

A questão ambiental e o planejamento do desenvolvimento no Brasil

Luciana Butzke¹
Paulo Freire Vieira²

RESUMO

O artigo focaliza as limitações da experiência brasileira de planejamento nas últimas décadas e explora os espaços de manobra atualmente existentes para a criação de sistemas alternativos. Os autores colocam em destaque o viés reducionista e tecnocrático dos sistemas convencionais, que têm falhado no tratamento das desigualdades regionais e na internalização da dimensão socioambiental, insistindo no potencial contido num enfoque alternativo, de natureza transdisciplinar e baseado numa visão sistêmica do desenvolvimento. Esta nova concepção é herdeira das proposições clássicas do enfoque de *ecodesenvolvimento*, que emergiu no contexto da Conferência de Estocolmo, mas que leva em conta as elaborações mais recentes que têm sido difundidas no País em nome do planejamento para o *desenvolvimento territorial sustentável*.

Palavras-chave: Planejamento sistêmico. Ecodesenvolvimento. Desenvolvimento territorial sustentável. Brasil.

INTRODUÇÃO

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

Em sentido amplo, a impressão de que estamos diante de algo paradoxal emerge quando o interpretamos à luz do senso comum ou de uma opinião admitida como válida. Resulta daí o sentimento de que por detrás de uma aparente contradição esconde-se uma informação nova, cujo sentido mais profundo pode ser rastreado e evidenciado. No que se segue, este pressuposto é aplicado ao esforço de entendimento dos paradoxos que cercam a experiência de planejamento do desenvolvimento no Brasil. Buscamos explicitar as contradições mais agudas dessa experiência, alimentando assim uma reflexão sobre a viabilidade de sistemas alternativos norteados pelo debate contemporâneo sobre o meio ambiente e o desenvolvimento.

No Brasil, as primeiras experiências de planejamento do desenvolvimento surgiram no período do Estado Novo. Centradas na promoção do crescimento econômico no curto e médio prazo, elas não conduziram a uma distribuição mais equitativa da renda e tampouco à diminuição das desigualdades regionais e urbanas e a um aproveitamento ecologicamente prudente dos recursos naturais. A economia cresceu, mas se aprofundaram e se complexificaram os problemas sociais e ambientais.

Desde o início dos anos 1970, a essas práticas convencionais de planejamento foram se incorporando novos elementos, a partir de discussões pioneiras sobre a crise planetária do meio ambiente e do desenvolvimento. No bojo do processo de redemocratização do Brasil, apoiado na Constituição de 1988 e na fase subsequente à realização da Cúpula da Terra, em 1992, novas pistas começaram a ser abertas para a criação de dispositivos institucionais capazes de favorecer a internalização das preocupações com o mau desenvolvimento do País e com a busca de sistemas mais integrados e participativos.

Nossa linha de argumentação identifica, inicialmente, algumas experiências pioneiras de planejamento do desenvolvimento no País. Em seguida, o foco recai no resgate de como a dimensão ambiental, a descentralização e a participação passaram a ser internalizadas nos sistemas oficiais de planejamento regional e urbano. Levou-se em conta que, por um lado, houve um período em que o planejamento do desenvolvimento esteve direcionado fundamentalmente no sentido da promoção do crescimento econômico; e que, por outro, esse estágio foi sendo superado por meio da consideração de aspectos relacionados às desigualdades regionais (a partir da década de 1960), à problemática socioambiental (a partir da década de 1970) e à descentralização (a partir da década de 1980). Nas considerações finais, pode ser encontrada uma síntese das contradições mais sérias que ainda persistem nos sistemas de planejamento instituídos e a indicação de pistas para a pesquisa de novos sistemas de planejamento para o desenvolvimento territorial sustentável no País.

I A CRÍTICA DO ESTILO DE PLANEJAMENTO CONVENCIONAL E A BUSCA DE ALTERNATIVAS

A preocupação com o planejamento esteve presente na maior parte das trajetórias dos países socialistas e dos países capitalistas centrais e periféricos. Na União Soviética, o esforço voltado para a superação da economia capitalista de mercado foi organizado de forma rígida e centralizada. Já nos países capitalistas centrais, de economia de mercado, durante muito tempo o planejamento era percebido como um instrumento intrínseco ao ideário socialista, e neste sentido como a antítese da democracia, do pluralismo e da liberdade individual. Na década de 1930, o governo dos Estados Unidos interveio no processo produtivo a fim de combater as conseqüências da crise da bolsa de valores em 1929. Dessa forma, o planejamento que, até então, tinha a imagem de um instrumento que poderia bloquear a dinâmica do *laissez-faire*, passou a ser considerado um mecanismo efetivo de controle racional sobre os processos econômicos e sociais.

Apesar da presença do planejamento nos Estados Unidos no cenário conturbado dos anos 1930, este ganhou força nos demais países capitalistas centrais principalmente

depois da Segunda Guerra Mundial. Nos países capitalistas periféricos, as primeiras experiências de planejamento surgiram também após a Segunda Guerra Mundial, no contexto do declínio do colonialismo e dos incentivos concedidos pela Organização das Nações Unidas (ONU). Acreditava-se então que a arrancada desses países rumo ao desenvolvimento no *estilo ocidental* dependeria fundamentalmente de sistemas de planejamento corretamente geridos. "Quando utilizado no Terceiro Mundo, o planejamento não só levou consigo essa bagagem histórica, mas também contribuiu profundamente para aquela configuração econômica e cultural que hoje descrevemos como subdesenvolvimento" (ESCOBAR, 2000, p. 21).

Paralelamente, e de forma complementar ao resgate cursivo da dinâmica de construção histórica do planejamento, pode-se identificar com mais nitidez o contexto da elaboração teórica sobre o tema. A revisão de literatura revela a existência de vários enfoques analíticos do processo de planejamento. A preferência por um deles precisa ser legitimada, o que conduz a apresentação dos dois enfoques centrais – o planejamento racional compreensivo e o planejamento incremental – que servirão de pano de fundo para o exercício de aplicação do enfoque de planejamento para o desenvolvimento territorial sustentável.

O *planejamento racional compreensivo* está ligado à tradição do racionalismo filosófico, e teve grande impulso a partir da Revolução Industrial (LOPES, 1990). É conhecido também como totalizador racional, ortodoxo, sinótico (BRAYBROOKE; LINDBLOM, 1972). Ele tem como características principais a busca de objetividade, ou seja, a definição de metas claramente formuladas, o mapeamento dos possíveis cursos de ação tendo em vista a redução das margens de incerteza, o monitoramento permanente e o controle rigoroso de todas as atividades implementadas (GRABOW; RESKIN, 1976). Em síntese, uma ação controlada e calculada que cria ordem e alimenta certezas (VAN GUNSTEREN, 1976).

Por operar com base numa visão determinista, sua concepção do processo de tomada de decisão tem sido objeto de inúmeras críticas (MELO, 2001). Segundo Braybrooke e Lindblom (1972), por exemplo, o modelo racional compreensivo falha em não levar em conta adequadamente as limitações humanas para resolver problemas complexos, as carências de informação no momento das tomadas de decisão, os custos das análises e a imbricação de fatos e sistemas de valores nas dinâmicas de elaboração de políticas públicas, entre outras limitações.

O segundo enfoque mais debatido é o *planejamento incremental*, também conhecido como PMA (*Partisan Mutual Adjustment* – Ajuste mútuo entre partes) ou incrementalismo marginal, cujo principal precursor é Charles Lindblom. Esse enfoque surgiu, segundo Lopes (1990), sob a influência da teoria microeconômica. Ao passo que a teoria microeconômica repousa em modelos de preferências individuais, à luz da noção de utilidade, o incrementalismo disjuncto assenta-se em modelos voltados para tomadas de decisão em grupo, em sintonia com o ideal da *welfare society*. Segundo Dagnino (2002), o incrementalismo disjuncto, em vez de construir a análise de baixo para cima ("método da raiz"), parte da situação, buscando alterá-la incrementalmente ("método dos galhos"). Na opinião de Bustelo (1982), seus adeptos pressupõem que, diante de determinada situação, os decisores devem se limitar a perseguir apenas mudanças incrementais.

O enfoque racional compreensivo (centralizador e determinista) e o incrementalismo disjuncto (fragmentado) são considerados neste artigo como as duas dimensões possíveis da *concepção tradicional de planejamento*, que deve ser claramente distinguida da concepção de *planejamento sistêmico*. Este último tornou-se visível como expressão da busca de enfrentamento da problemática socioambiental e representa uma crítica radical ao *mainstream* da teoria econômica. Na opinião de Gligo (1986), dentre outros adeptos da ecologia política do início dos anos 1970, o mercado não deveria ser considerado como um mecanismo adequado para fazer frente aos custos ao mesmo tempo ecológicos e sociais das estratégias convencionais de desenvolvimento (identificado com a busca unidimensional de crescimento econômico). Além disso, as prioridades dos países capitalistas periféricos são muito diferentes daquelas que precisam ser assumidas pelos países capitalistas centrais. Face às características específicas da crise global, o planejamento de longo prazo deveria ser assumido como um ponto de referência essencial no desenho de novos projetos de sociedade nos dois hemisférios.

Em síntese, desde meados da década de 1970, com a tomada de posição de alguns economistas frente aos novos desafios suscitados pela problemática socioambiental, o enfoque sistêmico começou a ser utilizado na elaboração de um conceito alternativo de desenvolvimento. Para essa mudança de perspectiva contribuiu decisivamente a publicação do célebre relatório sobre os limites do crescimento material, preparado pelo *Massachusetts Institute of Technology*. A aplicação de modelos sistêmicos passou a fazer parte do arsenal de ferramentas utilizado nos sistemas de planejamento e influenciou a elaboração de um roteiro metodológico para experimentações com um novo enfoque de desenvolvimento - o chamado *ecodesenvolvimento* (GODARD; SACHS, 1975).

O termo *ecodesenvolvimento* foi mencionado pela primeira vez em 1973, por Maurice Strong, por ocasião da primeira reunião do Programa das Nações Unidas para o Ambiente. A intenção era delinear um estilo alternativo de desenvolvimento adaptado, sobretudo às áreas rurais do Terceiro Mundo (SACHS, 1986). Em 1974, Ignacy Sachs retomou o conceito, ampliando seu significado e sua abrangência territorial. O importante para os interpretes do *ecodesenvolvimento* é agir sobre as causas estruturais da problemática socioambiental, e não sobre alguns dos seus sintomas isolados. Seus pressupostos normativos enfatizam: (i) a prioridade ao alcance das finalidades sociais, o que exige a superação do reducionismo econômico; (ii) a prudência ecológica, pressupondo o abandono da plataforma ética baseada na ideologia do domínio do homem sobre a natureza; (iii) a *self-reliance* (no sentido de autoconfiança ou auto-determinação) e a participação, que indicam a necessidade do envolvimento de indivíduos e grupos na definição de metas estratégicas e dos meios necessários ao seu alcance; e (iv) o reenquadramento do papel da economia e a reavaliação de seus indicadores usuais (VIEIRA, 2005).

O debate sobre o tema complexificou-se sobremaneira desde a primeira reunião promovida pela ONU sobre o meio ambiente, realizada em Estocolmo, em 1972. Em 1983, foi criada pela ONU a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente, que produziu (em 1987) o relatório *Nosso Futuro Comum*, também conhecido como *Relatório Brundtland*. Mais do que um rigoroso balanço da situação social e ambiental do planeta, esse texto tornou-se uma espécie de *manifesto para um desenvolvimento sustentável*. Ele preconiza a satisfação das necessidades da geração atual, levando em conta as gerações futuras (CMMAD, 1988).

Nesse relatório estão expressos os objetivos gerais, mas não os meios concretos para alcançá-los (TONNEAU, 2004).

Ainda no transcurso dos anos 1980 e 1990, no processo de elaboração gradual do enfoque de *ecodesenvolvimento*, novas linhas de aprofundamento conceitual-teórico passam a ser absorvidas. Por um lado, as pesquisas relacionadas à temática dos *modos de apropriação e de gestão de recursos naturais de uso comum* (VIEIRA; WEBER, 1997). Por outro, as pesquisas relacionadas às noções de *patrimônio* e de *gestão patrimonial* (MONTGOLFIER; NATALI, 1997). Ambas sugerem a preocupação com a operacionalização de novos procedimentos de gestão dos recursos e dos meios naturais e com o processo de negociação envolvendo uma grande diversidade de atores sociais. Finalmente, devem ser mencionadas também as pesquisas relacionadas aos conceitos de *território e desenvolvimento territorial* (CAZELLA; VIEIRA, 2004). Atualmente, uma forma inovadora de acomodar essas três linhas de aprofundamento tem sido expressa mediante o conceito de *desenvolvimento territorial sustentável*. Segundo Vieira e Ribeiro (2006, p. 6), essas três linhas teóricas “refletem o esforço de aprofundamento das pesquisas que visam dotar o enfoque clássico de *ecodesenvolvimento* de fundamentos científicos e éticos cada vez mais sólidos e consistentes”.

Fruto dessas contribuições, a proposta do planejamento para o desenvolvimento territorial sustentável envolve o debate sobre as escalas espaciais para o entendimento da realidade e a construção de estratégias de desenvolvimento. É preciso construir o desenvolvimento em múltiplas escalas espaciais e instâncias de poder (BRANDÃO, 2004). Segundo Tonneau (2002, p.221), “para a mesma questão, várias escalas podem ser empregadas. A abordagem sistêmica permite conceber a integração ou articulação entre diferentes escalas espaciais ou territoriais com uma problemática dada”.

Outra característica desta proposta contempla a implementação de processos participativos que, por sua vez, pressupõem um novo estilo de descentralização político-administrativa, de tal forma que os atores locais possam realmente intervir nos processos de formulação e execução do planejamento. A integração da participação autêntica dos atores locais, ao lado dos atores governamentais, norteia a dinâmica dos processos que têm sido rotulados de *co-gestão adaptativa* (FEENY et al., 2001; BERKES, 2005). Convém ressaltar que, a participação popular e a parceria Estado-sociedade não podem ser encaradas como uma solução milagrosa para todos os problemas. É necessário distinguir a manipulação da participação, a cooperação Estado-sociedade da simples cooptação (BANDEIRA, 1999).

Além do caráter político, o planejamento para o desenvolvimento territorial sustentável também é um processo ordenado e sistemático de decisão, o que lhe confere conotação técnica e racional de formulação e suporte para as escolhas da sociedade. O planejador, segundo Grabow e Heskin (1976), é educador e ao mesmo tempo estudante.

Dessa forma, o planejamento é uma síntese técnico-política (BUARQUE, 2003):

Técnico, por ser ordenado e sistemático, por utilizar instrumentos de organização, sistematização e hierarquização da realidade e das variáveis do processo e por constituir um esforço de produção e de organização de informações sobre o projeto e os instrumentos de intervenção. Político, porque a decisão e a definição

de objetivos passam por interesses e negociações entre atores sociais (idem, *ibidem*, p. 26).

Para o planejamento, faz-se necessária uma infra-estrutura científica com dados específicos da região e do país. É importante que a região tenha conhecimento de seu próprio ambiente. A carência de conhecimentos pertinentes impede a avaliação do impacto de políticas macroeconômicas e setoriais. Ações inteligentes e políticas racionais de meio ambiente demandam opinião pública bem informada, conhecedora de sua região e seu município. Se a comunidade regional tem conhecimento, pode estabelecer outra relação com o poder central (GLIGO, 1986).

De acordo com Kapp (1972), o que precisa ser institucionalizado é o interesse por uma nova atitude perante o meio ambiente como base para um plano estratégico de desenvolvimento. Entendidas no sentido amplo, exigências institucionais referem-se não somente aos arranjos administrativos, legais e políticos, mas incluem a avaliação das atitudes que influenciam o comportamento humano e a ação.

Para alargar o horizonte do planejamento, é necessário adotar novos tipos de análise, novos sistemas de informação, novos procedimentos institucionais e organizacionais. Não há solução para a problemática socioambiental fora de um quadro de planejamento global. O meio ambiente deve ser integrado ao planejamento como uma dimensão do desenvolvimento, e não como setor adicional. O meio ambiente é transetorial (GODARD; SACHS, 1975).

Dessa forma, o planejamento para o desenvolvimento territorial sustentável é entendido como praxeologia social³ (SACHS, 1986). Ele é de natureza transdisciplinar, recusa o reducionismo econômico, incorpora outras dimensões do desenvolvimento, internaliza também a dimensão do longo prazo, buscando soluções descentralizadas e participativas. Envolve o ordenamento espacial e a criação de uma nova política de desenvolvimento científico-tecnológico, superando a excessiva compatimentação do conhecimento (GODARD; SACHS, 1975).

Vale ressaltar que, as características aqui relacionadas ao enfoque do planejamento para o desenvolvimento territorial sustentável e ao enfoque do planejamento convencional nortearão a descrição e a análise da especificidade do caso brasileiro.

2 POR QUE PLANEJAR O BRASIL? A HEGEMONIA DO PARADIGMA ECONOMICISTA

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; e em 1943, foi articulado o Plano de Obras e Equipamentos (POE) (MIGLIOLI, 1983). A partir dos anos 1940, várias tentativas emergiram visando coordenar, controlar e planejar a economia brasileira, a saber, o Relatório Simonsen (1944-1945) como "proposta"; a Missão Cooke,

a Missão Abink e a Comissão Mista Brasil-EUA como "diagnósticos"; e o Plano Salte (1947), no Governo Eurico Gaspar Dutra, como esforço para racionalizar o orçamento (KON, 1999; LAFER, 1975).

Lafer (1975) diferencia essa primeira etapa do planejamento no Brasil do período de 1956-1961, que se caracteriza por uma complexidade maior, incorporada ao *Plano de Metas*. Esse plano abrangia cinco setores: energia, transportes, alimentação, indústrias de base e educação. Percebe-se no Plano de Metas a ênfase dada à infra-estrutura e à 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 à implantação e expansão de empresas privadas". O processo de industrialização acentuou-se nesse período (KON, 1999).

O plano sucessor foi o *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social* (1963-1965), elaborado em seis 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 a 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 (BRASIL, 2006).

Depois do golpe político-militar de 1964, as forças políticas mais conservadoras que, até então, tinham receio de que o planejamento econômico não desse certo, 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. Nesse 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 das luzes do Governo Castelo Branco, na tentativa de fornecer uma linha diretriz 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 seus objetivos estavam a 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, surgiram as *Metas e Bases para a Ação do Governo (1970-1971)* no Governo Garrastazu Médici. Também nesse caso, as metas e bases não configuraram um plano no sentido pleno do termo; podem ser consideradas como meras diretrizes que seriam aperfeiçoadas pelo I Plano Nacional de Desenvolvimento. Os objetivos do *I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) (1972-1974)* eram projetar o Brasil na categoria dos países desenvolvidos, manter alto o nível global do Produto Interno Bruto (PIB), combater a inflação, equilibrar a balança de pagamentos e melhorar a repartição da renda (KON, 1999). Em 1974, o Planejamento deixou de ser ministério e passou 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 (BRASIL, 2006), a partir dos anos 1980, com a inflação elevada, houve um reordenamento das ações do governo, que relegou a segundo plano o esforço de planejamento, favorecendo medidas de curto prazo. ASEPLAN foi remodelada para tornar-se um órgão coordenador das atividades conjunturais 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 a estabilidade política e realizar desenvolvimento, sem prejudicar a qualidade de vida e os 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 parecia-se com os planos anteriores. Seu objetivo, em 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).

O *Programa de Ação Governamental (PAG)* foi concebido para o período de 1987 a 1991, a fim de colaborar com o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República. O PAG tinha como objetivo o desenvolvimento auto-sustentado, preocupando-se com as desigualdades sociais e regionais (BRASIL, 1987).

Nesse período, a economia brasileira atravessou um longo período de estagnação, com inflação alta, durante a fase final do regime militar e também durante o processo de redemocratização. O Brasil conheceu os seis planos de estabilização, com duração média de 18 meses cada, num cenário de 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. Congelou preços e tarifas, serviços de preços e fixidez cambial e mudou a moeda para Cruzado. O plano consistia num conjunto de medidas para o combate à inflação (SANDRONI, 1994). Sua continuidade deu-se com o *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 a 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, congelou preços, salários e aluguéis (ALMEIDA, 2004). O *Plano Mailson*, 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).

ASEPLAN retomou as ações básicas do planejamento em 1988, a fim de atender às determinações expressas na Constituição Federal (BRASIL, 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). Ele passou a vigorar no segundo ano do governo, estendendo-se até o primeiro ano do mandato seguinte.

Pouco tempo depois de promulgada a Constituição, foi instituído o *Plano Verão*, em janeiro de 1989. Congelaram-se novamente salários e tarifas, instituindo-se uma nova moeda: o Cruzeiro Novo. A SEPLAN foi substituída pelo Ministério da Economia e reduzida à condição de Secretaria Nacional subordinada ao ministério recém-criado (BRASIL, 2006).

O sucessor de Sarney, Fernando Collor de Mello, eleito por voto direto, assumiu o governo 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 o governo. ASEPLAN foi recriada, com *status* de ministério e com o nome de Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República (BRASIL, 2006).

O *Plano de Ação Imediata*, conhecido como *Plano FHC I*, foi elaborado por Fernando Henrique Cardoso em 1993, e 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 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). Ele apresentava três tarefas básicas: a consolidação do real, a retomada do crescimento e o aumento do emprego e da 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) (BRASIL, 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 Luís 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 à dimensão econômica em grande parte do planejamento do desenvolvimento no Brasil é resultado da adoção das formas de pensamento da época, que caracterizavam o planejamento como um processo centrado na dimensão econômica e com uma visão parcial da realidade (GUILLEZEAU, 2002). Nesse sentido, o foco das políticas econômicas recaiu na busca de solução para as questões consideradas fundamentais para o desenvolvimento 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 até a meados da década de 1990 revela características que acompanham o planejamento do desenvolvimento de maneira marcante: a intensa participação estatal; a ênfase na dimensão econômica; descontinuidade do processo de planejamento por dificuldades políticas, técnicas e financeiras; e a abordagem setorializante. O exemplo brasileiro claramente demonstra que o Estado empenhou-se na promoção do crescimento rápido no curto e médio prazo, e não em reorientá-lo com base num conjunto de metas estratégicas. Em consequência, intensificaram-se as desigualdades regionais e urbanas e os problemas socioambientais.

O PPA, nesse cenário, surgiu como o embrião de um novo estilo de planejamento de médio e longo prazo. A partir da análise de Feres (2002), percebe-se no PPA 1996-1999 e 2000-2003 que a ênfase na dimensão econômica persiste, porém, alguns avanços foram obtidos com a formulação de programas de desenvolvimento mais abrangentes.

3 O "CENTRAL" E O "PERIFÉRICO" NA DINÂMICA DO PLANEJAMENTO REGIONAL E URBANO

Ao tratar do caso brasileiro, Tavares (2002) afirma que o Brasil é um país com espaços diversificados, dificuldades seculares na ocupação de seu território e industrialização retardatária, que se configuram num quadro típico de desenvolvimento desigual. Esse desenvolvimento desigual foi reconhecido já no final dos anos 1970 pelos seus efeitos negativos relacionados à "hiperurbanização", tais como a marginalização, a instabilidade política e problemas de habitação criados pela transferência descontrolada da população rural para as cidades (RATTNER, 1978). Além disso, intensificaram-se os problemas de degradação da qualidade do meio ambiente biofísico e social.

Ao tratar dos processos de fomento do crescimento econômico dos anos 1960-1980 no Brasil e sua relação com o planejamento regional, Araújo (1993) destaca os

seguintes momentos: (i) a ampliação da articulação comercial nos anos 1950 e 1960 pela indústria paulista, em busca de mercado em outras regiões do país; (ii) a integração produtiva nos anos 1970, que 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 continuassem a existir; (iii) a inserção na economia mundial, que ocorreu em 1968-1973, com a consolidação das grandes indústrias e a expansão e modernização da agricultura no país; (iv) a integração físico-territorial, que se tornou fundamental com a consolidação do mercado interno, e 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).

A preocupação com o planejamento regional no Brasil iniciou-se na segunda metade dos anos 1950, com a criação da SUDENE. Durante o regime militar, foram criadas várias instituições voltadas para o planejamento e tratamento de problemas urbanos. Em 1964, houve a criação do 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, por meio da SUDECO e da SUDESUL. Os planos regionais foram incorporados nos PNDs nos anos 70 e se fizeram por meio das agências regionais (SUDENE, 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 pautou-se em instrumentos urbanísticos: os planos diretores e as leis de uso e ocupação do solo, mas muitos desses planos orientaram apenas 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).

Até os anos 1980, o planejamento regional e urbano foi alvo de interesse por parte do governo federal. Posteriormente, configurou-se um período caracterizado por instabilidade e esvaziamento dos espaços de planejamento regional no nível federal. O planejamento regional e urbano ressurgiu na agenda pública e governamental por meio da Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade⁶: o planejamento regional no PPA e o planejamento urbano no Plano Diretor, obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes (CARVALHO, 2001). A obrigatoriedade do Plano Diretor, segundo Ferrari Júnior (2004), reforça o papel de centralidade nos encaminhamentos da organização espacial das cidades.

O PPA estabelece um novo tratamento para a questão regional brasileira, sob a ótica de uma nova geografia econômica, que não obedece aos limites das macrorregiões. Os projetos e ações do PPA direcionam-se a cinco eixos de integração nacional e dois eixos de integração continental⁷. Existe também a proposta para discussão da Política Nacional

de Desenvolvimento Regional elaborada por Araújo et al. (2004). Nessa proposta, a política assume duplo sentido: de um lado, reverter as desigualdades regionais e, de outro, explorar os potenciais endógenos regionais. A advertência é que essa política não se restrinja ao Ministério da Integração, embora ele deva exercer a coordenação.

Políticas nacionais de desenvolvimento regional possuem, assim, novo espaço para agir. Não precisam mais lidar apenas e exclusivamente com a atração de empresas de grande porte, dos empreendimentos motores do crescimento. Mas agora estão abertas à exploração das relações sociais de cooperação e de compartilhamento de visões de futuro e projetos de desenvolvimento dos membros da sociedade regional (idem, ibidem, p. 31).

No Brasil, há três escalas territoriais diferenciadas: a nacional, a estadual e a municipal, e “cada esfera de poder seria responsável por um conjunto de problemas e soluções na sua escala” (CASTRO, 1997, p. 38). Nessa configuração, a escala regional aparece mais como um nível na gestão de recursos do que como espaço de tomadas de decisão estratégica. Não existe ainda no Brasil um nível administrativo entre o estado federado e o município, e esse vácuo dificulta o tratamento da problemática regional (BANDEIRA, 1999).

Todavia, destacam-se alguns exemplos de organização e intervenção nessa escala territorial, a saber, as associações de municípios em Santa Catarina, no Rio Grande do Sul e no Paraná; os consórcios; os Fóruns de Desenvolvimento Regional (FDR) em Santa Catarina; os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDE), no Rio Grande do Sul; os Conselhos Municipais e Regionais de Desenvolvimento Sustentável no Ceará; as audiências públicas regionais em Minas Gerais e o orçamento participativo no Espírito Santo (BANDEIRA, 1999). Segundo Bandeira (1999, p. 72) essas “experiências estariam mais próximas do jogo real das sociedades locais e mais articuladas entre os diversos níveis do poder público”. Dessa forma, há de se reconhecer um papel mais destacado das comunidades regionais no planejamento regional e urbano brasileiro.

4 A INCORPORAÇÃO DA DIMENSÃO SOCIOAMBIENTAL NOS SISTEMAS DE PLANEJAMENTO

O período que deflagrou a internalização da dimensão socioambiental nas ações governamentais teve início 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. Seria importante mencionar ainda a legislação de proteção ao patrimônio histórico e artístico nacional. Essas ações coincidem com o início do processo de industrialização no Brasil, e a abordagem utilizada priorizou a 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). Foram criados 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 (IPHAN) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) (MONOSOWSKI, 1989).

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)⁸. Esse período caracterizou-se pelo desenvolvimento baseado em grandes projetos de infraestrutura e pela exploração dos recursos naturais. A prioridade recaiu na unificação nacional e na ocupação do cerrado e da Amazônia. Houve intensa urbanização e problemas relacionados a isso. Nesse sentido, “a ordenação do território adquiriu então uma importância crescente dentre os instrumentos de uma política preventiva dos impactos sobre o meio ambiente” (MONOSOWSKI, 1989, p.20).

A dimensão socioambiental foi incorporada no II PND (1975-1979), mais especificamente no capítulo sobre desenvolvimento urbano, controle da poluição e preservação do meio ambiente. Este capítulo definia como prioritário o controle da poluição industrial. Nesse período, emergiu o instrumento de Avaliação de Impactos Ambientais (AIA), uma vez que o Banco Mundial o exigia para financiar grandes projetos. Apesar dessas iniciativas, as políticas ambientais continuaram centradas no tratamento dos problemas urbanos, colocando em segundo plano o mundo 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 eram problemas para essa política” (idem, ibidem, p.20).

Desde sua criação, em 1973, até 1985, a SEMA esteve subordinada ao Ministério do Interior e desempenhava um papel secundário nas atividades desse ministério. A SEMA atuou de forma limitada, atacando certos efeitos das dinâmicas de desenvolvimento em curso, mas sem questioná-las pela base (MONOSOWSKI, 1989). No Governo Sarney, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. Houve rotatividade de ministros e 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 Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) pela fusão do IBDF, da Superintendência de Desenvolvimento da Borracha (SUDHEVEA) e da Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE).

Em 1981, criou-se a Lei nº. 6.938, que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente. Segundo Bursztyn (1994), foi a primeira lei a considerar imperativo conciliar o desenvolvimento econômico com a preservação ambiental. Criou-se nesse período o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) que passou a contar com o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). “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).

O Brasil foi um dos primeiros países a incluir em sua Constituição⁹ um capítulo sobre o meio ambiente. Contudo, a inclusão da dimensão ambiental pode não ser suficiente para

que os princípios sejam respeitados, mas tê-los na Constituição ajuda (SACHS, 2000). A legislação ambiental brasileira é uma das mais avançadas do mundo, mas carece de condições e meios reais de aplicação. "As medidas propostas continuam a não acompanhar e/ou orientar o planejamento econômico, constituindo-se numa reação aos seus efeitos" (MONOSOWSKI, 1989, p.22).

Para Vieira e 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, do ponto de vista institucional, a multiplicação e a superposição de competências e a disputa por recursos geralmente escassos como fator que propicia o estabelecimento de conflitos de poder entre as diferentes instituições governamentais. Grinover (1989) acredita que ainda falta aos planejadores a cultura da abordagem do sistema em sua totalidade.

Em 1990, no Governo Collor, foi criada a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República (SEMAM) subordinada ao IBAMA (BURSZTYN, 1994). Nesse mesmo ano foi criado o Programa Nacional do Meio Ambiente (PNMA), com financiamento do Banco Mundial e elaborou-se o Programa-piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, pelo governo brasileiro, Grupo dos Sete, Comunidade Européia e Holanda, sob a administração do Banco Mundial.

Em suma, trata-se de um novo "tripé", de uma parceria, e de uma nova forma de planejamento fundados na aliança entre organizações transnacionais doadoras, com forte poder de decisão – grandes bancos, ONGs e governos do Grupo dos Sete – as ONGs nacionais, para onde é transferida a maior parcela dos recursos, com forte poder de pressão e atuação, e o governo federal, com crescente redução tanto de seu papel financiador como de receptor dos recursos, o que resulta na crescente redução de sua capacidade de controle (BECKER, 1997, p. 8).

Becker (1997) alerta para o fato de que, uma maior atuação das ONGs pode levar a um novo tipo de regulação, mais sustentável, democrática e flexível, como também a uma crescente fragmentação que dificultaria o trabalho dessas instituições.

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 pela maioria dos participantes com o progresso econômico e material e 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.

O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, instituído pela Lei nº. 7661/88, os Planos Diretores, as Agendas 21 locais, o desenvolvimento do direito ambiental, a atuação do Ministério Público e a abertura de novos mecanismos de coordenação intermunicipal podem ser considerados avanços, embora ainda existam muitos problemas relacionados a incorporação da dimensão socioambiental no planejamento do desenvolvimento (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 de vida das populações como marco do desenho das grandes estratégias de desenvolvimento que perpetuavam o "progresso". Nos anos 1970, a dimensão ambiental passou a ser incorporada conceitualmente, mas não na prática, ao planejamento do desenvolvimento. Nas décadas de 1980 e 1990, a disseminação da ideologia neoliberal em escala global contribuiu fortemente para a transformação do Estado. Nessa recomposição de forças, os princípios que sustentavam o crescimento econômico são astuciosamente ressignificados por meio de referências aos valores ligados à promoção da democracia participativa e da sustentabilidade das estratégias de desenvolvimento (GUILLEZEAU, 2002).

Para Souza (2002), a descentralização estimula a negociação, a decisão e a implementação de políticas públicas entre governo federal e governos subnacionais e incentiva maior participação dos governos locais, tornando mais complexas as relações entre níveis de governo e sociedade. Não se trata do Estado Total do ideal do socialismo que realmente existiu nem do Estado mínimo liberal em que "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 encalacramento 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 1988¹⁰. Arretche (1996), em relação ao caso brasileiro, adverte que a idéia de que a descentralização estaria relacionada à consolidação da democracia e à busca de superação dos resíduos de 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 exemplo brasileiro aponta na direção contrária. Torna-se necessário fortalecer as 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 ensinaria 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 (ARRETCHE, 1996, p. 5).

Dessa forma, entende-se que, para implantar um novo estilo de planejamento e de desenvolvimento, é necessário que se modifiquem as instituições existentes (GRINOVER, 1989, p.28). "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).

Em relação à participação, ela 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 sistematicamente excluídas do processo. Segundo Rahnema (2000), atualmente existe consenso em torno da adoção da participação como 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.

Guillezeau (2002) adverte que, o Estado encarna a superestrutura política que tem a possibilidade de convertê-lo em fator de coesão para a sociedade, mas também é o que, em certa medida, garante-lhe o caráter regulador e manipulador do comportamento global da sociedade. Assim, deve-se ter clareza acerca do papel da sociedade civil no processo decisório do planejamento, reconhecendo indícios de avanços reais no sentido da emancipação da população rumo à construção de um modelo decisório mais democrático, ou apenas 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!

(QUINTANA, 1999, p. 133)

Com base nessa imagem cursiva da transformação progressiva dos sistemas de planejamento instituídos no País, trata-se agora de retomar os desafios envolvidos na criação de sistemas alternativos, considerados compatíveis com os princípios do enfoque de desenvolvimento territorial sustentável. Parte-se do pressuposto de que o planejamento do desenvolvimento no Brasil, em certa medida, caracteriza-se como convencional, priorizando o crescimento econômico de curto e médio prazo, a centralização das decisões e a setorialização das ações. Todavia, a partir das discussões sobre desigualdades regionais e urbanas (na década de 1960), da problemática socioambiental (na década de 1970), da descentralização e da participação (na década de 1980), novos espaços de manobra para a difusão de inovações institucionais tem emergido.

O planejamento no Brasil esteve durante muito tempo voltado para o alcance de objetivos ligados ao crescimento econômico. Com a instituição do PPA via Constituição de 1988, percebe-se que a preocupação com o planejamento de médio e longo prazo e com as desigualdades regionais vem sendo resgatada. O planejamento regional e urbano sofre transformações com o PPA e o Estatuto da Cidade, bem como com iniciativas de dinamização a partir das regiões (as associações de municípios, FDR, os conselhos de desenvolvimento municipais e regionais, as audiências públicas e o orçamento participativo). A gestão socioambiental enfrenta dificuldades relacionadas à persistência de uma postura reativo-remedial, voltada à preservação da integridade dos ecossistemas e pouco articulada com outras ações de desenvolvimento. Todavia, ao mesmo tempo passou a ser incorporada nos Planos Diretores e nas Agendas 21 locais. A descentralização e a participação, por um lado, podem ser entendidas meramente como resultado de redução do papel do Estado, e, por outro, representar um passo à frente rumo a uma redemocratização efetiva da sociedade brasileira.

Avanços consideráveis podem ser constatados nos campos normativo, institucional e operacional: as leis mudaram, novas instituições e novos instrumentos de planejamento e gestão foram criados. Esses avanços são importantes, mas não levam necessariamente à experimentação com dinâmicas territoriais de desenvolvimento sensíveis à problemática socioambiental. Subsistem ainda muitas práticas herdeiras do enfoque convencional de planejamento. Além da superação da cultura política autoritária, clientelística e conservadora, o planejamento deveria abrir-se de maneira mais efetiva "à participação autêntica das forças vivas da sociedade civil e à integração transectorial e interinstitucional efetiva" (VIEIRA; RIBEIRO, 2006, p. 22).

Se o horizonte vislumbrado é o do planejamento para o desenvolvimento territorial sustentável, muita coisa precisa ainda ser feita. No entanto, é possível afirmar, a partir das evidências apresentadas neste artigo, que algumas linhas de força sinalizadas no sistema dominante parecem apontar nessa direção.

Environmental issues and development planning in Brazil

ABSTRACT

The paper assesses limitations in the Brazilian experience with planning over the last decades and explores the maneuvering space available for creating alternative systems. The authors emphasize the reductionist and technocratic nature of conventional planning systems, which have failed to address regional inequalities, and the internalization of social-environmental aspects, insisting on the potential contained in a transdisciplinary alternative based on a systemic perception of the environment. Their conception rests on the classical approach of *eco-development* that emerged in the context of the Stockholm Conference on environmental issues but which takes into account more recent contributions on the *planning of sustainable territorial development* in the country.

Keywords: Systemic planning. Eco-development. Sustainable territorial development. Brazil.

Notas

- ¹ Professora da FURB e UNIFEBE, mestre em Sociologia Política pela UFSC.
- ² Professor-titular do Programa de Pós-graduação em Sociologia Política da UFSC e pesquisador do CNPq.
- ³ A praxeologia social compreende um "diálogo permanente entre os atores sociais interessados" (SACHS, 1986, p. 44).
- 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).
- ⁵ Até então, existia o Conselho de Desenvolvimento, criado em 1956, que coordenava o planejamento da política econômica, e que passou a ser subordinado ao recém-criado Ministério do Planejamento (BRASIL, 2006).
- ⁶ O Estatuto da Cidade é considerado instrumento de regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, contendo as referências e os institutos jurídicos e políticos básicos para a intervenção urbana (CARVALHO, 2001).
- ⁷ Eixos de integração nacional: eixo de integração norte-sul, eixo de integração oeste, eixos de integração do nordeste, eixos de integração do sudeste, eixos de integração do sul. Eixos de integração continental: eixo de saída para o Caribe e eixo de saída para o Pacífico (FERES, 2002).
- ⁸ A criação da SEMA correspondeu a uma necessidade diplomática, haja vista 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).
- ⁹ Trata-se da Constituição de 1988.
- ¹⁰ "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).

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.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar de et al. Política Nacional de Desenvolvimento Regional: uma proposta de discussão. In: LIMONAD, Ester; HAESBAERT, Rogério; MOREIRA, Rui. *Brasil, século XXI – por uma nova regionalização?* São Paulo: Max Limonad, 2004. p. 28-53.
- ARAÚJO, 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*. 4. 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.
- BANDEIRA, Pedro. *Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional*. Texto para discussão nº 630. Brasília: IPEA, 1999. Disponível em: <www.ipea.gov.br/pub/td/td_99/td_630.pdf>. Acesso em: 1 nov. 2006.
- BECKER, Berta K. Tendências de transformação do território no Brasil. Vetores e circuitos. *Revista Território*, 1 (2), 1997, p. 5-17.
- BERKES, Fikret. Conexões Institucionais transescalares. In: VIEIRA, P. H. F., BERKES, F.; SEIXAS, C. S. *Gestão integrada e participativa de recursos naturais: conceitos, métodos e experiências*. Florianópolis: Secco/APED, 2005, p. 293-332.
- BRANDÃO, Carlos Antônio. Teorias, estratégias e políticas regionais e urbanas recentes: anotações para uma agenda do desenvolvimento territorializado. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, nº 107, p. 57-76, jul./dez. 2004.
- BRASIL. *Histórico do Ministério*. Brasília: Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 30 jun. 2006.
- _____. *Programa de ação governamental*. Governo José Sarney. Prosperidade para todos. Brasília: Secretaria de planejamento e coordenação, 1987.
- BUARQUE, Sérgio C. *Metodologia e técnicas de construção de cenários globais e regionais*. Texto para discussão nº 939. Brasília: IPEA, fev. de 2003. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/082/08201008.jsp?ttCD_CHAVE=1894>. Acesso em: 26 dez. 2006.
- 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. 132-152.

- BRAYBROOKE, David; LINDBLOM, Charles E. *Uma estratégia de decisão social: escolha de políticas alternativas como processo social*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.
- 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. Solidariedade territorial e representação. Novas questões para o pacto federativo nacional. *Revista Território*, 1(2), 1997, p. 33-42.
- CAZELLA, Ademir; VIEIRA, Paulo H. Freire. *Modelo de análise referente ao projeto de pesquisa "Desenvolvimento territorial sustentável: diagnóstico de potencialidades e obstáculos em zonas rurais dos estados da Paraíba e Santa Catarina"*. Florianópolis: s.n., 2004.
- CMMAD – Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Nosso futuro comum*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1988.
- DAGNINO, Renato et al. *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, 2001, p. 17-42.
- 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.
- 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, Guyllé prat (col. Bibliotheque de l'environnement, dirigée par Jean A. Ternisien), 1975, p. 207-247.
- GRABOW, Stephen; HESKIN, Allan. Foundations for a radical concept of planning. In: BENNIS, W. G. et al. (Eds.). *The planning of change*. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1976. p. 413-426.

- GRINOVER, Lucio. O planejamento físico-territorial e a dimensão ambiental. *Cadernos FUNDAP*, São Paulo, ano 9, nº 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.
- KAPP, K. William. *The implementation of environmental policies*. In: Development and Environment. Mouton, Paris: Ecole Pratique des Hautes Etudes, 1972.
- 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, nº 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.
- MONTGOLFIER, Jean de ; NATALI, Jean-Marc. Instrumentos para uma gestão patrimonial. In: VIEIRA, Paulo H. Freire; WEBER, Jacques (org). *Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental*. São Paulo: Cortez, 1997, p. 361-368.
- MORIN, Edgar; KERN, Anne Brigitte. *Terra-Pátria*. Porto Alegre: Sulina, 2000.
- 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*. 2. ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1978.
- SACHS, Ignacy. Sociedade, cultura e meio ambiente. *Revista Mundo & Vida*, v. 2(1), 2000, 7-13.
- _____. *Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir*. São Paulo: Ed. Vértice, 1986.
- SANDRONI, Paulo. *Novo Dicionário de Economia*. 8. 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.

TONNEAU, Jean Philippe. Desenvolvimento rural sustentável: novo paradigma ou velhas questões. In: WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel (Org.). *Globalização e desenvolvimento sustentável: dinâmicas sociais rurais no nordeste brasileiro*. São Paulo: Polis; Campinas, SP: Ceres – Centro de Estudos Rurais do IFCH, UNICAMP, 2004. p. 81-91.

_____. Articulações entre as escalas territoriais e conseqüências sobre o planejamento rural. In: SABOURIN, Eric; TEIXEIRA, Olívio Alberto (Eds.). *Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais*. Brasília, DF: Embrapa, 2002. p. 219-232.

VAN GUNSTEREN, Herman R. Constructing a city in speech: planning as political theory. In: BARRY, Brian (Ed.). *Power and political theory: some European perspectives*. London, NY: John Wiles, 1976. p. 191-198.

VIEIRA, Paulo Freire. Gestão de recursos comuns para o ecodesenvolvimento. 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. 333-377.

VIEIRA, Paulo Freire; RIBEIRO, Maurício Andrés. *Políticas ambientais no Brasil: gênese, evolução e desafios socioinstitucionais*, 2006 (no prelo).

VIEIRA, Paulo Freire; WEBER, Jacques. Introdução geral: sociedades, naturezas e desenvolvimento viável. In: VIEIRA, Paulo H. Freire & WEBER, Jacques (org). *Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental*. São Paulo: Cortez, 1997, p. 17-49.

Data do recebimento: 07/09/2006

Data do aceite: 23/11/2006