



NÚCLEOS REGIONAIS DE PLANEJAMENTO

Planejamento, descentralização e democratização da gestão municipal

RAQUEL COLNKA / MARIA LUCIA REFINETTI

O maior desafio de uma administração democrática e popular é conceber e instaurar uma prática de gestão municipal que dialogue com as demandas dos cidadãos através de uma forma de relacionamento que supere o clientelismo, corrupção e a política dos lobbies.

Para isso não basta transparência, honestidade e vontade política - é preciso implantar uma forma de gestão que efetivamente democratize o processo de tomada de decisões, superando o círculo vicioso da reivindicação/resposta/voto - pontuais e locais. Portanto, formular uma intervenção para o conjunto da cidade e dos setores é fundamental.

O planejamento de ação governamental pode ser uma peça estratégica neste processo. Planejar - de forma aberta e coordenada - a intervenção da administração municipal na cidade, significa refletir sobre seu conjunto, explicitando opções. Democratizar o planejamento significa abrir espaços para que os vários agentes políticos e sociais presentes na cidade possam manifestar suas opções e interferir no processo de tomada de decisões. Para que as decisões sobre o destino da cidade não sejam tomadas apenas a partir de um ponto, o planejamento deve ser além de transparente e democrático, descentralizado.

É possível, avançar neste sentido em três direções:

- na instauração de um processo de planejamento aberto e coordenado em todas as esferas da administração municipal;
- na incorporação do Legislativo enquanto interlocutor de fato do Executivo;
- na abertura de canais onde a população possa diretamente expressar suas opções.



As três direções podem e devem ser investidas concomitantemente. O salto qualitativo possível está justamente na sua simultaneidade e combinação.

São três espaços diferentes e complementares de globalização da ação - as Secretarias que planejam o conjunto da cidade recortadas por um setor específico; os núcleos regionais de planejamento que articulam a ação dos diferentes setores sobre uma determinada região; o Legislativo, representação política eleita pela cidade como um todo que atua sob o recorte do arcabouço jurídico-legal da gestão.

Esta esfera - de governo - dialoga com a sociedade civil, organizada ou não em movimentos, entidades e partidos. Em um planejamento democrático, este diálogo ocorre em todos os pontos do sistema - nas Secretarias, nos Núcleos Regionais de Planejamento, na Câmara Municipal.

Para avaliar o grau de descentralização que o processo orçamentário de 1990 deverá ter é preciso refletir como se encontram estes espaços que abrimos para a implantação deste sistema, na Secretaria, na Câmara, nos Núcleos.

A implantação dos Núcleos Regionais de Planejamento, com atribuição principal de elaborar junto às Administrações Regionais, Secretarias e população da região o planejamento de ação governamental local, foi assumida efetivamente no final de março, ao término de seminário sobre o tema com Secretários e Administradores Regionais.

Considerando as condições e estágios diferenciados de descentralização e regionalização das diversas Secretarias, foi decidido na ocasião que os Núcleos fossem constituídos de imediato, contando com as Secretarias que tivessem condições de efetivá-los. As demais seriam incorporadas à medida que isso fosse possível, ainda que organizando seus representantes por agrupamentos de regiões administrativas semelhantes, garantindo assim a presença nos vinte Núcleos.



Transcorridos três meses, essa proposta é uma realidade. Temos presença efetiva e sistemática de todas as Secretarias-fim e de SEMPLA e acompanhamento ou participação em algumas regiões da maior parte das Secretarias. O papel das Secretarias-méio nesse processo ainda não está claro. As dificuldades até aqui não foram poucas: das condições materiais à organização do pessoal, formação das equipes, formulação conceitual e trabalho prático.

Foi um desafio de grandes proporções que conseguiu expressar o empenho e a seriedade com que todos os companheiros se envolveram num processo de criar o novo, derrubar preconceitos e ir forjando um conceito e uma estrutura de gestão que efetivamente se mostra capaz de implementar uma visão popular e democrática de poder local.

Sem dúvida alguma conseguimos com isso tocar duas questões essenciais:

- superar os tradicionais feudos e a visão corporativa das Secretarias, criando um clima de cooperação e soma de esforços;
- envolver a população num processo de acesso à informação, discussão e decisão sobre sua cidade, o que se constatou através de mais de uma centena de plenárias nas diversas regiões da cidade.

Mas é claro que não contamos só acertos e, se de um lado os Núcleos representam um salto qualitativo real, de outro põe à nú as inúmeras limitações da máquina e de nós mesmos. Alguns problemas ficam evidentes e devem ser superados:

- a fragilidade das instâncias descentralizadas ou desconcentradas das Secretarias e o quanto chegam a ficar desarticuladas em relação à Administração central (isto é, a seus respectivos gabinetes);
- a dificuldade de estabelecer parâmetros dentro das próprias Secretarias quanto ao grau de autonomia de seus representantes;



- a tradição de pouca valorização dos cargos descentralizados, o que implica na maior falta de pessoal (principalmente de pessoal mais qualificado), quanto mais periférica a região;
- a heterogeneidade da composição dos Núcleos, em que se sentam à mesa pessoas com diferenciados graus de envolvimento e de responsabilidade funcional;
- a pouca clareza na definição objetiva de algumas atribuições e responsabilidades entre Secretarias e em relação às Administrações Regionais - o tal do jogo de empurra ou de "não sei quem faz";

Isto tudo revela o potencial mas também a fragilidade dessa organização. Se por um lado temos esse processo de transformação, de outro temos essa máquina imensa e pesada, que não pode deixar de produzir. Devemos rever sim, e é que estamos fazendo, o processo de tomada de decisões e de definição de prioridades. Mas não devemos tocar por ora nos procedimentos de execução. As rotinas de produção têm de ser mantidas, sob pena de um colapso na ação. Devemos manter atribuições e melhorar sua eficiência, procurando tornar cada vez mais unívocas e transparentes as responsabilidades e atribuições.

Assim, algumas de nossas questões e dúvidas iniciais vão sendo superadas a partir do acúmulo que a experiência nos têm permitido. Outras se mostram mais significativas e mais distantes de uma definição ou consenso; porém, se circunscrevem a um menor número de questões.

Em outras palavras, o processo de instalação dos Núcleos Regionais de Planejamento expressa os diferentes entendimentos no conjunto da Administração das diretrizes da descentralização, transparência e participação popular, que precisa ser explicitar, para que se possa assumir um entendimento e uma diretriz comum.

Uma primeira confusão se situa no plano de descentralização política X desconcentração da máquina administrativa. Des



concentrar a máquina significa descentralizar atividades e funcionários, o que em determinados casos pode representar maior eficiência dos serviços e acesso mais fácil da população. Em outros casos, a maior eficiência pode estar justamente na centralização.

A distribuição de atribuições e, responsabilidades na execução das diversas atividades entre Secretarias ou, dentro das Secretarias, entre suas instâncias central e descentralizada (ou desconcentrada), é uma discussão que deve ser encaminhada para resolver as áreas cinzentas, limites de responsabilidade entre uns e outros. Deve haver precisão nessa definição para evitar desperdícios ou confrontos. Essa sim é uma questão administrativa, que deve urgentemente ser contemplada, mas que não deve se confundir com o processo de implantação dos Núcleos.

Uma segunda polêmica se situa no plano Administrações Regionais X Núcleos Regionais de Planejamento.

Os Núcleos têm por base as Administrações Regionais mas não são a Administração Regional. Se caracterizam como uma instância de articulação e decisão. Não deve haver confusão entre o Núcleo enquanto instância de planejamento, e a Administração Regional, unidade com atribuições específicas. Portanto, a idéia subjacente não é, pelo menos por ora, de passar mais atribuições para as Administrações Regionais, porém mais espaço de decisão e de estabelecimento de prioridades a nível local para os Núcleos.

Desse modo, o Núcleo será capaz de articular num recorte regional os diversos setores. É um espaço de totalização a nível regional. As Secretarias, ao contrário, pensam o conjunto da cidade, porém com recorte setorial. Assim, cada participante do Núcleo se articula, por um lado, horizontalmente, com outros setores na região e, por outro com sua Secretaria, que elabora a diretriz político-filosófica daquele setor para o conjunto da cidade. Assim, cada Secretaria deve ser capaz de



garantir a linguagem comum e a mesma base de diretrizes para o conjunto de seus representantes nas regiões, bem como incorporar em suas diretrizes as discussões e prioridades trazidas dos Núcleos por esses representantes. Assim, a relação entre-Secretaria e seu representante no Núcleo é um canal de dupla mão.

Nos setores onde a demanda é muito superior aos recursos e equipamentos disponíveis é mais provável surgirem conflitos entre diretrizes das Secretarias e prioridades dos Núcleos.

Um terceiro ponto de conflito se situa no plano Núcleo Regional de Planejamento X Conselhos Populares. Grande parte dos núcleos regionais de planejamento estabeleceu canais de relacionamento com a população. No entanto, o núcleo faz parte da administração e se constitui como governo a nível local. Por isso seu papel não é de incorporar reivindicações, transformando-as automaticamente em programa de governo, mas confrontá-las com as demandas calculadas tecnicamente (de acordo com as diretrizes, padrões de atendimento e critérios das várias Secretarias).

As plenárias populares (ou o canal que for estabelecido com a população), explicitarão as reivindicações, as demandas reais. Ao Núcleo caberá uma adequação. Assim por exemplo, uma demanda por escola pode ser atendida não necessariamente com a construção de uma nova unidade, mas com a construção de um acesso: um pontilhão sobre um córrego, por exemplo, para um equipamento já existente, próximo mas inacessível.

Por isso, o núcleo dialoga com a sociedade civil local, mas não é uma forma de organização da sociedade civil, mas da administração. Não é um conselho popular ou um embrião de conselho local mas dialoga com ele.

Acreditamos que estes três pontos são passíveis de esclarecimento e acordo entre os vários setores da administração. No entanto, a questão política que está por detrás destas polémicas é preciso ser mais debatida.

Esta se expressa, de um lado na questão do comando político do núcleo. É o núcleo regional de planejamento ou os representantes das secretarias descentralizadas que definem a ação setorial na região?

Em outras palavras, quando há divergência entre diretriz da regional e diretriz da secretaria, quem arbitra?

Finalmente, a definição do grau de autonomia local está diretamente relacionada com as formas de participação popular praticadas pela administração: as práticas de relacionamento dos núcleos e das secretarias com a população e os canais que se estabelecem para isso precisam ser avaliados - como estão estruturados? qual sua representatividade? qual é a qualidade de sua intervenção? qual tem sido o papel dos movimentos organizados e do partido nestes canais?

O passo que podemos - e devemos - dar no sentido da descentralização do planejamento já para a elaboração do orçamento 90 deve ser ponderado em função desta avaliação. É o momento de institucionalizá-lo minimamente, consolidando algumas práticas e espaços já conquistados, sobre os quais possa haver uma diretriz negociada e assumida pelo conjunto da administração.

Por outro lado, qualquer tentativa no sentido de institucionalização dos Núcleos Regionais de Planejamento implica também em definir, em explicitar o que entendemos por Planejamento e, quanto a isso, podemos fazer algumas afirmações.

Nenhum planejamento é só um procedimento técnico - por que se transforma em sonho ou burocracia; nem uma atividade política - porque pode se tornar arbitrária.

Planejamento não existe se for desvinculado da idéia de participação e portanto na visão popular e democrática não existe se desvinculada da participação da população.

Em sua versão urbana, ligada às atribuições do poder local, o planejamento envolve questões de investimento e apli



cação de recursos (portanto, orçamento e sua execução) - O QUE e QUANTO e questões físico-territoriais: ONDE e COMO.

É o momento de institucionalizar? Algumas questões já estão bastante experimentadas e suas diferentes formulações explicitadas, apontando os pontos de conflito. Queremos defini-los?

Alguns pontos mínimos que devemos assumir para seu efetivo funcionamento.

Caracterização:

1. Participantes fixos, representando as Secretarias: afinados com as diretrizes dos Secretários e com os parâmetros de sua autonomia definidos.
2. O Núcleo é instância da Administração. É uma instância de gestão - comporta deliberações e encaminhamento da implementação. Portanto, é necessário caracterizar melhor a instância técnica e metodologia de trabalho.
3. A instância deliberativa é o próprio Núcleo, a coordenação de seus trabalhos é do Administrador Regional e a secretaria executiva de SEMPLA. A execução dos serviços e implantação dos programas é das Secretarias.

Atribuições:

- Coordenar a ação governamental na região, implementando um sistema de trabalho que articule as Secretarias e as Administrações Regionais. Isso significa articulação intersecretarial no local e com cada uma das Secretarias, através de seu representante.
- Garantir uma ação intersecretarial na área que assegure o melhor aproveitamento dos equipamentos e soma de esforços.
- Localizar e apontar as prioridades regionais, a serem incorporadas no Plano de Governo e no Orçamento Anual, conforme processo desencadeado já para o Orçamento 1990.



- Participar da definição e elaboração das diretrizes urbanísticas globais da cidade (e de sua implementação) a partir da perspectiva local. Nessa função devem se envolver também as Supervisões de Uso do Solo e de Obras da AR. O planejamento físico-territorial envolve também a destinação de áreas públicas na região.
- Subsidiar a discussão sobre a regionalização da cidade e descentralização administrativa, bem como desenvolver e aprofundar através da prática cotidiana, a própria natureza, atuação e formalização dos Núcleos.
- Assegurar a existência e a atualização de informações para que possa ser fornecida à população interessada, para o debate regional de suas questões.