

PLANEJAMENTO COMO INSTRUMENTO DE INTERVENÇÃO: RESGATANDO ELEMENTOS PARA O DEBATE*

Antônio Cabral Neto**

O planejamento sempre esteve presente, de uma forma ou de outra, na atividade humana. Desde os seus primórdios, o homem lançou mão do planejamento para realizar tarefas as mais diversas. Os egípcios, por exemplo, dentro dos limites e do conhecimento de sua época, certamente utilizaram algumas técnicas de planejamento para conceberem e construir as suas pirâmides. Poderíamos fazer referências a vários outros fatos históricos que evidenciam a presença do planejamento na atividade humana. Apenas mais um exemplo para ilustrar. A rota comercial do Báltico, financiada pelos banqueiros internacionais por volta do século XVI, constituía-se de programas de desenvolvimento econômico-administrativo regional, propondo a organização da infra-estrutura das cidades para suportar o movimento das feiras. Definia épocas mais propícias para os eventos em função do clima, das características sócio-culturais da população, determinando, também, os melhores produtos a serem comercializados.

* Artigo elaborado a partir de nossa Tese de Doutorado "Democratização da Educação no Projeto Nordeste e seus Desdobramentos no Rio Grande do Norte: a memória reconstruída", defendida na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, em novembro de 1995.

** Professor do Departamento de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

O planejamento, na sua perspectiva global e cientificamente organizado, entretanto, está associado ao projeto de sociedade planejada que tem sua origem ligada à concepção de mundo socialista. Todavia, em decorrência da crise que se instala nas sociedades capitalistas, principalmente a partir do século XX, o planejamento passa a ser adotado nessas sociedades. Nesse contexto, a assertiva liberal – segundo a qual numa economia competitiva o mercado encarrega-se de ordenar automaticamente as demandas – estava sendo posta em xeque, em função das transformações que se operavam nas sociedades capitalistas.

Com o objetivo de interferir nessa conjuntura, os governantes, lançando mão do planejamento como um instrumento técnico, propõem programas para ordenar as relações econômicas e sociais dessa nova realidade política do capitalismo, independente da existência ou não de crises.

Assim, o planejamento não pode ser considerado, como querem os tecnocratas, como uma técnica organizatória, racional, neutra e sem conteúdo ideológico, concepção que, segundo Manzini-Covre (1993), prevaleceu na formulação dos teóricos da ideologia pós-liberal.

Nesse sentido, é importante reter da análise de Oliveira (1977) que a teorização sobre planejamento deve ser situada, na medida em que este não pode ser tratado indistintamente do sistema social. O planejamento não é a mesma coisa em economias socialistas e capitalistas. Também, não o é em qualquer espaço do capitalismo monopolista. A essa assertiva deve-se acrescentar um importante elemento da discussão de Manzini-Covre (1993 p. 85), que explicita o fato de os intelectuais tecnocratas (principalmente Mannheim e Myrdal), *terem, em suas*

formulações, esvaziado o conteúdo de um planejamento capitalista para simplesmente planejamento.

Essa forma neutra de colocar o planejamento elide o seu caráter de classe. Ele aparece como uma técnica de alocação de recursos, uma panacéia; algo acima dos interesses divergentes que estão em jogo no cenário social. Essa é uma visão ideologizada, visto que não expressa a verdadeira posição do planejamento na sociedade capitalista. Nesse tipo de sociedade, conforme sugere Oliveira (1977, p. 16), o planejamento é *uma forma típica da 'rationale' do capitalismo monopolista, e ao mesmo tempo do Estado anti-Nação, que tenta reconstruir pelo planejamento a 'comunidade ilusória', pela qual diz representar a Nação.*

O padrão "planejado", segundo a interpretação de Oliveira (1977), não é senão uma forma transformada do conflito social. Sua adoção pelo Estado em seu relacionamento com a sociedade é, antes de tudo, um indicador do grau de tensão daquele conflito, envolvendo as diversas forças e os diversos agentes econômicos, sociais e políticos. O planejamento é, portanto, na interpretação de Oliveira (1977, p.16 - 17), *uma forma técnica de divisão do trabalho; mas não é apenas isto, nem principalmente isto. Enquanto forma técnica de divisão do trabalho, num sistema capitalista, é uma forma técnica de divisão do trabalho improdutivo que comanda o trabalho produtivo.*

Enquanto forma técnica no sistema capitalista continua e explícita, até onde as condições sociais o permitem, a manutenção e a radicalização [...] da expropriação e separação entre trabalhadores e meios de produção. (P.17).

Nesses termos, o planejamento na sociedade capitalista surgiu como uma resposta a uma realidade marcada por problemas de ordem econômica e social que expressavam, claramente, o esgotamento do pensamento liberal, segundo o qual o mercado pode tudo. Diante do quadro de crise configurado, coloca-se então a necessidade de se propor mecanismos de reordenação econômica e social para enfrentar os problemas advindos dessa crise.

A análise de Lafer (1975, p.12) evidencia que, nessa conjuntura de crise, o simples jogo das forças de mercado, com pequena intervenção do Estado, era incapaz de levar a resultados desejados pela sociedade: *tinha sido definitivamente perdida a crença no automatismo de mercado e abandonada a teoria do laissez-faire nas decisões econômicas.*

Assim, segundo Lafer, a instabilidade do sistema econômico, com crises cíclicas na atividade e desemprego periódico, a nova ênfase no desenvolvimento econômico, a luta contra a miséria e a mobilização das economias para a guerra levaram à elaboração de modelos racionais de política econômica.

Estaria, portanto, reservado ao planejamento um papel importante como "racionalizador" da "desordem" capitalista. O planejamento, enquanto procedimento dotado de racionalidade técnica, buscaria construir alternativas para superar tanto a dimensão econômica, quanto a dimensão social da crise provocada pela desordem da produção capitalista. Assim, no pós-guerra, os planos governamentais, baseados no paradigma keynesiano, incorporaram a idéia de que o Estado deveria se capacitar para induzir investimentos, estimulando atividades econômicas em níveis capazes de assegurar o pleno emprego e de criar um

sistema de tributação progressiva para atender às necessidades coletivas como saúde, educação, etc.

PLANEJAMENTO TECNOCRÁTICO: O SALVADOR DA PÁTRIA?

No Brasil, desde o princípio do século XX, o Estado vinha adotando medidas para proteger ou estimular os setores da economia já instalados, formalizar o mercado de fatores de produção e controlar as relações sociais de produção. Nas décadas de 40 e 50, esses mecanismos de intervenção foram ampliados com a adoção de planos e programas de desenvolvimento¹ que se direcionavam na perspectiva de alterar as condições econômicas e sociais do país. Assinala Ianni (1986, p. 28) que:

é muito provável que a técnica de planejamento, enquanto instrumento de política econômica estatal, tenha começado a ser incorporada pelo poder público, no Brasil, durante a segunda guerra mundial. Foi nessa época que a planificação passou a fazer parte do pensamento e da prática dos governantes, como técnica 'mais racional' de organização das informações, análise de problemas, tomada de decisões e controle da execução de políticas econômico-financeiras.

¹ Plano Salte (1948), elaborado para o governo Dutra; Plano de Desenvolvimento (1951 - 1953), formulado por uma comissão mista Brasil/Estados Unidos para o governo de Getúlio Vargas. O programa de Metas (1956), elaborado para o governo Juscelino Kubitschek e o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1962), traçado por Celso Furtado para o governo de João Goulart.

É, no entanto, a partir da década de 60, principalmente, com a instauração dos governos militares, que o planejamento passa a ser adotado de forma mais abrangente². No interior do discurso tecnocrático, que predominou na formulação das políticas, nesse momento, o planejamento surgiu no cenário como uma panacéia para resolver os problemas econômicos e sociais prevaletes no país. Ele deveria ser capaz de proporcionar mecanismos para promover a justiça social, englobando a garantia do nível de emprego, distribuição de renda e programas sociais, com vistas a propiciar patamares mínimos de bem-estar. Porém, a redistribuição de renda estaria sempre em função do desenvolvimento econômico: era preciso deixar o bolo crescer para depois dividi-lo. O “distributivismo precoce”, na lógica tecnocrática, seria fator limitativo de investimentos e, por conseguinte, da redução da taxa de desenvolvimento, o que impediria o aumento da criação de empregos e o crescimento da pobreza.

Manzini-Covre (1993), analisando o pensamento tecnocrático no Brasil, no período 64-81, indica que o fio condutor do planejamento, que estava na base das políticas, não era, em essência, a distribuição (ou seja, o atendimento às necessidades populares), mas a produtividade, embora essa produtividade tivesse o sentido ideológico de promover aquele atendimento às necessidades das massas. Assinala, também, que a produtividade, na concepção capitalista, tem sua ligação umbilical com a acumulação, e, ainda, no planejamento está presente o embate com as classes

² Plano de Ação econômica do Governo (1964-1966); Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1966-1976); Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970); Metas e Bases para a Ação Governamental (1970-1972); I, II e III Planos Nacionais de Desenvolvimento (1972-1985).

dominantes – pela filosofia da produtividade versus filosofia da distributividade (Manzini-Covre, 1993, p.92).

A primazia social declarada em nível do planejamento é, na avaliação de Manzini-Covre, esvaziada no Brasil. Analisando o discurso tecnocrático, a autora identifica na sua formulação o argumento de que os recursos não poderiam ser liberados para os ramos não prioritários, como saúde e educação, sem prejudicar aqueles que cuidam do desenvolvimento. Estes sim, portadores de um conteúdo de mais significatividade, do ponto de vista da política econômica. A referida autora conclui que a formulação do planejamento, pretendendo voltar-se para o bem-estar da “comunidade,” adquire um caráter pervertido. E acrescenta ela:

o uso do planejamento, enquanto conceito, é realizado pelos intelectuais tecnocratas como uma ‘média’ entre o Estado liberal e o Estado socialista e, enquanto tal, visa escamotear a existência de um planejamento capitalista, expressão máxima da ‘Organização’, que pretende levar os frutos da ‘legitimação’ pela ‘média’ formulada de liberdade/justiça (Manzini-Covre, 1993, p. 96).

Coerente com o contexto político das décadas de 60 (principalmente segunda metade) e 70 (marcadamente até segunda metade), caracterizado pelo apogeu do autoritarismo, a visão de planejamento que predominou em todas as áreas foi a do planejamento como uma técnica neutra, racional e, acima de tudo, centralizada. O centralismo burocrático foi o marco dos governos que, gozando de

prestígio em função do crescimento econômico e legitimado por amplos setores da classe média, principalmente os tecnocratas bem localizados na burocracia estatal e nos vários postos da estrutura empresarial, não necessitavam buscar outras formas de consenso para garantir a governabilidade.

A ideologia pós-liberal, indicada por Manzini-Covre como sendo aquela que se desenvolveu na etapa monopolista do capital, serviu de suporte teórico para fundamentar o pensamento sobre o planejamento nesse período no Brasil. Essa ideologia tem uma interpretação para as modificações econômicas e políticas de modo a criar formas legitimadoras do poder do grande capital. Nas palavras de Manzini-Covre (1993, p. 292), *a sua marca primeira está na ênfase da técnica (ou na Tecnificação da Razão) como pretensa forma neutra, solucionadora dos problemas coletivos.*

A visão de planejamento, enquanto racionalizador da atividade econômica e social, que está presente no planejamento global ganha, também, foro privilegiado em nível da Região Nordeste. Assim, o processo de planejamento desenvolvido pelas agências regionais não pode ser compreendido a partir dos estritos limites da Região. É necessário situá-lo na dinâmica geral do planejamento na sociedade brasileira.

Cabe, inicialmente, verificar que, no Nordeste, várias experiências de planejamento foram desenvolvidas durante as primeiras décadas do século XX. Porém, é a partir principalmente da segunda metade da década de 60 em diante que o planejamento regional se articula de forma mais vigorosa com o planejamento global. Essa conexão se verifica num contexto da vida nacional marcado por uma

forte tendência concentracionista e por uma crescente introdução da concorrência nos moldes oligopolistas.

A idéia de planejamento como estratégia para promover o desenvolvimento auto-sustentado da região Nordeste, que predominara na década de 50 e início da década de 60, defendida pelo GTDN (Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste),³ já não respondia às exigências postas pelas novas diretrizes governamentais.

A industrialização, no dizer de Araújo (1984, p. 79), nesse momento, *avança comandada crescentemente pelo grande capital internacional e nacional, exigindo a consolidação de uma economia nacional*. Em sua avaliação, a referida autora lembra que a industrialização do Nordeste dos anos pós-sessenta representa uma extensão para o espaço nordestino da industrialização brasileira. Tal processo de industrialização não poderia ser de substituição interregional de importações, comandado pelo empresariado regional como propugnavam os planos regionais do final da década de 50. Ao contrário, numa economia como a brasileira dos anos sessenta, a industrialização do Nordeste, tardia no contexto nacional, só poderia ser dependente, complementar, realizada por agentes extra-regionais, tecnologicamente moderna, de porte nacional.

O modelo de desenvolvimento conformado por esses padrões exigia a intervenção de um Estado Nacional forte, centralizador e autoritário, que abstraísse (ou até impedisse) a participação e as pressões de segmentos e interesses sociais mais amplos e diversificados e

³ Essa concepção de planejamento havia sido sistematizada pelo documento "Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste", o qual serviu de base para a elaboração dos Planos Diretores da SUDENE até o início da década de 60.

reorientasse as suas políticas em favor da expansão capitalista e do avanço e consolidação do domínio do capital monopolista em todo o espaço nacional (Carvalho, 1987).

O desdobramento lógico desse fenômeno resultou na concentração das decisões e dos recursos na esfera do governo federal, na constituição de um sistema nacional de planejamento, na perda de autonomia, do prestígio e de recursos por parte da SUDENE.

Essa foi a tendência que prevaleceu. Os agentes da industrialização nordestina são, sobretudo, constituídos por grupos econômicos já instalados no Sudeste, que se deslocaram para o Nordeste, usufruindo do sistema de incentivos. Oliveira (1977), assinala que os grupos empresariais principais no Brasil se apresentam, também, como principais no Nordeste. Esse fenômeno foi comprovado também pelos dados do Relatório preliminar da pesquisa que a SUDENE realizou sobre a indústria incentivada pelo sistema 34/18. Nessa pesquisa, foi constatado que 40% das empresas financiadas pertencem a grupos que possuem outras unidades no mesmo setor, em outras regiões brasileiras, reforçando o argumento de que os investimentos, no Nordeste, foram, predominantemente, provenientes de grandes empresas nacionais e multinacionais.

No período analisado, a globalização da economia é um dado constitutivo da realidade brasileira. Assim, o desenvolvimento regional situa-se no âmbito do processo de desenvolvimento nacional. Nesse cenário, o planejamento regional, como desdobramento do planejamento global, assume, também, uma feição tecnicista, na medida em que se propõe, através da racionalidade técnica, a conceber alternativas de

desenvolvimento econômico que, segundo a argumentação dominante no período resultaria, necessariamente, na melhoria das condições de vida da população. O desenvolvimento social surgiria em decorrência do crescimento econômico.

A tendência para a desregionalização do planejamento veio a se consolidar, ainda mais, a partir de 1972, quando o IV Plano Diretor da SUDENE foi incorporado ao Plano de Desenvolvimento Regional, 1972-1974, que se constituía no detalhamento das ações do I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) para a Região Nordeste. A partir desse momento, a SUDENE foi, praticamente, marginalizada do processo decisório, na medida em que o padrão de planejamento gestado como produto da articulação política que consolidou o "bloco ideológico tecnocrático" no poder incluía a centralização como uma forma de garantir o controle racional sobre as decisões.

Nesse contexto, a SUDENE, segundo a análise de Carvalho (1987), adaptando-se às novas orientações, relegou demandas sociais, aliou-se à grande burguesia associada e aos capitais internacionais e passou a ser conhecida por ações tais como o apoio financeiro e técnico a projetos de reestruturação administrativa das burocracias públicas estaduais. Sobretudo destacou-se pela criação das condições necessárias ao avanço de um processo de industrialização que favorecia, fundamentalmente, os interesses privados e as grandes corporações.

Maranhão (1984, p. 84), adotando uma postura crítica, vislumbra um duplo caráter das instituições de planejamento: *...elas incorporam o conteúdo de um sistema de dominação que articula forças sociais desiguais[...] e através de suas atividades formais – o planejamento –,*

procuram colocar-se acima desses interesses sociais na medida em que proclamam servir à sociedade, ou à região.

Sustenta ainda em sua análise que, em virtude do seu caráter de mediador de conflitos sociais, o Estado brasileiro, ao atuar concretamente no Nordeste, fortalece e viabiliza os interesses das classes dominantes, nacional e regionalmente. Ao mesmo tempo, através das atividades de planejamento, procura manter e recriar uma ilusória comunidade regional. Assim, o planejamento regional, enquanto atividade do Estado, não é apenas uma atividade técnico-administrativa e, por conseguinte, supostamente "neutra". Antes, reveste-se de um caráter essencialmente político. Oliveira, (1977); Maranhão, (1984); Carvalho, (1987). Assim, fica descartada a hipótese de planejamento como técnica neutra e racional, marca dominante do pensamento tecnocrático brasileiro no período ditatorial, e tão bem desnudada por Manzini-Covre (1993).

O Projeto Nordeste, apontado pelos governos da década de 80 como uma política de intervenção na Região Nordeste, no sentido de propiciar as condições desejáveis para que toda a população nordestina pudesse se credenciar para integrar-se de forma participativa no processo de democratização em curso na sociedade brasileira, situava-se na mesma direção apontada pelas diretrizes governamentais propostas nos planos nacionais e regionais de desenvolvimento. Esses planos sinalizavam na perspectiva de criar mecanismos capazes de promover a democracia nas suas dimensões política, social e cultural.

As informações sistematizadas sobre a década de 80 indicam que, no campo econômico, verificou-se, no Nordeste, uma relativa modernização, formando-se, inclusive, em alguns setores da produção, as chamadas

ilhas de modernidade. Entretanto, no campo da justiça social (redistribuição de renda), os progressos, na Região Nordeste, são pouco significativos. No que se refere à situação social da população, tem-se uma realidade onde os excluídos representam parcelas significativas da sociedade.

A situação constatada nessa região evidencia que a proposição de política social expressa no Projeto Nordeste constituiu-se apenas em mais um plano que, dentre tantos outros já formulados, acenava com a possibilidade de alterar a situação de miséria em que vive grande parte da população nordestina. O quadro de exclusão social, evidenciado atualmente, na Região Nordeste, sugere, por sua vez, ter sido vã a promessa de incluir amplos setores da sociedade na parcela que usufrui dos frutos do desenvolvimento. O bem-estar social continua sendo um direito formal, na medida em que é ele proclamado nos documentos oficiais, porém tem encontrado barreiras, até então intransponíveis, para se consubstanciar em direito real.

Por fim, é mister recolocar que as mudanças econômicas forjadas sem compromisso social, como queriam os tecnocratas, não alteraram as condições sociais da população. O desenvolvimento com justiça social, meta declarada nos planos e programas dos governos militares para a região Nordeste, como parte integrante da política nacional, revelou-se numa falácia, visto que o crescimento econômico verificado, naquela região, não garantiu o bem-estar de amplos setores da população. Não se verificou a incorporação quantitativa e qualitativa da força de trabalho ativa no mercado, não ocorreu a recuperação salarial das grandes parcelas da população, principalmente daquelas vinculadas ao padrão salário mínimo, e os programas sociais foram insuficientes para atender às demandas de uma

parcela significativa da população que continuava à margem do processo de trabalho.

Os dados apresentados a seguir são expressão da ausência de mudanças no quadro social nordestino. Em 1989, 45.3% da população não tinha qualquer rendimento fixo e 29.1% ganhava até um salário mínimo. Dentre os trabalhadores que se situavam nessa faixa salarial, 66.1% não tinham carteira de trabalho assinada. Importa ressaltar, ainda, que o salário mínimo real, em setembro de 1989, era 16.3% inferior ao vigente em 1981 e 18.9% menor que o de 1986 (IBGE, 1990).

Assim, a crença tecnocrática de que o planejamento ordenaria a política econômica de tal modo que ela resultaria, necessariamente, na melhoria de vida das pessoas, constituiu-se num discurso ideológico com pouca ou nenhuma correspondência com a realidade produzida nesse período da vida brasileira, notadamente na região Nordeste.

Resta lembrar que o caráter autoritário do planejamento e o centralismo das decisões que marcaram o modelo de desenvolvimento do período ditatorial não se constituíram em fatores limitativos nas relações do poder central com as oligarquias nordestinas. A procedente análise de Carvalho (1987), sobre esse fenômeno, indica que, apesar dos rotineiros protestos e lamentações contra a falta de consideração para com os problemas regionais e contra medidas avaliadas como lesivas ao Nordeste, o poder central sempre contou com a fidelidade e o apoio irrestrito das classes dominantes e da grande maioria dos políticos nordestinos. Evidencia, também, que em troca desse apoio seus interesses mais fundamentais eram preservados

(monopólio da posse da terra, repressão ao movimento dos trabalhadores, incentivos, créditos, dentre outros).

PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO: UMA “NOVA” FORMA TECNOCRÁTICA DE LIDAR COM OS PROBLEMAS SOCIAIS?

A crise do regime ditatorial resultou, também, no enfraquecimento das formas autoritárias que haviam predominado no relacionamento do Estado com a sociedade civil. Nessa nova conjuntura, o planejamento autoritário e centralizado, que tinha sido a marca registrada dos anos mais duros do regime civil-militar, deveria ser substituído por uma intervenção participativa. O planejamento deveria promover a justiça social com participação dos clientes: bem-estar com cidadania.

Foi no contexto da crise dos governos militares, portanto, que a questão da participação assumiu um lugar de destaque no panorama político nacional. A derrocada do crescimento econômico (principal suporte do regime), associada à luta política – em gestação no país, pela sua democratização – e às pressões externas, impôs ao governo a necessidade de reavaliar a sua relação com a sociedade, com vistas a rearticular formas que gerassem as condições mínimas de governabilidade, sem contudo perder o controle da nascente abertura política no país.

O discurso da participação foi, por conseguinte, incorporado aos documentos oficiais do governo do Presidente Ernesto Geisel, 1974/1979, e ampliado nos documentos do governo do General João Batista Figueiredo, 1980/1985, tendo como eixo central a busca da legitimidade, em processo de esgotamento. A participação, sugerida nos planos gerais do governo, é parte e produto de uma nova

conjuntura que começou a se delinear em meados da década de 70.

A participação enquanto componente da política governamental, intensificou-se ainda mais nos planos do governo da “Nova República”, a qual acenou com a possibilidade de promover amplas reformas em todas as áreas, com destaque para as políticas sociais. O foco central das reformas, naquele momento, situava-se em torno da necessidade de criar as condições para que toda a população pudesse participar da tarefa de democratizar as ações governamentais.

O discurso participacionista, trazido a público pela “Nova República”, colocava-se na perspectiva de firmar um posicionamento que representava o “desejo” do governo de romper com o regime ditatorial, ao mesmo tempo em que buscava, numa nova conjuntura, angariar o apoio dos diversos setores da sociedade para garantir a governabilidade, praticamente esgotada no governo anterior.

A democratização dos mecanismos de relação do Estado com a sociedade, amplamente prometida pela “Nova República”, apesar de alguns poucos avanços, não significou um rompimento com a tradição autoritária brasileira. A complexa relação entre o Estado e a sociedade civil, no país, expressa um certo grau de centralização das decisões no poder executivo e está ligada à origem da transição brasileira, na qual a ordem autoritária foi coparticipadora do regime que lhe sucedeu. Nesse sentido, Lessa (1989) chama a atenção para o fato de que a precária democracia brasileira, pós-1985, foi antecedida por uma ditadura cuja agenda e legado incluíram, nos últimos anos, um conjunto de reformas liberalizantes. Assinala o autor que:

A temporalidade política brasileira apresenta uma singular disposição: reformas limitadas, porém capazes de alargar o espaço da ação e da participação, foram implementadas no contexto do autoritarismo progressivo, enquanto que a nova ordem pós-1985, a despeito do incremento da margem de liberdades públicas, surgiu não apenas convivendo com leis ordinárias - o 'entulho autoritário' -, mas com todo um quadro institucional em claro descompasso com o que acontece no chamado mundo real. Em termos mais enfáticos: na ordem autoritária reformas democratizantes; na ordem democrática, incerteza e vigência de regras autoritárias (Lessa, 1989, p.91-92).

Camargo e Diniz (1989), ao analisarem essa articulação entre o Estado e a sociedade, sugerem que entre o final do regime autoritário e o início da Nova República definiu-se a crença de que a sociedade evoluíra e se organizara de maneira substancial e consistente nas últimas décadas, exigindo reajustes inadiáveis na organização do Estado e do sistema político, cada vez mais anacrônicos e obsoletos. As expectativas de mudanças concentraram-se, portanto, na idéia de que deveriam ser institucionalizadas novas articulações entre as associações emergentes e um remodelado poder público. Assinalam, igualmente, que, de fato, tais expectativas não se realizaram, e a crise do poder público, longe de atenuar-se, aprofundou-se no quadro da Nova República.

A conclusão do estudo dos autores indicã que houve mudanças substanciais nos padrões organizativos e nas

formas de mobilização: intensificou-se o processo de urbanização, aprofundou-se a diferenciação social, ampliou-se e fortaleceu-se a capacidade de organização. Ampliaram-se as pressões e demandas sobre o sistema institucional e o sistema político.

No entanto, os autores chamam a atenção para o fato de que, tanto em nível da prática social quanto das formulações teóricas, os efeitos políticos de tais mudanças foram superestimados. Primeiro, porque o processo de mudanças obedeceu antes a uma lógica incrementalista do que a uma dinâmica de ruptura com padrões já estabelecidos, tanto no que concerne a segmentos da elite quanto a organizações populares. Segundo, porque o aperfeiçoamento da capacidade de organização não se traduz automaticamente na absorção satisfatória pelo sistema político-institucional.

A reflexão empreendida neste trabalho se pautou no entendimento segundo o qual a participação proposta no bojo do processo de democratização da sociedade brasileira, na década de 80, estava fortemente perpassada por formas tradicionais de participação, refletindo, portanto, a complexa rede de relações que se estabeleceu entre o Estado e a sociedade, naquele momento.

A participação surgiu aqui mais como algo "concedido" do que como resultado de um movimento organizado da sociedade requerendo-a. O Estado, pelas circunstâncias conjunturais que vão se configurando, adiantou-se e "concedeu" a participação que lhe interessava para não perder o controle da situação. É certo, porém, que a concessão não foi voluntária; ela decorreu do enfraquecimento das formas autoritárias em vigor e do surgimento de certas demandas, ainda que elas fossem

embrionariamente colocadas por setores em processo de organização.

Não se pode deixar de considerar que, no final da década de 70 e por toda a década de 80, surgiu por todo o país um número crescente de organizações sindicais e associações representativas de vários segmentos sociais, que puseram para os governantes a complexa tarefa de intermediar os interesses e os conflitos postos pelo conjunto dessas organizações. Isso não significa dizer que a sociedade brasileira fosse organizada e participativa, visto que essa rede organizacional envolvia, apenas, parcelas reduzidas da população. Mas, tais organizações passaram a ter uma importância considerável no cenário político nacional. No entanto, esses avanços, em termos organizacionais, não redundaram, quase sempre, em aumento da capacidade de inserção política, principalmente dos setores populares. Nesse sentido, Camargo & Diniz (1989, p. 15) assinalam que:

A força social dos setores populares não se traduziu num amplo processo de incorporação política. Na verdade, sua presença política seria relativamente fraca, dada sua incapacidade de fazer-se representar na arena partidária, constituindo-se como força capaz de pesar no jogo político. As pressões irradiadas da sociedade tenderiam a alcançar o sistema político sob a forma de demandas corporativas, na falta de uma instância capaz de integrá-las em plataformas mais abrangentes.

Naquele momento, observaram-se, no nível associativo, duas tendências marcantes: a prática arraigada

de delegar ao Estado a competência e a responsabilidade para definir as linhas de inovação e a implementação das mudanças; e a busca no sentido de limitar a influência dos grupos ao exercício do poder de veto, em detrimento da prática de negociação. Assim, com o impasse no plano associativo, que se manifestou pela incapacidade dos atores sociais de formularem projetos globais ou parcialmente consistentes, ficaram sob a responsabilidade do Estado a dinâmica da transição e administração do processo de mudança (Camargo & Diniz, 1989).

O Estado (e o governo em seu nome), ao antecipar a formulação de um discurso que contemplava a participação, buscou, naquele momento, regular um movimento que já estava embrionariamente posto por alguns setores da sociedade determinando, inclusive, os limites em que tal participação poderia se realizar.

A participação "concedida" pelo governo no plano do discurso poderia se concretizar na prática com maior ou menor intensidade, dependendo da organização e do poder de barganha dos atores que iriam se confrontar no interior do jogo democrático, não podendo, nunca, ultrapassar os limites estabelecidos.

Na década de 80, coerente com o discurso de justiça social com cidadania, o planejamento, enquanto instrumento para viabilizar as políticas sociais, foi recolocado, no cenário brasileiro, como mola propulsora para promover a democratização, iniciando-se um processo de legitimação em outros moldes. A busca de racionalizar os conflitos passou a se dar sob a ilusão de que todos poderiam participar.

Essa foi a tônica do planejamento no Brasil, na década de 80. A necessidade de adotar mecanismos para

favorecer a participação da sociedade na definição e gestão das políticas governamentais já vinha sendo colocada nos planos desde 1980. Ela estava presente no III Plano Nacional de Desenvolvimento, 80/85, (III PND), no I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, 86/89, (I PND-NR) e, mais enfaticamente, no I Plano de Desenvolvimento do Nordeste da Nova República, 86/89, (I PDN-NR).

Esse último, ao delinear as bases de uma nova política para o Nordeste, propunha, dentre outras diretrizes, o reordenamento político-institucional e administrativo com a democratização do Estado. Essa política supunha mudanças substanciais no papel e nas funções do Estado e, especialmente, na sua forma concreta de atuação. Assim, foi sugerido que:

A população beneficiária da ação pública encontre canais de participação para acompanhar a elaboração, a negociação, a implementação e a avaliação dos programas que constarão do Plano Regional. A transparência do Estado, tomando possível às mais diversas forças representativas da sociedade disputarem espaços no seu interior, conhecendo e controlando a ação governamental, apresenta-se fundamental para a viabilização de uma nova política de desenvolvimento" (BRASIL, 1985, p.20).

O I PDN, ao detalhar as linhas estratégicas para a Região Nordeste, especificou que o governo deveria orientar esforços para ampliar a oferta de serviços sociais básicos. É do referido plano o seguinte enunciado:

... um tratamento prioritário à oferta dos serviços sociais é fundamental no Nordeste, e para isso o Estado deve orientar importante parcela do excedente que capta na economia. Deve, sobretudo, alterar sua forma de atuar nos programas sociais, adotando soluções alternativas que envolvam a população na sua operacionalização (Brasil, 1985, p. 45).

O planejamento participativo não se constituía em uma particularidade do planejamento regional. Situava-se no âmbito de uma tendência posta nacionalmente, em decorrência do movimento de democratização em curso na sociedade brasileira na década de 80. Os formuladores da política regional e particularmente do Projeto Nordeste⁴, argumentavam que, tendo em vista a sua importância para o desenvolvimento regional, uma exigência se colocava: a adoção de uma metodologia de trabalho que assegurasse aos governos estaduais e aos órgãos federais, interessados no projeto, a participação direta no processo de planejamento, ao mesmo tempo que permitisse também a incorporação de anseios da sociedade civil manifestados através de suas lideranças.

O planejamento participativo pretendia dar um caráter de legitimidade às decisões. Surgiu, naquele momento, como uma "nova" receita tecnocrática revestida de uma roupagem democrática, prometendo a participação da sociedade nas decisões de um projeto de desenvolvimento de caráter regional. Na realidade

⁴ O Projeto Nordeste gestado na década de 80 pretende ser uma ampla estratégia de desenvolvimento regional, concebida pelo Governo brasileiro em parceria com o Banco Mundial, objetivando interferir na situação sócio-econômica do Nordeste.

nordestina, o atraso político, a falta de mínimas condições de cidadania e a persistência de mecanismos autoritários transformaram-se em fortes empecilhos à gestão democrática das políticas.

Ademais, a fragilidade da organização da sociedade civil no Nordeste era um dado constitutivo daquela realidade, o que punha as condições favoráveis para que o planejamento participativo assumisse uma feição eminentemente legitimadora de práticas que, aparentemente, eram democráticas.

O planejamento, nesse caso particular, configurou-se no nível do discurso, como instrumento de cidadania, porém, na prática, chegou a transformar-se em elemento de criação de uma falsa participação. Os técnicos, revestidos de defensores dos interesses populares, como se fossem seus legítimos representantes, engendraram propostas de participação como se elas pudessem ser capazes de se realizarem no vazio.

Observa-se, sob esse ângulo, uma participação induzida (Prates & Andrade, 1985, p. 141-142) própria de experiências de planejamento participativo em realidade onde *a comunidade não disponha de recursos de mobilização, tais como entidades civis organizadas, informações básicas (especialmente sobre os seus direitos como cidadão), familiaridade com modelos de ação coletiva organizados.*

A prática de planejamento, aparentemente avançada, adotada na elaboração das propostas governamentais, não inovou, em quase nada, em relação ao planejamento burocratizado e prescritivo dotado de racionalidade técnica (Manzini-Covre, 1993). Esta determina, de forma receituária, o dever-ser Bordignon,

(1992), que predominou durante os governos militares. Isto porque a “nova” proposta trazia implícita a crença de que o saber técnico poderia se impor à realidade pela adoção de modelos elaborados aprioristicamente. O “poder” dos técnicos se expressava pela construção de um discurso democrático que, imposto de cima para baixo, não contribuiu para a modernização das relações topo/base.

Aliás, sobre esse aspecto específico, é oportuno lembrar de Bobbio (1987, p. 156) que a democratização requer, necessariamente, *ampliar as formas de poder ascendentes no campo da sociedade civil em suas várias articulações da escola à fábrica, uma vez que historicamente tem sido exercido pela sociedade política (p.156)*. Nessa mesma direção, situam-se as formulações de Coutinho (1984), ao assinalar que o processo de democratização requer a socialização da participação política. Recorda, ainda, esse autor que a democracia busca uma constante unidade política a ser construída de baixo para cima, através da obtenção do consenso majoritário. Ou ainda, numa formulação gramsciana, a edificação de uma “vontade coletiva”.

Demo (1994, p. 70) alerta para o fato de que muitas vezes fica prejudicada a função técnica do planejamento, que, da supervalorização tecnocrática, passa, de repente, à atividade envergonhada: *imagina-se diminuir a vergonha, travestindo-a de molambos participativos – daí saem muitos planos participativos, com evidente abuso dos termos; o planejador conversa com algumas “lideranças” da sociedade [...] e com isso à mão decreta seu plano como participativo*.

Sob o ângulo teórico, o planejamento participativo era indicado regionalmente como o caminho a ser seguido

para integrar amplos setores da sociedade nordestina na concepção, execução e controle das políticas governamentais.

Do ponto de vista prático, pode-se observar, entretanto, que a participação no processo de elaboração dos planos governamentais para o Nordeste foi um privilégio dos políticos, dos técnicos melhor situados na hierarquia dos órgãos governamentais, diretamente envolvidos com o Projeto, e dos técnicos vinculados a outras instituições como BNB, IBGE, Universidades Federais, Federação das Indústrias, dentre outras. O debate ficou circunscrito, portanto, ao âmbito das elites política, empresarial e técnica, excluindo, na prática, a participação de setores mais amplos da população como previam as diretrizes gerais do governo.

Importa realçar, no entanto, que o debate sobre a política governamental direcionada à região, representou, naquele momento, um avanço político. Significou uma primeira tentativa depois do golpe de 64, para, a partir de um processo de discussão – ainda que restrito a grupos reduzidos e bem situados, principalmente, mas não exclusivamente, no interior da burocracia estatal – propor um programa que pretendia redimensionar a política de desenvolvimento econômico e social para a região Nordeste.

A ausência de uma organização mais sólida da população, bem como o conservadorismo marcante das relações entre o Estado e a sociedade, no Nordeste, foram possivelmente fatores que dificultaram o engajamento de setores mais amplo da sociedade no processo de participação prometido pelos idealizadores da política governamental.

Não se trata, todavia, de denegrir ou renegar o planejamento participativo. Ele pode constituir-se numa alternativa real para se pensar e executar políticas, desde

que sejam criadas as condições mínimas necessárias para que os interessados não funcionem apenas como meros fornecedores de sugestões.

É fundamental acentuar que o planejamento participativo não pode esconder sua tessitura típica de proposta de intervenção na realidade. Todo planejamento significa intervenção pois parte da convicção de que é possível direcionar o curso da história, pelo menos em parte. O que diferencia o planejamento participativo de outros não é uma pretensa supressão da intervenção, mas a atitude alternativa ante a intervenção: consciente de que é intervenção, trata de reduzi-la, compondo uma cena de atores produtivos na qual a discriminação entre sujeitos e objetos diminua ao mínimo possível. Planejamento participativo, em termos realistas e dialéticos, é aquele que democratiza a intervenção Motta, (1981); Demo, (1985; 1994).

O planejamento participativo requer um mínimo de organização da sociedade civil. Sem essa organização os atores participantes tendem a se transformar em massa de manobra e serão meros legitimadores de propostas concebidas nos gabinetes, não tendo sobre elas nenhum controle. A qualidade da participação está, pois, umbilicalmente ligada à criação de mecanismos que permitam a modernização das relações entre o Estado e a sociedade civil. Enfim, isso significa dizer – e aqui uma vez mais Demo (1984, p.38) é tomado como interlocutor – que onde falta sociedade civil organizada, temos tipicamente massa de manobra, seja sob a forma de letargia cultivada e mantida seja sob a forma de ditadura opressora.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, S. H. et. al. **Política social e combate à pobreza**. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.
- AFONSO, Rui et. al. Política econômica e democratização; o impasse brasileiro. In: REIS, F. W., O'DONNELL, G. (Orgs.). **A democracia no Brasil; dilemas e perspectivas**. São Paulo: Vértice, 1988, p. 150-167.
- ANDRADE, Manuel Correia de. Formação econômico-social e processos políticos no Nordeste brasileiro. In: MARANHÃO, Sílvio. **A questão Nordeste; estudos sobre formação histórica, desenvolvimento e processos políticos e ideológicos**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar. Industrialização do Nordeste: intenções e resultados. In: MARANHÃO, Sílvio. **A questão nordeste; estudos sobre formação histórica, desenvolvimento e processos políticos e ideológicos**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.
- AURELIANO, Liana; DRAIBE, Sônia M. **A especificidade do Welfare State brasileiro: Reflexões sobre a natureza do bem-estar**. Brasília: MPAS/CEPAL, 1989, p. 55-178.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política**. Tradução por Marco Aurélio Nogueira. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- BORDIGNON, Genuíno. Políticas e gestão Educacional: descentralização ou democratização? **Revista Brasileira de Administração da Educação**, Brasília, v. 8, n. 1, p. 9-41, jan/jun, 1992.

- IBGE. **Relatório da Pesquisa Nacional de Amostragem por Domicílio, PNAD, 1990.**
- ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL. Rio de Janeiro: IBGE, 1990.
- BRASIL. Presidência da República. **III Plano Nacional de Desenvolvimento (1980/1985).** Brasília, 1980.
- _____. **I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (1986/1989).** Brasília, 1986.
- BRASIL. SUDENE. **Plano de desenvolvimento do Nordeste (1980/1985).** Recife, 1979.
- _____. Projeto Nordeste. **Concepções básicas.** Recife, 1984.
- _____. **Uma Política de Desenvolvimento para o Nordeste;** I Plano de Desenvolvimento da Nova República para o Nordeste (1986/1989). Recife, 1985.
- BURSZTYN, Marcel. **O Poder dos donos; planejamento e clientelismo no Nordeste.** Petrópolis: Vozes, 1984.
- CAMARGO, Aspásia, DINIZ, Eli. Dilemas da consolidação democrática no Brasil. In: **Continuidade e mudança no Brasil da Nova República.** São Paulo: Vértice, 1989, p. 9-17:
- CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. **O Nordeste e o regime autoritário;** discurso e prática do planejamento regional. São Paulo: Hucitec/SUDENE, 1987.
- COHN, Amélia. **Crise regional e planejamento.** 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1978.
- COUTINHO, Carlos Nelson. **A democracia como valor universal e outros ensaios.** 2. ed. Rio de Janeiro: Salamandra, 1984.

DEMO, Pedro. **Política Social, educação e cidadania.** Campinas: Papirus, 1994.

Planejamento participativo; visão e revisão. Fórum Educacional, p. 3-22, abr/jun. 1985.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. A consolidação democrática no Brasil; atores políticos, processos sociais e intermediação de interesses. In: **Modernização e consolidação democrática no Brasil;** dilemas da Nova República. São Paulo: Vértice, 1989, p.15-75:

GRAMSCI, Antonio. **Concepção dialética da história.** 4. ed. Tradução por Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981.

IANNI, Octávio. **Estado e planejamento no Brasil (1930-1970).** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

LAFER, Betty Mindlin. **Planejamento no Brasil.** 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 1975.

LESSA, Renato. Reflexões sobre a gênese de uma democracia banal. In: **Modernização e consolidação democrática no Brasil;** dilemas da Nova República. São Paulo: Vértice, 1989, p. 77-182.

MANZINI-COVRE, Maria de Lourdes. **A fala dos homens;** estudo de uma matriz cultural de um Estado do mal-estar. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1993.

MARANHÃO, Sílvio. Desenvolvimento econômico e poder político; algumas reflexões sobre o caso do Nordeste brasileiro (1930-1975). In: **A questão Nordeste;** estudos sobre formação histórica, desenvolvimento e processos políticos e ideológicos. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

MOREIRA, Raimundo. **O Nordeste brasileiro;** uma política regional de industrialização. Tradução por Maria Lúcia de C. Carvalho. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

- MOTTA, F. C. P. **Burocracia e autogestão**. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- O'DONNELL, Guillermo. Hiatos, instituições e perspectivas democráticas. In: REIS, F. W., O'DONNELL, G. (Orgs.). **A democracia no Brasil**; dilema e perspectivas. São Paulo: Vértice, 1988, p. 72-90.
- OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma Re(li)gião**; Sudene, Nordeste, planejamento e conflito de classe. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- _____. O surgimento do antivalor; capital, força de trabalho e fundo público. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 22, p.8-28, out. 1988.
- PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Tradução por Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PRATES, Antonio Augusto Pereira, ANDRADE, Luiz Aureliano Gama. Notas sobre o modelo de planejamento participativo; o caso de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, v. 19, n. 2, p.132-152, abril/jun. 1985.
- SICSÚ, Abraham Benzaquen et. al. **O GTDN da proposta à realidade**: ensaios sobre a questão regional. Recife: Editora Universitária da UFPE, 1994.
- VIEIRA, Evaldo. **Estado e miséria social no Brasil**; de *Getúlio a Geisel*. São Paulo: Cortez, 1983.
- WEBER, Silke. Democratização e descentralização: políticas e práticas. **Revista Brasileira de Administração da Educação**, Brasília, v. 9, n.2, p. 9-25, jul./dez. 1993.
- WEFFORT, Francisco. **Qual democracia?** São Paulo: Companhia das Letras, 1992b.