

O PAPEL DO TÉCNICO NO PROCESSO DE PLANEJAMENTO SOB O ÂNGULO DA PARTICIPAÇÃO – UM PROBLEMA DE PESQUISA

GILVANDO S. L. RIOS

Prof. Participante do Mestrado de Adm. Rural da UFRPE e Ad-
junto do Mestrado de Adm. da Univ. Fed. da Paraíba (UFPB).

O problema de pesquisa é a participação na atividade de planejamento *dentro* da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), isto é, *no interior* de uma administração pública. Pretende-se, a partir da observação da atividade técnica de planejamento, fazer-se inferências sobre a qualidade da participação existente e o papel desta no cumprimento daquela. Pretende-se estudar o "processo de planejamento", isto é, *como* e *por quem* são estabelecidas as prioridades, *como* e *por quem* são alocados os recursos financeiros, enfim, *como* e *por quem* são tomadas as decisões. O problema de pesquisa é construído a partir da distinção entre "participação nas decisões" e "participação na execução das decisões". Esta distinção é crucial, uma vez que é sua presumida ocorrência no universo dos técnicos que trabalham no planejamento na SUDENE, *o problema de pesquisa*. Problema na medida em que a suposta existência de uma estrutura administrativa rígida, dividida e hierarquizada (apesar das vantagens da especialização e da disciplina) seria muito mais propícia ao "ritualismo" conformista e estéril do que ao debate e ao surgimento de soluções alternativas.

Ao estudar o tipo de participação do técnico da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) no processo de planejamento não queremos privilegiar ingenuamente os indivíduos. O que pretendemos apenas é situar o *papel objetivo* do técnico no processo social como um todo. Nós partimos da hipótese de que se trata de um papel mais formal do que real, mais passivo do que ativo, mais secundário do que primordial. Mas este formalismo e esta passividade revelariam justamente uma importante função, a de mistificar. Este formalismo constituiria exatamente a prova da importância sociológica do técnico, de sua "necessidade", exercendo o mesmo simultaneamente uma função de legitimação e de mistificação do que MOREIRA (1979) chama o "processo real de desenvolvimento".

Este autor faz uma distinção entre “processo aparente” e “processo real” em um mesmo processo de desenvolvimento, no sentido de que “as motivações que indunem o processo de acumulação se ocultam sob formulações políticas em que se explicitam sobretudo objetivos sociais afim de se obter resultados no nível ideológico”. (19). “Aparente” não significa entretanto, na nossa opinião, “irreal”, “inexistente” – ao menos do ponto de vista sociológico. A irrealidade econômica do “aparente” torna-se uma realidade suficientemente social. Assim, na medida em que *existe* um processo “aparente”, o mesmo se torna também “real”, sua “aparência” não significando pois uma ficção, uma ilusão (salvo no nível do discurso e talvez da consciência dos agentes). A “aparência” do processo torna-se um *processo real*, marginal talvez do ponto de vista político, porém não menos real socialmente e importante em termos do exercício de uma função duplamente mistificadora, em relação à sociedade e aos próprios agentes deste “processo aparente”.

O reconhecimento do *papel condicionado do técnico* não deve entretanto nos conduzir ao extremo oposto, que consistiria na negação de uma certa importância àquele papel, como se nos encontrássemos face a atores-autônomos refletindo mecânica e necessariamente os interesses econômicos das classes dominantes. Isto é, querer negar a existência de uma relativa autonomia do técnico, não o técnico abstrato, mas dos indivíduos que historicamente receberam esta etiqueta, equivale a aceitar como válida a ideologia da neutralidade, o equivalente da irresponsabilidade política. Com efeito, se não existir autonomia, não haverá muito menos responsabilidade política, fruto de um campo, se bem que reduzido, de opções. Ora, é justamente por meio do culto dos valores da neutralidade que o técnico é *colocado* como irresponsável político. Os de alto escalão, em nome da eficácia técnica, os de baixo escalão, em nome da técnica eficaz da disciplina, isto é, do controle social.

Apesar de minha experiência na SUDENE se situar exclusivamente no período do “pós-1964”, minha hipótese é justamente no sentido de que o planejamento autoritário¹ da SUDENE, tanto no nível interno quanto no nível externo², precede ao autoritarismo do regime militar. Este último não teria feito senão reforçar um autoritarismo pré-existente.

Este autoritarismo seria funcional e necessário. Funcional em vista da execução de políticas compatíveis com os interesses dominantes no nível externo. Necessário para *canalizar*, em nome da eficiência técnico-administrativa, o potencial crítico do conjunto de técnicos arregimentados em função da ideologia desenvolvimentista e legitimados pela ideologia do iluminismo tecnocrático³.

Deve-se observar que a SUDENE adota também a “ideologia da cooperação internacional”⁴ na medida em que, desde suas origens, seu organograma

compreende uma Assessoria de Cooperação Internacional, hoje Divisão de Cooperação Externa.

O autoritarismo no planejamento interno da SUDENE se manifesta tanto verticalmente como horizontalmente. Chamamos *autoritarismo vertical* o decorrente da estrutura hierárquica através do organograma, o peso maior deste autoritarismo se fazendo sentir no nível orçamentário. Quanto mais se desce na escala do organograma, mais *vertical* torna-se a disputa pelos recursos financeiros, isto é, à medida que se desce na escala do organograma, dispõe-se de menos poder administrativo e de prestígio para disputar "inter pares" uma soma de recursos, cada vez menor por sinal, e se subordina-se pois cada vez mais ao peso das hierarquias sucessivas.

O que nós chamamos de *autoritarismo horizontal* se refere justamente à disputa "inter pares" (entre iguais), entre Diretores de Departamentos, por exemplo, reivindicando as maiores somas entre si. Como os Diretores só são iguais do ponto de vista formal, pois na prática ocorre um desequilíbrio de poderes, daí o autoritarismo entre iguais. Este desequilíbrio de poderes é invisível do ponto de vista do organograma e é devido a vários fatores como por exemplo, o prestígio do setor na sociedade global. Assim, há toda uma escala de prestígio indo, digamos, do setor industrial (muito em evidência) até às atividades menos consideradas, como por exemplo a pesca artesanal ou as cooperativas agrícolas. Além destes fatores de ordem institucional – que indicam o prestígio de setores econômicos e os interesses concomitantes de classe – ocorre também na disputa "entre iguais" uma incidência de fatores de ordem pessoal. Os detentores de um certo carisma aí encontram um campo fértil para exibir suas capacidades de liderança. É este também um campo privilegiado para as políticas pessoais e para o cultivo de igrejinhas formadas por partidários fiéis aos pequenos "cultos de personalidades". Aí se desenvolve todo um encadeamento de trocas de favores e de práticas bem conhecidas na chamada "política tradicional" ou de clientela. Vê-se por aí como a prática da tecnocracia equivale à prática política dos chefes rurais tradicionais, desenvolvendo todo um sistema de clientelas no interior mesmo de estruturas aparentemente modernas e impessoais da burocracia.

Um tal modelo de planejamento, definido autoritariamente a partir do nível ministerial, além do reforço do papel já autoritário detido pelos postos de chefia nos diversos níveis, favoreceu a valorização de um tipo especial de chefe: o "chefe que sabe conseguir recursos" antes do início do ano fiscal. Este tipo de chefe é considerado ter apresentado a prova suprema de eficiência se, além disso, "não deixa voltar dinheiro" no fim do ano fiscal, isto é, se ele gasta todos os recursos financeiros previstos. No caso em que estes não tenham sido gastos, a instância superior pode reclamá-los. Todo o planejamento é então medido em termos unicamente financeiro-orçamentários. O planejamento torna-se cada vez

mais fictícios, chegando mesmo a se voltar contra a própria realidade. Assim, à medida que a eficiência se mede apenas em termos orçamentários, o que conta não é mais *como* gastar, mas *quanto*. O que conta então é "conseguir dinheiro", depois ver-se-á como aplicá-lo. O que conta é "não deixar voltar o dinheiro", pouco importa como será gasto. A linguagem puramente contábil, bastante valorizada por sinal pelos tecnocratas, como tudo o que se refere ao quantitativo, camufla a ausência de racionalidade sócio-econômica, e mesmo a irresponsabilidade diante do desperdício de recursos gerados pelo trabalho coletivo e coletados via impostos diretos e indiretos.

Em um tal contexto, é óbvio que a função dos "simples técnicos", isto é, dos especialistas desprovidos das distinções, do *status* e das remunerações financeiras atribuídas aos chefes, esta função tende pois a ser passiva. Eles ficam pois isolados com sua "liberdade intelectual" de indivíduos "pagos para pensar" – segundo a expressão de um chefe – "executivo" – acomodando-se passivamente às divisões sucessivas e descendentes do "bolo orçamentário". De fato os técnicos são remunerados – mal por sinal – para pensar, e, no domínio do pensamento sua impotência torna-se concreta. Com efeito, as decisões, as escolhas (boas ou más) são tomadas na cúpula das hierarquias autoritárias.

Face pois ao peso da hierarquia e de suas motivações sobretudo orçamentárias, o campo de ação do especialista independente é pois extremamente limitado. Esta limitação, além dos fatores de ordem objetiva indicados, é reforçada pela ideologia tecnocrata do "técnico-robot", isto é, do "técnico puro", asséptico, que faz proposições aos "políticos" (estes últimos situados naturalmente nas hierarquias), este técnico deve simplesmente executar, de uma maneira mecânica e sem contestação, as opções tomadas acima.

Sendo corretas nossas pressuposições – cabe à pesquisa descrevê-las e exemplificá-las – nós nos encontramos face a um modelo de planejamento profundamente autoritário. Que disfuncionalidades, para o próprio planejamento, resultaram de tal autoritarismo? Em que medida recursos humanos e financeiros foram mal utilizados, ou mesmo inutilizados, postos de lado etc.? Não se trata apenas de uma questão quantificável mas antes de uma denúncia de uma situação patológica que, além de tudo, costuma ser apresentada como eficiente e como modelar, *em termos de organização interna*. Esse é pois o nosso problema de pesquisa, problema porque as dificuldades que a SUDENE em geral tem conhecido são via de regra imputadas, como espécies de auto-justificações, *de uma maneira quase exclusiva*, a fatores de ordem externa tais como: limitações orçamentárias no nível federal, injunções de ordem política, também externas; o autoritarismo do regime militar "pós-64" etc.

Nosso objeto de estudo é pois a participação na atividade de planejamento no

interior da SUDENE, isto é, de uma administração pública. Nós queremos estudar o "processo de planejamento", isto é, como e por quem são estabelecidas as prioridades, como e por quem são alocados os recursos financeiros, enfim, como e por quem são tomadas as decisões.

Nós consideramos a existência de uma estrutura administrativa rígida, dividida e hierarquizada (apesar das vantagens da especialização e da disciplina) muito mais propícia ao "ritualismo"⁵ conformista e estéril do que no debate e à aparição de soluções alternativas.

O impedimento real e potencial do debate e da crítica (resultando no impedimento da apresentação de alternativas à rotina estabelecida ou às mudanças impostas) provoca uma situação de alienação do trabalho do especialista.

RESUMÉ

Le problème de la recherche c'est la participation à l'activité de planification à l'intérieur de la SUDENE (Superintendence du Développement du Nord-Est, du Brésil), c'est-à-dire, d'une administration publique. On veut, à partir de l'observation de l'activité technique de planification, faire des inférences sur la qualité de la participation existante et le rôle de celle-ci dans l'accomplissement de celle-là. On veut étudier le "processus de planification", c'est-à-dire, *comment* et *par qui* sont établies les priorités, *comment* et *par qui* sont allouées les ressources financières, enfin, *comment* et *par qui* sont prises les décisions. Le problème de recherche est élaboré à partir de la distinction entre "participation aux décisions" et "participation à l'application des décisions". Pour la focalisation de l'article cette distinction est cruciale, étant donné que c'est son existence présumée dans l'univers des spécialistes qui font la planification à la SUDENE, le problème de recherche. Problème dans la mesure où l'existence présumée d'une structure administrative rigide, divisée et hiérarchisée (malgré les avantages de la spécialisation et de la discipline) serait beaucoup plus propice au "ritualisme" conformiste et stérile qu'au débat et à l'apparition de solutions alternatives.

NOTAS E REFERÊNCIAS

- 1 – Chamamos de planejamento autoritário toda atividade técnica de planejamento tais como: diagnóstico, estabelecimento de prioridades, exame da coerência entre as prioridades estabelecidas, estimativa e destinação dos recursos financeiros necessários, acompanhamento da execução de programas e/ou projetos, atividades de avaliação etc. onde existe uma nítida separação entre "participação nas decisões" e "participação na execução das decisões". O primeiro tipo de participação sendo sobretudo do domínio dos chefes e o último tipo sendo atribuição dos simples técnicos.

- 2 - Por nível interno entendemos o planejamento produzido e reproduzido nos escritórios da sede da SUDENE. Por nível externo entendemos a operacionalização deste planejamento na sociedade global com seus setores econômicos (agricultura, indústria, artesanato, pesca, etc. etc.). Naturalmente qualquer organismo de planejamento comporta os dois níveis de que falamos. Esta distinção possui um significado apenas operacional. Não se trata pois de dividir a realidade social em secções estanques pelo fato de haver estabelecido esta divisão. Trata-se apenas de uma simples *démarche analítica* tão legítima quanto o é, por exemplo, o estudo por um anatomista ou por um fisiologista de um membro ou de um órgão determinado do corpo humano, sem que isso implique numa negação ou num desconhecimento da existência do conjunto do organismo, apesar das separações (inclusive físicas) realizadas.

- 3 - A ideologia do iluminismo tecnocrático é simultaneamente a expressão ingênua de uma visão do mundo e o exercício objetivamente mistificador de uma política. Nós julgamos entretanto que a ingenuidade e a mistificação variam em função da posição do técnico nas escalas hierárquicas. Isto é, a ideologia do iluminismo tecnocrático se exprimiria de uma maneira sobretudo ingênua no que se refere aos simples técnicos, enquanto que os técnicos situados nos escalões superiores ao longo da hierarquia teriam tendência a exprimi-la de uma maneira predominantemente mistificadora.

- 4 - MARTINS (1976), em sua obra *Pouvoir et développement économique (Formation et évolution des structures politiques au Brésil)*, publicada em Paris, pela Anthropos, p. 128, identifica a "ideologia da cooperação internacional" com um novo campo político inaugurado com a chegada ao Brasil em 1948 de missões econômicas norte-americanas. Na SUDENE, além da missão norte-americana, a principal, se instalaram as seguintes missões: francesa, inglesa, israelense, japonesa e a da Alemanha Ocidental. Um exemplo importante do peso econômico e da influência ideológica dessas missões de "cooperação internacional", temos no fato de que foi por intermédio da missão norte-americana que o Departamento de Transportes da SUDENE (antigo Departamento de Infraestrutura e atualmente Divisão de Transportes e de Comunicação), assinou um acordo com a United States Agency for International Development (USAID) para a modernização do setor rodoviário regional. Foram então destinados recursos financeiros para os Departamentos de Estradas de Rodagem (DERs) dos diversos estados, os quais foram modernizados, equipados e mobilizados para a adequação da infraestrutura rodoviária à indústria automobilística multinacional (Ford, Volkswagen, Mercedes-Benz, General Motors etc.) que acabara de ser implantada no estado de São Paulo com o apoio do Governo Kubitschek (1956-60), o mesmo que criou a SUDENE. Paralelamente a este estímulo à modernização rodo-

viária em função da “civilização do automóvel”, o setor dos transportes ferroviários (tanto o de passageiros como o de mercadorias), ficou completamente marginalizado com uma infraestrutura datando ainda do século passado. A SUDENE com sua política exclusivamente rodoviária, isto é, favorecendo a indústria automobilística estrangeira, indicaria, e se trata apenas de um exemplo, a direção elitista, e dependente do Exterior, de suas programações fundamentais.

- 5 – Chamo de “ritualista” o cumprimento de qualquer das atividades requeridas pelo planejamento (ver nota 1) levando em conta sobretudo o cuidado de não sair das regras e dos prazos rotineiros estabelecidos previamente, e controlados, pelas chefias.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- MARTINS, Luciano. *Pouvoir et développement économique (Formation et évolution des structures politiques au Brésil)*. Paris, Anthropos, 1976. 472 p.
- MOREIRA, Raimundo. *O Nordeste brasileiro: Uma política regional de industrialização*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979. 170 p.

Recebido para publicação em 25 de junho de 1987