

NOTAS SOBRE O MODELO DE PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO: O CASO DE MINAS GERAIS*

ANTONIO AUGUSTO PEREIRA PRATES**
LUIS AURELIANO GAMA DE ANDRADE***

1. *Introdução*; 2. *A emergência da tônica participativa no sistema de planejamento estadual*; 3. *Modelos de participação na experiência mineira*; 4. *A guisa de conclusão: lições da experiência mineira*.

1. *Introdução*

A questão do planejamento participativo tem sido objeto de controvérsias, em âmbito teórico e ideológico, na literatura recente de desenvolvimento regional. Este debate reflete a crise de credibilidade do paradigma clássico de desenvolvimento regional dominante durante as três últimas décadas.

O chamado "planejamento participativo" não constitui ainda modelo teórico alternativo para o desenvolvimento regional e urbano. As proposições básicas que lhe definem o contorno teórico ainda se situam na fronteira entre as formulações fortemente ideologizadas e aquelas mais preocupadas com a formalidade teórica sem, contudo, conseguir escapar de um nível altamente genérico na sua elaboração.¹

Para constituir-se em paradigma novo para o desenvolvimento regional e urbano, o planejamento participativo precisa dar respostas a indagações que são centrais a sua própria concepção: como conciliar os objetivos presumidamente técnicos do planejamento com os interesses das comunidades e populações atingidas? Como assegurar a participação e representação política dos beneficiários? Como acoplar a nova arena de participação, que se abre com o modelo participativo, aos mecanismos clássicos de representação política? Finalmente, como reduzir os riscos de cooptação política ampliados pela filosofia participativa do modelo?²

* Este texto é uma versão revisada do trabalho de Prates, A. A. P. et alii. *A emergência da estratégia do planejamento participativo no estado de Minas Gerais: um balanço político-institucional*. Belo Horizonte, 1982. 43 p. Trabalho apresentado à Conferência Regional Latino-Americana, Belo Horizonte, 1982.

** Técnicos da Fundação João Pinheiro e professores, respectivamente, do Departamento de Ciências Sociais e do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. (Endereço dos autores: Av. João Pinheiro, 146 — Caixa Postal 2.210 — Belo Horizonte, MG.)

¹ Para uma discussão mais detalhada deste problema, ver Stohr, W. B. *Development from below: the bottom-up and periphery-inward development paradigm*. In: ——— & Taylor, D. R. F., eds. *Development from above or below? The dialectics of regional planning in developing countries*. Chichester, J. Wiley, 1981. cap. 2, p. 39-72.

² Esta questão não excluiu os problemas básicos apontados na literatura de planejamento. Dentre esses ressaltam as seguintes indagações: como articular um sistema racional de planejamento regional e urbano com objetivos nacionais de desenvolvimento, sem reproduzir

A experiência recente do planejamento participativo no estado de Minas Gerais, embora ainda incipiente e embrionária, constitui um quadro de referência empírica para essa discussão.

O objetivo deste artigo é de natureza teórica e seu caráter é exploratório. Portanto, não deve ser tomado como documento avaliador das experiências em questão.

2. A emergência da tônica participativa no sistema de planejamento estadual

A experiência de planejamento estadual no Brasil traduziu-se, na maioria dos casos, na elaboração de planos de desenvolvimento que simplesmente transpunham, para a órbita dos estados, as técnicas, mecanismos e processos próprios do planejamento nacional. O planejamento estadual era, então, concebido nos moldes clássicos, partindo de diagnósticos para a formulação de estratégias de desenvolvimento e definição de instrumentos para sua viabilização. Daí resultavam documentos, às vezes teoricamente bem elaborados, mas que esbarravam, na prática, com a incapacidade de os estados acionarem autonomamente os instrumentos de política econômica necessários à consecução de seus objetivos de desenvolvimento.

A crescente centralização dos instrumentos de política econômica contribuiu, ao longo das últimas duas décadas, para a substancial perda de autonomia dos estados e municípios para manipular instrumentos que lhes permitissem atingir certos objetivos de desenvolvimento.³ A concentração de recursos no âmbito federal, aliada à falta de diretrizes federais específicas para os estados constituíram fortes restrições político-institucionais à eficácia do planejamento estadual.

Em virtude dessas restrições, consolidou-se o estilo de planejamento para negociação apoiado na estratégia de aproveitamento máximo da capacidade latente de barganha nos estados.⁴

Neste contexto, passou-se a elaborar planos de desenvolvimento regional integrado,⁵ englobando um conjunto de ações coordenadas de natureza multissetorial, orientadas para a solução dos principais problemas de determinadas regiões do estado, bem como o melhor aproveitamento de seu potencial de desenvolvimento.

no seu interior a estrutura de desigualdades do próprio sistema econômico? Como articular demandas locais ou regionais de segmentos de baixa renda, de forma a produzir critérios redistributivos de políticas, sem tornar altamente visível uma ameaça aos interesses cristalizados das elites locais ou regionais dominantes? Como definir políticas orientadas para satisfazer necessidades básicas das camadas populacionais situadas na faixa de pobreza, se o próprio conceito de necessidades básicas é totalmente influenciado pela ideologia de classe média que domina as instituições e agências de planejamento? Para finalizar, como compatibilizar critérios de eficiência econômica com objetivos redistributivos de benefícios econômicos, sociais e políticos? Estes problemas são discutidos de forma mais extensiva em Lee, E. Basic-needs strategies: a frustrated response to development from below? In: Stohr, W. B. & Taylor, D. R. F., ed. op. cit. cap. 4, p. 107-22.

³ Cintra, A. O. & Haddad, P. R., org. *Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil*. Rio de Janeiro, Zahar, 1978.

⁴ Boisier, S.; Silva, A. T. H. & Lodder, C. A. Análisis del sistema de planeamiento estadual en Brasil. Rio de Janeiro, Cepal, 1971. mimeogr.; ———. Que hacer con la planificación antes de medianoche? *Revista de la Cepal*, Santiago, (7):135-69, abr. 1979.

⁵ Haddad, P. R. Planejamento regional e desigualdades sociais e planos de desenvolvimento regional integrado: uma avaliação. In: *Participação, justiça social e planejamento*. Rio de Janeiro, Zahar, 1980. cap. 2, p. 32-52 e cap. 3, p. 53-97.

A introdução da dimensão espacial no planejamento estadual, através da elaboração de planos de desenvolvimento integrado, passou a ser vista como uma forma eficiente de organização das ações do setor público, articulando os problemas estaduais de interesse nacional com os de interesse estadual específico.

Os planos de desenvolvimento regional integrado demonstraram ser uma forma adequada de tratar, no contexto do planejamento para a negociação, de problemas estaduais de interesse nacional. A experiência demonstrou, entretanto, que através deles não se conseguiu viabilizar a solução dos problemas estaduais de interesse estadual que não encontram respaldo em programas ou fundos especiais na área federal, por não terem uma escala econômica ou um impacto político capaz de levar à mobilização de recursos do poder central. Assistiu-se, na prática, à ampliação da esfera de negociação com a introdução das agências internacionais de desenvolvimento — Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Kreditaustalt für Wiedraufbau (KFW) — Banco de Reconstrução Alemão no “entorno paramétrico”. A partir da negociação com tais agências, tornou-se possível a utilização de recursos das três fontes (externas, estaduais e federais) para viabilizar a solução de importantes problemas estaduais que se agravaram durante o crescimento acelerado da economia mineira na década de 70 — aumento dos fluxos migratórios, elevada concentração espacial e pessoal da renda, acesso a oportunidades ocupacionais e acesso a serviços básicos — e com ênfase no desenvolvimento social, tanto pelo Governo do estado quanto pelas agências de financiamento, alguns dos planos de desenvolvimento regional sofrem mudanças substanciais em sua concepção.

O III Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social (1979-83) — III PMDES — inaugura fase nova do planejamento mineiro. Na esfera nacional consolidou-se, no final dos anos 70, o processo de abertura desencadeado ainda na Administração Geisel (1975-79).

Estudiosos da cena política brasileira mostraram que um dos traços característicos do período autoritário recente foi o progressivo isolamento do Estado em relação à sociedade brasileira. Surgida com o antipopulismo que marcou o Governo Castelo Branco, essa tendência levou à hipertrofia da estrutura tecnoburocrática. Esta, guindada à posição de decisor supremo dos problemas nacionais, tendia a reduzir a política a uma mera equação de meios e fins, sujeita a tratamento neutro, racional e eficiente. Este é o cenário dos anos do “milagre”, onde altas taxas de crescimento do produto combinavam-se com o “arrocho” salarial, lado a lado com a repressão policial. Suprimido o jogo político, restou à sociedade o papel de espectador impotente da propaganda oficial que buscava legitimar o regime. Aos setores poderosos da sociedade civil não se negava o acesso ao poder, embora restrito aos salões e corredores dos ministérios e agências públicas.

Com o projeto de “distensão” deflagrado pelo Governo Geisel, iniciou-se uma nova fase nas relações entre Estado e sociedade. A legitimação do regime, antes buscada através de campanhas no estilo Brasil Grande, dá lugar à estratégia de políticas sociais voltadas para a incorporação dos setores menos privilegiados da população. Esses programas sociais não perderam, contudo, o ranço autoritário ainda reinante no ambiente político. O projeto dos Centros Sociais Urbanos (CSUs), talvez a iniciativa social mais expressiva daquele momento, não escapou

à sina da centralização excessiva, da tentativa de tutelar a participação e do modelo tecnocrático de mobilização que via o envolvimento da comunidade como a resultante natural da aplicação de técnicas pedagógicas.⁶

Com o desdobrar da normalização democrática, mudou o cálculo político. Não se podia mais fazer vista grossa para os movimentos dos setores urbanos da sociedade que reclamavam uma parcela de participação no poder. Tampouco se podia seguir em frente, ignorando o fracasso das políticas sociais do autoritarismo, e os agravos praticados contra as camadas populares, tanto no plano político quanto no econômico. O processo eleitoral, por outro lado, revitalizou-se com as eleições para governadores, dando ao voto um lastro político que se perdera desde 1964. É este o quadro em que emerge o tema de planejamento participativo, a princípio uma iniciativa ligada a alguns poucos governos estaduais e municipais, depois uma bandeira empunhada por grupos dentro das oposições.

Tal filosofia deu origem a vários programas e projetos, dentre os quais ficam escolhidos para análise os que se mencionam a seguir:

- Programa Estadual de Centros Intermediários;
- Programa Estadual de Promoção de Pequenos Produtores Rurais (MG-II);
- Programa de Desenvolvimento Rural Integrado para o Vale do Gorutuba;
- Programa de Desenvolvimento de Comunidades (Prodeccm).

A fim de possibilitar a melhor compreensão da análise formulada nos itens posteriores, apresentar-se-á a seguir sucinta descrição dos programas mencionados e de sua estrutura de funcionamento.

O primeiro abrange 14 Centros Intermediários do Estado — cidades de mais de 50 mil habitantes, situadas num raio maior de 100 km da capital do estado — definidos em função de pobreza urbana. O programa estabelece para cada centro projetos que objetivam o aumento da renda da população economicamente ativa, a elevação da produtividade do setor urbano informal, a ampliação da oferta de bens e serviços básicos, a redução das migrações e o aumento da oferta de emprego. Do ponto de vista organizacional, o programa prevê a constituição de comissão (núcleos municipais) em cada um dos Centros Intermediários, com representação do prefeito, câmara municipal, órgãos envolvidos e associações da comunidade, com objetivo de acompanhar e discutir as medidas operacionais do plano. Essa comissão constitui, portanto, uma arena de negociação dos vários interesses locais e das agências públicas com respeito à alocação de recursos do programa no município. O programa, cuja implantação é prevista para cinco anos (1982-86), objetiva criar cerca de 25 mil empregos diretos.

O segundo programa (MG-II) atende a 102 municípios, localizados em regiões distintas do estado, com características físicas e bases produtivas diversas. Como traço comum, apresentam a problemática da pequena produção rural de subsistência. O programa visa atender 30 mil produtores rurais. Para a implementação do MG-II, procura-se estabelecer um sistema organizacional específico que, além de aproveitar a estrutura institucional e administrativa do estado, objetiva en-

⁶ A política dos Centros Sociais Urbanos carece ainda de avaliação abrangente e rigorosa. Embora haja imagem negativa dos CSUs, há instâncias em que parecem estar cumprindo papéis sociais importantes. Falta, entretanto, um balanço do conjunto das políticas para que se possa aquilatar seu impacto junto às populações de baixa renda.

volver as comunidades contempladas pelo programa. A articulação das diversas agências públicas (em torno de 17, responsáveis, cada uma, por um projeto específico no programa sob a coordenação geral da Secretaria de Estado do Planejamento) entre si e com representantes das comunidades é feita em três níveis:⁷

1. Núcleo Municipal: em cada município contemplado pelo programa é constituído um núcleo colegiado, sob a direção do prefeito do município, do qual participam: representantes da comunidade, das agências públicas presentes nos municípios atingidos pelo programa e representantes da Câmara Municipal.
2. Núcleo Intermediário: constitui uma instância de nível regional ou de assessoria técnica entre o núcleo municipal e o núcleo central. A composição deste nível é fundamentalmente técnica.
3. Núcleo Central (de nível estadual): é composto pela representação, em nível estadual, das agências públicas envolvidas, sob a coordenação de um Conselho Diretor e uma Secretaria Executiva.

Do ponto de vista do funcionamento dessa estrutura, o objetivo básico é possibilitar uma integração institucional e criar um canal de influência da comunidade sobre as decisões operativas do programa, na forma de inclusão de suas prioridades entre os critérios de alocação de recursos, ou, simplesmente, *feedback* do processo de diagnóstico e implementação do programa.

O terceiro programa — o de Desenvolvimento Rural Integrado para o Vale do Gortuba — apresenta características semelhantes às do MG-II: objetiva a elevação do nível de renda de 5 mil pequenos produtores rurais em quatro municípios, formando uma área contígua no norte do estado. Sua estrutura de funcionamento também se assemelha à do MG-II: núcleos municipal, intermediário e central.

O que distingue esses dois programas de desenvolvimento rural integrado é, em primeiro lugar, o grau de dispersão espacial dos municípios contemplados e, em segundo, a estratégia de envolvimento comunitário (questão que será abordada mais à frente).

A implementação destes três programas conta com a participação de recursos do Tesouro estadual, do Governo federal, do BIRD ou do BID. Já o quarto programa — o Prodecom — possui uma estrutura organizacional bem mais simples, por se subordinar exclusivamente à Secretaria do Planejamento. Seu funcionamento, distintamente dos outros programas mencionados, não prevê a existência de comissão em núcleos institucionais que alinham os diversos interesses da comunidade e dos agentes públicos que atuam nas áreas por ele atingidas. Sua ação se relaciona diretamente com a comunidade através das demandas feitas pela Associação Comunitária com existência legal. O Prodecom vem atuando em quatro grandes linhas: projetos voltados para a melhoria do nível nutricional da população; de serviços de maneira geral; de melhorias urbanas em favelas e bairros periféricos da região metropolitana de Belo Horizonte e projetos de habitação popular. Até maio de 1982, o Prodecom havia aprovado cerca de 636 projetos, beneficiando perto de 1.300 mil pessoas.

O quadro 1 sintetiza as características básicas dos quatro programas mencionados.

⁷ A descrição desta estrutura organizacional não se preocupou em retratar o modelo formal do plano: ela sintetiza, contudo, o seu processo de funcionamento real.

Quadro 1
Características gerais dos programas selecionados para análise
Minas Gerais

Programas	Características gerais					
	Natureza do programa	Objetivos	Beneficiários diretos	Área de abrangência	Órgãos envolvidos	Recursos
MG-II	Desenvolvimento rural integrado	Criação de uma base econômica nas pequenas explorações agrícolas, capaz de elevar a renda dos pequenos produtores rurais	30 mil pequenos produtores rurais — proprietários, parceiros ou arrendatários — que explorem estabelecimentos rurais com área inferior a 100 ha, cuja renda bruta anual seja inferior a 100 MVR*	102 municípios (14% do total estadual) com uma área de aproximadamente 50.000 km ² (10% da superfície total do estado). Esses municípios se localizam em cinco regiões do estado (Sul, Norte, Jequitinhonha, Rio Doce, Rio da Mata)	O programa envolve a participação de 17 órgãos operacionais do estado e dois do Governo federal; a rede bancária oficial (estadual e federal), três universidades e as prefeituras municipais	US\$ 242,6 milhões a serem aplicados em cinco anos a partir de 1980. Esses recursos contam com a participação do BIRD (US\$ 63 milhões), Governo federal (US\$ 79,9 milhões) e Governo estadual (US\$ 99,7 milhões)
Gorutuba	Desenvolvimento rural integrado	Criação de uma base econômica nas pequenas explorações agrícolas, capaz de elevar a renda dos pequenos produtores rurais	Cinco mil pequenos produtores rurais — proprietários, parceiros e arrendatários — que explorem estabelecimentos com área inferior a 100 ha, cuja renda bruta anual seja inferior a 100 MVR	Quatro municípios localizados ao norte do estado, abrangendo uma superfície de 10 a 300 km ²	O programa envolve a participação de 11 órgãos operacionais do estado, um do Governo federal, a rede bancária oficial (estadual e federal) e as prefeituras municipais	Os recursos do programa se originam de repasses do Governo federal através do Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (Polonordeste) negociados anualmente e do Governo estadual. O programa teve início no exercício 1979/83 aproximadamente US\$ 10 milhões

(continua)

(continuação)

Programas	Características gerais					
	Natureza do programa	Objetivos	Beneficiários diretos	Área de abrangência	Órgãos envolvidos	Recursos
Centros intermediários	Urbano estrutural	<p>Melhorar as condições de vida das populações periféricas de baixo nível de renda (inferior a três salários mínimos)</p> <p>Contenção de fluxos migratórios, tendo em vista conseguir uma melhor distribuição espacial da população do estado</p> <p>Elevar o nível hierárquico das cidades beneficiadas, aprimorando suas funções de lugar central</p> <p>Promover o melhor aproveitamento do potencial de desenvolvimento da base produtiva da cidade e de sua área de influência</p>	200 mil habitantes de áreas periféricas das cidades selecionadas, dos quais 85% auferem rendimentos mensais inferiores a três salários mínimos (renda familiar). Essas pessoas representam 28% da população total das sete cidades	Numa primeira etapa, o programa será implementado em sete dos 14 centros intermediários identificados no estado, a saber: Governador Valadares (173.699 hab. em 1980); Itajubá (53.506); Patos de Minas (59.836); Poços de Caldas ... (81.448); Teófilo Otoni (83.108); Uberlândia (230.400) e Unai (28.148)	O programa envolve a participação de oito órgãos operacionais do estado e as prefeituras municipais	US\$ 140 milhões a serem aplicados em cinco anos, sendo US\$ 60 milhões oriundos do BID e US\$ 80 milhões dos Governos federal e estadual

(continua)

(continuação)

Programas	Características gerais					
	Natureza do programa	Objetivos	Beneficiários diretos	Área de abrangência	Órgãos envolvidos	Recursos
Prodecom	Social, orientado basicamente para a cobertura de déficits de serviços e equipamentos sociais básicos	Aproveitar os recursos existentes em núcleos comunitários e que permaneciam latentes por falta de um agente catalisador Utilizá-los juntamente com recursos financeiros do Tesouro do estado, na implantação de equipamentos comuns, de forma tal a melhorar a qualidade de vida dos beneficiários	Dada a sua natureza e flexibilidade, toda a população carente do estado configura-se como beneficiária em potencial das ações do programa. No entanto, até o momento, são as populações urbanas periféricas e de baixo nível de renda que se vêm utilizando em maior número dos recursos do projeto. Até maio de 1982 já haviam sido implementados mais de 600 projetos, beneficiando direta e indiretamente mais de 1,3 milhão de pessoas	Todo o estado de Minas Gerais	O número e o tipo de órgão do sistema operacional do estado envolvido dependem das especificidades e requerimentos de cada projeto em particular	Até maio de 1982 haviam sido aplicados US\$ 78,4 milhões, dos quais US\$ 5,4 milhões referentes a recursos do Tesouro do estado e os demais US\$ 73 milhões com recursos dos beneficiários. É importante mencionar que desse total US\$ 62,3 milhões referem-se exclusivamente a projetos de habitações populares que contam com linhas específicas de crédito do Sistema Financeiro da Habitação do Governo federal

Fontes: Fundação João Pinheiro. Programa Estadual de Promoção de Pequenos Produtores Rurais; produtores de baixa renda de Minas Gerais. Belo Horizonte, s. d.; Programa Estadual de Centros Intermediários: concepção, metodologia e síntese. Belo Horizonte, 1980. Minas Gerais. Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral. Sudenor. Plano de Desenvolvimento Rural Integrado do Vale do Gorutuba. Belo Horizonte 1978. ———. Secretaria Executiva do Prodecom. Programa de Desenvolvimento de Comunidades (Prodecom). Belo Horizonte, 1981.

* MVR: máximo valor de referência é uma unidade de referência utilizada para operações de crédito, cujo valor é reajustado trimestralmente. A MVR de abr./jun. 1982 estava fixada em Cr\$ 7.768,20.

3. Modelos de participação na experiência mineira

A discussão anterior aponta a direção das mudanças institucionais que abriram as primeiras portas no aparato organizacional do estado, de forma a permitir a introdução da temática da participação como objetivo central para os modelos de elaboração e implementação dos planos de desenvolvimento.

Neste item tentar-se-á identificar, de forma analítica, alguns padrões de participação comunitária que, a nosso ver, caracterizam as experiências de planejamento participativo no Estado.

Antes de mais nada, é necessário, para qualificar melhor a análise, distinguir o significado do termo "participativo" nos dois momentos fundamentais do planejamento: a elaboração e a implementação. No primeiro, o caráter participativo é visto como um objetivo geral dos planos no sentido de torná-los efetivos como instrumentos redistributivos para as populações de baixa renda.⁸ Como já foi visto anteriormente, são inúmeras as restrições de caráter estrutural e institucional que limitam o espaço de eficiência e eficácia deste objetivo.

No segundo momento, o da implementação, que será objeto central da discussão que se segue, o objetivo da participação transparece na tentativa de inclusão de "representantes" da população beneficiária no interior do processo executivo do plano, através da criação de canais institucionalizados.

A crítica imediata a essa estratégia é que ela é essencialmente manipulativa, uma vez que as premissas decisórias dos programas permanecem centralizadas no topo da estrutura burocrática do estado, e a descentralização participativa dar-se-ia somente no nível do "como fazer". Se do lado empírico a crítica pode ser válida, dependendo, evidentemente, de cada caso específico, do lado teórico ela é problemática. Em primeiro lugar, porque, como tem sido amplamente enfatizado na literatura contemporânea de políticas públicas, a burocracia governamental está longe de constituir instrumento neutro e racional que executa as políticas decididas a nível do sistema representativo da sociedade, como sugeria a imagem liberal clássica de política. Ao contrário, inúmeros estudos, tanto no caso brasileiro quanto em outros contextos, têm chamado a atenção para as características de natureza política que permeiam a estrutura e o funcionamento das agências públicas. Na maioria das vezes, as burocracias públicas tendem a se comportar como verdadeiros atores políticos, articulando interesses, competindo entre si pelo acesso ao poder e resistindo a projetos ideológicos que não são do seu agrado. Nesta imagem, o poder de decisão, a nível governamental, é visto como um recurso negociado não somente entre os atores políticos da sociedade civil, mas, também, entre as próprias agências públicas, no interior do estado.⁹

⁸ Contudo, o terceiro PMDES, além de sua ênfase nos objetivos redistributivos, incorporou como subsídios, no momento de sua elaboração, uma ampla pesquisa de opinião sobre as prioridades básicas da população do estado.

⁹ Para uma excelente discussão crítica do modelo liberal de políticas públicas, ver Palombara, J. la. *Interest groups in Italian politics*. Princeton University Press, 1964. Para o caso brasileiro, há inúmeros estudos que ilustram esta lógica política da burocracia pública. Ver, especialmente, Schmitter, P. *Interest conflict and political chance in Brazil*. Stanford, Stanford University Press, 1971; Guimarães, C. *Expansão do estado e articulação de interesses*. Rio de Janeiro. Instituto de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj), s.d. mimeogr.; e Paixão, A. L. & Prates, A. A. Mercado, organizações de interesse e burocracia pública: o caso do setor pecuário no Brasil. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj), distribuída pela Ed. Campus, 24(1):85-105, jun. 1981.

Em segundo lugar, desenvolvimentos já cristalizados da teoria organizacional apontam o caráter recalcitrante da organização institucional. Em outras palavras, organizações burocráticas tendem a cristalizar, no seu interior, ideologias, modelos de decisão e estilos de atuação construídos ao longo de sua história. Nessa perspectiva, nem o mais alto nível de centralização do poder decisório nas mãos dos formuladores de políticas, como tende a ocorrer em sistemas autoritários, exclui um certo volume de incerteza produzido pela diferenciação institucional daquelas burocracias que executam planos e programas públicos. Haverá sempre fissuras institucionais, naturais ou produzidas politicamente, que permitirão certo espaço para negociação entre os atores envolvidos — burocracias públicas e privadas — nas suas ideologias, interesses e estilos de funcionamento no processo de formulação e implementação de políticas.¹⁰

Para os objetivos deste trabalho, essas proposições são da maior utilidade analítica, pois uma das questões centrais da discussão é o nível de efetividade do canal participativo no sistema de planejamento composto por um conjunto altamente diferenciado de atores — agências públicas, entidades civis, lideranças políticas — que são levados compulsoriamente a negociar suas preferências no espaço, ainda que limitado, das decisões operativas dos programas.

Uma segunda crítica, de caráter mais geral, que emerge quase naturalmente, à estratégia do planejamento participativo, diz respeito à questão da representatividade das populações beneficiárias dentro do sistema. Embora esta questão seja da maior relevância para o tema, sua discussão aqui é inócua. Uma análise sobre suas implicações no contexto do planejamento participativo demandaria um conjunto de informações sobre as entidades civis e suas relações com a comunidade que, no momento, não existe na literatura brasileira. Por outro lado, uma análise teórica das formas de representação e níveis de representatividade seria por demais abrangente para estar contida dentro dos objetivos específicos deste artigo. Dadas estas restrições, optou-se por uma discussão empírica do problema da representatividade. Tentar-se-á, em seguida, identificar alguns padrões de participação, com base nas experiências em curso no estado.¹¹

Sugerem-se duas dimensões analíticas ao longo das quais é possível uma identificação preliminar da trajetória da estratégia participativa no estado. A primeira diz respeito ao tipo de participação que caracteriza o programa — se mais induzida ou espontânea; a segunda refere-se ao modelo institucional que relaciona o sistema de planejamento com a comunidade — se incorporativo ou autônomo.

No caso do tipo de participação — se mais induzida ou espontânea — a questão básica refere-se menos às intenções dos planejadores do que às condições contextuais de implementação do programa. O envolvimento comunitário será mais induzido naquelas situações onde a comunidade não disponha de recursos de mobilização, tais como entidades civis organizadas, informações básicas (especialmente sobre seus direitos como cidadãos), familiaridade com modelos

¹⁰ Para uma exposição mais detalhada e completa desfa abordagem na teoria das organizações, ver Selznick, P. *Leadership in administration*. New York, Harper & Row, 1957; e Perrow, C. *Complex organizations: a critical essay*. 2. ed. Glenview, Scott, Foresman, 1979.

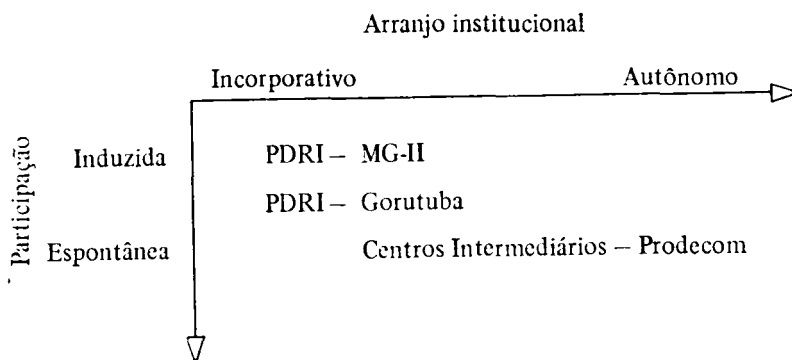
¹¹ Uma boa revisão da literatura política sobre este tema encontra-se em Fagence, M. *Citizen participation in planning*. Oxford, Pergamon Press, 1977. Ver, também, a análise política de P. Bachrach e M. Boratz, com respeito aos programas de pobreza em Baltimore (EUA); e Bachrach, P. & Boratz, M. *Power and practice*. London, Oxford University Press, 1970.

de ação coletiva organizada etc. Este tipo de participação caracteriza principalmente o momento inicial dos programas orientados para os setores rurais periféricos. Já o tipo mais espontâneo de envolvimento é característico das áreas mais urbanizadas, onde preexistem associações civis e entidades organizadas de interesses locais ou de classe. O envolvimento comunitário neste contexto é totalmente voluntário e tende a orientar-se pelo cálculo “racional” da expectativa de ganhos materiais ou políticos.¹²

No caso da segunda dimensão, o modelo institucional do programa — se incorporativo ou autônomo —, a questão fundamental diz respeito à estratégia deliberada dos planejadores. Enquanto no modelo incorporativo procura-se explicitamente, através do programa, criar um canal institucionalizado de relacionamento estado-sociedade, no segundo busca-se exatamente o oposto: uma relação comunidade-estado, com total autonomia institucional da comunidade. Neste modelo, o programa de planejamento participativo consiste na oferta de recursos, por parte do estado, para a comunidade de baixa renda, que, através de suas associações formais, propõe projetos de seu interesse. Uma vez aprovado o projeto, cabe à comunidade executá-lo com o suporte do programa. Aí se esgotam, dentro deste modelo, as relações institucionais estado-comunidade.

O cruzamento destas dimensões produz uma tipologia que categoriza bem a experiência de planejamento participativo ao longo de sua trajetória em Minas Gerais.

Com base nessa tipologia, far-se-á uma breve análise dos problemas potenciais mais visíveis destes modelos de planejamento participativo, tomando-se como referência empírica, mas apenas ilustrativa, os programas aqui selecionados.



3.1 O modelo incorporativo de participação induzida

Este modelo é típico dos Programas de Desenvolvimento Rural — MG-II e PDRI-Gorutuba —, embora não estejam necessariamente circunscritos a estes. Do ponto de vista da participação, os problemas potenciais mais visíveis são de duas ordens: a dificuldade do programa em mobilizar a comunidade para participar, e o risco da cooptação política.

¹² É importante salientar, entretanto, que essa observação é mais pertinente no que diz respeito às áreas urbanas mais periféricas, dado que os setores mais centrais da estrutura social sempre tiveram acesso a influências decisórias, através de canais institucionais, pelas informações no interior do sistema público.

O primeiro problema parece relacionar-se diretamente com dois fatores de caráter institucional: o grau de centralidade ou importância que a estratégia global do programa atribui ao desenvolvimento comunitário, e o nível de integração interagências públicas envolvidas no sistema operativo.

O MG-II e o PDRI-Gorutuba ilustram bem essa hipótese. Embora o desenho formal do sistema operativo seja muito semelhante para os dois programas, a estratégia de desenvolvimento comunitário é muito distinta em um e outro, produzindo efeitos bem diversos com relação à capacidade de mobilização em cada um deles. No caso do MG-II, onde o programa de desenvolvimento comunitário constitui apenas um dos segmentos operacionais do plano, o nível de participação é muito menor do que o PDRI-Gorutuba, onde o desenvolvimento comunitário ocupa um papel central na estratégia global do plano. Nessa concepção, o envolvimento da comunidade no programa foi visto como um pré-requisito para sua implementação. Essa postura requereu de sua gerência um trabalho prévio com as comunidades locais da região, em termos de levantamento e diagnóstico de problemas, definição de necessidades básicas, aspirações e prioridades, de forma que quando o plano operativo foi enviado para discussão nos núcleos municipais, estes foram capazes de sugerir mudanças e proposições que transformaram quase totalmente o projeto inicial elaborado pelo núcleo central. Portanto, houve, de fato, no momento inicial da implementação do programa, uma participação “de baixo” que efetivamente influenciou suas decisões operativas, obviamente, dentro do espaço de negociação possível estabelecido pelas metas globais do plano. Este processo não ocorreu no MG-II, entre outras razões porque sua estratégia global não via o desenvolvimento comunitário como pré-requisito para a discussão do seu plano operativo junto aos núcleos municipais. Portanto, não se chegou, neste caso, a uma discussão efetiva, no âmbito municipal, das decisões operativas dos programas. A comunidade se encontrava, neste momento, despreparada em termos de informações sobre o plano e de condições organizacionais para elaborar proposições sobre sua própria realidade.

O segundo fator de ordem institucional — nível de integração interorganizacional — relaciona-se diretamente com a capacidade gerencial do plano para mediar o conflito entre agências públicas envolvidas.

Uma das características centrais destes dois Programas — MG-II e PDRI-Gorutuba — é o modelo institucional desenhado para sua execução. Como se viu anteriormente, este modelo agrega cerca de 17 agências públicas especializadas e com idades e histórias distintas. A concepção dos programas prevê arenas formalizadas — os núcleos colegiados — para negociação entre estas agências e entre elas e a comunidade. A eficiência operacional dos planos depende, portanto, em grande parte, do bom funcionamento do fluxo de informação em dois sentidos: horizontal (negociação interagências-comunidade) e vertical (negociação intra-agências). Estes dois tipos de conflitos servem como indicadores dos problemas diferentes que esses programas confrontam no seu processo de implementação. O conflito de tipo horizontal se localiza, principalmente, no topo da estrutura — o núcleo central — e reflete tanto a resistência das diversas agências a mudanças do seu estilo e linha de trabalho — seja por inércia, seja pela percepção da ameaça à sua autonomia — quanto a ineficácia da gerência executiva dos planos no desempenho do seu papel central de negociador político. Vale ressaltar que, na órbita dos núcleos municipais, este

tipo de conflito, em ambos os programas, tem sido minimizado pela solidariedade que o trabalho de campo gera entre os técnicos que lidam diretamente com as comunidades. O conflito vertical, por outro lado, reflete em grande parte a intensidade da participação comunitária em âmbito local e municipal, e a capacidade do núcleo central em processar as demandas articuladas “de baixo”. Tanto no MG-II quanto no PDRI-Gorutuba tem-se observado uma tendência nítida de cooptação do técnico de campo pela comunidade, quanto maior seja seu grau de envolvimento. Nesse sentido, o técnico de campo tende a constituir um canal de pressão relevante da comunidade sobre a burocracia pública (o que não significa, obviamente, que essa pressão seja eficaz).

No caso do MG-II, por exemplo, um dos obstáculos centrais à sua estratégia participativa tem sido a incapacidade do núcleo central em responder às demandas (nos casos em que chegam a ser formuladas), dos núcleos municipais. Este problema decorre do fato de que a arena institucional prevista para forçar a negociação entre as várias agências — o núcleo central — não desempenha satisfatoriamente seu papel. Cada agência, portanto, age dentro do plano como se não houvesse necessidade de acomodação institucional, mantendo intacto seu estilo, a linha e os interesses organizacionais no processo de implementação. Como a maioria destas agências não é e não foi treinada para uma atuação com clientela de baixa renda, e muito menos no estilo participativo, é pouco provável que as pressões dos núcleos municipais produzam mudanças significativas na sua forma de agir.

Este problema foi minimizado no PDRI-Gorutuba pelo trabalho inicial de discussão e negociação com as comunidades, que obrigou as agências a tentarem adaptar-se ao objetivo central de sua estratégia, que é o próprio desenvolvimento comunitário.

Outro fator que concorre para dificultar a implementação da estratégia participativa do MG-II é o caráter experimental dessa experiência. Esta exigência obrigou a seleção de 23 municípios situados nas várias regiões do estado cobertas pelo programa, criando, assim, uma grande heterogeneidade em seu conjunto, e impossibilitando, como no caso do PDRI-Gorutuba, a coordenação centralizada através de uma única gerência regional.¹³

A título de síntese, diríamos que a análise anterior qualifica, com base ilustrativa nas experiências do MG-II e PDRI-Gorutuba, a categoria tipológica proposta inicialmente. Em termos gerais, o PDRI-Gorutuba transpõe no modelo “indutivo-incorporativo” como uma experiência que caminha rapidamente, para um tipo de participação mais espontânea da comunidade, enquanto o MG-II, pelos obstáculos que se tentou descrever, ainda se situa numa fase muito tímida de planejamento participativo.

Quanto ao risco da utilização do programa como instrumento cooptativo, ele é muito maior numa estratégia de implementação, como a descrita para o MG-II, do que para uma estratégia como a do PDRI-Gorutuba. Nesse caso, como foi visto, a participação comunitária tende a assumir uma dinâmica própria, articulando demandas que efetivamente pressionam o aparato institucional no sentido de sua abertura e flexibilidade.

¹³ De fato, esta estratégia constituiu uma mudança na orientação do programa no sentido de se tentar uma experiência mais sistemática de envolvimento comunitário, antes visto como um segmento do programa em todos os 102 municípios.

3.2 O modelo incorporativo de participação espontânea

Este modelo aplica-se sobretudo às experiências participativas de planejamento localizadas no ambiente urbano. Distintamente do modelo anterior, os programas situados nesta categoria confrontam-se com comunidades com níveis de consciência e organização bem mais elevados, na forma de grupos de interesse, associações de bairro, associações profissionais e político-ideológicas, ou seja, uma sociedade civil com maior consciência de seu espaço, seus direitos e relativamente mobilizada.

Do ponto de vista de participação, o problema central do programa não é o de mobilizar, induzir ou mesmo conscientizar a comunidade, mas sim conseguir que as associações civis existentes o vejam como um recurso potencial, em que elas poderão efetivamente influir. Em alguns casos, onde o programa é percebido pelas associações civis como um canal eficiente que permite a elas influenciar a alocação de recursos escassos, tem ocorrido a explicitação dos conflitos latentes no interior da própria comunidade, obrigando os atores a negociarem entre si.

O Programa Estadual de Centros Intermediários, selecionado para ilustrar a discussão deste segundo modelo da tipologia, exemplifica bem a proposição anterior. É provável que ocorra no contexto deste programa uma percepção, por parte da comunidade, de que a abertura de espaço para sua participação constitui estratégia que pode quebrar a solidariedade interna entre suas associações, privilegiando a lógica de “não decidir para não dividir”.¹⁴ Situações como esta provavelmente ocorrem com muita frequência em ambiente onde os participantes são razoavelmente conscientes dos seus interesses e relativamente bem organizados.

Do ponto de vista teórico, este fato pode ser interpretado como um indicador contextual de minimização do risco cooptativo ou manipulativo por parte do programa, como ilustra a seguinte percepção (de um membro da coordenação do programa) com respeito a intensidade e tipo de participação da comunidade dentro da comissão municipal: “(...) há uma cobrança muito violenta e, também, um comportamento meio irracional (referindo-se ao argumento anterior dos líderes da comunidade de não decidir para não dividir).”¹⁵

Todavia, há o outro lado da moeda: o risco de a comissão municipal reproduzir no seu interior a estrutura de poder da comunidade local. No caso do Programa dos Centros Intermediários, esta questão é relevante porque, em pri-

¹⁴ Referindo-se, por exemplo, à experiência de participação em um destes Centros Intermediários, um dos coordenadores do programa relatou que numa das discussões com os representantes da comunidade para decidir sobre onde alocar determinado recurso, ouviu-se, por parte destes, o seguinte argumento: “Não vamos decidir, porque o que vocês querem é lançar um bairro contra o outro, uma associação contra a outra, desde que os recursos não são suficientes para resolver todos os problemas.” Continuando seu relato, este membro da coordenação respondeu da seguinte forma à interpelação da comunidade: “Se vocês não decidem, nós vamos decidir tecnicamente sobre qual deverá ser o local (que receberá o recurso). Quando a decisão chegou a esse nível”, continua o relator, “outras pessoas (líderes das associações) disseram: ‘Vamos discutir, é melhor discutir!’ E passaram a discutir e a definir prioridades. Com isso, foi-se afastando a idéia de que o programa visava estabelecer conflitos entre bairros.” Assunto discutido em reunião na Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação-Geral, Belo Horizonte, em 29.12.81.

¹⁵ Assunto discutido em reunião na Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação-Geral, em Belo Horizonte, em 29.12.81.

meiro lugar, trata-se de centros urbanos relativamente grandes que apresentam uma estrutura de classe e de grupos de interesse bem diferenciados.¹⁶ Em segundo lugar, o programa não atinge apenas as populações de baixa renda, e não discrimina, em nível da participação na comissão municipal, qualquer associação civil de escopo local. Portanto, é possível que associações de interesse que representam setores da população mais bem situadas na estrutura da comunidade tentem capturar, com maiores chances de sucesso, os recursos que deveriam beneficiar os setores de baixa renda.

Esta possibilidade encontra, contudo, dois tipos de obstáculos deliberadamente planejados pela gerência do programa: o primeiro refere-se à estratégia do sistema operativo, que obriga as diversas agências públicas envolvidas a pesquisar e consultar a população de baixa renda sobre as suas prioridades. O segundo consiste em abrir, o máximo possível, a comissão municipal, de forma a permitir um maior número possível de representação de associações da periferia.¹⁷ Embora essas duas estratégias sejam teoricamente consistentes com os objetivos básicos do programa, sua eficácia a nível programático sofre interferências de numerosos fatores, dentre os quais ressaltam a capacidade das agências públicas de se comunicarem eficientemente com os setores de baixa renda da população e a integração institucional entre as várias agências.

Com respeito aos problemas de ordem institucional, o Programa de Centros Intermediários padece das mesmas restrições, típicas do arranjo institucional incorporativo, e já discutidas no tópico anterior: conflito inter e intra-institucional, agências burocráticas pouco sensíveis à linguagem das populações de baixa renda e definição de espaços para negociação comunidade-agências-gerência.

3.3 O modelo autônomo de participação espontânea

Distintamente dos dois modelos anteriores, esta terceira categoria tipológica caracteriza a tentativa de um sistema de planejamento participativo sem o arranjo institucional incorporativo. Localizado no ambiente urbano, como no caso do Programa de Centros Intermediários, a proposição básica deste modelo é realizar um programa de planejamento totalmente *from below*, em que a população beneficiária — fundamentalmente da periferia urbana — participe como agente iniciador de políticas e não apenas como negociador de decisões aloca-

¹⁶ Enquanto que nas áreas rurais predomina, no cenário brasileiro, um sistema verticalizado de articulação de interesses, bem no estilo "patrão-cliente", que minimiza as bases de solidariedade horizontal ou de classe.

¹⁷ Esta estratégia aumenta o escopo do conflito permitindo o enfraquecimento relativo dos atores mais poderosos. Para uma discussão teórica sobre o problema, ver Schattschneider, E. E. *The Semi-sovereign people*. Illinois, The Drudem Press, 1960. A intenção deliberada da gerência de programa, neste sentido, pode ser ilustrada pela seguinte afirmação de um dos seus coordenadores, referindo-se ao processo de participação no interior das comissões municipais: "O processo está caminhando, está indo bem em algumas cidades, está indo razoavelmente em outras, e aconteceu que tínhamos uma idéia de que quanto menor a comissão, melhor ela funcionaria. Mas, vimos que não. Quanto menor foi a comissão, pior foi o seu funcionamento: ela foi mais elitista, mais vulnerável. Quanto mais aberta a comissão, melhores suas condições de funcionamento." Assunto discutido em reunião da Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação-Geral, em Belo Horizonte, em 29.12.81.

tivas, na forma prevista nos programas que ilustraram as discussões dos dois modelos de participação anteriores.

A condição de autonomia, do ponto de vista institucional, que caracteriza este modelo, é a ausência, na estrutura do programa, de qualquer arranjo organizacional que incorpore a participação da comunidade, que, por sua vez, se relaciona ou não com o programa de forma totalmente voluntária ou espontânea.

O Programa de Desenvolvimento de Comunidade (Prodecom) é a única experiência no estado com este formato: seu relacionamento com a população beneficiária é feito diretamente através de associações comunitárias, de todo tipo, desde que sejam formalizadas com estatuto legal. A natureza destas relações é tipicamente pragmática, ou seja, a comunidade faz demandas específicas de acordo com a percepção de suas necessidades básicas e o programa pode ou não atendê-las, oferecendo, no máximo, alguma assessoria técnica, ou explicitando restrições de ordem institucional, no momento da elaboração dos projetos. Uma vez aprovada uma demanda — por exemplo, o alargamento de uma rua central dentro de uma favela — o programa assume todos os custos materiais e a comunidade assume os custos políticos e sociais da pressão dos interesses privados prejudicados com a produção daquele bem coletivo.¹⁸ O Prodecom não dispõe, e nem pretende dispor, de uma câmara ou núcleo de participação colegiada que serviria de arena de negociação entre os vários interesses no interior da comunidade beneficiária. Este problema é visto pelo programa como estritamente do âmbito da própria comunidade.

Todavia, no que diz respeito aos conflitos interinstitucionais, o programa assume os custos da negociação com as agências públicas, que, por definição legal de competências, constituem os órgãos operacionais responsáveis para executar obras públicas na jurisdição em que atua ele. Esta negociação é realizada de maneira informal e tem servido como instrumento eficiente de sensibilização destas agências, tanto para problemas públicos nas áreas mais pobres e periféricas do sistema urbano quanto para a busca de soluções alternativas fora dos seus modelos convencionais.

Do ponto de vista do seu modelo de participação, o Prodecom parece superar, na sua própria concepção, os problemas centrais associados aos outros modelos de planejamento participativo: o risco da cooptação — pela ausência de mecanismos institucionais de incorporação — e o risco de sua captura pelos estratos mais privilegiados da comunidade — pelo seu direcionamento exclusivo na direção das populações de baixa renda.¹⁹

Com respeito a sua eficiência no plano operacional, o programa conta com três trunfos. Primeiro, um aparato organizacional específico, ou seja, não é constituído pela articulação interinstitucional que caracteriza os outros programas;

¹⁸ O Prodecom se articula com as comunidades, a partir de associações comunitárias legalmente constituídas e estas assumem a responsabilidade, frente ao programa, de negociar interesses dentro da comunidade de forma a possibilitar a implementação do bem coletivo. Se, por exemplo, a associação pede um alargamento de rua, as desapropriações necessárias deverão ser negociadas entre associações e moradores; o programa apenas garante os recursos financeiros e técnicos necessários.

¹⁹ A diferença, aqui, com respeito ao Programa dos Centros Intermediários, é que este tem como objetivo mudanças estruturais a nível do sistema urbano, embora voltado fundamentalmente para as metas redistributivas dos benefícios desta mudança. Seu escopo, então, inclui a participação de interesses diversos e conflitivos. No caso do Prodecom, o escopo de suas metas limita-se a melhorias urbano-sociais apenas nos contextos periféricos.

segundo, seus recursos provêm do próprio Tesouro do estado e Governo federal pela negociação direta; terceiro, sua secretaria executiva é diretamente vinculada ao escalão superior da Secretaria de Planejamento, órgão este que ocupa uma posição central no sistema decisório do aparato público do Estado.

Paradoxalmente, essa estratégia, que maximiza a autonomia institucional, produz restrições que limitam o escopo de atuação do programa, pois há todo um sistema institucional setorialmente especializado e com jurisdições legalmente definidas, que, muitas vezes, obriga o programa a rediscutir com a comunidade sua escala de prioridades em função do que “é possível fazer”.²⁰ Neste sentido, a experiência do Prodecom tem mostrado como a dimensão institucional pode afetar, embora como fator exógeno, as decisões “do que fazer” de um sistema participativo autônomo. Por exemplo, o Prodecom, muitas vezes, vê-se obrigado a sugerir “eletricidade”, ao invés de um “ambulatório médico” pedido prioritariamente por uma comunidade, simplesmente pelo fato de esta demanda ser inviável pelo alto custo de negociação com as agências públicas implicadas.

Uma das condições básicas de funcionamento eficiente do programa tem sido, até o momento, sua capacidade para operar com reduzido nível de burocratização interna. Contudo, deve-se ressaltar que, se por um lado essa característica do programa permite um acionamento rápido de respostas às demandas da comunidade, por outro, ela introduz um tipo de incerteza, que tende a crescer junto com o programa, relacionada ao sistema de controle e avaliação na utilização dos seus recursos. Essa incerteza é tanto maior quanto mais dispersas forem as comunidades que procuram o Prodecom, e suas pressões estruturais se farão sentir tanto mais fortes quanto mais institucionalizado ele estiver no sistema de planejamento público do estado.

Embora não esteja a salvo de críticas, o Prodecom é inegavelmente a experiência de planejamento participativo em Minas Gerais que se encontra mais avançada no terreno institucional. Localizado fundamentalmente em ambiente urbano e lidando com comunidades periféricas bem aparelhadas do ponto de vista de informação e organização, o Prodecom tem, no momento, amplas condições de constituir-se em experimento significativo para a trajetória futura de planejamento participativo no estado.

A título de síntese, é importante frisar que, embora a análise dos modelos de participação neste item se tenha processado de forma a caracterizar os programas selecionados como se fossem isolados entre si, de fato eles refletem uma experiência integrada do sistema de planejamento mineiro. Na verdade, cada um dos programas analisados incorpora, em sua estratégia de implementação e organização institucional, experiências dos outros que vão sendo agregadas passo a passo e, no momento seguinte, na concepção de novos programas.

²⁰ Veja, por exemplo, a seguinte afirmação de um dos membros da Secretaria de Planejamento que participou centralmente na fase de concepção do Prodecom e, no momento, exerce uma função central na coordenação do Programa: “(...) Quando os técnicos do Prodecom vão a uma comunidade — por exemplo, Cafezal, Vila Cemig — ela lhes dá uma lista de necessidades: água, esgoto, ambulatório médico, arruamento, muros de arrimo etc. Aparecem, então, as restrições: escassez de recursos, restrições técnicas, incapacidade de respostas dos órgãos públicos, gerenciamento limitado ... Há soluções inviáveis. Então, os técnicos têm que priorizar essas necessidades, em face das restrições.” Assunto discutido em reunião na Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação-Geral, em Belo Horizonte, em 29.12.81.

4. *A guisa de conclusão: lições da experiência mineira*

A questão do planejamento participativo, pela força do apelo político que encerra, e não tanto pelos resultados das incipientes experiências que ensejou, está a exigir reflexão abrangente, que não se restrinja à dimensão instrumental do como fazer, mas que leve em conta a conjuntura atual do processo de abertura, as exigências institucionais que este processo coloca e a articulação entre participação e representação nos moldes clássicos do liberalismo, com a participação que se abre com o modelo de planejamento participativo.

Nova ainda, pois como se viu teve início neste último quadriênio, a experiência de planejamento participativo em Minas Gerais mostrou sinais encorajadores. Isto não quer dizer, entretanto, que esteja a salvo de riscos que podem tanto comprometer o futuro das realizações a que se propõe quanto o espírito que a norteou. A nosso ver, não são poucos os problemas que defronta o planejamento em moldes participativos, exigindo adaptação institucional e sensibilidade política para superar realidades muitas vezes geradas pelo próprio desdobrar da experiência.

De início, vale ressaltar que, embora a experiência ora em curso em Minas Gerais não tenha a pretensão de “dirigir” a comunidade, coloca inevitavelmente a difícil questão das relações entre Estado e sociedade. Embora participativo, o planejamento de Gortuba, para citar apenas um dos casos examinados, representa, de fato, uma instância de intervenção do Estado.

Para os defensores de uma rígida postura liberal, ações desse tipo podem levar a controle e subordinação das comunidades envolvidas, reduzindo ainda mais o espaço de liberdade da sociedade civil junto ao Estado moderno. Contra tal visão, que vê como sombria toda e qualquer ação do Estado, há os que alegam ser irremediável o crescimento deste último, dada a escala e a natureza dos problemas com que se confrontam as sociedades complexas.

Sem ignorar os “perigos” apontados pelos advogados do liberalismo, mas sem endossar cegamente as posições dos estatistas, considera-se que tais questões precisam ser vistas contra o pano de fundo da realidade social e política de cada país. Onde a decolagem para o desenvolvimento se deu tardiamente, este processo tomou características distintas. Tendeu a ser centralizado, em lugar de espontâneo, como ocorreu na Inglaterra, França e EUA, nos séculos XVIII e XIX, e acarretou, muitas vezes, o fortalecimento do Estado, que foi levado a assumir função ativa no processo e não meramente a de guardião da ordem, como na trajetória de desenvolvimento de muitas das sociedades adiantadas de hoje.

A questão das relações entre Estado e sociedade é, na verdade, crucial para o planejamento participativo. Este, em contraste com outras modalidades de planejamento tem, na dimensão política, o seu traço distintivo. Não basta planejar com eficiência e eficácia, produzindo decisões que levem a uma alocação ótima dos recursos escassos e atendam a imperativos de equidade social. É preciso ir mais além, envolvendo as comunidades beneficiárias do planejamento tanto na elaboração quanto na implementação do plano. O *como fazer*, tradicionalmente uma questão tida como técnica e colocada numa zona neutra de valores, assume, portanto, particular relevo.

Assegurar a participação política das comunidades na feitura e execução de um plano não é tarefa simples. As considerações a seguir buscam levantar alguns dos dilemas com os quais se confronta o planejamento participativo. A partir

delas, tentar-se-á contrapor a experiência mineira, ressaltando-se, contudo, que não se trata de avaliação, pois, conforme se indicou anteriormente, o modelo de planejamento participativo é ainda muito recente, sendo prematuro um balanço crítico dos seus acertos e desacertos.

4.1 Parâmetro do planejamento participativo

Uma preliminar crucial para a consideração das experiências de planejamento participativo refere-se aos limites que lhe são impostos. Como é sabido, planejar implica restrições de várias ordens. Os recursos não são ilimitados e estão sujeitos às disponibilidades de caixa. A mobilização institucional requerida pelo plano esbarra, não raro, nos interesses, ideologias funcionais e inércia dos órgãos envolvidos, complicando ainda mais a difícil tarefa de sintonizar a máquina pública, constituída de entidades dinâmicas e lentas, modernas e tradicionais, centrais e periféricas. A par disso, problemas atacados pelo plano podem ressentir-se da inexistência de bases sólidas e já testadas no campo cognitivo.

A tais parâmetros, em parte externos ao processo de planejamento, somam-se os internos, derivados dos próprios objetivos do plano. Este é, na verdade, um conjunto ordenado de objetivos, metas e prioridades, que se traduz em roteiro articulado para a ação. Decisões obedecem, por seu turno, a seqüência rigorosa e preestabelecida. Há medidas que vêm antes, seja porque demandam longo prazo de maturação, seja porque são requisitos para decisões futuras, enquanto outras têm de vir depois.

Objetivos, além disso, são traçados, levando-se em conta um quadro amplo, em que figuram com realce o diagnóstico dos problemas e potenciais da região, as políticas nacionais e estaduais e a conjuntura sócio-econômica do país. Por outra parte, eles devem afinar-se com os objetivos e as metas das agências financiadoras, sejam elas nacionais — pertencentes ao escalão federal — ou organismos internacionais de desenvolvimento.

Um plano, portanto, tem um espaço limitado de ação resultante de numerosas acomodações às restrições a que está sujeito. O planejamento participativo coloca, por seu próprio caráter, outro parâmetro não menos difícil de satisfazer que os já mencionados: que se leve em conta a comunidade, dando-lhe voz e vez no processo.

É à luz destas considerações, e tendo como quadro de fundo o esquema conceitual desenvolvido no item anterior, que se passará a uma reflexão sobre as lições da experiência mineira de planejamento participativo.

4.2 Planejamento participativo: problemas e potenciais

Uma consideração preliminar se impõe. Entusiastas mais afoitos da idéia de planejamento participativo tendem a ver nele uma panacéia contra os males da desigualdade e do subdesenvolvimento. Ignora-se, no otimismo exagerado dessa visão, um fato trivial: pela natureza do processo, o planejamento participativo tem, inescapavelmente, caráter local, enquanto esses males têm raiz estrutural. Por outra parte, mesmo que se logre assegurar a participação das comunidades envolvidas, há óbices na gestão organizacional do plano em moldes participativos, que convém não subestimar. Organizações precisam ser domadas e interesses aplainados, para que não se repitam as desventuras que tanto têm marcado o planejamento, especialmente o de feição abrangente.

Que é, entretanto, o planejamento participativo? Tanto quanto se pode depreender da escassa experiência e da ainda embrionária teoria, significa, num primeiro momento, pôr em contato direto os representantes das comunidades envolvidas com os dos organismos públicos integrantes do plano para uma tomada de decisão. Há, contudo, pré-definições inevitáveis que restringem o âmbito das escolhas.

Para começar, agências financiadoras, nacionais ou internacionais, o próprio Executivo e o Legislativo exigem um mínimo de determinação para que recursos sejam concedidos. Um plano, mesmo quando participativo, não pode prescindir de metas, previsão dos montantes de gastos e distribuição setorial dos recursos. A margem de escolha da comunidade, embora pequena, não é desprezível.

Primeiro, porque lhe cabe decidir sobre bens ou serviços que repercutem diretamente sobre seu cotidiano: a localização da escola, o traçado de uma estrada vicinal, ou o formato e função de um equipamento.

Segundo, porque, pela primeira vez no cenário brasileiro, setores localizados na base da pirâmide social da comunidade adquirem alguma voz frente ao Estado e aos grupos dominantes locais, através de um confronto direto com as agências públicas que atuam no seu ambiente e com as elites municipais. Estes são ganhos relevantes na órbita da cidadania, especialmente no Brasil, onde as relações Estado-sociedade sempre foram marcadas, no contexto das populações pobres, seja pela face repressiva do policiamento ostensivo, seja pelo paternalismo, que lhes negam a condição de cidadania.

Sob a capa do planejamento participativo escondem-se alguns dilemas institucionais de relevo. A questão da participação é por si mesma problemática. Sabe-se que comunidades não são entes homogêneos: variam tanto no plano social como no político. Há comunidades dormentes e outras com larga experiência de mobilização, capazes de utilizar espaços e tirar partido das chances de participação que se lhes abram. Quanto às primeiras, caberá ao Estado a arrancada inicial do processo, despertando as comunidades para o envolvimento no plano. Quanto às segundas, o problema da participação não se coloca, pois dispõem de recursos e identidade política que lhes propiciam vôo autônomo.

Há, contudo, ambigüidades: a de o Estado liderar o processo de cidadania para parcelas da comunidade — quando essa é a própria condição do planejamento participativo — e a do inevitável risco da manipulação política.

De outra parte, o problema da participação desemboca na questão da articulação da arena decisória local (que se cria com o modelo participativo) com os mecanismos clássicos de representação política: o Legislativo. A criação de um núcleo decisório, onde a comunidade e agentes públicos se reúnem para negociar matérias de interesse local, não seria, em princípio, contraditória com a idéia de instituições de representação política mais ampla.²¹ Há questões locais

²¹ Foge ao alcance deste trabalho a questão de novas tendências corporativistas nas sociedades adiantadas. Essa questão, levantada inicialmente por Shonfield (1968), tem sido resgatada na literatura recente como um novo arranjo político que reflete tanto a expansão do Estado quanto a consolidação de fortes associações de representação da sociedade civil. Em que pese semelhanças, o caso brasileiro não parece configurar uma instância do que se vem chamando de neocorporativismo nessa literatura. Ver, sobre este problema, Berger, S. ed. *Organizing interests in Western Europe*. Cambridge, England, Cambridge University Press, 1981; e Schmitter, P. Democratic, theory and neocorporatist practice. *Social Research*, New York, Editorial and Business, Office, *New School for Social Research*, 50/4:885, Winter, 1983.

que pelo seu próprio alcance não transcendem o jogo de interesses da própria comunidade. Outras, entretanto, dizem respeito a mais de uma comunidade e, não raro, à sociedade como um todo. Nesse caso, forçosamente, a representação implica mecanismos institucionais de âmbito maior. Se no plano teórico não haveria choque entre essas duas arenas de participação e representação, no plano prático da política brasileira a convivência delas é problemática. Como se sabe, o arcabouço institucional de representação política no país é apenas uma capa liberal sob a qual se realiza um jogo de poder submetido a estruturas conflitantes com o próprio espírito democrático dessas instituições. O mandonismo local e a forte hierarquização da sociedade levam ainda, em muitos casos, ao paradoxo de um modelo político liberal encravado em uma estrutura social autoritária. Este fato pode repercutir diretamente sobre a arena local, com a tentativa do planejamento participativo de criar canais de representação que excluem os mediadores tradicionais — os chefes políticos locais e os deputados da região.

É prematuro, contudo, antecipar as conseqüências da acomodação dos canais gerados através do planejamento participativo em cenário ainda incerto, com os partidos e as organizações que agregam interesses de classe, os quais somente agora começam a definir seus espaços de atuação na nova sociedade civil brasileira.

Summary

This article deals with a controversial question, either of theoretical or ideological nature, posed in recent literature on regional development: participative planning.

The authors describe a fresh experiment of participative planning in the state of Minas Gerais, pointing out that due to its theoretical and exploratory character their work should not be seen as an evaluation.

They comment briefly on the definition of this type of planning, calling attention to some erroneous concepts established thereon, and which may lead to erroneous applications, thus frustrating goals previously fixed in terms of planning.

The writers reach the conclusion that, eventhough the problems faced by participative planning are not few — a necessity of institutional adaptation and political sensibility to overcome obstacles arising from the development of the experience itself — results can be considered satisfactory, in terms of its application in Minas Gerais.