

DOIS EQUÍVOCOS SOBRE O PLANEJAMENTO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO*

TWO MISTAKES ABOUT PUBLIC PLANNING OF THE STATE OF MARANHÃO

DOS EQUIVOCACIONES ACERCA DE LA PLANIFICACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DEL MARANHÃO

Jhonatan Uelson Pereira Sousa

Resumo: Trata o presente artigo de analisar o planejamento público do Estado do Maranhão do ponto de vista da história política. Evidenciam-se dois equívocos principais quando se estuda o planejamento público. Em primeiro lugar, o consideram como pioneirismo do grupo dominante na política estadual. Em segundo lugar, negam sua existência e consistência no período recente. A partir de análise histórica os dois equívocos são explicitados. Aponta-se que o planejamento público emerge nos anos 1940 por iniciativa da sociedade civil organizada e só se consolida efetivamente nos anos 1970. Portanto, não se trata de uma iniciativa do grupo dominante. Destaca-se a experiência recente de planejamento público, a qual se desdobra em planejamento participativo, estratégico e de longo prazo. Por fim, apreende-se a fecundidade heurística da historicidade para se compreender determinado objeto, bem como a importância de conhecer as especificidades do campo do planejamento público para se empreender uma análise mais completa e rigorosa.

Palavras-chave: História política. Planejamento público. Maranhão.

Abstract: This article discusses the public planning of the State of Maranhão from the viewpoint of political history. Two major mistakes in the study of public planning were identified. At first, it is considered as pioneering of the dominant group in the state politics. Second, its existence and consistency are denied in recent years. From the historical analysis the two mistakes are explained. It is pointed out that public planning begins in the years 1940's for the initiative of the organized civil society and it was consolidated only in the 1970's. Therefore, it is not an initiative of the dominant group. Recent experience in public planning is highlighted, which is developed in participatory, strategic and long term planning. Finally, the historical heuristic fertility for understanding particular object is seized, as well as the importance of knowing the specifications of the field of public planning to undertake a more complete and accurate analysis.

Keywords: Political history. Public planning. Maranhão.

Resumen: Este artículo analiza la planificación pública del Estado de Maranhão desde el punto de vista de la historia política. Identificamos dos errores importantes en el estudio de la planificación pública. En primer lugar, el que considera pionero el grupo dominante. En segundo lugar, el que niega su existencia y consistencia en los últimos años. A partir del análisis histórico se apunta que la planificación pública empieza por iniciativa de la sociedad civil en la década de 1940 y sólo se consolidó en la década de 1970. Por lo tanto, no es una iniciativa del grupo dominante. La experiencia reciente de la planificación pública, se desarrolla en la planificación participativa, estratégica y a largo plazo. Por lo tanto, no es inconsistente. Por último, se destaca la importancia de conocer los detalles del campo de la planificación pública para llevar a cabo un análisis más completo y preciso.

Palabras clave: Historia política. Planificación pública. Maranhão.

1 INTRODUÇÃO

A conjuntura política dos últimos anos no Maranhão resulta inicialmente da ruptura do ex-governador José Reinaldo Carneiro Tavares com a oligarquia Sarney, em 2004, e é reforçada pela vitória oposicionista nas eleições de 2006. A oposição representada pelo candidato Jackson Lago, do Partido Democrático Trabalhista (PDT), foi apoiada pelo ex-governador e

ampla frente partidária, numa espécie de reedição das tentativas anteriores de rupturas com o bloco no poder, tão características de nossa formação política (BUZAR, 1998; MEIRELES, 2001; REIS, 2007).

A oposição elaborou um discurso que se contrapôs à oligarquia Sarney, que exerce hegemonia política há quase meio século. Os

*Artigo recebido em julho 2011
Aprovado em agosto 2011

estudos, pesquisas e avaliações dos governos anteriores demonstraram que os indicadores sociais e econômicos sofríveis do Maranhão estão relacionados em grande parte a atuação ou omissão da referida oligarquia, reforçando o discurso da oposição (SOUSA, 2007).

O fato é que ocorreu uma ruptura intra-oligárquica, onde os antigos elementos do grupo sarneista e os integrantes do grupo oposicionista forjaram aliança que chegou ao poder. Por força de tal aliança ou frente ampla, o governo possuía elementos de continuidade e de ruptura. Entre os elementos de continuidade, podemos destacar as nomeações de parentes para cargos importantes no *staff* governamental. Entre os elementos de ruptura, temos o ingresso de lutas e temas históricos na agenda governamental, como a participação popular na formulação de políticas públicas.

O grupo derrotado utilizou o expediente de contestar na justiça eleitoral os resultados da eleição alegando abuso do poder econômico. Em apoio a essa contestação judicial, manteve permanente campanha midiática sobre esse processo e contra todas as iniciativas do governo da oposição, utilizando-se do poderoso monopólio midiático que possuem (COUTO, 2009).

Transcorridos dois anos das eleições estaduais, em 2009, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) cassa o mandato do governador Jackson Lago (falecido em 2011) e o restitui a Roseana Sarney, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), filha do Presidente do Senado Federal, José Sarney. Assim, a manutenção da estrutura política prevaleceu sobre a ruptura conjuntural.

É fato também que a oligarquia Sarney, apesar de derrotada no Maranhão, contava e conta com influência, apoio e cargos junto ao governo federal e alguns agrupamentos políticos locais, sem esquecer suas profundas raízes no próprio aparelho estatal (BORGES, 2006). As raízes alcançam os principais órgãos do Poder Executivo, Judiciário e Legislativo; Tribunal de Contas e Ministério Público, bem como um cem número de famílias a eles umbilicalmente ligadas.

Gonçalves (2008), em trabalho recente, faz uma cartografia do parentesco social ampliado da oligarquia Sarney. A leitura do trabalho dessa pesquisadora é de suma importância para se ter conhecimento de parte das famílias que gravitam em torno dos Sarney, algumas com vinculações sanguíneas (como a Murad), outras com vinculações fundamentalmente

políticas (como a Lobão), porém, todas elas estão no mesmo projeto de poder.

A comunidade acadêmica local possui número razoável de trabalhos, realçando o oportunismo e governismo da oligarquia (COSTA, 1997, 2004) ou evidenciando seu discurso do novo em contraste ao velho, pois se apresentam como portadores da mudança e do moderno, mas, contraditoriamente adotam práticas dinásticas (GONÇALVES, 2000, 2008).

Acrescentamos a esse quadro a visão messiânica sobre a história do Maranhão. Em recente artigo, o líder da oligarquia afirma que praticamente tudo construído aqui de 1965 para cá foi obra mediada direta ou indiretamente por ele (SARNEY, 2007). Parece-nos que a oligarquia encarna os "velhos donos" não só do poder, mas também das chaves do céu e da terra, cuja prática herdada, aprofundada e aperfeiçoada ao longo do tempo cria verdadeiro "nó-cego" na política estadual (REIS, 2009).

Os parágrafos anteriores servem como pano de fundo da história política recente do Maranhão. Parece-nos que tal pano de fundo obscurece as alternativas ou tornam difícil sua construção, redundando em pessimismo ou incapacidade de perceber mudanças por parte dos intelectuais, dos movimentos sociais e dos partidos do campo da esquerda.

Couto (2009) assinala que apesar da influência política e liderança eleitoral sarneista serem claras, não é linearmente hegemônica. Ele cita como exemplo os governos estaduais de Neiva de Santana (1971-1974), que atuou contra alguns interesses do oligarca local; Nunes Freire (1975-1978), indicado pelo principal adversário político (Victorino Freire); as rupturas do governo Castelo (1979-1982); idas e vindas de Cafeteira (1987-1990), ora se opondo ora se aliando; a vitória apertada de Lobão (1991-1994) no segundo turno; a eleição de Roseana Sarney (1995-2002) por pequena margem no seu primeiro mandato; e mais recentemente o rompimento de José Reinaldo (2003-2006) e a vitória da oposição com o governo Jackson Lago (2007-2009).

Atribuir um caráter de invencibilidade a José Sarney prejudica a construção de alternativas não só analíticas como políticas. Uma coisa é tomar a alternância do poder político como um dos principais problemas locais (SOUSA, 2010) e outra é assumir uma posição imobilizante e imobilizadora, reforçando o monolitismo oligárquico. Assim, ao contrário da prédica gramsciana, o pessimismo se dá não só na inteligência, mas também na vontade.

Parecem-nos fecundas as análises de Sader (2009) sobre os caminhos da esquerda na América Latina. Ele defende que no caso de governos híbridos ou contraditórios, com forças de continuidade e forças de ruptura, a estratégia mais adequada seria aliar-se com os setores progressistas e disputar a hegemonia no seio do governo.

O campo político progressista no Maranhão, isto é, boa parte da esquerda e extrema esquerda, em face do monolitismo oligárquico, adotou a estratégia de oposição frontal ao Governo Jackson Lago (2007-2009), fragilizando ainda mais um governo de frente ampla que enfrentava uma estrutura de quase meio século, como se disse.

O planejamento público do Estado do Maranhão também experimenta a influência do monolitismo oligárquico. O campo intelectual apresenta duas análises equivocadas sobre o planejamento público, como pretendemos demonstrar neste artigo. A primeira atribui à oligarquia o pioneirismo nesse setor (GUILHON, 2007) e a segunda, nega sua existência na quadra recente (COSTA, 2008).

É fundamental, para tanto, adotarmos a história como recurso analítico e metodológico. Dessa forma, distinguir o que está no entorno desses equívocos analíticos, antecedendo-os e sucedendo-os numa duração mais longa – a exemplo da construção do planejamento público – ou num ritmo mais rápido, como o planejamento público recente (RÉMOND, 2003), aliando a esse recurso conhecimentos do campo do planejamento público, como as determinações de ordem legal e administrativa que o perpassam.

Dessa forma, dividimos este artigo em duas seções principais. Na primeira, apontaremos o equívoco de considerar o planejamento como pioneirismo da oligarquia Sarney. Na segunda, assinalaremos o equívoco de afirmar que planejamento público recente é inexistente ou improvisado. Após essas seções, traçamos nossas considerações finais, defendendo maior rigor na utilização da história como recurso analítico e metodológico.

2 O PLANEJAMENTO COMO PIONEIRISMO OLIGÁRQUICO

Guilhon (2007) observa que o Estado no contexto maranhense sempre teve papel central, como o foi no âmbito nacional. Ela destaca a criação do Grupo de Trabalho de Assessoria e Planejamento (GTAP), depois Superintendência de Desenvolvimento do Maranhão

(SUDEMA), no governo Sarney (1965-1970). A partir disso, assevera que:

Com Sarney, iniciou-se um esforço sistemático de planejamento das ações estatais no Maranhão, tendo sido ele o primeiro a montar um programa de governo no sentido mais técnico [...]. O empreendimento desse esforço de reconstrução do Estado implicava em duas condições inter-relacionadas no campo da gestão das ações estatais: a adoção do planejamento enquanto base racionalizadora e de longo prazo à intervenção do Estado; e a constituição de um corpo técnico administrativo com condições e competência para a realização do objetivo requerido pela proposta governamental (GUILHON, 2007, p. 137-138).

A autora aponta, tecendo uma crítica, que no Maranhão as formas patrimonialistas convivem com as formas burocráticas, especialmente no projeto político da oligarquia Sarney. Porém, conclui de forma pessimista, não vislumbrando qualquer elemento novo que possa romper com esse projeto.

No entanto, a experiência maranhense de planejamento público tem início bem antes e fora da esfera estatal. Ela começa na sociedade civil organizada, a partir do patrocínio da Associação Comercial do Maranhão (ACM), cujos dirigentes participaram da Conferência de Teresópolis (1945). No âmbito desta Conferência, as "classes produtoras" (o empresariado) do país congregaram-se em torno da ideia do planejamento econômico enquanto elemento para aumentar a produtividade e desenvolver as riquezas naturais (B. FILHO, 1998, p. 38).

Ao retornarem dessa Conferência, os dirigentes da ACM apresentaram ao interventor federal getulista no Estado, Clodomir Cardoso, o "Plano de Fomento e Defesa da Produção", em 1945, primeiro plano de crescimento econômico até então. A execução deste Plano ficou sob a responsabilidade da Campanha da Produção, órgão da ACM que funcionou entre 1946 e 1958, custeada por recursos públicos e dos próprios empresários (LACROIX, 2004). O Plano estava centrado na oferta de assistência técnico-agrícola, médico-sanitária e na construção de estradas (B. FILHO, 1998, p. 40).

Em 1948, os diretores da ACM apresentaram o Plano "Saúde, Educação, Transporte e Agricultura (SETA)" aos governantes estaduais, que encamparam o projeto por intermédio da Lei nº 290, de 27 de janeiro de 1949. Porém, a única medida cumprida pelo governo foi criar o Departamento de Terras, Geografia e Colonização. Neste sentido, o Plano SETA ainda obteve resultados melhores que o seu similar nacional, o Plano "Saúde, Alimentação, Transportes e Energia" (SALTE), no governo Dutra (1946-1950), que foi abandonado.

Lacroix (2004, p. 42) afirma que o Plano "SETA" previa programas a serem executados entre 1949 e 1951 em cooperação com as três esferas de governo e outras entidades. Apesar de ser uma primeira tentativa de pensar integradamente os problemas enfrentados pela economia estadual, ele "não saíria do papel".

Segundo B. Filho (1998), é a partir da década de 1950 que o ideário desenvolvimentista enquanto tarefa principal dos governos é incorporada pelas administrações maranhenses. Isto num ambiente de "consenso mundial" em torno dessa temática, fortemente apoiado por organismos internacionais como o Banco Mundial (BM), a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), dentre outros.

O planejamento público, cuja primeira experiência de relevo foi a realizada na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) foi introduzido na América Latina de forma "depurada". Originariamente para servir de instrumento da transição socialista rumo ao comunismo, a depuração que o introduziu aqui, transformou-o em um instrumento do capital. A promessa era que com sua utilização os países da América Latina e Caribe alcançariam o nível dos países ditos "desenvolvidos". De fato, o planejamento público possibilitou um processo de industrialização significativo, porém não rompeu com a posição periférica desses países no conjunto do sistema capitalista, nem eliminou as contradições inerentes a esse modo de produção.

No Maranhão, esse processo implicou a criação do aparato burocrático institucional correspondente. Inicialmente a Comissão de Planejamento Econômico do Maranhão (COPEMA) em 1958, no governo Matos de Carvalho (1957-1961). Em seguida, a instituição da Superintendência do Desenvolvimento do Maranhão (SUDEMA) (1966) no início do governo José Sarney (1966-1971). E, por fim, a criação da Secretaria de Estado do Planejamento (SEPLAN) e do Sistema Estadual de Planejamento em 1972, no Governo Pedro Neiva de Santana (1971-1975).

Polary (1980, p. 25) afirma que a criação da COPEMA foi uma imposição da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e no fundo esse órgão se ocupou de elaborar projetos para financiamento. Posteriormente, mesmo com a criação da SUDEMA, o planejamento global da economia nunca não foi assumido até a criação da SEPLAN.

O Plano de Recuperação Econômica do Estado/Plano de Desenvolvimento Econômico

do Estado (1959), sob o Governo Mattos de Carvalho (1957-1961), foi o primeiro plano estadual de desenvolvimento, centrando seus investimentos nos setores de energia elétrica, transportes e agropecuária, criando as condições estruturais para a industrialização.

O segundo Plano Estadual de Desenvolvimento foi elaborado sob o Governo Newton Bello (1961-1966), com apoio de consultoria da Fundação Getúlio Vargas (FGV), contando com a participação do Governador, Secretários de Estado e assessores técnicos. A maior parte dos recursos desse Plano vinha do orçamento federal (50%) e de empréstimos e doações do exterior (20%), distribuídos majoritariamente no setor de transportes e energia (72%). A educação aparece com 9% dos investimentos previstos.

O terceiro Plano Estadual de Desenvolvimento foi o apresentado sob o Governo José Sarney (1966-1971). Este Plano previsto para o período de 1968-1970 incorporou a ideia de pólos de crescimento, apontando como uma das causas do "subdesenvolvimento" maranhense a falta de integração setorial e espacial que impede São Luís, a capital, de se "tornar centro polarizador da vida estadual" (B. FILHO, 1998, p. 81).

A aparente clareza dessa análise, simplificada pela ideia de um Estado sem cabeça (SARNEY, 2007) e inalterada pelos governos subsequentes, redundou numa economia altamente concentrada. A concentração econômica em São Luís, o baixo dinamismo das economias locais, a subordinação e associação da oligarquia ao capital nacional e internacional, favorecendo a prevalência dos grandes projetos em detrimento de possibilidades de desenvolvimento autóctone de base local são frutos concretos das práticas adstritas àquela ideia.

Como se vê, o planejamento público estadual foi sendo gestado desde os anos 1940 de fora para dentro do aparelho estatal, não cabendo a primazia de sua implementação a nenhum governo especificamente. Além disso, da mesma forma que o planejamento brasileiro, experimentou um acúmulo ao longo do tempo até sua configuração mais técnico-burocrática dos anos 1970 (IANNI, 1991).

Quando Palhano et al. (1983, p. 171) afirma que o planejamento como instrumento do desenvolvimento econômico chegou ao Maranhão "mais cedo do que invariavelmente se pensa" está se referindo à criação da COPEMA como "experiência pioneira de planejamento público no Maranhão", porém, como vimos, ela

a antecede. Numa apreciação geral, ele analisa que o Maranhão seguiu o percurso do planejamento no Brasil: "primeiro, os planos de desenvolvimento, depois, a institucionalização dos órgãos de planejamento" (PALHANO et al., 1983, p. 171), análise que se coaduna com a realidade histórica observada.

Em face disso, é equivocada a visão que atribui ao Governo José Sarney certo pioneirismo em relação ao planejamento público. O planejamento público maranhense precede em muito as iniciativas referidas por Guilhon (2007). Evidencia-se que o planejamento não foi nem aquilo que o próprio Governo José Sarney dizia ser, pois não foi o primeiro a traçar um plano de governo, nem foi responsável pela institucionalização do planejamento público, ocorrida na década de 1970.

Reis (2007, p. 9) chamou nossa atenção para o fato de que não temos explorado as visões presentes na memorialística sobre a política oligárquica. É sintomático que um dos principais envolvidos no planejamento público maranhense, desde o Governo José Sarney até o Governo João Castelo pelo menos, tenha um posicionamento contraditório sobre o tema. Ele confirma o pioneirismo e, em seguida, revela que o aludido Plano foi apenas um "documento para efeito meramente político", utilizado pelo Governador como efeito-demonstração junto à administração federal (MOREIRA FILHO, 2008, p. 134).

O efeito meramente político expressa uma das características mais apontadas na produção acadêmica sobre a oligarquia, o verniz moderno que procura apresentar como sua auto-imagem. Porém, como se trata de um verniz, a prática por ele maquilada é da condução coronelística e patrimonialista da *res publica*. Neste sentido, o trabalho de Costa (2006) é rico na análise dessa característica, sobretudo na sua utilização por intermédio da linguagem fílmica.

Segundo Palhano et al. (1983, p. 174), do ponto de vista dos discursos governamentais destaca-se até meados dos anos 1960, período estudado por ele, uma "concepção messiânica de planejamento", que o toma miticamente como instância transformadora, portanto capaz de resolver os problemas existentes no presente, para que não ocorressem no futuro.

Polary (1980, p. 26) entende que o planejamento no Maranhão até meados dos anos 1970 era compreendido como "elaboração de projetos para captação de recursos", e no período seguinte, "elaboração de planos de trabalho governamental ou plano

de preocupações do Governo", o que de certa forma se coaduna com o testemunho de Moreira Filho (2008).

Estamos na contramão da assertiva vieiriana quanto a essa temática, pois "há-se de estar sempre ensinando o que já está aprendendo, e há-se de estar sempre plantando o que já está nascido, sob pena de se perder o trabalho e mais o fruto" (VIEIRA, 1959, p. 407). Não desconhecendo o colonialismo inerente aos sermões pregados por ele, aparentemente o aprendido anda por caminhos tortuosos no Maranhão, sobretudo quando desprezamos a historicidade rigorosa dos processos sociais e nos enganamos com as mentiras repetidas como verdades pela oligarquia.

O planejamento público ser pioneirismo da oligarquia sarneista é um equívoco. Ele ter sido pioneirismo da oligarquia vitorinista é paupável, mas extemporâneo, pois isso estava distante de suas preocupações e características (FREIRE, 1978; SANTOS, 1980), para as quais só era interessante a contrapartida de recursos financeiros advindos da adoção do planejamento e sua utilização de forma amical. Dizer que ele foi um processo de acúmulo e construção social, da sociedade civil organizada para o Estado, com a posterior burocratização e influência do ideário nacional-desenvolvimentista se aproxima mais de uma realidade histórica provável.

3 O PLANEJAMENTO COMO IMPROVISO

Após a demonstração do equívoco inerente à ideia do planejamento público como pioneirismo da oligarquia sarneista passemos à segunda parte de nossa análise, isto é, demonstrar o equívoco da assertiva de que no governo Jackson Lago não houve planejamento público ou se houve foi improvisado, feita por Costa (2008).

Costa (2008) traça análise de conjuntura política, centrada nos primeiros 14 meses do governo Jackson Lago (2007-2008). Ele aponta algumas marcas históricas da política maranhense, tais como: as constantes crises internas da oligarquia dominante, a política oligárquica e patrimonialista, as acomodações e compromissos como solução de conflitos inter e intra-oligárquicos, e as reestruturações oligárquicas como forma de entrada de novos grupos.

Para ele, a frente ampla que elegeu Jackson Lago não só repete um mote utilizado em outros períodos eleitorais da história política

maranhense (COSTA, 2009), como também é uma sucessão de equívocos e contradições nos primeiros meses de governo. Especialmente por não romper com as práticas das administrações anteriores. No fundo é uma crítica já feita por Reis (2007, 2009) em seus trabalhos: o problema não é a oligarquia em si, mas as práticas que lhe sustentam. A nosso ver, o problema é a oligarquia em si e as práticas que lhes sustentam e por ela são sustentadas.

Segundo Costa (2008), os equívocos e contradições podem ser observados a partir de dois aspectos:

- i) o do combate ao patrimonialismo e a democratização do Estado;
- ii) o projeto de desenvolvimento para o Estado do Maranhão.

No primeiro, ele observa que a ausência de um projeto de governo levou a autonomização das secretarias e estatais, numa atuação insulada em relação ao conjunto do governo. Além disso, também produziu um conflito permanente entre as tentativas de democratização e as práticas de manutenção patrimonialista.

No segundo, afirma existir um inconsistente planejamento de longo prazo, se referindo ao Plano de Metas 2007, pois parece "obra de improviso". Ao mesmo tempo, não se tem "nenhum planejamento efetivo", não se discute com a sociedade, além de "nenhuma análise mais aprofundada sobre a situação de enclave da economia maranhense" (COSTA, 2008, p. 13). Assim, o atual governo é "incapaz de refletir, propor e discutir com a sociedade maranhense qualquer alternativa de desenvolvimento" (COSTA, 2008, p. 14). Não é de somenos importância lembrar que essa análise também era encampada pela oligarquia Sarney, mas na perspectiva de enfraquecer o governo da oposição (EDITORIAL, 2008).

Interessa-nos duas afirmações de Costa (2008): a ausência de um projeto de governo e a inconsistência ou mesmo inexistência de planejamento público no Governo Jackson Lago (2007-2009).

Quanto à ausência de um projeto de governo, nos parece claro que Costa (2008) desconhece o documento "Diretrizes do Plano de Governo" (LAGO, 2006) apresentado durante a campanha eleitoral. Esse documento estabelecia os objetivos estratégicos do novo governo, adotando a ideia-força de um Maranhão Democrático, isto é:

o fortalecimento da cidadania, a garantia dos direitos humanos - políticos, sociais e civis - a transparên-

cia do setor público pelo controle social. O Maranhão Democrático significa, também, a descentralização e regionalização das políticas públicas setoriais, com base no planejamento participativo. Isso significa ser democrático no decidir, no realizar e no pluralizar.

O documento apresentava 12 diretrizes estratégicas, abrangendo praticamente todas as políticas públicas executadas pelos governos anteriores e acrescentando novos temas, como as políticas de gênero, etnia e juventudes. A democratização era a ideia-força a ser executada por intermédio da descentralização (do poder e dos recursos), regionalização (das políticas e ações) e planejamento participativo. Portanto, queda falsa a ausência de um projeto de governo. Contudo isso não nulifica os dissensos internos que ocorreram no governo. Eles estavam relacionados com a própria composição da frente ampla, como mencionado na introdução, e não com a ausência de um projeto de governo, como sugere Costa (2008).

O planejamento público é regulamentado pela Constituição Federal (CF) (BRASIL, 1988), especificamente nos artigos 166 e 167. Esses artigos preveem o Plano Plurianual (PPA), documento-síntese das ações, projetos e programas governamentais, bem como dos recursos orçamentários e financeiros para lhes dar materialidade. Também determinam que o Poder Executivo elabore lei complementar que estabeleça o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual.

A história recente do planejamento público aponta que no segundo ano de cada governo é elaborado novo plano plurianual para os próximos quatro anos. Assim, pressupõe-se que haveria uma continuidade das políticas públicas, pois no primeiro ano do governo seguinte deveria ser concluída a execução do planejamento anterior, avaliado e formulado novo planejamento para o período posterior. Durante todo o período de vigência o plano pode ser revisto anualmente, tudo implica em projetos de lei a serem aprovados pelo Poder Legislativo (PARES; VALLE, 2006).

O último ano do PPA elaborado no governo anterior equivale ao primeiro ano do governo seguinte. Exemplificando: para o ano analisado por Costa (2008), o PPA vigente era o elaborado no Governo José Reinaldo (2003-2006), para o período 2004-2007. O Governo Jackson Lago (2007-2009) só pode elaborar o PPA 2008-2011 durante o ano de 2007. O pro-

cesso instituído pela CF 1988 foi incorporado tal e qual pela Constituição Estadual de 1989.

A flexibilidade permitida aos novos governantes que no primeiro ano ainda atuam com o planejamento do governo anterior, como dissemos, se dá por intermédio das revisões anuais do PPA. É a partir da revisão do PPA do Governo José Reinaldo, no bojo do novo governo, que emerge o Plano criticado por Costa (2008), apenas a parte de um todo em construção.

Cem dias após o início do governo divulgou-se o "Plano de Metas: um Maranhão Democrático e Solidário" (MARANHÃO, 2007a). O plano, à época, foi chamado de "plano dos cem dias" e foi publicado em abril de 2007. Portanto, tratou-se de um primeiro plano oficial, desenhado pelo novo governo. Em face disso, a afirmação de que este Plano foi "obra de improviso" não se sustenta, pois ele representa apenas um primeiro passo do processo de planejamento público, trata-se de uma adequação para o ano em que finda o PPA do governo anterior.

No período analisado pelo autor, isto é, entre janeiro de 2007 e março de 2008, o governo estadual realizou oficinas de planejamento que resultaram em três documentos basilares:

- i) Aspirações da Sociedade nas Regiões do Estado (TSUJI, 2007);
- ii) Plano Popular de Desenvolvimento Regional (PPDR) (OLIVEIRA FILHO, 2008);
- iii) O que o Maranhão quer ser quando for Grande (TSUJI, 2008). Esses documentos confluem no Plano Plurianual 2008-2011 (MARANHÃO, 2007b).

O primeiro documento (i) resultou da realização de 19 oficinas regionais, realizadas em maio de 2007, nas quais foi utilizada a técnica de decisão participativa, chamada de Metaplan, adotada por ocasião do Projeto Áridas (BRASIL, 1995), projeto de definição das prioridades da região Nordeste, com a realização de consulta à comunidade, acontecido há mais de uma década.

Segundo Tsuji (2007), a técnica consiste no uso de tarjetas onde os participantes escrevem suas ideias em frases curtas e sucintas, as quais são afixadas na parede, num quadro, ou num painel de madeira, de tal modo que permita a visualização de todos, realizando-se, então, a discussão. Argumenta-se que esta técnica permite a efetiva participação de todos os presentes, quer sejam tímidos ou muito falantes. A desvantagem é que tem um limite de

participantes por oficina, para que se consiga a efetiva participação dos integrantes do grupo.

A seleção do público participante das oficinas adotou os seguintes critérios:

- a) boa percepção da região;
- b) saiba participar de grupos de discussão (não monopolizar a palavra e que tenha disciplina com relação às regras da discussão);
- c) na medida do possível, representação das minorias, como mulheres, negros, índios, e outras;
- d) participação das entidades da administração pública nas três esferas e organizações da sociedade civil (TSUJI, 2007, p. 13).

Os critérios obedeciam à ideia-força da democratização do Estado, prevista no Plano de Governo (LAGO, 2006) e reforçada pelo plano de metas (MARANHÃO, 2007a).

Mais de 1.800 pessoas dos 217 municípios do Estado do Maranhão participaram das oficinas. O público identificou as oportunidades, ameaças, pontos fortes, pontos fracos e objetivos estratégicos para cada região. O referido estudo foi encaminhado para a administração direta (as Secretarias de Estado) e indireta, a qual transformou as aspirações levantadas pela sociedade, por intermédio do processo de planejamento estratégico, em ações, projetos e programas (OLIVEIRA, 1998; THOMPSON, 2000).

O segundo documento (ii), o PPDR, foi elaborado a partir de 32 oficinas regionais realizadas em dezembro de 2007, conforme a nova regionalização do Estado, instituída pela Lei complementar nº 108, de 21 de novembro de 2007. Em parte, o mesmo público participante das oficinas anteriores, acrescido de novos sujeitos (OLIVEIRA FILHO, 2008).

Os participantes foram informados sobre as aspirações contempladas no PPA e as que ainda não o foram. Realizou-se um processo de prestação de contas inédito no âmbito da administração pública, geralmente habituada a realizar inúmeros seminários e oficinas, como os citados por Moreira Filho (2008) em sua biografia, mas nunca retornaram à sociedade os resultados daquelas discussões. Esse processo de consulta resultou na formulação dos objetivos de médio e longo prazo, a serem permanentemente consultados quando das revisões anuais do PPA, previstas em lei.

O terceiro documento (*iii*) é um estudo de futuro (WRIGHT; SPERS, 2006), elaborado para o horizonte de dez anos (2017), a partir da definição dos fatores relevantes do futuro, utilizando a técnica Delfi, onde especialistas elegeram esses fatores relevantes ou determinantes, os quais foram transformados em estratégias de desenvolvimento.

Assim, o estudo constou das seguintes etapas: determinação dos fatores relevantes do futuro do Maranhão; elaboração de modelo sistêmico dos fatores; oficina de discussão de estratégias alternativas; elaboração de estratégias alternativas; determinação da estratégia consolidada; projeção dos fatores; construção do cenário; e construção da visão de futuro. No total mais de 80 especialistas de diversas áreas contribuíram com a construção da Visão de Futuro do Maranhão:

Um Maranhão politicamente mais democrático, com o processo de desenvolvimento ocorrendo não só na capital, mas em todo o espaço geográfico do Estado, apresentando diversos pólos sociais e econômicos no território, bem dinâmicos, havendo um controle social dos gastos públicos pela sociedade. O elemento dinamizador do desenvolvimento é a educação, especialmente dos jovens, naturalmente não excluindo a capacitação em todos os níveis, bastante voltada para o empreendedorismo que valoriza as vocações locais e regionais. Os empreendimentos maiores aproveitam as vantagens comparativas em função do minério de ferro, alumínio, soja, espaços para a produção de produtos que resultam em biodiesel e álcool. O turismo é intenso, contando com empreendimentos nacionais e estrangeiros. O sistema de saúde está menos concentrado na capital (TSUJI, 2008, p. 37).

A visão de futuro descrita constitui-se na síntese do planejamento de longo prazo. Fica patente o equívoco da análise de Costa (2008), sem demérito desse intelectual. Existiu à época do Governo Jackson Lago (2007-2009) tanto "planejamento efetivo", como "análises aprofundadas". Somente ao final desse processo de estudos e oficinas, eminentemente um processo de construção social, é que se configuraria um planejamento público, não antes.

Os documentos referidos serviram de base para elaboração do PPA 2008-2011, publicado em dezembro de 2007, porém ignorado na análise de Costa (2008). Por último, demonstrar-se-á a pertinência, consistência e articulação do projeto de desenvolvimento proposto para o Maranhão.

Os problemas identificados nos documentos até aqui referidos, dentre outros estudos produzidos ao longo de 2008, apontavam para três desafios a serem enfrentados:

- 1) desmonte da capacidade estatal durante o governo Roseana Sarney (1995-2002),
- 2) concentração econômica na capital;
- 3) centralização do Estado (SOUSA, 2010).

As medidas tomadas para o enfrentamento desses três problemas centrais passaram pela *i.* recuperação da capacidade estatal, com a re-criação de órgãos de apoio à pesquisa e de fomento ao desenvolvimento; *ii.* desconcentração dos investimentos públicos e redirecionamento dos investimentos privados rumo a outras regiões, especialmente por intermédio do planejamento estratégico governamental (MARANHÃO, 2008b) e da constituição de arranjos produtivos locais; *iii.* a democratização da administração pública, com a criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e das Agências Regionais de Desenvolvimento, cujo processo de implantação ficou no meio do caminho em face da interrupção do governo.

Fica claro que a atuação do governo não foi errática ou improvisada, mas baseada em planejamento público, a nosso ver, consistente, em face da articulação entre problemas a serem resolvidos e estratégias de superação dos mesmos. O problema não era de ordem técnica, como aponta Costa (2008), mas eminentemente político e administrativo. Por maior preparo técnico e consistência, não se muda uma estrutura arraigada de quase meio século em 2 anos, 3 meses e 15 dias de governo.

O documento-síntese do planejamento público é o PPA 2008-2011, instituído pela Lei n.º 8.733, de 21 de dezembro de 2007. Ele previa que as revisões anuais fossem mediadas por consultas públicas na forma das oficinas regionais anteriormente mencionadas. O governo só pôde fazer uma revisão (MARANHÃO, 2008b).

O aludido documento previa que o Estado deveria ser competente, indutor e regulador do desenvolvimento, adotando como premissas uma governança política democrática (descentralização e participação), o desenvolvimento sustentável e solidário, o fortalecimento das políticas públicas e a redução das desigualdades e disparidades municipais e regionais. Para tanto, foram propostos 12 macro-objetivos: Maranhão Gestor, Maranhão Educativo, Maranhão Trafegável, Maranhão Empreendedor, Maranhão Produtivo, Maranhão Saudável, Maranhão Ambiental, Maranhão Seguro, Maranhão Turístico, Maranhão Cultural, Maranhão Digital e Maranhão Solidário.

Cada macro-objeto se subdivide em programas. Existem quatro grandes programas:

- i) finalístico (produção de bens e serviços diretamente ao cidadão);

- ii) gestão de políticas públicas (pagamento de pessoal ativo, manutenção etc);
- iii) serviço ao Estado (cobertura de bens e serviços técnicos consumidos pelo Governo);
- iv) apoio administrativo (pagamento de pessoal, serviços da dívida e outros). Os programas se subdividem em projetos e ações, as quais são em número significativo para serem aqui sumariadas.

O planejamento participativo perpassou a construção de todos os documentos referidos, como se pode apreender. No entanto, em 2009, com o retorno de Roseana Sarney, toda a fundamentação e a estratégia foram modificadas nas duas revisões que realizou no PPA 2008-2011(MARANHÃO, 2009, 2010). É preciso ressaltar que esse processo de revisão não foi acompanhado por nenhuma consulta pública, foi totalmente interno, como tem acontecido com as discussões do novo PPA 2012-2015, sob o disfarce de seminários com prefeitos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esperamos ter evidenciado com clareza que Guilhon (2007) se equivoca ao atribuir o planejamento público como pioneirismo da oligarquia Sarney, bem como se equivoca Costa (2008) ao apontar que no Governo Jackson Lago não houve planejamento. É importante ressaltar que em nenhum momento se ignora a importância das reflexões desses dois intelectuais no campo das políticas públicas e no campo da história regional.

Entendemos que Guilhon (2007) embarca no discurso oligárquico quando este se apresenta como portador de toda e qualquer modernização vivenciada pelo Maranhão nas últimas décadas e acaba tomando como verdadeiro esse discurso, apesar de criticá-lo e evidenciar seu caráter patrimonialista. Ao mesmo tempo, adota uma historicização pouco rigorosa, não buscando as experiências que precederam o Governo José Sarney (1966-1971).

Costa (2008) escreve sob uma perspectiva da história política, especificamente da história do tempo presente, o que em si, segundo Napolitano (2004), implica em pelo menos três dificuldades metodológicas: quanto mais próximo do presente mais sujeito a erros e distorções por parte do historiador; a falta ou exigüidade de fontes; e o caráter aberto do período estudado.

Observamos que os equívocos da análise de Costa (2008) ocorreram, a nosso ver, por força

do desconhecimento de inúmeros documentos importantes do planejamento público, bem como de informações específicas desse campo.

Aproxima-se uma nova conjuntura política, com as eleições municipais de 2012, sendo fundamental agir. Entendendo que mesmo com a prevalência oligárquica, o Estado está em disputa por diferentes grupos políticos que compondo ou não com a oligarquia, rompendo ou não com ela, podem explorar as brechas de possibilidades e transformá-lo a partir de dentro ou de fora para dentro.

A vitória oposicionista em 2006 e o governo Jackson Lago, sem perder de vista suas contradições, evidenciam que mudar a política maranhense é possível. No entanto, o desafio é ultrapassar a mudança conjuntural e efetivar uma verdadeira transformação estrutural, que só vislumbramos pela articulação coletiva e atuação unificada do campo progressista na *front* eleitoral.

NOTAS

1. A recente matéria da revista Veja, de 29 de junho de 2011, não constitui nenhuma novidade. O "Sarneyquistão" é bem conhecido por boa parte dos intelectuais e dos políticos do campo da esquerda. A questão central é como articular-se coletivamente em torno de um programa comum com força eleitoral suficiente para defenestrar a oligarquia do governo e do poder.
2. Esse sistema liderado pela Secretaria de Estado do Planejamento como órgão central era constituído pela Companhia de Processamento de Dados (PRODATA), pelo Instituto de Pesquisas Econômico-Sociais e Informática (IPEI), pelo Instituto de Recursos Naturais (IRN), pelo Escritório Técnico de Administração Municipal (ETAM) e o Conselho Estadual de Planejamento. Durante o Governo Roseana Sarney (1994-2001) todos esses órgãos foram extintos. Desde então, formalmente tínhamos Sistema, mas não as partes integrantes dele.
3. Um exemplo disso pode ser visto em Gomes e Rêgo (2011, p. 61) onde se afirma que o primeiro empréstimo contraído pelo Maranhão foi em 1972, no Governo Neiva de Santana (1971-1975). De fato, o primeiro empréstimo externo foi contraído em abril de 1910, no Governo Luiz Domingues (1910-1914) junto ao Banco Argentino-Francês (FERNANDES, 2003, p. 70).
4. Recentemente, o governo Roseana Sarney (2011-2014) vem realizando seminários regionais com o objetivo de recolher as demandas da sociedade para a construção do PPA 2012-2015, segundo matéria publicada no jornal de propriedade do grupo (GESTORES..., 2011, p.

2), serão 11 eventos. Existem duas diferenças marcantes entre esse processo e o implementado no Governo Jackson Lago: 1) o público é formado exclusivamente por prefeitos e 2) a ausência de qualquer técnica de planejamento estratégico. Primeiro, a participação é restrita, ignora-se as lideranças comunitárias, os movimentos sociais, a sociedade civil organizada, dentre outros sujeitos sociais. Segundo, o evento não parte de um diagnóstico, ponto básico de qualquer metodologia de planejamento estratégico, mas apenas da simples auscultação das demandas dos prefeitos, como se essas traduzissem as demandas da sociedade e fossem todas incorporadas ao futuro PPA.

REFERÊNCIAS

- PARES, A.; VALLE, B. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Org.). *Planejamento e orçamento governamental: coletânea*. Brasília, DF: ENAP, 2006.
- B. FILHO, W. de B. *História do planejamento econômico no Maranhão: uma arqueologia dos planos estaduais de desenvolvimento*. 1998. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 1998.
- BORGES, A. Eleições 2006 e mudança política no Maranhão: alternância de governo e cenários para a alternância de políticas. In: SIMPÓSIO – NORDESTE 2006: os sentidos do voto, 8., 2006, Recife. *Anais...* Recife: Fundaj, 2006.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.
- _____. Ministério da Integração Nacional. *Projeto áridas: uma estratégia de desenvolvimento sustentável para o Nordeste*. Brasília, DF: MI, 1995.
- BUZAR, B. *O "vitorinismo": lutas políticas no Maranhão de 1945 a 1965*. São Luís: Lithograf, 1998.
- COSTA, W. C. da. *Do "Maranhão novo" ao "novo tempo": a trajetória da oligarquia Sarney no Maranhão*. 1997. Disponível em: <www.fundaj.gov.br>. Acesso em: 2 jul. 2008.
- _____. A raposa e o canguru: crises políticas e estratégia periférica no Maranhão (1945/1970). In: COSTA, Wagner Cabral da (Org.). *História do Maranhão: novos estudos*. São Luís: EDUFMA, 2004.
- _____. *Sob o signo da morte: o poder oligárquico de Victorino a Sarney*. São Luís: EDUFMA, 2006.
- _____. *Pelo sapato furado: bipolarização e reestruturação oligárquica da política maranhense*. *Boletim da CNBB regional NE*, n. 5, mar. 2008.
- _____. O manto de Penélope: a cultura política da Libertação em questão. *Vias de Fato*, São Luís, ano 1, n. 1, p. 4, out. 2009.
- COUTO, C. A. A. de M. *Estado, mídia e oligarquia: poder público e meios de comunicação como suporte de um projeto político para o Maranhão*. São Luís: EDUFMA, 2009.
- EDITORIAL. *O Estado do Maranhão*, São Luís, 26 fev. 2008. Estado Maior, p. 3.
- FERNANDES, H. C. *Administrações maranhenses 1822-1929*. São Luís: Instituto Geia, 2003.
- FREIRE, V. *A laje da raposa: memórias*. Rio de Janeiro: Guavira Editores, 1978.
- GESTORES discutem projeto de desenvolvimento em seminário no Médio Sertão. *O Estado do Maranhão*, São Luís, 2 jul. 2011. Caderno de Política, p. 2.
- GOMES, J. M.; RÊGO, J. S. A execução orçamentária do maranhão, de 1988 a 2009: uma análise preliminar. *Cad. Pesq.*, São Luís, v. 18, n. 2, p. 58-64, maio/ago. 2011.
- GONÇALVES, M. de F. da C. *A reinvenção do Maranhão dinástico*. São Luís: EDUFMA, 2000.
- _____. *A invenção de uma rainha de espada: reatualizações e embaraços na dinâmica política do Maranhão dinástico*. São Luís: UFMA, 2008.
- GUILHON, M. V. M. Sarneismo no Maranhão: os primórdios de uma oligarquia. *R. Pol. Públ.*, v. 11, n. 1, p. 125-148, jan./jun. 2007.
- IANNI, O. *Estado e planejamento econômico no Brasil: 1930-1970*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.
- LACROIX, M. de L. L. *A campanha da produção*. São Luís: ACM, 2004.
- LAGO, J. *Diretrizes do plano de governo*. São Luís: Coligação "Frente de Libertação do Maranhão", 2006.
- MARANHÃO. Constituição Estadual (1989). *Constituição do Estado do Maranhão*. São Luís: Assembléia Legislativa, 1989.
- _____. Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. *Plano de metas: um Maranhão democrático e solidário*. São Luís: SEPLAN, 2007a.
- _____. *Plano plurianual 2008-2011*. São Luís: SEPLAN, 2007b.
- _____. *Planejamento estratégico governamental: Maranhão democrático e solidário*. São Luís: SEPLAN, 2008a.

- _____. *1a revisão do plano plurianual 2008-2011, referente ao período 2009-2012*. São Luís, 2008b.
- _____. *2a revisão do plano plurianual 2008-2011, exercício 2010*. São Luís, 2009.
- _____. *3a revisão do plano plurianual 2008-2011, exercício 2011*. São Luís, 2010.
- MEREILES, M. *História do Maranhão*. São Paulo: Siciliano, 2001.
- MOREIRA FILHO, E. *Histórias que os jornais não contaram*. São Luís: UNICEUMA, 2008. (Coleção Cartas às Minhas Filhas, v. 2).
- NAPOLITANO, M. Pensando a estranha História sem fim. In: KARNAL, Leandro (Org.). *História na sala de aula: conceitos, práticas e propostas*. São Paulo: Contexto, 2004.
- OLIVEIRA, D. P. de R. de. *Planejamento estratégico: metodologia e práticas*. São Paulo: Atlas, 1998.
- OLIVEIRA FILHO, J. (Coord.); TSUJI, T. *Plano popular de desenvolvimento regional do Estado do Maranhão-PPDR*. São Luís: SEPLAN/IMESC, 2008. (Estudos de Regionalização, n. 7).
- PALHANO, R. et al. *O poder público e a questão do desenvolvimento econômico maranhense (1956-1963): o Maranhão na nova divisão internacional do trabalho e a interpretação das idéias e ideologias sobre o desenvolvimento do Maranhão*. São Luís: IPES, 1983.
- _____. (Org.). *Um planejamento que marca caminhos*. São Luís: IMESC, 2008. p.144.
- POLARY, J. H. B. Planejamento no Maranhão: um estágio de indefinição de modelo. *R. FIPES*, São Luís, v. 1, n. 1, p. 23-28, jan./jun. 1980.
- REIS, F. *Grupos oligárquicos e estrutura oligárquica no Maranhão*. São Luís: Unigraf, 2007.
- _____. *O nó-cego da política maranhense*. Disponível em: <<http://ecosdaslutas.blogspot.com>>. Acesso em: 4 jun. 2009.
- REMOND, R. (Org.). *Por um história política*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- SADER, Emir. *A nova toupeira: os caminhos da esquerda latino americana*. São Paulo: Boitempo, 2009.
- SANTOS, P. B. dos. Victorino Freire ou o discurso autoritário. *R. FIPES*, São Luís, v. 1, n. 1, p. 59-66, jul./dez. 1980.
- SARNEY, J. Um Estado sem cabeça. *O Estado do Maranhão*, São Luís, 8 jul. 2007. Coluna do Sarney, p. 1.
- SOUSA, J. U. P. O partido da cortiça afundou?: uma análise da vitória oposicionista no governo do Maranhão. *Achegas.net*, v.34, p.63 - 71, 2007.
- _____. Desafios ao desenvolvimento do Maranhão no âmbito do planejamento público recente (2007-2009). *Cadernos de Pesquisa*, São Luís, v. 17, n. 1, p. 65-76, jan./abr. 2010.
- THOMPSON, Arthur A. *Planejamento estratégico: elaboração, implementação e execução*. São Paulo: Pioneira, 2000.
- TSUJI, T. (Coord.). *Aspirações da sociedade no Maranhão nas 19 regiões do Estado em 2007*. São Luís: SEPLAN/IMESC, 2007.
- _____. *O que o Maranhão quer ser quando for grande: estratégias de desenvolvimento, cenário futuro e visão de futuro*. São Luís: IMESC, 2008.
- VIEIRA, P. A. *Sermões*. Porto: Lello & Irmão Editores, 1959. v. 5.
- WRIGHT, J. T. C.; SPERS, R. G. O país no futuro: aspectos metodológicos e cenários. *Estud. Av.*, São Paulo, v. 20, n. 56, p. 13-28, jan./abr. 2006.