

MESA TEMÁTICA 2: LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL**TÍTULO:****OS PARADOXOS DO PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO NO BRASIL:
A LUZ DO PLANEJAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL****Autora: Luciana Butzke - Universidade Federal de Santa Catarina****E-mail: ybutzke@terra.com.br**

Lá onde cresce o perigo, cresce também o que salva
(HÖLDERLIN apud MORIN & KERN, 2000, p. 189)

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar o planejamento do desenvolvimento no Brasil tendo como referencial o planejamento para o desenvolvimento territorial sustentável. Assume-se a hipótese de que a experiência brasileira de planejamento possui características do enfoque de planejamento convencional, que prioriza o econômico, é centralizado, de curto prazo, setorial e apresenta dificuldades no tratamento das desigualdades regionais e na incorporação da dimensão ambiental. Assim, pretende-se descrever a experiência do planejamento no Brasil, analisar os aspectos relacionados ao enfoque convencional de planejamento e identificar os aspectos orientados ao planejamento para o desenvolvimento territorial sustentável, que recusa o reducionismo econômico, direciona-se ao longo prazo, de natureza transdisciplinar, contrapõe a lógica das necessidades à lógica da produção, em lugar de insistir nos instrumentos formais insiste nos dispositivos institucionais que permitam a confrontação de valores e de interesses dos diversos grupos sociais. A questão proposta neste artigo será investigada pela revisão bibliográfica de fontes secundárias buscando um diálogo entre as principais referências do tema proposto. As informações serão analisadas à luz dos objetivos do artigo, devendo revelar, sobretudo os trunfos e fragilidades da experiência de planejamento no Brasil na medida em que se tem como horizonte o planejamento para o desenvolvimento territorial sustentável.

Palavras-chave: Brasil, planejamento do desenvolvimento, planejamento para o desenvolvimento territorial sustentável.

INTRODUÇÃO

Em sentido amplo, “paradoxo” significa o que é contrário à opinião recebida e comum, ou à opinião admitida como válida. “Paradoxo” designa também o que é aparentemente contraditório, mas que apesar de tudo tem sentido. O propósito de dissertar sobre os paradoxos do planejamento do desenvolvimento no Brasil envolve a explicitação das contradições e a reflexão acerca do sentido do planejamento, tendo como referencial o enfoque do planejamento para o desenvolvimento territorial sustentável.

No Brasil as primeiras experiências de planejamento do desenvolvimento surgiram no período do Estado Novo e da Segunda Guerra Mundial e o principal objetivo era o crescimento econômico. Porém, o crescimento econômico no Brasil não levou, contudo, a uma distribuição melhor da renda, a uma diminuição das desigualdades regionais e urbanas e a um melhor aproveitamento dos recursos naturais. A economia cresceu, mas aprofundaram-se os problemas socioambientais, culturais e políticos. O planejamento do desenvolvimento no Brasil acumula uma experiência que, em certa medida, identifica-se com o enfoque de planejamento convencional, prioriza a dimensão econômica, baseia-se no curto prazo, é centralizado, setorial, apresenta dificuldades no tratamento das desigualdades regionais e urbanas e na incorporação da dimensão ambiental.

A essa prática de planejamento foram se incorporando novos elementos, a partir de discussões gerais que permeiam o debate mundial, a saber: as desigualdades regionais e urbanas, a problemática ambiental, a descentralização e a participação. Percebe-se que, com o processo de redemocratização do Brasil, com a Constituição de 1988 e a Rio-92 muitas mudanças são sinalizadas. Mudanças essas que, pretende-se demonstrar, convergem para o enfoque do planejamento para o desenvolvimento territorial sustentável que recusa o reducionismo econômico, direciona-se ao longo prazo, possui natureza transdisciplinar, contrapõe a lógica das necessidades a lógica da estrutura de produção e em lugar de insistir nos instrumentos formais insiste nos dispositivos institucionais que permitam a confrontação de valores e de interesses dos diversos grupos sociais (GODARD & SACHS, 1975). Assim, o que se pretende é descrever a prática do planejamento no Brasil, analisar os aspectos dessa prática relacionados aos enfoques convencionais do planejamento e identificar os aspectos orientados ao planejamento para o desenvolvimento territorial sustentável.

Inicialmente, será apresentada uma breve introdução dos aspectos históricos e teóricos do planejamento convencional e do planejamento para o desenvolvimento territorial sustentável. Em seguida, serão apresentadas as experiências de planejamento do desenvolvimento brasileiro. Posteriormente, é feita uma descrição de como o planejamento regional e urbano, a dimensão ambiental, a descentralização e a participação são incorporadas no Brasil. Entendendo que, historicamente tem-se um período em que o planejamento do desenvolvimento tem um direcionamento ao crescimento econômico e que, na sequência,

vai agregando discussões mais amplas sobre as desigualdades regionais do desenvolvimento (a partir da década de 60), da problemática ambiental (a partir da década de 70) e da descentralização e da participação (a partir da década de 80). Na última seção são sintetizadas as contradições existentes no processo de planejamento do desenvolvimento no Brasil e, em que medida apontam na direção do planejamento para o desenvolvimento territorial sustentável.

1. A CRÍTICA DO PLANEJAMENTO CONVENCIONAL E O ENFOQUE DO PLANEJAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL

A preocupação com o planejamento está presente nos países socialistas, nos países capitalistas centrais e nos países periféricos. A experiência do planejamento estatal tem início após a Revolução Russa de 1917. O governo soviético que se instalou tinha como principal meta à criação de uma sociedade dirigida administrativamente para substituir o sistema capitalista de mercado. Nos países capitalistas centrais, cuja economia se baseia no livre mercado, durante anos o planejamento era percebido de forma equivocada, como se fosse um instrumento intrínseco ao socialismo. Esse era considerado a antítese da democracia, do pluralismo e da liberdade. A Escola Clássica afirmava que o mecanismo de mercado, operando como regulador dos eventos políticos-econômicos promovia a harmonia dos interesses individuais pela intercessão de uma certa mão invisível (GALBRAITH, 1980). Na década de trinta, o governo dos Estados Unidos interveio no processo produtivo. No entanto, foi depois da Segunda Guerra Mundial que o planejamento econômico tomou mais forte impulso nos países capitalistas centrais.

Nos países capitalistas periféricos, as primeiras experiências de planejamento surgiram após a Segunda Guerra Mundial. Isso se deve ao esfacelamento do colonialismo e do incentivo da ONU. Muitos países se tornaram independentes e a construção de uma sociedade desenvolvida passou a ser uma das principais metas na América Latina, África e Ásia (LOPES, 1990). Acreditava-se na idéia de que, com o planejamento adequado os países capitalistas periféricos conseguiriam progredir. “Quando utilizado no Terceiro Mundo, o planejamento não só levou consigo essa bagagem histórica, mas também contribuiu profundamente para aquela configuração subeconômica e cultural que hoje descrevemos como subdesenvolvimento” (ESCOBAR, 2000, p.21).

No plano teórico, as investigações na área do planejamento contemplam diversas concepções. Para fins de apresentação e breve discussão, elegeram-se aqui, por serem estes mais conhecidos e debatidos, o planejamento racional compreensivo e o planejamento incremental identificados com o enfoque convencional de planejamento.

O planejamento racional compreensivo está ligado à tradição do racionalismo filosófico, que teve grande impulso a partir da Revolução Industrial (LOPES, 1990). É conhecido também como totalizador

racional, ortodoxo, sinótico (BRAYBROOKE & LINDBLOM, 1972), é o planejamento convencional, realizado de maneira determinística e com base em previsões tidas como certas (MELO, 2001). Braybrooke & Lindblom (1972) criticam os vários tipos de tomada de decisão racional, por eles denominados de “sinótica”. Segundo eles o modelo racional não é adaptado: (i) às limitadas capacidades humanas para resolver problemas, (ii) à inadequação de informação; (iii) ao custo da análise; (iv) a falhas na construção de um método estimativo satisfatório; (v) às estreitas relações observadas entre fato e valor na elaboração de políticas; (vi) à abertura do sistema de variáveis sobre o qual ele opera; (vii) à necessidade do analista de seqüências estratégicas de movimentos analíticos; (viii) às diversas formas em que os problemas relacionados às políticas realmente ocorrem.

O segundo enfoque mais debatido é o incrementalismo disjunto, também conhecido como PMA (*Partisan Mutual Adjustment* – Ajuste mútuo entre partes) ou incrementalismo marginal, que tem como principal precursor C. Lindblom. Este enfoque surge, segundo Lopes (1990), sob a influência da teoria microeconômica. Ao passo que a teoria microeconômica repousa em modelos de preferências individuais com base na noção de utilidade, o incrementalismo disjunto assenta em modelos para a decisão em grupo visando o bem-estar da sociedade. Segundo Dagnino (2002), o incrementalismo disjunto, ao invés de construir a análise de baixo para cima (“método da raiz”), parte da situação, buscando alterá-la incrementalmente (“método dos galhos”). Esse enfoque de planejamento, segundo Bustelo (1982), pressupõe que, diante de uma determinada situação, o administrador só conseguirá mudanças limitadas e não radicais (mudanças incrementais).

O enfoque do planejamento convencional ou caminha para a centralização e o determinismo (planejamento racional compreensivo) ou para a fragmentação excessiva e a impossibilidade da mudança (planejamento incremental). As experiências de planejamento do socialismo realmente existente e capitalista de planejamento, por sua vez, coincidem na ênfase conferida ao desenvolvimento econômico. Ambas giram em torno do grau da presença do Estado em substituição ao mercado e vice-versa.

O que ocorre é que, a partir da década de 1970, a preocupação com a dimensão ambiental passa a ser cada vez maior. A percepção de que as formulações econômicas convencionais apresentam dificuldades na resposta à problemática ambiental faz com que elas sejam modificadas (GLIGO, 1986), dando origem a outras propostas, como a do ecodesenvolvimento. O termo ecodesenvolvimento foi usado pela primeira vez em 1973, por Maurice Strong, por ocasião da primeira reunião do Programa das Nações Unidas para o Ambiente, com o propósito de definir um estilo de desenvolvimento alternativo, adaptado às regiões rurais do Terceiro Mundo (SACHS, 1986). Em 1974, Ignacy Sachs retoma o conceito, ampliando seu significado e sua abrangência territorial. Os intérpretes do ecodesenvolvimento propõem um estilo de desenvolvimento alternativo, que deve basear-se na *self-reliance* (autoconfiança), apoiar-se na lógica das necessidades e não na do mercado, e buscar harmonia nos objetivos sociais, ecológicos e econômicos

(SACHS, 1998). Tendo essas idéias como referência, o ecodesenvolvimento é considerado um enfoque de planejamento.

Este tem origem na crítica do modelo hegemônico de desenvolvimento e, conseqüentemente, na crítica do planejamento convencional. Gligo (1986), ao abordar as limitações do planejamento convencional na incorporação da dimensão ambiental, afirma que: (i) o mercado não é um mecanismo adequado para perceber os aspectos ambientais do desenvolvimento; (ii) não é possível colocar num mesmo plano hierárquico as leis físicas, ecológicas, políticas, sociais e econômicas; (iii) as novas necessidades de recursos e espaços podem não ter uma resposta tecnológica imediata; (iv) os países capitalistas periféricos devem ter prioridades diferentes de gestão ambiental das dos países capitalistas centrais; (v) o planejamento de longo prazo é fundamental, visto que os ecossistemas possuem uma capacidade limitada de sustentação que, se desconsiderada, pode contribuir para a sua deterioração; (vi) a capacidade de sustentação não diz respeito somente ao ambiente físico; a gestão ambiental, concebida como interação entre oferta ambiental física e a capacidade sociocultural, permitiria uma transformação positiva da natureza e, em conseqüência, da capacidade de sustentação; (vii) existe uma defasagem entre os horizontes econômicos da produção capitalista e o horizonte ecológico do meio ambiente. É na reflexão pautada por esta problemática que os intérpretes do ecodesenvolvimento vão elaborar suas propostas, incorporando o enfoque da teoria dos sistemas e do planejamento sistêmico.

Em meados da década de 1970, conjuntamente com as críticas às teorias econômicas e a tomada de posição dos economistas frente aos desafios apresentados pela problemática ambiental, começa a ser utilizado o enfoque sistêmico para interpretar as perspectivas de desenvolvimento de forma integrada, tratando o planeta como um ecossistema e assinalando os limites do crescimento econômico. Assim, aparece o informe do Clube de Roma preparado pelo Massachusetts Institute of Technology, que influenciou a abertura do debate sobre o planejamento mundial. Este suscitou um amplo debate, que perpassou a esfera acadêmica, centralizando-se nos méritos e deméritos do crescimento econômico. Datam dessa época os trabalhos de Lewis Mumford, Robert Heilbroner, Lazlo, Emery e Trist, Hasan Ozbekhan, Kenneth Boulding, Daniel Bell, Nicholas Georgescu-Roetgen, dentre outros.

A união do enfoque do planejamento sistêmico com o ecodesenvolvimento se dá a partir do trabalho de Ignacy Sachs. Sachs faz uma síntese das contribuições de Michael Kalecki, cujos trabalhos cobriram economias capitalistas desenvolvidas, economias capitalistas subdesenvolvidas e economias socialistas; e dos sistemistas R. Ackoff, H. Ozbekhan e E. Trist (GODARD & SACHS, 1975).

Muitos encontros e discussões aconteceram entre a primeira conferência das Nações Unidas em 1972 em Estocolmo até a segunda conferência realizada no Rio de Janeiro em 1992. Em 1983 foi criada pela ONU a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e em 1988 essa comissão produziu o relatório

intitulado *Nosso Futuro Comum*, também conhecido como Relatório Brundtland¹. Mais do que um rigoroso balanço da situação social e ambiental do planeta esse relatório tornou-se um manifesto do desenvolvimento sustentável.

O conceito de desenvolvimento sustentável enunciado pelo relatório Brundtland preconiza a satisfação das necessidades da geração atual, levando em conta, ao mesmo tempo, aquelas das gerações futuras. Essa definição é suficientemente ampla para acolher tanto os adeptos de uma abordagem menos restritiva do desenvolvimento, como aqueles que defendem uma conservação mais estrita da natureza (CAZELLA, 2002:8).

Assim, o planejamento para o desenvolvimento territorial sustentável incorpora essas contribuições: do planejamento sistêmico, do ecodesenvolvimento e do desenvolvimento sustentável². O planejamento para o desenvolvimento territorial sustentável é entendido como praxeologia social (SACHS, 1986). Ele é de natureza transdisciplinar, recusa o reducionismo econômico, incorporando outras racionalidades da sociedade, e é direcionado ao longo prazo. Este deve alimentar de maneira integrada o planejamento socioeconômico a curto, médio e longo prazo, o planejamento do espaço³ e o planejamento da pesquisa científica e técnica orientado para a resolução dos problemas sócio-ecológicos, superando pontos de vista setoriais (GODARD & SACHS, 1975).

O planejamento é entendido como um processo de decisão contínua antecipatória que entra no sistema racional de ação humana e interliga todos os elementos para direcioná-los aos resultados desejados. Ele está sempre presente na ação humana como um componente organizador. Este regula a ação humana, não o meio ambiente ou a situação. É ditado pelos fins, não pelos meios. O objetivo do planejamento sistêmico não é o de controlar os indivíduos, mas diminuir os distúrbios que muitas vezes as ações individuais criam no sistema como um todo. Quando a ação humana é compatível com valores compartilhados, os distúrbios sócio-ambientais são diminuídos e a coordenação das ações individuais pode ser alcançada sem a arbitrária restrição à liberdade individual, sem traduzir-se por um sistema rígido (OZBEKHAN, 1971).

O planejamento para o desenvolvimento territorial sustentável envolve a efetiva implementação de processos participativos que, por sua vez, demandam a descentralização político-administrativa, de tal forma que os atores locais possam ter alcance real de intervenção no processo de formulação e execução do planejamento. A integração da participação dos atores locais com o Estado, além de atores externos, permite a construção de processos de co-gestão, em que os interesses e relações interinstitucionais são negociadas, de forma a se estabelecer as melhores formas de manejo do desenvolvimento (FEENY et al, 2001; BERKES, 2005).

¹ Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Nosso futuro comum*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1988.

² Entende-se que o território apresenta-se como uma categoria intrínseca as concepções de ecodesenvolvimento e desenvolvimento sustentável.

³ É no nível do espaço que se coloca de maneira concreta o problema de compatibilidade entre diferentes tipos de atividades econômicas e os outros aspectos da vida social.

A base desse planejamento é a explicitação dos valores e preferências dos grupos sociais e não pretende ser o atributo de técnicos, mas o instrumento de que um povo se vale para pensar e realizar seu futuro (GODARD & SACHS, 1975). Ao mesmo tempo, o planejamento não revela uma concepção inocente de unanimidade da sociedade. Ele faz da análise dos conflitos de valores e/ou interesses um dos elementos centrais para localizar as zonas de consenso possíveis e as zonas de conflitos irredutíveis.

Esse processo de diálogo compatibiliza um nível importante de participação, essencial para o ecodesenvolvimento. Para que ocorra essa participação, o planejador deve encorajar iniciativas locais, mas buscando compatibilizá-las com outras iniciativas e com o interesse geral no longo prazo. A tarefa do planejador é de harmonizar interesses socioeconômicos, ecológicos e culturais, definindo uma estratégia de desenvolvimento em equilíbrio com os princípios éticos da solidariedade sincrônica com os contemporâneos e diacrônica com as gerações futuras (SACHS, 1986).

As características aqui relacionadas ao enfoque do planejamento para o desenvolvimento territorial sustentável e ao enfoque do planejamento convencional nortearão a descrição e análise do caso brasileiro.

2. POR QUE PLANEJAR O BRASIL? A ÊNFASE NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

As primeiras experiências de planejamento governamental no Brasil ocorreram durante o Estado Novo e no período da Segunda Guerra Mundial⁴. Em 1939 surgiu o **Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional** visando promover a industrialização básica e melhoria dos transportes e, de sua revisão, em 1943, surgiu o **Plano de Obras e Equipamentos** (MIGLIOLI, 1983). Várias tentativas foram feitas para coordenar, controlar e planejar a economia brasileira a partir da década de 1940: o Relatório Simonsen (1944-1945) como “proposta”; a Missão Cooke, a Missão Abink e a Comissão Mista Brasil-EUA como “diagnósticos”; o **Plano Salte** (1948), no Governo Juscelino Kubitschek de Oliveira, como esforço para racionalizar o orçamento (LAFER, 1975; KON, 1999).

Lafer (*in* LAFER, 1975) diferencia essa primeira etapa do planejamento no Brasil do período de 1956-1961, que se caracterizou por uma complexidade maior incorporada no **Plano de Metas**. Neste plano foram abrangidos cinco setores: energia, transportes, alimentação, indústrias de base e educação. Percebe-se que a ênfase dada ao Plano de Metas era a infra-estrutura e a substituição das importações. Para Miglioli (1983, p.82), “o Plano consistia, fundamentalmente, em um programa de investimentos governamentais nos citados setores e em um conjunto de estímulos a implantação e expansão de empresas privadas”. O processo de industrialização acentuou-se nesse período (KON, 1999).

⁴ O debate econômico dessa época foi polarizado entre adeptos de uma administração tradicional da economia, seguidores de Eugênio Godin e os adeptos do planejamento estatal seguidores de Roberto C. Simonsen (ALMEIDA, 2004; SIMONSEN, 1978).

O plano sucessor foi o **Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social** (1963-1965), elaborado em 6 meses por uma equipe coordenada por Celso Furtado, que foi o primeiro Ministro do Planejamento do país⁵. O Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social tinha como objetivos: manter a taxa de crescimento econômico, diminuir a inflação, refinanciar e reduzir a dívida externa e melhorar distribuição de renda (MIGLIOLI, 1983). Em 1964 foi substituído pelo Programa de Ação Econômica do Governo e as atribuições do Ministério foram ampliadas com a inclusão da coordenação econômica (MPOG, 2006).

Depois do golpe político militar de 1964, as forças políticas mais conservadoras que, até então, tinham receio do planejamento econômico, quando não, se opunham a ele, assumiram o Governo do país e passaram a elaborar e implantar planos. De 1964 a 1974 surgiram seis Planos. Neste período também houve o estabelecimento da obrigatoriedade da elaboração dos planos nacionais de desenvolvimento pela Constituição de 1967 e o Ministério do Planejamento tornou-se permanente (MIGLIOLI, 1983).

O **Programa de Ação Econômica do Governo - PAEG** (1964-1966) compreendeu o Governo de Castelo Branco e, dentre os seis planos referidos acima, foi o mais importante (idem, ibidem). Segundo Lopes (1990) os objetivos do PAEG eram acelerar o ritmo do desenvolvimento econômico, conter o processo inflacionário, atenuar desníveis econômicos setoriais e regionais, assegurar oportunidades de emprego e corrigir tendência a déficits descontrolados do balanço de pagamentos. Para Miglioli (1983) o PAEG promoveu grandes reformas nos instrumentos de política econômica do país (reformas tributária, monetária, bancária, de mercado de capitais, cambial, salarial, etc) e criou as bases para o “modelo brasileiro de desenvolvimento”.

Em 1967 surgiu o **Plano Decenal de Desenvolvimento** que não era verdadeiramente um plano, mas um conjunto de diretrizes e diagnósticos que serviriam de base para a elaboração do próximo plano (idem, ibidem). Foi lançado ao apagar as luzes do Governo Castelo Branco na tentativa de fornecer uma linha para os governos seguintes. Na seqüência, o **Programa Estratégico de Desenvolvimento** (1968-1970) foi formulado no Governo Costa e Silva sem muita relação com o Plano Decenal de Desenvolvimento. Dentre os seus objetivos estavam à aceleração do desenvolvimento econômico, a contenção da inflação, o desenvolvimento a serviço da sociedade e a expansão do emprego da mão-de-obra (LOPES, 1990).

Em seguida, surgem as **Metas e Bases para a Ação do Governo** (1970-1971) no Governo Garrastazu Médici. As metas e bases não se configuram num plano, eram diretrizes a serem aperfeiçoadas pelo I Plano Nacional de Desenvolvimento. Os objetivos do **I Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND** (1972-1974) eram de colocar o Brasil na categoria dos países desenvolvidos, manter alto o nível global do PIB, o combate a inflação, o equilíbrio da balança de pagamentos e a melhor repartição da renda (KON,

⁵ Até então, existia o Conselho de Desenvolvimento, criado em 1956, que coordenava o planejamento da política econômica, que passou a ser subordinado ao recém criado Ministério do Planejamento (MPOG, 2006)

1999). Em 1974 o Planejamento deixa de ser Ministério e passa a ser a Secretaria de Planejamento (SEPLAN) que se tornaria o centro das decisões econômicas do Governo. Segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2006) a partir dos anos 1980, com a inflação elevada, houve um reordenamento das ações do Governo, deixando o planejamento para segundo plano em favor das medidas de curto prazo. A SEPLAN simplesmente tornou-se um órgão coordenador das atividades imediatas do Governo.

O **II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND** (1975-1979) foi formulado no Governo Ernesto Geisel. Pretendia manter o crescimento acelerado, conter a inflação, manter em equilíbrio o balanço de pagamentos, melhorar a distribuição de renda pessoal e regional, preservar estabilidade política e realizar desenvolvimento sem prejudicar qualidade de vida e dos recursos naturais (LOPES, 1990). No período de 1980-1985 surgiu o **III Plano Nacional de Desenvolvimento – III PND** que, a rigor, foi preparado, aprovado e publicado mas não implementado. Ele se parece com os planos anteriores. Seu objetivo síntese era “a construção de uma sociedade desenvolvida, livre, equilibrada e estável, em benefício de todos os brasileiros, no menor prazo possível” (idem, ibidem, p.96).

A economia brasileira atravessou um longo período de estagnação com inflação alta durante a fase final do regime militar e durante o processo de redemocratização. O planejamento governamental encontrou-se desarticulado e o Brasil conheceu os seis planos de estabilização com duração média de 18 meses e uma nítida aceleração inflacionária (ALMEIDA, 2004).

Particularmente os planos postos em prática a partir da década de 80, tendo em vista as condições econômicas conjunturais do país, tiveram a característica de se dedicarem especificamente à estabilização da economia e portanto, por natureza, se apresentaram como parciais e com a preocupação prioritária de curto prazo, sem a globalidade e abrangência de um plano de desenvolvimento (KON, 1999, p.37-8).

O **Plano Cruzado** foi instituído no Governo Sarney, em fevereiro de 1986 congelando preços e tarifas, serviços de preços e fixidez cambial e mudando a moeda para o “cruzado”. O Plano consistia num conjunto de medidas para o combate a inflação (SANDRONI, 1994). Sua continuidade se deu através do **Plano Cruzado II**, instituído em novembro de 1986 com o objetivo de “conter a demanda com medidas de desaceleração do crescimento e significativa elevação da carga tributária indireta, visando evitar maior fuga de divisas, concomitantemente ao reajuste de alguns preços em taxas muito acentuadas e à liberação da taxa de juros” (KON, 1999, p.31). Em junho de 1987 foi instituído o **Plano Bresser** que trouxe novo choque cambial e tarifário, congelamento de preços, salários e aluguéis (ALMEIDA, 2004). O **Plano Maílson**, de janeiro de 1988, baseou-se na redução do déficit fiscal a fim de evitar a hiperinflação e na renegociação da dívida externa (KON, 1999).

O retorno da SEPLAN as ações básicas do planejamento se deu em 1988 a fim de atender as funções definidas pela Constituição Federal (MPOG, 2006). Em 1988 a nova Constituição instituiu o Plano Plurianual (PPA) como o mais importante instrumento de planejamento de médio prazo. “O PPA deveria

estabelecer de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (ALMEIDA, 2004, p.25). A vigência do PPA inicia-se no segundo ano do Governo até o primeiro ano do mandato seguinte a fim de assegurar sua continuidade.

Pouco tempo depois de promulgada a constituição foi instituído o **Plano Verão**, em janeiro de 1989. Congelaram os salários e tarifas, cortaram três zeros do cruzado, transformando-o em “cruzeiro novo”. A SEPLAN é substituída pelo Ministério da Economia e reduzida a condição de Secretaria Nacional subordinada ao Ministério recém criado (MPOG, 2006).

O sucessor de Sarney, Fernando Collor de Mello, eleito por voto direto assumiu em 1990 num contexto de crise econômica e aceleração inflacionária. No **Plano Collor**, instituído no início do mandato, foi reintroduzido o cruzeiro e foram confiscadas todas as aplicações financeiras acima de um limite estipulado pelo Governo (ALMEIDA, 2004). Em seguida instituiu-se o **Plano Collor II** a fim de estancar o processo inflacionário, racionalizar gastos públicos, controlar empresas estatais e estimular o processo de modernização do parque industrial (SANDRONI, 1994). O presidente Collor foi afastado da presidência por *impeachment* em setembro de 1992 e o vice Itamar Franco assumiu. A SEPLAN foi recriada, com status de Ministério, e com o nome de Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República (MPOG, 2006).

O **Plano de Ação Imediata**, conhecido como **Plano FHC I**, foi elaborado por Fernando Henrique Cardoso em 1993. Esse tinha como principal objetivo combater a inflação e ajustar as contas públicas. Seguiu-se o **Programa de Estabilização Econômica**, conhecido como **Plano FHC II**, de dezembro de 1993, implementado em três etapas: a primeira ajustou as contas do governo; a segunda criou de um padrão estável de valor, chamado Unidade Real de Valor (URV) para servir de moeda confiável; a terceira consistiu na transformação dessa unidade de valor em moeda nacional estável: o “real” (KON, 1999).

O primeiro **Plano Plurianual** (PPA) surgiu no período de 1991-1995 apenas para cumprir determinação constitucional. O PPA que se seguiu, no período de 1996-1999 “trouxe novos conceitos de ordenamento econômico-espacial do Brasil, com a definição de eixos nacionais de integração e desenvolvimento, e os projetos estruturantes” (ALMEIDA, 2004, p. 28). Esse apresentava três tarefas básicas: a consolidação do real, a retomada do crescimento e o aumento do emprego e renda dos trabalhadores (FERES, 2002). Em 1995, no Governo Fernando Henrique Cardoso, a SEPLAN foi transformada em Ministério do Planejamento e Orçamento. Em 1999 o Ministério do Planejamento e Orçamento recebeu o nome atual de Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG (MPOG, 2006).

O PPA (2000-2003) “inovou ao introduzir na administração pública federal a gestão por resultados, o orçamento e a gestão, e o fortalecimento do conteúdo estratégico por meio do estudo de eixos”

(ALMEIDA, 2004, p. 28). O PPA (2004-2007) do Governo Luis Inácio Lula da Silva deu continuidade ao PPA (2000-2003). Segundo Feres (2002), os PPAs inovam ao retomar a dimensão territorial do planejamento governamental de médio prazo.

Convém ressaltar que, a ênfase dada a dimensão econômica em grande parte das experiências de planejamento do desenvolvimento no Brasil é resultado da adoção das formas de pensamento da época, que caracterizavam o planejamento como um processo meramente econômico, de caráter imediatista e com uma visão parcial da realidade (GUILLEZEAU, 2002). Nesse sentido, as prioridades das políticas econômicas visavam resolver questões consideradas fundamentais, base para o desenvolvimento sustentado econômico e social, pois os problemas econômicos eram considerados definidores dos problemas sociais (LEAL, 1989).

A análise dos planos, instituídos no Brasil a partir da década de 1930, revela características que acompanham o planejamento do desenvolvimento de maneira marcante: a intensa participação estatal; a ênfase na dimensão econômica e conseqüentemente no curto e médio prazo; descontinuidade do processo de planejamento por dificuldades políticas, técnicas e financeiras e; a abordagem setorial. O exemplo brasileiro claramente demonstra que o Estado empenhou-se só na velocidade do crescimento e não na sua direção. Como conseqüência, intensificaram-se as desigualdades regionais/urbanas e os problemas sócio-ambientais.

O PPA, nesse cenário, surge como uma possibilidade de realização de um planejamento de médio e longo prazo. A partir da análise de Feres (2002), percebe-se no PPA (1996-1999 e 2000-2003) a ênfase na dimensão econômica continua, porém, existem alguns avanços relacionados aos programas de desenvolvimento sustentável, sobretudo no papel assumido pelo Estado, que passa de executor e financiador a animador, articulador e indutor do processo de desenvolvimento sustentável.

3. O “CENTRAL” E O “PERIFÉRICO”: O PLANEJAMENTO REGIONAL E URBANO

A estrutura espacial dos países latinoamericanos desde o período colonial está marcada por relações econômicas e políticas de tipo centro-periferia. A evolução do capitalismo confirmou a tese do desenvolvimento desigual. Segundo Rattner (1978, p.3):

Com pouquíssimas exceções, todas as nações, pertençam elas à categoria dos “ricos” ou à imensa maioria dos “pobres”, e sejam suas economias centralmente planejadas ou do tipo “laissez-faire”, todas sofrem, de um modo mais ou menos acentuado, problemas decorrentes de diferenças inter-regionais e de atrasos econômicos, políticos e culturais.

Depois da Segunda Guerra Mundial houve um esforço crescente para penetrar e integrar física e economicamente o “interior” do nosso continente, influenciado pelas experiências e teorias de planejamento regional dos países centrais⁶ (SABATINI). O objetivo dominante do planejamento regional era

⁶ O exemplo do *Tennessee Valley Authority* (TVA) foi repetido na década de 40 e de 50 através de programas de desenvolvimento de bacias hidrográficas. O *aménagement du territoire* francês, a experiência inglesa das *new towns*, e a teoria dos pólos de

o de facilitar a penetração-expansão geográfica do capitalismo corporativo nas regiões atrasadas dentro de cada país, assim como nos países da periferia econômica internacional.

Para Sabatini, o planejamento regional latinoamericano deveria ser entendido como internamente ambivalente, organizado em torno a dois objetivos irreconciliáveis que os planejadores pensaram ser compatíveis: a expansão do capitalismo corporativo e o surgimento de processos de desenvolvimento regional relativamente autônomos, autosuficientes e socialmente inclusivos⁷. Segundo Coraggio (1994), o planejamento com vistas a obter objetivos de desenvolvimento social em benefício da maioria é uma prática intrinsecamente contraditória ao capitalismo. Para Rattner (1978, p. 13):

Os planejamentos urbano, regional e metropolitano não devem ser encarados apenas como meios para embelezar ou racionalizar o ambiente físico e os condicionamentos externos da vida social, a partir de cuja reformulação seria possível resolver todos os problemas do convívio social. Esta colocação inverte os termos porque, ao contrário, são as próprias relações entre os seres humanos e seu sistema de comunicação – reduzidos em nossa sociedade a atos meramente mercantis – que devem ser reformulados e transformados.

Ao tratar do caso brasileiro, Tavares (2002) afirma que o Brasil é um país com espaços diversos, dificuldades seculares na ocupação de seu território, industrialização retardatária, configurando-se num quadro típico de desenvolvimento desigual. Esse desenvolvimento desigual se expressa também, segundo Rattner (1978), nos efeitos negativos relacionados a “hiperurbanização”, tais como, a marginalização, a instabilidade política e problemas de habitação criados pela transferência descontrolada da população rural para as cidades; e os problemas de deteriorização do espaço e do ambiente físico e social, através da poluição do ar, água e desperdício crescente de recursos naturais.

Araújo (1993) ao tratar dos processos econômicos dos anos 1960-1980 no Brasil e sua relação com o planejamento regional destaca os seguintes momentos: (i) a ampliação da articulação comercial nos anos 50 e 60 pela indústria paulista em busca de mercado em outras regiões do país; (ii) a integração produtiva nos anos 70 teve por base a regionalização oligopólica, a transferência do capital produtivo para as regiões menos industrializadas, as dinâmicas econômicas conduzidas menos localmente e mais nacionalmente, embora as especificidades locais continuem a existir; (iii) a inserção na economia mundial que ocorreu em 1968-73 com a consolidação das grandes indústrias e a expansão e modernização da agricultura no país; (iv) a integração físico-territorial tornou-se fundamental com a consolidação do mercado interno. Esta representou a constituição de uma infra-estrutura de transporte e comunicação que interligou as regiões brasileiras. “Essa interligação físico-territorial facilitou não apenas a instalação de empresas capitalistas em novos espaços como também abriu fronteiras para fluxos migratórios, em busca de terra, recursos minerais, oportunidades de trabalho e melhores condições de subsistência” (idem, *ibidem*, p. 91).

desenvolvimento influenciaram significativamente a regionalização que se levou a cabo nos anos 60, quando surgiu a Aliança para o Progresso e os programas de pólos de desenvolvimento, implementados ou não, que se multiplicaram no continente (SABATINI).

⁷Este segundo objetivo, liga-se a luta contra o “centralismo” e identifica-se com a doutrinas dos regionalistas utópicos, a saber, Mumford, Kropotkin e Howard.

A preocupação com o planejamento regional no Brasil teve início, na segunda metade dos anos 50, materializando-se com a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Durante o regime militar, foram criadas várias instituições voltadas para o planejamento e tratamento de problemas urbanos. Em 1964 houve a criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e do Banco Nacional de Habitação (BNH). O SERFHAU foi extinto nos anos 1970 e o BNH nos anos 1980 (SOUZA & RODRIGUES, 2004). Outras experiências com planejamento regional foram implementadas a partir da década de 70 através da Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO) e da Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul (SUDESUL). Os planos regionais foram incorporados nos PND's nos anos 70 e se fizeram através das agências regionais (SUDENE, Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM, Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA, SUDECO, SUDESUL), e dos bancos regionais (Banco do Nordeste - BNB, Banco da Amazônia - BASA, Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul - BRDE) (ARAÚJO, 1993).

O planejamento urbano no Brasil, por sua vez, foi pautado em instrumentos urbanísticos: os Planos Diretores e Leis de Uso e Ocupação do Solo. Mas muitos desses planos só orientaram o ambiente construído desconsiderando as questões sociais. “O planejamento teve na cidade uma visão que priorizou a ordenação do território, sua construção arquitetônica, seus equipamentos coletivos, acabando por valorizar a obra física pura desconsiderando a construção da cidadania de grande parte de seus habitantes” (FERRARI JÚNIOR, 2004, p. 18).

A atuação das instituições públicas no Brasil, voltadas ao desenvolvimento regional e urbano, são marcadas pela centralização das iniciativas e falta de articulação com os atores locais. A política regional e urbana brasileira durante muito tempo se baseou no sentido “de cima para baixo”, tendo como pressuposto que o crescimento nasce de alguns setores e pólos dinâmicos e se difundem aos outros setores e às outras regiões do país. Nessas políticas, as agências públicas sempre tiveram como estratégia a focalização de suas ações na distribuição de recursos financeiros disponíveis para o financiamento do desenvolvimento. A relação entre organizações locais e poder federal não foi estimulada para a formulação de projetos que viessem a “descobrir” recursos e potenciais por parte das regiões (BEDUSCHI & ABRAMOVAY, 2003).

O planejamento regional e urbano foi alvo de interesse por parte do Governo Federal até o início dos anos 80. A partir daí o país passa a viver um período de instabilidade ocorrendo um esvaziamento do planejamento regional federal, cujos recursos passam a serem destinados ao enfrentamento dos problemas econômicos (KON, 1999; FERES, 2002). O planejamento regional e urbano ressurgiu na agenda pública e governamental pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto da Cidade⁸: o planejamento regional no PPA e o planejamento urbano no Plano Diretor, obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes

⁸ O Estatuto da Cidade é considerado instrumento de regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, contém as referências e institutos jurídicos e políticos básicos para a intervenção urbana (CARVALHO, 2001).

(CARVALHO, 2001). A obrigatoriedade do Plano Diretor, segundo Ferrari Júnior (2004), vem reforçar o papel de centralidade nos encaminhamentos da organização espacial das cidades.

Paralelo a esse tratamento governamental do planejamento regional e urbano, existem iniciativas que devem ser mencionadas. As iniciativas desde as próprias regiões – e no caso brasileiro se destacam os casos do regionalismo gaúcho e nordestino. Dentre os casos recentes de maior visibilidade – e também de melhor documentação – sobressai o dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES), no Rio Grande do Sul⁹.

O regionalismo é a expressão política de grupos numa região, que se mobilizam em defesa de interesses específicos frente a outras regiões ou ao próprio Estado. Esse é um movimento político, porém vinculado à identidade territorial (...) O regionalismo supõe (...) identificação e coesão internas e competição externa para defesa de padrões, preservação ou obtenção de condições mais vantajosas (CASTRO, 1994, p. 165).

No Brasil houve diversas tentativas de intervenção desde a região – o que implica reconhecer um papel mais destacado na comunidade regional que no governo central. Entretanto, chama atenção menos o progressivo distanciamento do Estado em relação a políticas de desenvolvimento regional e mais a crescente preocupação com o tema por parte de atores como governos estaduais. Contudo, também aí se manifesta essa dialética entre intervenção governamental e mobilização de comunidades regionais.

4. A INCORPORAÇÃO DA DIMENSÃO AMBIENTAL E O PLANEJAMENTO

O período que marcou o início da incorporação da dimensão ambiental nas ações governamentais iniciou-se em 1934 com a adoção do Código das Águas, do Código da Mineração, do Código Florestal e em 1937 com a criação do Parque Nacional de Itatiaia e com a legislação de proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Essas ações coincidem com o início do processo de industrialização no Brasil e a abordagem utilizada na incorporação da dimensão ambiental foi a da administração dos recursos (MONOSOWSKI, 1989).

Com a implementação do Plano de Metas(1956-1961) do Governo Kubitschek houve a regulamentação de diferentes modalidades de apropriação dos recursos naturais do país (VIEIRA & RIBEIRO, 2006). Foi criado ao longo da década de 1960 o Ministério das Minas e Energia (MME), o Departamento Nacional das Águas e Energia Elétrica (DNAEE), o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), o Departamento Nacional de Prospecção Mineral (DNPM), a Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE), o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) (MONOSOWSKI, 1989).

⁹ Ver BANDEIRA, Pedro Silveira. Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional. In: BECKER, Dinizar Fermiano & BANDEIRA, Pedro Silveira (orgs). **Determinantes e desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000, p. 23-128.

A década de 1970, estimulada pela Conferência de Estocolmo de 1972, marcou a formação do movimento ambientalista e a criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA) em 1973, vinculada ao Ministério do Interior (BURSZTYN, 1994)¹⁰. Esse período caracterizou-se pelo desenvolvimento baseado em grandes projetos de infra-estrutura e pela exploração dos recursos naturais. A prioridade recaiu na unificação nacional e na ocupação do cerrado e da Amazônia. Houve uma intensa urbanização e problemas relacionados a isso. Nesse sentido, “a ordenação do território adquire então uma importância crescente dentre os instrumentos de uma política preventiva dos impactos sobre o meio ambiente” (MONOSOWSKI, 1989, p.20).

A dimensão ambiental foi incorporada no II PND (1975-1979), no capítulo sobre desenvolvimento urbano, controle da poluição e preservação do meio ambiente definindo prioridades no controle da poluição industrial. Nesse período também houve a aplicação da Avaliação de Impactos Ambientais (AIA) uma vez que o Banco Mundial exigia para o financiamento de grandes projetos hídricos. Apesar das iniciativas, as políticas ambientais continuaram urbanas sem uma preocupação com o rural. “Os efeitos sobre o meio ambiente, causados pelo processo de apropriação e de alteração das formas de utilização do espaço rural – desmatamento, erosão, mudanças climáticas, poluição dos rios por fertilizantes e herbicidas – não são problemas para essa política” (idem, ibidem, p.20).

Da criação da SEMA em 1973 até 1985, essa esteve subordinada ao Ministério do Interior e com prioridade secundária nas atividades do Ministério. A SEMA atuou de forma limitada, atacando certos efeitos do desenvolvimento sem questioná-lo (MONOSOWSKI, 1989). No Governo Sarney foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. Nesse Governo houve uma rotatividade de Ministros e na criação e dissolução de Ministérios. O Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente durou até 1987 e a SEMA voltou ao Ministério do Interior. Em 1989 foi criado o IBAMA (Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis) pela fusão do IBDF (Intituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal), a SUDHEVEA (Superintendência de Desenvolvimento da Borracha) e a SUDEPE (Superintendência de Desenvolvimento da Pesca) . Em 1990, no Governo Collor, foi criada a SEMAM (Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República) subordinada ao IBAMA (BURSZTYN, 1994).

Em 1981 ocorreu a criação da Lei nº 6.938 que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente. Segundo Bursztyn (1994) trata-se da primeira Lei que considerava imperativo conciliar o desenvolvimento econômico com a preservação ambiental. A legislação ambiental brasileira é uma das mais avançadas do mundo mas carece de condições e meios reais de aplicação. “As medidas propostas continuam

¹⁰ A criação da SEMA correspondeu a uma necessidade diplomática, haja visto que a posição brasileira na Conferência de Estocolmo foi derrotada. “O Brasil sustentava a tese de que a proteção do Meio Ambiente seria um objetivo secundário e não prioritário para os países em vias de desenvolvimento, e em conflito com o objetivo central e imediato do crescimento econômico” (MONOSOWSKI, 1989, p. 18).

a não acompanhar e/ou orientar o planejamento econômico, constituindo-se numa reação aos seus efeitos” (MONOSOWSKI, 1989, p.22). Criou-se nesse período o SISNAMA (Sistema Nacional de Meio Ambiente) que passa a contar com o CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente). “O CONAMA assume um perfil descentralizado inédito na história do país, orientando-se claramente no sentido da integração das ações de proteção ambiental e de promoção do desenvolvimento socioeconômico” (VIEIRA & RIBEIRO, 2006, p.9).

A convite do Brasil, a cidade do Rio de Janeiro foi a sede da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada de 3 a 14 de junho de 1992. A reunião ficou conhecida como Rio-92, e a ela compareceram delegações nacionais de 175 países. Os compromissos específicos adotados pela Conferência Rio-92 incluem duas convenções, uma sobre Mudança do Clima e outra sobre Biodiversidade, e também uma Declaração sobre Florestas. A Conferência aprovou, igualmente, documentos de objetivos mais abrangentes e de natureza mais política: a Declaração do Rio e a Agenda 21. Ambos endossam o conceito fundamental de desenvolvimento sustentável, que combina as aspirações compartilhadas por todos os países ao progresso econômico e material com a necessidade de uma consciência ecológica. Além disso, por introduzir o objetivo global de paz e de desenvolvimento social duradouros, a Rio-92 foi uma resposta tardia às gestões dos países do Sul feitas desde a reunião de Estocolmo.

Para Vieira & Ribeiro (2006) nas décadas de 1970 e 1980 predominaram ações de gestão setorializadas e com perfil reativo-remedial, pouco articuladas a ações de desenvolvimento regional e urbano, e voltadas principalmente para o controle de índices de poluição e criação de áreas de preservação ambiental. Monosowski (1989) destaca a multiplicação e a superposição de competências e a disputa por recursos geralmente escassos como um fator que propicia o estabelecimento de conflitos de poder entre as diferentes instituições governamentais. Grinover (1989) acredita que falta aos planejadores ainda à cultura da abordagem do sistema em sua totalidade.

Por outro lado, deve-se admitir que existem avanços relacionados, principalmente, aos Planos Diretores e Agendas 21 locais, no desenvolvimento do direito ambiental, na atuação do Ministério Público, na abertura de novos mecanismos de coordenação intermunicipal (VIEIRA & RIBEIRO, 2006).

5. PLANEJAMENTO, DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

Nos anos 1950 os países invocavam as grandes riquezas, os espaços vazios a ocupar e a qualidade da gente como marco do desenho das grandes estratégias de desenvolvimento que perpetuavam o progresso. Nos anos 1970 a dimensão ambiental foi incorporada conceitualmente, mas não na prática no planejamento do desenvolvimento. Nas décadas de 1980 e 1990 se apresentou o neoliberalismo que foi transformando o Estado. Nessa recomposição de forças os princípios que sustentavam o crescimento

econômico são resignificados pelos valores da democracia participativa, da gestão descentralizada dos recursos produtivos e do desenvolvimento sustentável como um novo estilo de planejamento do desenvolvimento (GUILLEZEAU, 2002).

Segundo Souza (2002) a descentralização estimula a negociação, decisão e implementação de políticas públicas entre governo federal e governos subnacionais e incentiva uma maior participação dos governos locais tornando mais complexas as relações entre níveis de governo e sociedade. “Na visão tradicional, mais capacidade de governo deve implicar mais poder em cima, no topo da pirâmide. Na sociedade que desponta no terceiro milênio, mais capacidade de governo significará maior capacidade de gestão e de decisão política na própria base da sociedade” (DOWBOR, 1998, p.353). Não se trata do Estado Total do ideário do Socialismo que realmente existiu nem do Estado mínimo liberal onde “tudo vale”.

Há um cansaço geral quanto às “árvores de natal” ideológicas, que nos prometem de um lado, com estatização e planejamento, a tranquilidade social, e, de outro, com privatização e mão invisível, a prosperidade. A primeira nos deu um gigantesco encalacrimento burocrático, a segunda nos levou a mais dramática acumulação de injustiças sociais que a humanidade já conheceu e a um sentimento permanente de insegurança. Aqui não há vencidos nem vitoriosos. Por enquanto, a vencida é a própria humanidade. Trata-se de buscar um aprofundamento dos processos democráticos que nos permita efetivamente enfrentar os problemas (idem, ibidem, p. 414).

A descentralização no Brasil foi introduzida na agenda da redemocratização via Constituição de 1988¹¹ (SOUZA, 1992). Arretche (1996) em relação ao caso brasileiro, adverte que a idéia de que a descentralização estaria relacionada a um aumento da democracia e a redução do clientelismo é relativa e depende menos do âmbito no qual as decisões são tomadas e mais da natureza das instituições dela encarregadas. No caso da idéia de que a descentralização esvaziaria as funções do governo central, o caso brasileiro aponta na direção contrária. Torna-se necessário um fortalecimento das capacidades administrativas e institucionais para coordenar o processo de descentralização.

A centralização significa a concentração de recursos e/ou competências e/ou poder decisório nas mãos de entidades específicas no “centro” (governo central, agência central, etc). Descentralizar é deslocar esses recursos do “centro” e colocá-los em outras entidades específicas (os entes descentralizados). A primeira tem sido identificada como antidemocrática, na medida em que ensejaria a possibilidade de dominação política. Contudo, não existe uma garantia prévia – intrínseca ao mecanismo da descentralização de que o deslocamento desses recursos implique a abolição da dominação. Deslocar recursos do “centro” para subsistemas mais autônomos pode evitar a dominação pelo “centro”, mas pode permitir essa dominação ao interior desse subsistema (ARRETCHÉ, 1996, p. 5).

Dessa forma entende-se que, “não se pode pretender implantar um novo estilo de planejamento e de desenvolvimento sem que se modifiquem as instituições existentes” (GRINOVER, 1989, p.28).

Em relação a participação, o seu uso surgiu no discurso do desenvolvimento no final da década de 1950. Ativistas e funcionários de organismos internacionais atribuíram o fracasso de alguns projetos de desenvolvimento ao fato de que as populações envolvidas eram excluídas do processo. Segundo

¹¹ “Do ponto de vista dos recursos, antes da Constituição de 1988, o governo federal detinha 44,6% do total da receita pública, passando posteriormente para 36,5% [...]. A participação dos estados no mesmo período passou de 37,2% para 40,7% e a dos municípios de 18,2% para 22,8%” (SOUZA, 2002, p.436).

Rahnema (2000), atualmente existe um consenso em torno da adoção da participação com uma medida política essencial nas estratégias de desenvolvimento. Isso se deve a alguns fatores: a participação tornou-se um *slogan* politicamente atraente, é um meio excelente para obtenção de recursos e torna os projetos mais eficazes.

Conforme Guillezeau (2002) o Estado encarna a superestrutura política que tem a possibilidade de convertê-lo num fator de coesão para a sociedade, mas também é o que, em certa medida lhe garante o caráter regulador e manipulador do comportamento global da sociedade. Assim deve-se ter clareza quanto ao papel da sociedade civil no processo decisório do planejamento, reconhecendo, se há reais avanços de emancipação da população rumo a construção de um modelo decisório mais democrático ou se há a manutenção e recriação das condições de manipulações sobre as comunidades, mascaradas por eventuais propostas ou estratégias falsamente democráticas (FERRARI JÚNIOR, 2004).

CONSIDERAÇÕES FINAIS: PARA ONDE VAI O PLANEJAMENTO NO BRASIL?

A alegre, a festiva agitação das panelas e tachos
 A inútil zanga dos velhos armários de mogno, solenes,
 Achando tudo aquilo uma grande palhaçada...
 As xícaras e pires fazendo tlin-tlin-tlin-tlin
 As gaiolas dos passarinhos cantando em coro com os próprios passarinhos
 Oh! A alegria das coisas com aquela mudança
 Para onde? Não importa! Desde que não seja
 Este eterno mesmo lugar!
 (Mário Quintana, A mudança *in* QUINTANA, 1999, p. 133)

O presente artigo teve por objetivo analisar o planejamento do desenvolvimento no Brasil tendo como referencial teórico e normativo o planejamento para o desenvolvimento territorial sustentável. Tendo em vista esse propósito, partiu-se do pressuposto de que o planejamento do desenvolvimento no Brasil, em certa medida, caracteriza-se como convencional (que prioriza o econômico, baseia-se no curto prazo, é centralizado, setorial e apresenta dificuldades no tratamento das desigualdades regionais e na incorporação da dimensão ambiental), mas que, a partir das discussões sobre desigualdades regionais e urbanas (na década de 50/60), da problemática ambiental (na década de 70), da descentralização e da participação (na década de 80) passa a apontar mudanças.

O planejamento do desenvolvimento no Brasil esteve durante muito tempo direcionado aos objetivos econômicos, mas, percebe-se que com a instituição do PPA via Constituição de 1988, retoma-se o planejamento de médio prazo e a preocupação com as desigualdades regionais. O planejamento regional e urbano, por sua vez, conta com as experiências do plano diretor e orçamento participativo e experiências regionalistas. A dimensão ambiental enfrenta dificuldades relacionadas à gestão setorializada e com perfil reativo-remedial, voltada à preservação, pouco articulada com outras ações de desenvolvimento, mas ao

mesmo tempo é incorporada nos Planos Diretores, nas Agendas 21 locais no desenvolvimento regional. A descentralização e a participação, por um lado, podem ser entendidas como resultado de uma redução do papel do Estado motivado pelas práticas neoliberais e, por outro, representar um passo à frente na direção da redemocratização da sociedade brasileira que viveu períodos de ditadura e pouca participação.

Percebem-se avanços consideráveis no campo normativo, institucional e operacional no planejamento para o desenvolvimento no Brasil: as leis mudaram, instituições foram criadas e, novos instrumentos de planejamento e gestão instituídos. Esses avanços são importantíssimos, mas não levam necessariamente ao desenvolvimento territorial sustentável. Subsistem muitas práticas relacionadas ao enfoque convencional de planejamento. É preciso que haja descentralização e democratização em todos os níveis para que não se perpetue a cultura política clientelística, conservadora e marcada por resquícios autoritários. O planejamento do desenvolvimento deveria abrir-se de maneira mais efetiva “à participação autêntica das forças vivas da sociedade civil e à integração transsetorial e interinstitucional” (VIEIRA & RIBEIRO, 2006).

Se o horizonte vislumbrado é o do planejamento para o desenvolvimento territorial sustentável, muita coisa precisa ser feita. Mas é possível afirmar, a partir das evidências apresentadas nesse artigo, que algumas mudanças sinalizadas no planejamento do desenvolvimento brasileiro apontam nessa direção.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Paulo Roberto de. **A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica**. 2004. Disponível em <http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/1277HistorPlanejBrasil.pdf> acesso em 15 jul 2005.
- ARAUJO, Tânia Bacelar de. A experiência de planejamento regional no Brasil. In: LEVINAS, Lena; CARLEIAL, Liana Maria da Frota; NABUCO, Maria Regina (org.). **Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil**. 4ª ed. São Paulo: Hucitec, Annablume e ANPUR, 1993, p. 87-95.
- ARRETCHE, Marta. **Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?** Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, v. 11, nº 31, p. 1-24, jun. 1996, CD-ROM Coleção da Revista Brasileira de Ciências Sociais.
- BEDUSCHI, Luiz Carlos Filho & ABRAMOVAY, Ricardo. **Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais**. Artigo apresentado no XLI Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural (SOBER) – 27 a 30 de julho de 2003 – Juiz de Fora – MG. Disponível em : <http://www.fidamerica.org/getdoc.php?docid=1823> acesso em 15 jul 2005.
- BERKES, Fikret. Conexões Institucionais transescalares. In: VIEIRA, P. H. F., BERKES, F. e SEIXAS, C. S. **Gestão integrada e participativa de recursos naturais: conceitos, métodos e experiências**. Florianópolis: Secco/APED, 2005, p. 293-332.
- BRAYBROOKE, David & LINDBLUM, Charles E. **Uma estratégia de decisão social: escolha de políticas alternativas como processo social**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.
- BURSZTYN, Marcel. Estado e meio ambiente no Brasil: desafios institucionais. In: BURSZTYN, Marcel (org). **Para pensar o desenvolvimento sustentável**. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1994, p. 83-101.
- BUSTELO, Eduardo S. Planejamento e política social: a dialética do possível. In: BROMLEY, Ray &

- BUSTELO, Eduardo S.(org). **Política x Técnica no planejamento: perspectivas críticas**. São Paulo e Brasília: Editora Brasiliense e UNICEF, 1982, p. 132
- CARVALHO, Sônia Nahas de. **Estatuto da Cidade: aspectos políticos e técnicos do plano diretor**. São Paulo em Perspectiva, 15 (4), p. 130-135, 2001. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10379.pdf> acesso em 10 jul 2006.
- CASTRO, Iná Elias de. Visibilidade da Região e do Regionalismo: a escala brasileira em questão. In: LAVINAS et al (org). **Integração, região e regionalismo**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994, p. 155-169.
- CAZELLA, Ademir A. **Développement local et agriculture familiale: les enjeux territoriaux dans le département de l'Aude**. Thierval-Grignon, INRA, Mémoires et Thèses, n° 36, 2002.
- CORAGGIO, José Luis. **Territórios en transición: crítica a la planificación regional en América Latina**. 3ª ed. Toluca, México: Universidad Autónoma del Estado de México, 1994. Disponível em http://www.coraggioeconomia.org/jlc_publicaciones_r.htm acesso em 3 jun 2006.
- DAGNINO, Renato et alii. **Gestão estratégica da inovação: metodologia para análise e implementação**. Taubaté: Editora Cabral Universitária, 2002.
- DOWBOR, Ladislau. **A reprodução social: propostas para uma gestão descentralizada**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.
- ESCOBAR, Arturo. Planejamento. In: SACHS, Wolfgang. **Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000, p. 211-228.
- FEENY, D. et al. A tragédia dos comuns: vinte e dois anos depois. In: DIEGUES, A.C. & Moreira, A. C. (orgs). **Espaços e recursos naturais de uso comum**. São Paulo: NUPAUB-USP, p. 17-42. 2001.
- FERES, Flávia Lucia Chein. A questão regional nos planos plurianuais recentes no Brasil. In: KON, Anita (org). **Unidade e fragmentação: a questão regional no Brasil**. São Paulo: Editora Perspectiva, 2002, p. 275-308.
- FERRARI JÚNIOR, José Carlos. **Limites e potencialidades do planejamento urbano: uma discussão sobre os pilares e aspectos recentes da organização espacial das cidades brasileiras**. Estudos Geográficos, Rio Claro, 2 (1): 15-28, junho 2004. Disponível em: http://www.ourinhos.unesp.br/gedri/publica/artigos/junior_01.pdf, acesso em 10 jul 2006.
- GALBRAITH, John Keneth. **A era da incerteza**. 2ª ed. São Paulo : Pioneira, 1980.
- GLIGO, Nicolo. Medio Ambiente en la planificación Latinoamericana: vias para una mayor incorporacion. In: SUNKEL, Osvaldo et al. **La Dimensión Ambiental em la planificación del desarrollo**. Buenos Aires, Argentina : Grupo Editor latinoamericano, 1986, p. 27-45.
- GODARD, Olivier & SACHS, Ignacy. L'environnement et la planification. In: BARRAU, J. et al. **Environnement et qualité de la vie**. Paris, Guy lê prat (col. Bibliotheque de l'environnement, dirigé par Jean A. Ternisien), 1975, p. 207-247.
- GRINOVER, Lucio. **O planejamento físico-territorial e a dimensão ambiental**. Cadernos FUNDAP, São Paulo, ano 9, n° 16, p. 25-32, jun 1989. Disponível em <http://www.fundap.sp.gov.br> acesso em 9 jul 2006.
- GUILLEZEAU, Patrícia. **La planificación latinoamericana de la década de los 90**. Revista de Ciencias Sociales, Venezuela, vol. VIII, número 1, p. 95-110, enero-abril, 2002. Disponível em: <http://www.redalyc.org/> acesso em 15 jun 2006.
- KON, Anita (org). **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1999.
- LAFER, Betty Mindlin (org). **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1975.
- LEAL, José. **A gestão do meio ambiente na América Latina: problemas e possibilidades**. Cadernos FUNDAP, São Paulo, ano 9, n° 16, p. 7-14, jun 1989. Disponível em <http://www.fundap.sp.gov.br> acesso em 9 jul 2006.
- LOPES, Carlos Thomaz G. **Planejamento, Estado e crescimento**. São Paulo: Editora Pioneira, 1990.
- MELO, Maria Ângela Campelo de. **Planejamento em tempo de incerteza: um paradoxo?** Revista de Ciência e Tecnologia RECITEC, Recife, v. 5, p. 171-186, 2001. Disponível em <http://www.fudaj.gov.br/rtec/art/art-027.html> , acesso em 15 ago 2005.
- MIGLIOLI, Jorge. **Introdução ao planejamento econômico**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

- MONOSOWSKI, Elizabeth. **Políticas ambientais e desenvolvimento no Brasil**. Cadernos FUNDAP. São Paulo, ano 9, nº 16, p. 15-24, junho 1989. Disponível em <http://www.fundap.sp.gov.br> acesso em 9 jul 2006.
- MORIN, Edgar & KERN, Anne Brigitte. **Terra-Pátria**. Porto Alegre: Sulina, 2000.
- MPOG (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão). **Histórico do Ministério**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br> acesso em 30 jun 2006.
- OZBEKHAN, Hasan. Planning and Action. In: WEISS, P. A. ed. **Hierarchically Organized Systems in Theory and Practice**. Hafner: New York, 1971, p. 123-230.
- QUINTANA, Mario. **Antologia poética**. Porto Alegre: L&PM, 1999.
- RAHNEMA, Majid. Participação. In: SACHS, Wolfgang. **Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000, p. 190-210.
- RATTNER, Henrique. **Planejamento urbano e regional**. 2ª ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1978.
- SABATINI, Francisco. **Planificacion del desarrollo regional: desde los sistemas espaciales a los procesos sociales territoriales** (mimeo).
- SACHS, Ignacy. Conferência de Ignacy Sachs. In: VIEIRA, Paulo Freire et al (org). **Desenvolvimento e meio ambiente no Brasil: a contribuição de Ignacy Sachs**. Porto Alegre: Pallotti; Florianópolis: APED, 1988, p. 33.
- SACHS, Ignacy. **Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir**. São Paulo: Ed. Vértice, 1986.
- SANDRONI, Paulo. **Novo Dicionário de Economia**. 8ª ed. São Paulo: Editora Best Seller, 1994.
- SIMONSEN, Roberto Cochrane. **A controvérsia do planejamento na economia brasileira; coletânea da polêmica Simonsen X Gudín, desencadeada com as primeiras propostas formais de planejamento da economia brasileira ao final do Estado Novo**. 2ª ed. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1978.
- SOUZA, Celina. **Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e descentralização**. Ciência e Saúde Coletiva, 7 (3): 431-442, 2002.
- SOUZA, Marcelo Lopes de & RODRIGUES, Glauco Bruce. **Planejamento urbano e ativismos sociais**. São Paulo: UNESP, 2004.
- TAVARES, Hermes Magalhães. **Políticas de desenvolvimento regional nos países do “centro” e no Brasil**. In: Cadernos IPUR. Ano XV, nº 2, dez 2001/ ano XVI, nº 1, jan/jul 2002.
- VIEIRA, Paulo H. Freire & RIBEIRO, Maurício Andrés. **Políticas ambientais no Brasil: gênese, evolução e desafios socioinstitucionais**, 2006 (no prelo).