipal de Encantado, 1994. Relatório de Planejamento.
- _____. *Desenvolvimento participante-criativo*. Lajeado: FATES, 1995.
- _____. *Desenvolvimento Contemporâneo: Processo de globalização e/ou fragmentação*. *Estudo & Debate*, Lajeado: FATES, 1995.
- _____. *Repensando Economia I e II. Texto Discussão 5 e 6*. Lajeado: FATES, 1995.
- BECK, U. A reinvenção da política. In: GIDDENS, A., BECK, U., LASH, S. *Modernização Reflexiva*. São Paulo: UNESP, 1997.
- BOBBIO, N. *O conceito de sociedade civil*. Rio de Janeiro: Graal, 1982.
- _____. *Estado, Governo e Sociedade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- _____. *O Estado e o marxismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1991.
- _____. *O futuro da democracia*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BOLAY, F.W. *Planejamento de Projetos orientados por objetivos - Método ZOPP - Guia de aplicação*. Recife: GTZ, 1993.
- BROSE, M. *Introdução à moderação e ao método ZOPP*. Recife: GTZ, 1993.
- CERRONI, U. Existe uma ciência política marxista. In: BOBBIO, N. *O Estado e o Marxismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1991.
- CHAUÍ, M. *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. São Paulo: Cortez, 1990.
- CONSELHO de Desenvolvimento do Vale do Taquari - CODEVAT. *Plano Estratégico de Desenvolvimento do Vale do Taquari*. Relatório de Planejamento - Partes I, II, III e IV.
- FEDOZZI, L. *Orçamento participativo: Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1997.
- FISCHER, T. *Gestão Contemporânea*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

- GADOTTI. *Concepção dialética da educação*. São Paulo: Cortez, 1988.
- GERRANTANA, V. Quando a democracia é subversiva. In: BOBBIO, N. *O Estado e o Marxismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1991.
- GRAMSCI, A. *Quaderni del cárcere*. Torino: Einaudi, 1975.
- GRUPPI, L. *O conceito de hegemonia em Gramsci*. Rio de Janeiro: Graal, 1978.
- GUIDUCCI, R. A cidade dos cidadãos e a sociedade dos socialistas. In: BOBBIO, N. *O Estado e o Marxismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1991.
- INGRAO, P. Democracia burguesa e ou estalinismo? Não: Democracia de massa. In: BOBBIO, N. *O Estado e o Marxismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1991.
- INNOCENTINI, M. *O conceito de hegemonia em Gramsci*. São Paulo: Tecnos, 1979.
- JUNG, N. A política regional na era da globalização. *Debates*. São Paulo: Brasília: Fundação Konrad Adenauer; IPEA, 1996.
- KRESSIRER, R., SALZER, W. *Monitoria e avaliação de projetos*. Recife: GTZ, 1993.
- LEITE, M.A.P. *Destruição ou desconstrução*. São Paulo: Hucitec, 1994.
- OCHETTO, A. Sobre o conceito de democracia mista. In: BOBBIO, N. *O Estado e o Marxismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1991.
- PORTELLI, H. *Gramsci e o bloco histórico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- POULANTZAS, N. *Poder Político e Classes Sociais*. São Paulo: Martins Fontes, 1986.
- PUTNAM, R.D. *Comunidade e democracia: a experiência italiana*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- SACHS, I. *Eco Desenvolvimento: Crescer sem destruir*. São Paulo: Vértice, 1986.
- SIGNORILE, C. A democracia que transforma o Estado. In: BOBBIO, N. *O Estado e o Marxismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1991.
- VACCA, G. Discorrendo sobre socialismo e democracia. In: BOBBIO, N. *O Estado e o Marxismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1991.