

O PROCESSO DE PLANEJAMENTO - AUGE  
E DECLINIO PLANEJAMENTO NACIONAL  
E REGIONAL

## O PROCESSO DE PLANEJAMENTO - AUGÉ E DECLÍNIO PLANEJAMENTO NACIONAL E REGIONAL

Cesar Augusto Areal

### PROLEGÔMENOS

Antes de serem consideradas as idéias atuais sobre o assunto, julga-se útil uma digressão para situar a evolução do conceito, das linhas de pensamento e das experiências que ampararam e reforçaram o prosseguimento das discussões e adoções de políticas até o seu apogeu, conterminado ao chamado "planejamentismo", de fins da década de 50 até a década de 60. Não se pode falar que a partir daí tenha ocorrido uma diminuição de importância do assunto, mas o repensar exigia uma visão de um sistema complexo com óticas diferentes, impondo uma nova forma de atuação, uma nova aceitação do que se entende como um conceito de desenvolvimento da importância do governo para sua melhor orientação e distribuição de resultados e, conseqüentemente, do planejamento, e da sua melhor adaptação para nortear a atuação do setor público e fornecer parâmetros para o setor privado e demais atores do processo.

Como todo fenômeno da natureza humana não exato, o planejamento, ao lado de uma pretendida teoria para servir de base, sonho de todo homem que lida com um tema, envolve questões de tendências, modismos, condições de possibilidades e de momento para realização, conhecimento de efeitos e causas, principais variáveis que devem ser envolvidas, aspectos determinísticos que exigem parâmetros orientadores da ação pública ou privada, tentativas de visões imparciais para os aspectos de enfoques

-----  
O presente trabalho é adaptação de um mais amplo realizado para o grupo SEPES/IPLAN de reformulação do Sistema Nacional de Planejamento.

alternativos e condições para as mudanças que se pretende imprimir. Para tal finalidade a visão histórica, ainda que parcial, ajuda a verificar outros tipos de experiências tentadas, como decorrência evita falhas semelhantes e ajuda a escolha de caminhos mais convenientes.

O problema regional do Brasil, por sua vez, é, inequivocamente, muito diferente dos demais países e, embora não prescindindo de alguns pontos teóricos comuns, exige um exame, acompanhamento e avaliação persistentes e diferentes dos textos procedentes de países e situações totalmente diversos. Os tamanhos de espaços e os problemas brasileiros exigem presença do Estado para diminuir os efeitos da excessiva centralização, com impactos geopolíticos, sociais e econômicos de gravidade, se não houver intervenção equilibradora e direcionadora da incorporação de áreas de fronteiras e de áreas com necessidade de recuperação de atrasos comprometedores.

Nos primeiros "receituários de planejamento" das Nações Unidas, o aspecto regional aparecia como uma necessidade decorrente da obrigatoriedade de localização dos projetos. O Brasil não procedeu de forma diferente, mercê, inclusive, dos "experts" internacionais que orientaram os primeiros passos do que se pretendia ser um planejamento global. Assim, nessa fase, aparece explicitamente o regional como etapa seguinte à setorialização. Obviamente, ao pé da letra, implica uma predominância absoluta do nacional sobre o regional. Mas o processo foi dinâmico, aliás como continuará sendo, pela própria natureza dos atores envolvidos no mecanismo sociedade/espaco/tempo/planejamento. Fundamentalmente, ao se falar em crise de planejamento, tem que se ter em mente de que forma de planejamento se trata e de qual seria a desejável pelos decisores, participantes, objetivos e instrumentos realmente disponíveis e coerentes. Convém ter presente que, na imprensa e na literatura não especializada, é comum confundir-se planejamento com algumas formas de intervenção pública na

economia de mercado. Hoje, tudo é plano e nada é plano. Há que se considerar que beneficiários não precisam necessariamente ser homens ou grupos de homens, num período de tempo. Os aspectos geopolíticos e de benefícios gerais de uma dispersão racionalizada da atividade econômica, ao lado da maximização de efeitos de longo e longuíssimo prazo da montagem de bases, entre outros, têm que ser considerados.

Sabe-se que as idéias surgem e começam a corporificar-se num contexto teórico, após observações de comportamentos de fenômenos que necessitam considerações para medidas de atuação, e são enriquecidas por discussões e contribuições, amparadas por um meio que justificava e requeria as explicações. Na realidade todo plano é apenas uma hipótese. Se sua amplitude é apreciável, pode ser visto como uma teoria, como ótica de um conjunto de princípios, que supõe a existência de relações causais e, fundamentalmente, pressupõe adesão para o alcance dos resultados desejados. Assim, se os elos causais e o espírito participativo dos atores envolvidos são fracos, o plano não pode deixar de passar de um documento emergente do cumprimento de uma obrigação legal ou da vontade isolada do que se acostumou chamar "um grupo de tecnocratas". Inclusive o Brasil já teve os seus planos para fins eleitoreiros, onde o grupo de intenções, totalmente inviáveis sob qualquer ótica, só pode ser justificado como promessas de objetivos não dentro do conceito de planejamento. A falta de identidade entre necessidades, recursos requeridos, beneficiários e vontade de realizar do decisor não pode ser colocada como crise de planejamento e sim como crise de homens.

#### AS PRIMEIRAS CONSIDERAÇÕES ESPACIAIS

Nas primeiras preocupações dos economistas a variável espaço não estava presente, tal como ocorria com a variável tempo. Essa ausência de preocupação devia-se, em parte, à

natureza da economia e da sociedade da época. A falta de amenidades urbanas e da importância maior ou menor das cidades quanto à oferta de bens e serviços, limitando o papel atrativo desses centros espaciais, e a pouco complexa produção de bens e serviços, em relação ao nível do pós-guerra, não levavam a maiores problemas quanto à localização e à concentração de pessoas e atividades. A ocupação do espaço não apresentava maiores problemas que levassem a pensar em como melhor utilizá-lo, em como melhor fazer uso dos recursos que ele apresentava, ou em como melhor distribuir espacialmente os resultados da economia. As dificuldades de transportes e a simplicidade da produção serviam como uma proteção para os produtos de mercado local, então predominando expressivamente, em número e em volume de comercialização, sobre os produtos hoje conhecidos como de mercado nacional e internacional. Ocorria, então, mais "atrito" no fluxo de bens e serviços, o que levava a uma tendência de maior dispersão relativa da atividade econômica e a uma bem menor mobilidade de pessoas e bens. O interesse nacional era praticamente a única preocupação e as intervenções espaciais realizadas pelo setor público destinavam-se ao mínimo de infraestrutura sócio-econômica e ao atendimento de problemas específicos e internos à área, como os casos brasileiros da borracha e da seca do Nordeste.

As primeiras considerações da dimensão espacial da economia foram de natureza teórica e fora do âmbito de governos, voltadas para a localização de atividades privadas, inicialmente agrícola e em seguida industriais. Se bem que não houvesse preocupação específica com o espaço, havia o mínimo de infraestrutura social e econômica localizada, compatível com a época, e ocorriam problemas específicos localizados que passaram a chamar a atenção da, então, fraca atividade governamental. Essa fase dos problemas específicos caracterizou a primeira intervenção governamental no Nordeste, após a seca de 1877/9, com obras, inicialmente de açudagem, e da Amazônia em 1912, com a crise da borracha.

## SÉCULO XX - INÍCIO DO INTERVENCIONISMO - IDÉIAS INICIAIS DO PLANEJAMENTO

No início deste século, a economia aparece dominada pela teoria do equilíbrio, onde eram deixadas em aberto questões como a teoria do capital e o problema do desenvolvimento, além de apresentar uma irreal hipótese concorrencial, da mesma forma que alguns problemas emergentes ainda não alcançavam densidade para preocupar os economistas da época. Prevalencia a idéia do liberalismo, com a mínima intervenção governamental. Neste aspecto era marcante a advertência de Spencer (1884): "A função do liberalismo no passado foi estabelecer um limite aos poderes dos reis. A função do verdadeiro liberalismo no futuro será estabelecer um limite aos poderes dos Parlamentos". As reformas fundamentais no pensamento surgiram como consequência das guerras, crises e depressões, com peças da engrenagem que começavam a falhar na propalada resolução pela livre atuação das forças de mercado. A aceitação das idéias clássicas de determinação de preços no mercado, os equilíbrios e o liberalismo eram importantes para defender a iniciativa privada contra o Estado, e paradoxalmente, em fase posterior, para preservar o poder na união Estado/Grande Empresa Moderna, sobre os trabalhadores. É importante observar o interesse dos países, grupos de países, estados e outras unidades espaciais pela livre iniciativa ou pela proteção tarifária e intervenção governamental, segundo as suas posições de vantagens ou desvantagens nas diversas fases, em relação aos demais membros do seu conjunto, com os quais interagem e interinfluenciam.

A partir de bases iniciadas no século XV, o processo de incorporação de conceitos, medições, indicadores, técnicas e bases teóricas explicativas, levou à consolidação da idéia de planejamento. Partindo de incursões isoladas presas às idéias ainda utópicas, considera-se como primeira abordagem ao problema a de Saint-Simon, quando, entre 1814 e 1825, desenvolveu uma

teoria baseada na seleção de uma elite responsável pelo controle racional da sociedade, onde um gigantesco plano unificado coordenaria as atividades. O planejamento começa a lançar raízes com a previsão de Marx e de Engels de uma gestão planejada para o processo produtivo. Alguns pesquisadores citam, ainda, raízes das idéias em Friedrich List com as origens do nacionalismo (1841), ou em estratégias de guerra precursoras do planejamento (Clausewitz - 1832).

A partir das idéias geradas pelos "experts" do Ministério da Defesa alemão, durante a Primeira Guerra Mundial, o assunto retornou em 1920, com as críticas de Von Mises, baseadas na mais eficiente utilização dos recursos escassos para obtenção de certos fins, que, como finalidade principal da economia, em qualquer contexto institucional, esbarrava na necessidade de os recursos assumirem preços num mercado livre, inexistente na economia planejada. Ao lado das condições inerentes às atividades econômicas e suas conseqüências nos grupos sociais e nos grupos de países e unidades espaciais nos países, os dois marcos decisivos para o início concreto do planejamento governamental foram a Revolução Comunista de 1917 e a crise de 1929, que levaram ao fenômeno mundial de maior presença do Estado na economia.

Ao mesmo tempo que aumentava a necessidade de serviços básicos, principalmente para viabilizar a crescente concentração urbana e a expansão da fronteira agrícola, ampliavam-se as decisões implementadas através de meios públicos. Inicialmente de essencial coletivo, após a crise de 1929, o setor público passa a ocupar espaços que caberiam normalmente à iniciativa privada. O crescimento do setor público devia-se, inclusive, à complexidade do fornecimento dos serviços essenciais e da vida coletiva concentrada, que aumentava a importância de variáveis, antes dispensadas de importância, como a segurança, a educação, a saúde e os transportes modernos. Karl Deutsch chama a atenção para a evolução dos gastos do setor público (excluindo previdência

social e empresas públicas) em termos de percentagem do PNB, que dos 8%, na época da Revolução Francesa, passa a 20% na década de 20, para mais de 40%, na França, em 1960. Baseado em estudos da Universidade de Harvard, Deutsch situa a média mundial em torno de 8% na entrada do século, para 18% na década de 20 e para 40% no princípio dos anos 60. Observa-se que, da grande variabilidade entre países até 1930, os anos após a guerra mostram um comportamento uniforme para os países do centro (Reino Unido, França, Alemanha e Japão), salvo para os Estados Unidos, apenas um pouco abaixo da média e excluindo o mundo comunista, onde a participação era bem mais expressiva.

Com as inovações ocorrendo de forma cada vez mais veloz (detectada na primeira incursão na teoria do desenvolvimento económico, realizada por Schumpeter, em 1912); complexidade cada vez maior do sistema económico, com conseqüências na atuação e conduta dos seus participantes; crescente sofisticação das empresas industriais, transformadas em organizações de grande porte, que passam a disputar parcelas de poder com o Estado e tendo papel dominante, concentrador e com crescente participação na produção global dos países (para Galbraith a teoria clássica das empresas só sobreviverá num setor mais reduzido da economia, o de todas pequenas empresas); espírito de imitação, insatisfação com soluções internas - inclusive em produção e transmissões mais rápidas de crises e efeitos desfavoráveis do que de sucessos e efeitos favoráveis para os países ou unidades espaciais periféricas; aumento no desejo de poder, de dominação e de ter dependentes, aguçado pelo progresso nas comunicações e na veiculação de notícias e fatos de outros lugares; entre outras constatações de mudanças representativas, em que as mais recentes parecem ser na direção das transformações que fatalmente decorrerão do progresso na engenharia genética e na sociedade informática, ocorreram questionamentos dos resultados para as diferentes parcelas das populações dos diversos países. Sobre pouca margem para previsões, predições, direcionamentos, intervenções, políticas e medidas que sejam inquestionáveis.

Daí o outro fenômeno mundial de mudanças frequentes nos diversos processos e instrumentos da ação dos Estados.

Os problemas da certeza ou incerteza com que são oferecidos os empregos e o poder de compra deles resultante; as preocupantes e crescentes diferenças de nível de vida entre países, regiões e chegando até bairros de cidades; a concorrência e as considerações de mercado que não são comprovadas no mundo real; os poderes das grandes empresas e grupos sobre os trabalhadores, seus salários, preços de fornecedores e consumidores e, através da publicidade, sobre as reações do mercado de consumo (sempre foi mais fácil colocar a culpa no mercado), são questões de importância variada segundo países e locais, mas que se agravam em países da periferia e que são dependentes de pressões externas ao seu poder de decisão.

#### INTERVENÇÕES ESPACIAIS DE PROBLEMAS ISOLADOS - ASPECTOS NO BRASIL ATÉ A DÉCADA DE 50.

No aspecto das intervenções do poder central sobre as unidades espaciais neste século, elas decorreram do grande aumento dos produtos de mercado nacional e internacional, mais tendentes a localizarem-se nos centros dinâmicos, em relação aos bens de mercado local e regional, de maior benefício para o que se convencionou chamar de periferia. Essa concentração também foi decorrente do expressivo progresso dos transportes e comunicações, que reduziram significativamente os atritos nos fluxos de bens, serviços e informações e aumentaram a mobilidade de pessoas, fatores e produtos. Por outro lado, a sofisticação das empresas determinou a detecção da importância para as economias de escala e economias de aglomeração, que contribuíram para adensamentos de produção em detrimento da dispersão da atividade econômica. A liberação de mão-de-obra pelas inovações na tecnologia da agricultura, o aumento das amenidades urbanas e

as crescentes participações das cidades na produção e distribuição, levaram a um fato dos mais marcantes do século, a grande concentração urbana, com cidades apresentando populações muitas vezes acima de sua capacidade em atendimento a serviços essenciais, foram fatores determinantes do grande aumento do nervosismo e da violência, mas que por motivos políticos não são suficientemente considerados, recebendo apenas medidas paliativas que preponderam sobre as soluções de fato necessárias. Ao lado do fenômeno de concentração, a crescente dependência da periferia em relação ao centro (fenômeno de âmbito espacial que se estende aos países e grupos de países) e os problemas geopolíticos de ocupação de espaços, para evitar justificativas de intervenção, baseadas em aspectos escondidos sob a égide de interesse mundial, levaram ao questionamento e reivindicações da distribuição dos resultados do desenvolvimento de forma mais equânime sobre áreas e populações. A moda da importância do PIB e da distribuição de renda levaram ao eterno problema do crescimento desigual, sob o qual se escondem pedidos e interesses de toda natureza. Hoje esses indicadores já vêm sendo questionados para medições do que realmente interessa a um país e dos seus habitantes.

Nesse contexto, na primeira metade do século XX, dois tópicos foram cobertos no aspecto espacial, inicialmente por engenheiros. O primeiro referente à localização de atividades e o segundo, às considerações paralelas de natureza urbana (pelos problemas que começaram a aparecer). Na França, Perroux começava os estudos teóricos partindo das idéias de dominação e dependência, inicialmente ligadas a atividades industriais, que resultariam na teoria dos pólos de desenvolvimento. Enquanto a intervenção espacial do governo central, no Brasil, limitava-se a investimentos na infra-estrutura sócio-econômica, com a localização se dando espontaneamente, sem maiores influências do setor público, começava a se processar uma concentração do nascente processo de industrialização no sul do país, especialmente em São Paulo. Como essa ajuda setorial precedeu a atenção a aspectos conjuntos de natureza espacial, ela localizou-

se no que passou a ser o centro dinâmico do país.

Enquanto isso, a Amazônia, após a crise da borracha em 1912, (que resultou na fracassada tentativa de um Plano de Defesa da Borracha), sofreu um estancamento do progresso, que a deixava em níveis inexpressivos de população e de atividades, pelo menos até 1965. Convém ter presente, que o Brasil, de 98% da produção mundial de borracha vegetal, em 1900, caiu para 23% em 1914 e para 1%, de 1930 a 1960. No ano de 1942, em plena tentativa de nova atenção à Amazônia, decorrente do aumento do interesse norte-americano em função da guerra mundial, foram criados os territórios do Amapá, Guaporé (Rondônia) e Rio Branco (Roraima), com resultados pouco expressivos. O mesmo se pode dizer do Centro-Oeste, então restrito a Goiás e Mato-Grosso, onde, até a primeira metade do século, apenas as regiões vizinhas ao sudeste começavam a apresentar alguma ocupação, embora muito tênue. Assim, essas regiões, cuja área conjunta de cerca de 5,5 milhões de km<sup>2</sup>, em torno de 64% do território nacional, contavam com apenas 2,7 milhões de habitantes em 1940, menos de 7% da população nacional, evoluíram para 5,5 milhões em 1960, ainda abaixo da participação de 8%, alcançando, em 1980, o total de 13,4 milhões. Já agora, com pouco mais de 11% de participação, embora mostrando ainda muitos vazios, essas regiões tiveram seu processo de ocupação acentuado, após os fenômenos Brasília, rodovias de penetração e políticas de integração nacional, recebendo reforço nos anos 80, pela extensão da fronteira econômica, principalmente com a produção de grãos no Centro-Oeste e o aproveitamento mineral na Amazônia. O Nordeste, a partir da grande seca de 1877/79, viveu 70 anos sob a concepção de engenharia, calcada na fixação de uma infra-estrutura de reservatórios de água, com o suporte adicional de vias internas de transportes e de perfuração de poços. Passou da fase dos problemas específicos à fase do assistencialismo, se ingressando na do desenvolvimentismo, em 1959. Assim, nos seus cerca de 1.550 mil km<sup>2</sup>, que representam 18,2% do território nacional, viviam, em 1940, em torno de 14,4 milhões de habitantes (35% do país), que

passaram a perto de 35 milhões em 1980 (menos de 30%). A perspectiva de mudança adveio da criação da SUDENE, em 1959, mas há muita polêmica e questionamento sobre os rumos seguidos e os resultados alcançados. Ainda pairam interrogações sobre a melhor forma de atuar, aliás característica inerente a todo planejamento regional, onde os resultados pedem persistência a longo prazo para suas primeiras manifestações.

#### O PÓS-GUERRA - ATUAÇÃO ESPACIAL EM VALES FLUVIAIS

Na década de 40, a política econômica, condicionada por fatores externos, desenvolvia um processo de substituição de importações, dentro de um elenco de medidas e esquemas em que a industrialização surgia mais como decorrência do que como objetivo perseguido. A grande concentração de atividades na região Centro-Sul do país era, mais, uma consequência de linhas de atuação nitidamente setoriais. O marco dessa fase foi o Plano SALTE (1949-53), de elaboração iniciada em 1947, que na verdade não foi cumprido, inclusive tendo diversas alterações logo no seu primeiro ano e sendo totalmente abandonado em 1952. Começava com a disparidade entre recursos programados e disponíveis, uma tônica, inclusive, de planos posteriores. Depois ocorria uma falta de integração das partes setoriais. Esse plano representou uma tentativa de coordenação dos gastos públicos, procurando eliminar entraves ao processo de industrialização. Dessa forma, o Plano continuou a priorizar o desenvolvimento da região Centro-Sul. Para as demais áreas, as medidas e obras foram ligadas à infra-estrutura, não aparecendo explícitas no plano como preocupação regional. O primeiro passo prático para o tratamento econômico do espaço foi dado com o atendimento a bacias fluviais. Convém frisar, contudo, que, inicialmente, ele tivesse caráter mais setorial do que regional; uma vez que visava, nessa primeira fase, os resultados do aproveitamento de recursos naturais, ficando os benefícios para a região e os

efeitos sobre as demais áreas relegados a um segundo plano. A essa primeira experiência, datada de 1933, com a criação do Tennessee Valley Authority - TVA, seguiu-se uma série de outros programas para bacias fluviais em diversos países do mundo, principalmente a partir da década de 40. No Brasil, imediatamente associada a vales fluviais nas regiões mais carentes, tentando repetir o sucesso do TVA, a experiência pioneira ocorreu com a criação da Comissão do Vale do São Francisco, em 1948, seguida da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia - SPVEA, em 1953. No Nordeste, apesar do cunho setorial, já havia a preocupação com a localização e o melhor aproveitamento de diversos recursos, até então sem atribuição de importância, ou mal aproveitados e até impedindo outras atividades. A criação da Cia. Hidrelétrica do São Francisco - CHESF, em 1948, determinou início de condições propícias ao desenvolvimento fora de açudes, poços e estradas. A hidrelétrica, aproveitando a cachoeira de Paulo Afonso, entrou em operação em 1955.

A Constituição de 1946, repetindo a de 1934, previa recursos para as secas, agora com nova configuração, e estendidos para a Amazônia. Assim, o seu Art. 198 estabelecia que: "Na execução do plano de defesa contra os efeitos da denominada seca do Nordeste, a União despenderá, anualmente, com as obras e os serviços de assistência econômica e social, quantia nunca inferior a 3% da sua renda tributária". Previa o socorro das populações atingidas pela calamidade e os empréstimos a agricultores e industriais estabelecidos na área. Obrigava que os Estados da área também deveriam aplicar os mesmos 3% da sua renda tributária na construção de açudes e noutros serviços assistenciais de suas populações. Já no art. 199 era estabelecido: "Na execução do plano de valorização econômica da Amazônia, a União aplicará, durante, pelo menos, vinte anos consecutivos, quantia não inferior a 3% da sua renda tributária". Na Emenda Constitucional nº 21, de 21.11.66, a aplicação foi estabelecida em caráter permanente. Ainda estava acesa a idéia das medidas, denominadas Batalha da Borracha, que, no esforço de

guerra, em 1942, resultaram do Acordo de Washington, entre Brasil e Estados Unidos, visando ao aumento de produção de borracha silvestre, para tal, prevendo assistência sanitária e de crédito para a normalização no suprimento de gêneros alimentícios às populações da região. Com o término da guerra, só ficou como marco a criação do Banco de Crédito da Borracha (Dec. Lei 4451, de 09.07.42). Mesmo com os recursos programados e com a tentativa de imitar experiências de bacias fluviais, evidentemente o tamanho da área e dos problemas, aliados à falta do conteúdo das providências, deixaram a área sem atenção direta até a criação da SPVEA e os recursos ficaram nas letras da Constituição. No Nordeste, em 1909, para dar ordem às obras de acudagem e perfuração de poços foi criada a Inspetoria de Obras Contra as Secas-IOCS, que, em 1924, transformou-se na Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas-IFOCS. Para esse órgão, a Constituição de 1934 destinava pelo menos 4% da receita tributária federal sem aplicação especial, os quais deveriam obedecer a um plano sistemático e permanente. Em 1945, com a incorporação da irrigação no estilo do TVA, o órgão passou a chamar-se Departamento Nacional de Obras Contra as Secas-DNOCs. A irrigação e o aproveitamento hidrelétrico começaram a determinar algumas mudanças na economia nordestina. Em 19.07.52, foi criado o Banco do Nordeste do Brasil-BNB, de cujo escritório de estudos técnicos, o ETENE, surgiram os estudos básicos para uma nova visão do desenvolvimento da região. Em 1958, foi criado o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste-GTDN, coordenado por Celso Furtado, de cujo estudo clássico surgiu a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste-SUDENE, em 15.12.59.

A II Guerra Mundial foi o terceiro marco importante do processo de planejamento no século XX. Com o seu término, a necessidade de reconstrução dos países envolvidos determinou novos rumos para o planejamento. Os resultados do Plano Marshall (1947/52) de reconstrução da Europa, na base do planejamento, foram fundamentais. A influência de Keynes foi decisiva nessa

fase, quando houve forte apoio de macroeconomia. Tendo como ponto de partida o Primeiro Plano Francês (1946/50, posteriormente estendido até 53), - o Plano Monnet, foram lançadas as bases de um planejamento de cunho capitalista, numa linha classificada como indicativa. A riqueza de técnicas e modelos numéricos, incorporando contas nacionais, previsões e projeções, relações interindustriais, caracterizou o primeiro plano global da economia, como sendo o III Plano Francês (1958/61). O primeiro foi básico para o Programa de Metas (1957/60) dirigido por Lucas Lopes e Roberto Campos, no Governo Juscelino Kubitschek. Este programa baseava-se na linha preconizada por Campos, denominada planejamento seccional, circunscrito a setores considerados prioritários, e destinado a transformar "pontos de estrangulamento" em "ponto de germinação", capazes de provocar um surto de investimentos colaterais. O programa foi o coroamento das tentativas de organizar a intervenção do Estado em forma de plano, sendo, assim, considerado o marco inicial do planejamento nacional, por direcionar o desenvolvimento segundo linhas de ação claramente definidas, que o Governo procurou seguir. Esse conjunto de metas era revisado e testado no primeiro sistema de controle de plano. Voltava-se basicamente, para a industrialização, não explicitando, logo não se preocupando imediatamente, com as partes sociais e regionais. O aspecto regional, embora importante com a decisão de mudar a capital, sua implantação e o pioneirismo de ligar pelo interior as regiões brasileiras, não apareceu explícito no Plano, salvo pela localização dos programas e projetos em infra-estrutura econômica e social.

Para o planejamento brasileiro foram marcantes a criação da CEPAL, em 1948, e do BNDE, em 20.06.52. Este Banco surgiu para administrar os recursos financeiros gerados pela instituição do Fundo de Reaparelhamento Econômico e constituídos de recursos externos, do EXIMBANK e do BIRD, e internos, decorrentes de empréstimo compulsório (lei 1474, de 26.11.51). Cabia ao Banco a elaboração e o acompanhamento do Programa de

Reaparelhamento Econômico, explicitados em publicações anuais. Os estudos e linhas de pensamento apropriados ao Brasil eram realizados pelo grupo misto CEPAL-BNDE, de grande influência na formação dos grandes economistas da chamada linha Cepalina.

## "DESENVOLVIMENTISMO" E "PLANEJAMENTISMO" - PLANEJAMENTO GLOBAL E AMBICIOSO

Principalmente a partir da década de 40, mas com auge nos anos 50, proliferaram os estudos de bases teóricas para o desenvolvimento econômico e foram realçadas as importâncias dos projetos e dos planos, estes primeiramente parciais. Considera-se o período 1956/60 como o auge do "desenvolvimentismo", o que determinaria para o período 1961/66, o "auge do planejamentismo". Como Roberto Campos classificou, "a ciência econômica é peculiarmente vulnerável à moda", e no "desenvolvimentismo" ela proliferou. Partindo da classificação dos países em grupos, era exposta a idéia de viabilidade do desenvolvimento, mesmo sem levar em conta a natureza, tamanho, dotação de recursos, condições físicas e demais condicionantes, hoje bastante considerados, como decorrência dos fracassos que ocorreram a partir da simples generalização. Essas linhas marcaram os planos brasileiros a partir das décadas de 60 e 70, destacando-se: crescimento auto-sustentado (Rostow), desenvolvimento por linhas não balanceadas entre capital social básico-SDC e atividades diretamente produtivas-DPA (Hirschman), pólos de desenvolvimento (Perroux), regiões homogêneas, polarizadas e programas (Perroux-Boudeville), grande impulso (Rosenstein-Rodan), vantagens comparativas (Chenery), centro-periferia (Prebisch), efeitos positivos e negativos, para frente e para trás, entre vários outros (Mynt, Myrdall, Hirschman, principalmente), relação capital-produto (Harrod-Domar), entre outras, que também se caracterizavam por visões parciais, embora, às vezes, com pretensões globais.

Seguindo a tendência mundial, a indicação das Nações Unidas, os estudos da CEPAL, principalmente na fase de 1954 a 1963, a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento-BIRD, em 1961, e do Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico e Social-ILPES, em 1962, e a instituição pelo Presidente Kennedy, em 1961, das bases da Aliança para o Progresso, mecanismo de colaboração financeira, sujeito à apresentação de planos globais e, tendo como marco fundamental a conferência de Punta del Este, em abril de 1961, a América Latina entrava na fase do planejamento global. Dotado de grande sofisticação, apreciável apoio numérico, preocupação com interrelações, e, apesar de pretensamente indicativo, apresentando forte presença governamental em metas idealizadas, estratégias preconizadas, enfim um aparato que exigia grandes investimentos em infra-estrutura social e econômica, instrumentos de estímulo e apoio de diversas naturezas, que, no dizer de Martin Landau, era "assemelhado a uma teoria, antes que a uma hipótese", impondo assim uma adesão geral ao plano para alcançar os resultados desejados.

No Brasil, apoiado nos estudos da Comissão Nacional de Planejamento-COPLAN, criada em 1961, surgiu o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social-1963/65, cujas bases foram lançadas em meados de 1962, e viabilizado pela criação de um Ministério Extraordinário do Planejamento (Dec. 1.422, de 27.09.62), cujo titular foi Celso Furtado, egresso da SUDENE. Nele, as desigualdades regionais resultariam da causa primária, diversidade de recursos naturais, mas, fundamentalmente, eram devidas a um complexo de causas históricas, entre as quais, as mais recentes seriam benefícios de subsídios a importações e os empréstimos do BNDE para regiões com saldo importador, como o centro-sul, em detrimento do Nordeste. Pelo plano, caberia à política de desenvolvimento regional, principalmente, através de medidas fiscais, evitar os efeitos negativos da concentração dos investimentos. As três diretrizes preconizadas: intensificação dos pré-investimentos relacionados com o levantamento e a

avaliação dos recursos naturais; intensificação dos pré-investimentos ligados ao aperfeiçoamento do fator humano; e continuação da política de estímulo aos investimentos privados em benefício de áreas onde é maior o excedente de mão-de-obra são nitidamente destinadas ao Nordeste, embora de modo superficial, suponha implicitamente a possibilidade para as outras regiões. Não empregou os termos em moda no planejamento e ignorou as teorias de desenvolvimento regional que já existiam, apoiando-se, quase que totalmente, na experiência italiana de sua parte meridional, o "Mezzogiorno", dando uma visão tipicamente no estilo do próprio Ministro. O plano foi logo abandonado, devido a problemas internos e externos do país, que acabaram levando à deposição do Presidente João Goulart. Mesmo com vida efêmera, não resistindo nem meio ano, é importante como documento, em que as linhas preconizadas foram de grande importância para o início do processo de planejamento no Brasil. Além disso, mesmo distorcido para o Nordeste, apresenta, pela primeira vez uma visão global do planejamento regional.

#### PLANOS DAS SUPERINTENDÊNCIAS REGIONAIS - ÓRGÃO REGIONAIS

As superintendências regionais tentavam vida autônoma, inclusive porque nenhuma legislação obrigava a coordenação com planos nacionais. A era da SUDENE decorria durante a fase do "planejamentismo", de apogeu na década de 60. O órgão procurou implementar os planos diretores: I - cobrindo o período 1961/63; II - de 1963 a 1965; III - 1966/68; e IV - 1969/73. O III e o IV já procuravam, pela própria fase, se enquadrar no globalismo e sofisticação. Quando deveria realizar o V Plano, começou a obrigatoriedade de submetê-lo ao órgão central do sistema e, então, passando a se enquadrar no planejamento nacional, como um documento deste, após devidamente compatibilizado pelo Ministério do Planejamento, já então Secretaria de Planejamento da Presidência da República. O artigo 34 da lei do primeiro,

reformulado pelo artigo 18 da lei do II Plano Diretor, constituiu-se no chamado mecanismo 34/18, que introduziu incentivos fiscais e financeiros à iniciativa privada, a partir de 1963. Inicialmente este incentivo destinava-se à industrialização, mas depois foi estendido para a agricultura. Era a dedução da metade do imposto de renda devido pelas empresas, para projetos, próprios ou de terceiros, aprovados pela SUDENE. Quando desenvolvido autonomamente dos planos nacionais, sua implementação esbarrava na resistência de órgãos em se submeter à coordenação da SUDENE. Assim, em boa fase, a atuação federal se deu através do Governo Federal diretamente, por seus Ministérios, cabendo à SUDENE uma importância maior na aprovação de projetos e nos estudos e acompanhamentos de diversas naturezas.

O projeto da SUDENE, com implicação no Plano Trienal, apoiava-se na experiência italiana da "Cassa per il Mezzogiorno", datada de 1950. Esse novo tipo de planejamento regional fora de bacias fluviais, e voltado para o desenvolvimento de áreas especiais, baseava-se no que se chamou de "dualismo econômico" (depois Norte-Sul), constatação do atraso de algumas regiões em relação a outras, que se beneficiavam do desenvolvimento global do país, determinante sempre de concentração, em níveis não desejáveis, das atividades econômicas do país. Apoiava-se na concessão de incentivos fiscais para compensar os benefícios anteriores, que levaram à concentração e às consequentes desvantagens locais. As agências de desenvolvimento para tal fim criadas, tinham como principais tarefas: pesquisa de possibilidade de recursos, estudos de oportunidades industriais, promoção do desenvolvimento e medidas para a superação das desvantagens observadas.

Na Amazônia, a criação da SPVEA, em 06.01.53, que foi o primeiro órgão de planejamento regional do Brasil, definiu a chamada Amazônia Legal, ampliação da região Norte sobre o Centro-Oeste, para fins de planejamento e, depois, de incentivos,

contando com cerca de 5,5 milhões de km<sup>2</sup>, aproximadamente 65% do território nacional, depois de assumir sua dimensão atual. Em 1957, o Banco de Crédito da Borracha foi transformado no Banco de Crédito da Amazônia-BCA. Para dar ordem à aplicação dos fundos criados pela Constituição de 1946, a SPVEA deveria ter um plano, definido como um sistema de medidas, serviços, empreendimentos e obras. Novamente a barreira institucional de aceitação de planos originados nas regiões foi fundamental para o fracasso, aliada à falta de estudos básicos, tamanho e heterogeneidade da área, que na realidade não se enquadrava nem no conceito de região homogênea, nem no de polarizada. Embora de mais fraco caráter técnico, produziu os estudos iniciais de conhecimento da Amazônia.

É interessante observar que a experiência de bacias fluviais também chegou a ser tentada por grupos de estados brasileiros. Assim, R.G. do Sul, Paraná, São Paulo, Minas Gerais, e M. Grosso, após reuniões, a partir de setembro de 1951, criaram pela Lei 2.017, de 23.12.52, a Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai-CIBPU para análise, estudo e planejamento referentes aos problemas econômicos comuns relativos à bacia hidrográfica Paraná-Uruguai. Delfim Netto iniciou sua vida pública como Diretor de Planejamento Econômico e Social da CIBPU, cuja área abrangia 1,7 milhão de km<sup>2</sup>, cerca de 39% da superfície brasileira. Em junho de 1962, por convênio dos Estados de Goiás, M.Grosso, Pará, Maranhão e D.Federal, foi criada a Comissão Interestadual dos Vales do Araguaia-Tocantins- CIVAT, abrangendo cerca de 750 mil km<sup>2</sup>, "com a finalidade de promover estudos e pesquisas que conduzam a projetos específicos e integrados de aproveitamento dos múltiplos recursos de solo e água do Complexo Araguaia-Tocantins".

Mais tarde, incluindo a bacia do Paraguai-Cuiabá, o Governo Federal transformou a CIVAT em Fundação Interestadual para o Desenvolvimento dos Vales do Tocantins-Araguaia e Paraguai-Cuiabá FIRTOP, pelo Dec. Lei 179 de 1966, para "realizar

pesquisas, estudos ou análises, promover elaboração de projetos e estimular a iniciativa privada", com atividades orientadas por um plano diretor trienal, compatibilizado com o da SUDAM e o da Fundação Brasil Central. EM 28.11.56, pela Lei 2976, foi criada a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Região Fronteira Sudoeste do País-SPVERSP, com a finalidade de promover "a elevação do padrão de vida das populações da região e integrá-la na economia nacional", com a atuação federal voltando-se para a fronteira internacional da área dinâmica do país (na verdade compensação pela SPVEA da Amazônia).

Entre as medidas do Governo Castelo Branco, a chamada "Operação Amazônia", constituindo grupo de trabalho, em 15.07.65, para rever a atuação federal na Amazônia, procedeu a revisão institucional na área, criando, pela Lei 5.173, de 27.10.66, a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia-SUDAM, substituindo a SPVEA; a Lei 5.122, de 28.09.66, transformando o BCA em Banco da Amazônia S.A.-BASA; criando o Fundo para Investimentos Privados no Desenvolvimento da Amazônia-FIDAM, que regulava a extensão dos incentivos até então restritos ao Nordeste (dados pela Lei 4.216, de 06.05.63); e reestruturando a Política Econômica da Borracha. Essas medidas estavam na lei que dispunha sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia. Marco importante anterior, para a Amazônia, foi a realização da rodovia Belém/Brasília, implantada precariamente em 1960, cujos resultados no processo de ocupação levaram à adoção de rodovias de penetração na Amazônia e no Centro-Oeste. Aliás, pelo Dec. 43.710, de 15.05.58, foi criada a Comissão Executiva de Rodovia Belém-Brasília - RODOBRAS, incorporada na estrutura da SPVEA. Apesar de ser realizado com grandes aparatos técnicos, típicos da fase, o I Plano de Desenvolvimento Quinquenal 1967/71, teve o mesmo destino do Plano Decenal, da mesma época no Governo Federal, o abandono com a mudança do governo. Aliás a necessidade de introduzir imagem própria do governante novo, marcou o abandono de planos de gestões anteriores, impedindo resultados de mais longo prazo, característicos e exigência dos planos de

Desenvolvimento Regional. Os efeitos preconizados na teoria, embora não possam ser considerados como não condizentes com a realidade, assim vistos por serem encarados como restrições ao crescimento, decorrentes de condições sociais e geopolíticas, exigem certas hipóteses onde se insere o longo tempo para resultados viáveis de serem constatados. Esse prazo é bem maior na região de fronteira econômica. Preocupado com o isolamento da parte ocidental da Amazônia, a primeira iniciativa concretizada pelo Governo Federal foi a criação da Superintendência da Zona Franca de Manaus-SUFRAMA (Dec. Lei 288 de 28.02.67).

#### INÍCIO DO PLANEJAMENTO EFETIVO NO BRASIL - O IPEA - PLANEJAMENTO REGIONAL GLOBAL

Com a revolução de abril de 64, a primeira tarefa foi a realização de reformas radicais, com vistas à restauração da situação econômica e social, cujos indicadores apresentavam níveis preocupantes em diversas áreas, e ao retorno da credibilidade externa para viabilizar o necessário aporte de capitais. Paralelamente, pela primeira vez, procurou lançar as bases para um planejamento de longo prazo. O Dec. 53.914, de 11.05.64, definia as atribuições do Ministro de Estado Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica (cargo restabelecido com novo nome pelo Dec. 53.890, de 20.04.64). Não observando as condições oportunas para um plano global de desenvolvimento, o Governo optou inicialmente por um programa de ação de emergência. O Programa de Ação Econômica do Governo 1964/66 (PAEG) foi completado, em sua primeira versão, antes do início do EPEA. Nele trabalharam fundamentalmente Simonsen/Velloso/Paulo Lyra/Eduardo Gomes e José Athayde, com a colaboração dos grupos setoriais do Ministério do Planejamento, sendo oficialmente tornado público em setembro de 1964. -

Com a função de opinar sobre o Programa e a sua execução, estabelecendo ligações entre os diversos setores sociais, econômicos e políticos do país, foi criado, pelo Dec. 55.722, de 02.02.65, o Conselho Consultivo do Planejamento-CONSPLAN, iniciativa pioneira com representantes: 4 das classes trabalhadores, 4 das classes produtoras, 1 da imprensa e órgãos de divulgação pública, 1 do Conselho Nacional de Economia, 4 dos técnicos e professores universitários (entre eles o futuro Ministro Delfim Netto), e finalmente, 3 representantes de companhias ou organizações estaduais ou regionais de planejamento.

Para efeito de coordenação dos planos setoriais e para fins de planejamento de nível agregado, o Ministério do Planejamento organizou as suas atividades de tal forma que as de curto prazo eram atendidas pelos grupos setoriais de trabalho do Ministério, e as de médio e longo prazos caberiam ao EPEA. Resultante de acordo de colaboração internacional, através da AID, o Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada-EPEA, uma das unidades técnicas do Gabinete do Ministro, foi criado pela Portaria nº 81, de 10.09.64. Suas atribuições iniciais eram: (a) realizar estudos econômicos especializados; (b) coordenar as missões internacionais de cooperação técnica; (c) colaborar com os demais setores técnicos do Ministério; (d) manter intercâmbio e colaboração com outras entidades, públicas ou privadas, que se dediquem a estudos e pesquisas de natureza econômica; (e) promover a articulação de medidas visando a estruturação de programas complementares do PAEG. O EPEA quando de sua criação tinha João Paulo dos Reis Velloso como Coordenador Técnico. Em 02.01.65, Velloso acumulou a direção ocupando o cargo de Secretário-Geral do órgão.

Considera-se o documento inicial básico do planejamento de longo prazo (o outro pioneiro era de Benjamin Higgins) o "Bases para um Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico" de Simonsen. Os dois primeiros "experts" internacionais a

colaborarem com o EPEA foram Rosenstein-Rodan, autor de trabalhos pioneiros sobre o papel da industrialização no desenvolvimento, e Benjamin Higgins, autor de livro volumoso, e então tradicional, sobre desenvolvimento econômico. Até o ano de 1966, foram 15 os "experts" internacionais que trabalharam em períodos diferentes.

Destacaram-se, ao lado dos dois pioneiros, Howard Ellis e Albert Fishlow, chefes de missão do convênio com a Universidade de Berkeley.

Em 20.12.65, foram criados Grupos de Coordenação para colaboração e crítica em todos os estágios de planejamento, envolvendo dezenas de entidades, setores e representantes. Os estágios de elaboração desse mais sofisticado plano brasileiro eram: 1) Levantamentos Estatísticos Básicos; 2) Estudos de Diagnósticos; 3) Elaboração do Modelo Global; 4) Preparação dos Planos Parciais (setoriais, sociais e regionais); 5) Revisão e Integração dos Planos Parciais e Apresentação do Plano do Setor Público; e 6) Definição das Políticas e Modificações Institucionais Necessárias. Esse plano se tornou o mais rico acervo de estudos e informações para decisões, pela primeira vez procurando enquadrar os planos setoriais numa moldura mais ampla de políticas monetárias, fiscais e cambiais.

No aspecto do Planejamento Regional começaram a ser incorporados os resultados dos estudos dessa área que já eram moda em outros países, há alguns anos. O PAEG toca em aspectos da causação cumulativa de Myrdall. Encara o desenvolvimento regional como restrição ao problema de maximização da taxa de crescimento econômico a curto prazo, que motivos sociais e políticos obrigam a considerar. Sonhava com o crescimento das regiões periféricas em ritmo sempre maior do que o do centro dinâmico do país. Para pequenos números e períodos curtos pode ser verdade, mas o fato é que a concentração é sempre tendência do capitalismo, onde a eficiência é importante. Preconizava a integração dos planos regionais com o nacional, para tal fim criando o Ministério Extraordinário para a Coordenação de Organismos Regionais-MECOR.

Ocorre que as Superintendências primavam por valores significativamente superiores aos viáveis e aí a substituição era inevitável. Só em 1974, isso foi efetivamente levado em conta para articulação e integração efetiva das Superintendências nos Planos Nacionais. Assim, O PAEG apresenta a inevitável atuação de outros órgãos federais, como principal intervenção nas regiões. Distinguia assim, implicitamente, o desenvolvimento regional partindo da região, daquele originado pelo interesse setorial, em que a localização é inerente ao fato de que o mesmo requer, obviamente, muito mais destaque ao segundo enfoque.

Abordando, pela primeira vez todas as regiões, toca no programa da SPVEA, quando os estudos da transformação em SUDAM e reforma da atuação federal na área estavam em curso. No Centro-Oeste toca no CIVAT, dos vales do Araguaia e Tocantins, e na Fundação Brasil-Central, os dois órgãos pioneiros dessa área. Para o Sudeste-Sul aborda a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Região Fronteira Sudoeste do País - SPVERSP e os programas de acordos com o Uruguai, o da Lagoa Mirim e o da Baixada Sul-Rio Grandense. A colocação, em homenagem ao MECOR, a quem Castelo atribuía importância pelas ligações com o General Cordeiro de Farias, foi abandonada no Plano Decenal, inclusive não tendo havido nada além da abordagem, pois providências de alterações estavam em curso. Assim, apoiado nas experiências da SUDAM e SUDENE, logo depois, a Lei 5.365, de 01.12.67, criou a Superintendência de Desenvolvimento da Região Centro-Oeste-SUDECO, substituindo os outros órgãos federais da Região. O Dec-Lei 301, de 28.02.67, transforma a SPVERSP em Superintendência de Desenvolvimento da Fronteira Sudoeste-SUDESUL. Logo em seguida, pela Lei 5.365, de 01.12.67, foi estendida sua área de ação aos três Estados sulinos integralmente, passando a denominação para Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul-SUDESUL. Pelo Dec-Lei 292, de 28.02.67, a Comissão do Vale do São Francisco foi substituída pela Superintendência do Vale do São Francisco-SUVALE (Lei 16.07.74, a SUVALE foi substituída pela Cia. de Desenvolvimento

do Vale do São Francisco-CODEVASF, pela Lei 6088).

Embora, por decisão, os investimentos tenham que ter sido primeiro setorializados para depois regionalizá-los, obviamente deve-se creditar essa medida à dificuldade de considerar os recursos requeridos pelo aspecto regional, isoladamente. Também há o lado dos roteiros sugeridos pela CEPAL e por países de áreas relativamente pequenas, que minimizam o aspecto espacial, muito importante em países de dimensões continentais e com trechos bem diversificados (Tinbergen chamou a atenção para essa necessidade). A discussão e o tratamento preconizado, nesse aspecto, baseou-se no tripé: polarização (de Perroux e Boudoville), com seus efeitos positivos e negativos e suas regiões homogêneas, polarizadas e problemas ou programas, alternativas de crescimento desequilibrado, via investimentos em infra-estrutura social básica para atrair atividades diretamente produtivas, como exemplo nas rodovias de penetração (de Hirschman) e problemas do dualismo econômico das relações Norte-Sul à la "Mezzogiorno" italiano, com os incentivos fiscais lá introduzidos. No Plano Decenal foi realizada a primeira tentativa para encontrar alternativa para o planejamento regional, com estudos de "experts" postos em discussão. Os trabalhos de polarização e os conceitos de regiões homogêneas, polarizadas e programas, e, principalmente, os conceitos de pólos de desenvolvimento e de efeitos de diversos tipos, de natureza positivo-negativa, entre espaços, predominaram, a partir de então, por alguns anos, nessa área.

Embora o Plano Decenal tenha descido a diagnósticos regionais e estaduais, no momento da consideração do apoio teórico e das discussões, optou-se pela atenção especial apenas para as duas regiões consideradas como problemas, exatamente as áreas da SUDAM (Amazônia Legal) e da SUDENE, seguindo a diretriz de que essas é que mereciam atenção especial de caráter regional, constituindo-se em regiões-problemas.

O Plano Decenal, com seus mais de 30 volumes de diagnósticos, 7 tomos com 28 volumes de documentos de trabalho e com diversos estudos especiais, tendo como objetivo estabelecer as principais diretrizes da política de desenvolvimento do Governo, para o período de 1967 a 1976, dentro da desejada continuidade revolucionária, foi publicado em março de 1967. Contudo, logo após a posse do novo governo, em 15.03.67, foi abandonado. A ânsia de resultados imediatos e de imprimir cunho pessoal ao governo, e, então, ao plano, caracterizaram todas as mudanças ocorridas na direção do País. Inclusive, também, quanto aos maus olhos como é considerado o longo prazo. As necessidades de estradas, portos e hidrelétricas, por exemplo, quase sempre são sentidas, quando elas de fato se tornam pontos de estrangulamento e já, então, são requeridos os anos que a falta dessa consideração de longo prazo acarretou. É fácil examinar o que seriam os trânsitos do Rio de Janeiro e de São Paulo, se não fossem os metrô e a ponte Rio-Niterói, que contaram com inúmeros críticos.

O final do Governo Castelo deixou o Dec. Lei 200, de 25.02.67, que estabeleceu a reforma administrativa. Preservava o Ministério do Planejamento agora como de Coordenação Geral (não apenas econômica como antes), mas transformava o MECOR (coordenação dos organismos regionais) em Ministério do Interior, o que deixou os organismos regionais fora do planejamento, ao contrário do que era preconizado, trazendo as naturais disputas de execução e coordenação. O Dec. Lei 200 também transformou o EPEA em Instituto de Pesquisa Econômico-Social Aplicada/IPEA, com a finalidade de elaborar estudos, pesquisas e análises. Logo em seguida, pelo Dec. 61.054, de 24.07.67, ficou estabelecida a denominação Fundação Instituto de ~~Pesquisa~~ Econômico Social Aplicada/IPEA, onde aparecem explícitas as suas funções de integrar os planos setoriais e regionais e de elaborar os planos globais.

O segundo governo revolucionário mudou a tônica do planejamento, optando pelo crescimento desejável de qualquer jeito, abandonando as previsões mais sombrias. Reconhecendo capacidade ociosa, desejava aproveitá-la. Atacou a inflação, considerando-a diagnosticada como inflação de custos, antes do que de demanda. Essencialmente, em lugar de preocupação imediata com a inflação, desloca a ênfase para a retomada do processo de desenvolvimento e a expansão do emprego, perdendo o medo de estimular a demanda. Em 14.07.67, o Presidente aprova as Diretrizes de Governo e as bases do Programa Estratégico de Desenvolvimento-PED, a vigorar no período 1968-70. O Dec. 61.590 criava dez grupos de trabalho, junto ao Ministério do Planejamento, destinados a elaborar, de forma quantificada e a nível de projetos principais, os programas relativos às 9 áreas estratégicas e ao desenvolvimento regional. Na parte regional procurava criar, em cada região-problema do País, as bases para um processo de desenvolvimento auto-sustentável. Tratava-se de implantar nessas áreas, as condições básicas para que dispusessem de uma infra-estrutura econômica adequada às suas necessidades crescentes, e também para que os setores produtivos fossem dinamizados. Acreditava na possibilidade de criar nas regiões, condições para desenvolver um processo autônomo de desenvolvimento. Baseava a exclusividade nas regiões de efetivo problema no fato de que os efeitos oriundos de regiões mais dinâmicas beneficiaram as demais áreas, através do alargamento natural das fronteiras econômicas dos centros polarizadores. Pensava em absorção dos impulsos dinâmicos e dos efeitos descentralizadores do crescimento econômico geral, para propulsionarem, a prazo médio, o processo local de desenvolvimento satisfatório, como justificativa para as demais macrorregiões, em suas zonas mais atrasadas. Apoiava-se na concentração em pólos geográficos, tudo dentro das linhas dos estudos de polarização, seus efeitos e crescimento via impulso da infra-estrutura econômica e social para atrair as atividades diretamente produtivas, nas linhas de Ferroux, Boudeville, Myrdall e Hirschman, fundamentalmente. Na área do desenvolvimento

urbano, além de tentar unificar o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo-SERPHAU e o Serviço Nacional de Assistência aos Municípios-SENAM, num Instituto Nacional de Desenvolvimento Urbano e Local-INDUL, que não chegou a se concretizar, atribui uma grande ênfase aos diversos aspectos desse processo, então em seu apogeu, inclusive introduzindo as áreas metropolitanas.

## O AUGO DO PLANEJAMENTO NO BRASIL - MILAGRE BRASILEIRO E MULTIPLICAÇÃO DE PROJETOS

Com a morte do presidente Costa e Silva, permaneceu em vigor o programa e seus mecanismos, na verdade os seus projetos. O Ato Complementar 43, de 29.01.69, estabelece a obrigação dos Planos Nacionais de Desenvolvimento-PND, deixando o primeiro ano sob a continuidade do elaborado pelo governo anterior. A posse em outubro de 1969 teve logo em evidência a preocupação do presidente Emílio Médici, com o descompasso entre a elaboração de projetos e a sua execução, além de existirem muitas críticas pedindo menos planejamento e mais execução (aí já existia a confessada decepção de Delfim Netto com o planejamento e sua maior ânsia com resultados imediatos, aliando-se a Mário Andreazza que se orgulhava de ser "tocador de obras"). Procurava fugir do plano global, buscando o que chamava de atuação revolucionária em projetos de impacto. Baseando-se exatamente em Programas de Impacto e em Fundos, o Governo Médici caracterizou-se por um planejamento do tipo flexível e pragmático, susceptível de revisão para absorção de projetos de alta repercussão e motivação política. Na verdade, distinguiram-se as atividades programadas, as que resultavam de medidas sem planejamento e que acabavam incorporadas em documentos, deixando a sensação de que houve estudos para a sua decisão e, por último, principalmente em programas regionais, ocorriam programas associados a fundos, muitos desses originários do Ministério do Planejamento.

O ano de 1970 foi um marco decisivo no processo de desenvolvimento regional. Em decorrência da seca de 1969, e tentando aliar o problema do nordeste com o da Amazônia, foi instituído pelo Dec. Lei 1.106, de 16.06.70, o Programa de Integração Nacional-PIN, procurando a visão interregional tão buscada pela teoria, mas nunca concretizada. Mesmo que na verdade, tenha sido um esforço de articulação, não pode ser dito que tenha sido alcançada essa meta de visão conjunta e sistêmica das regiões com suas interinfluências que permitissem atuação de impactos. Parece que o processo longo requerido pelos resultados espaciais dificulta os estudos no seu aspecto explicativo, para gerar os de caráter normativo. Como esses estudos só podem ser feitos em enfoques históricos e baseados nas mudanças entre dois tempos, não se pode verificar o mecanismo dinâmico que na realidade ocorre, mas não é captado.

Retirando 30% dos incentivos fiscais da SUDAM e da SUDENE, e programando a construção das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém, ao lado de um programa de colonização a elas associado, o PIN procurava um sistema de vasos comunicantes entre o Nordeste e a Amazônia, pois objetivava, também, promover a construção da infra-estrutura agrícola do Nordeste, através do Plano de Irrigação do Nordeste, destinado ao aproveitamento dos vales úmidos e à elevação da produtividade na faixa semi-árida. Nele se incluiu, ainda, a primeira fase de um programa de desenvolvimento do Vale do São Francisco. Inovava criando uma faixa de terra de até dez quilômetros, de cada lado das citadas rodovias, reservada para colonização e reforma agrária (com as famosas agrovilas e agrópoles, que para gáudio dos ecologistas, fracassaram). Ampliado em 1971 com portos e navegação fluviais, outras rodovias na Amazônia, projeto RADAM, Usina Curuá-Una (próxima a Santarém), programas de saúde e da FUNAI, o conjunto de obras não resistiria a qualquer análise de custos para a construção e, principalmente, em fase posterior, a conservação das iniciativas propostas (aliás, a ânsia de resultados omite a viabilidade da conservação e manutenção de iniciativas). Mas as

obras foram sendo tocadas em ritmo impressionante. Sai, pela primeira vez efetiva, das áreas-problema do Nordeste e Amazônia, quando contempla e inicia o Programa Noroeste de Minas Gerais, o atendimento ao Espírito Santo, pelo GERES, e o Programa Norte Fluminense. Em incoerência com o plano formulado dois anos antes, fala no apoio a áreas cujo ritmo de crescimento foi entorpecido pelo processo de industrialização do Centro-Sul, ou cujos setores dinâmicos experimentaram recente debilitamento. Ao lado da SUDAM e da SUDENE, o país já contava, a partir de 1967, com superintendências para o Centro-Oeste, a SUDECO (que englobou o FIRTOP e a Fundação Brasil-Central), e para o Sul, a SUDESUL (englobando os programas da fronteira com o Uruguai e a SPVERSP da faixa de fronteiras, ampliando a área de atuação a toda extensão territorial dos estados sulinos). Só faltava um órgão de coordenação regional para a região Sudeste que, apesar de tentativas de órgãos para o rio Paraíba, na moda dos vales fluviais, acabou com uma secretaria de dimensões bem mais modestas, a SERSE. Deve ser enfatizado que já se tinha idéia do potencial da Serra do Carajás, então em projeto de viabilidade econômica, causando decisões de internalização de efeitos.

O I Plano Nacional de Desenvolvimento 1972-74, configura uma extensão do documento de Metas e Bases. Aumentando os projetos dessa fase de euforia, que se chamou de "milagre brasileiro", estavam o ingresso na área nuclear com a construção da Primeira Central Nuclear, a implantação de centros de tecnologia em diversos setores (incentivando, ainda, a carreira de pesquisador), a criação do MOBRAL, o Programa de Expansão da Siderurgia, o Programa Petroquímico, a Implantação dos Corredores de Transportes, o Programa de Construção Naval, o Programa Básico de Energia Elétrica, o Programa de Comunicações e o Programa de Mineração. Além desses iam surgindo outros, rapidamente incorporados pelos relatórios de acompanhamentos do plano, como o Programa de Centrais de Abastecimento, Apoio à Pequena e Média Empresa (CEBRAE-72), Grupo Executivo de Eletrificação Rural, Grupo Executivo de Irrigação para o Desenvolvimento Agrícola-

GEIDA, Produção de Sementes Melhoradas, entre diversos outros.

Num sonho de forte impacto geopolítico, que certamente, ao lado da explícita preocupação com a seca, integrando problemas e soluções do Norte e do Nordeste, estava o implícito conhecimento do potencial mineral já mostrando seus grandes números na Amazônia, o Governo Médici deu prioridade absoluta ao que chamou de Integração Nacional. Ao lado do PIN, já no documento de Metas e Bases, o II PND incorpora o Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agropecuária do Norte e do Nordeste-PROTERRA, criado pelo Decreto-Lei 1.179, de 6.7.71, elevando para 50% a participação dos incentivos para os programas. O que passou a se chamar Política de Integração Nacional tinha como objetivo "incorporar vastas áreas e populações marginalizadas no processo de desenvolvimento e integrar as estratégias de desenvolvimento do Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Centro-Sul, objetivando reduzir os desequilíbrios regionais e, através da criação de novos pólos, descentralizar o desenvolvimento". Apoiava-se, além do PIN e do PROTERRA, no PRODOESTE e PROVALE.

Esses Programas Especiais, criados em 1972, alteraram a forma de atuação do Governo Federal, inclusive querendo alcançar um cunho interregional. O Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste - PRODOESTE era voltado inteiramente para "rodovias, silos e armazéns e obras de saneamento geral, retificação de cursos de água e recuperação de terras". O Programa Especial para o Vale do São Francisco-PROVALE, por seu lado, além dos tradicionais projetos do Vale, enfatizava a "ocupação dos vazios econômicos existentes na região", com o "apoio a diversos programas de colonização, irrigação e desenvolvimento agrícola". Ao lado desses programas especiais, multiplicaram-se os fundos de diversas naturezas. Para o desenvolvimento regional, entre vários outros, destacou-se o Fundo de Desenvolvimento de Programas Integrados-FDPI, criado pelo Decreto 72.062 de 6.4.73, destinando recursos para 8 projetos no Programa de Áreas

Integradas do Nordeste, 6 em Distritos Industriais e outros projetos integrados do Nordeste, 6 em projetos integrados da Amazonia - e Centro-Oeste e 7 em Distritos Industriais, Desenvolvimento de Vales e outros projetos integrados das demais regiões. No conjunto, o Governo Médici constituiu um elenco de programas e fundos até hoje de difícil avaliação. Ainda, no campo espacial foi criada a Secretaria de Articulação com os Estados e Municípios-SAREM, em 1972. Essa nova divisão surgiu do I Encontro de Secretarias de Planejamento, organizado pelo IPLAN, que em seguida elaborou um trabalho, em 28 volumes, sobre Aspectos do Planejamento e Orçamento dos Estados, detectando a inviabilidade de os estados engajarem-se no esforço espacial do Governo Federal. Sem dúvida, esse período foi marcado por uma série de realizações em setores como energia, transportes, comunicações e áreas de indústrias básicas, sendo boa parte de empresas estatais.

#### REORIENTAÇÃO DO PLANEJAMENTO - SEPLAN

A fase final do Governo Médici já foi marcada pelo início de eventos de impacto mundial. Ocorreram três fatos marcantes na reorientação do crescimento brasileiro, fazendo decair as suas taxas até os níveis críticos da década de 80. Primeiramente foi a crise do petróleo de 1973/74. Depois, a segunda crise do petróleo ocorrida em 1979/80, junto com a revolução do Irã. Em terceiro lugar a crise das taxas de juros com a mudança da política monetária americana em 1979, por Paul Volker. Esses fatos principais desencadearam a crise latino-americana dos anos 80, com as dificuldades de continuação do financiamento do desenvolvimento e seus impactos na impossibilidade de realização de obras do mesmo vulto que marcou seu apogeu no governo Médici.

No pronunciamento do Presidente Geisel, em sua primeira reunião ministerial, no dia 19.03.74, já havia o reconhecimento das dificuldades que seriam encontradas com os problemas da grave crise da energia mundial, da instabilidade do sistema monetário internacional e da elevação preocupante da inflação brasileira e mundial. Assim, tornava-se difícil, face às incertezas e à crise de confiança na estabilidade do futuro, manter a parte quantitativa do planejamento. Como Velloso acentuava, "O planejador deve ser, principalmente, um estrategista, e não um formulador de projeções, com pretensão a futurologia". Apesar de prudente, deixaria o setor privado sem qualquer balizamento, optando-se por "indicadores de crescimento econômico e social", apenas a título ilustrativo, em lugar das metas estratégicas setoriais do I PND. O ponto essencial do II PND foi adaptar a economia brasileira às novas condições da situação mundial, conseqüentes à crise, procurando preservar o crescimento nacional. Tornou-se um plano sem metas quantitativas globais, com os indicadores sujeitos à atualizações ao longo dos anos. Essas dificuldades do planejamento brasileiro prolongam-se até os dias atuais, criando uma falsa imagem de inutilidade e ignorando-se o papel de seleção de alternativas, de fundamental importância, enquanto não volta a preocupação com o médio e longo prazos e a sua ordenação em função das disponibilidades de recursos.

Com o Governo Geisel, pela Lei 6.036, de 01.05.74, o Ministério do Planejamento passou a Secretaria de Planejamento da Presidência da República-SEPLAN/PR. Quanto ao desenvolvimento regional, ocorreu apreciável mudança no novo governo. A política de incentivos fiscais sofreu sensível modificação em 1975, com o início das operações do Fundo de Investimentos do Nordeste-FINOR e do Fundo de Investimentos da Amazônia-FINAM, criados no ano anterior e pressupondo uma melhor disciplina na seleção e resultados dos projetos escolhidos. A Estratégia de Integração Nacional utiliza o enfoque de áreas integradas para permitir ação concentrada do Governo e do setor privado, tirando vantagens de

economias de escala, economias externas e economias de aglomeração. Para isso foi realizada em blocos integrados de investimentos em pólos, distritos agroindustriais e outras formas de integração. Dentro da linha orçamentária de fundos, então multiplicados em dezenas, seriam utilizados os recursos do PIN e do PROTERRA, então já sem características de programas, constituindo-se em meras fontes de recursos.

Os programas deixaram de ter como área de atuação a região e passaram a se concentrar em trechos selecionados e em problemas específicos da região. Foi a fase dos Pólos de Geisel, substituindo os Programas de Médici e as Superintendências dos dois primeiros governos revolucionários. Assim, o Dec. 74.607, de 25.09.74, cria o Programa de Desenvolvimento de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia-POLAMAZÔNIA; O Dec. 74.794, de 30.10.74, cria o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste-POLONORDESTE; o Dec. 75.320, de 29.01.75, cria o Programa de Desenvolvimento dos Cerrados-POLOCENTRO. Esse último programa foi um dos responsáveis pelas mudanças ocorridas na agricultura do Centro-Oeste, sendo de responsabilidade direta do IPEA. Ao lado desses três programas principais, o desenvolvimento regional ganhou uma série de outros nessas três regiões, consideradas estratégicas para a integração: o Programa Especial de Desenvolvimento do Pantanal, o Programa Especial da Região da Grande Dourados, o Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília, o Programa de Desenvolvimento Agroindustrial do Nordeste, a Transformação e o Fortalecimento da Economia da Zona Semi-Árida - PROJETO SERTANEJO, o Programa do Trópico Úmido, o Programa do Trópico Semi-Árido, além de diversos outros projetos especiais no sul e sudeste do país. Para a Amazônia, a fase de obras dos projetos minerais teve como marco decisivo a atuação nessa área, com a concentração de recursos e esforços no fundamental Complexo Mínero-Metalúrgico da Amazônia Oriental, compreendendo o esquema integrado mina-ferrovia-porto Carajás-Itaqui, o conjunto bauxita-alumínio do Trombetas e Barcarena (Albrás-Alunorte) e o aproveitamento inicial do

potencial hidrelétrico do rio Tocantins, em Tucuruí.

## O DECLÍNIO E TENTATIVA DE ABANDONO DO PLANEJAMENTO

Apesar do esforço em criar condições para sobrepujar a fase de crise, não se pode dizer que todos os projetos e programas foram bem sucedidos, alguns ficando em bases bem modestas em relação ao que se propunha. No dizer de Antonio de Barros Castro (1988), "ao término do II PND a ação do estado e do planejamento, em particular, caem num verdadeiro vazio, numa crise de identidade total". O término do Governo Geisel, concentrado em projetos de grande importância, mas com encolhimento em diversas pretensões, mostrava a necessidade de repensar o planejamento, evoluindo para ocupar espaços vazios dessa área, para o pré-traçar e pré-organizar o futuro, segundo diversas alternativas, viabilizando uma rota através da indução e coordenação de decisões de longo alcance. A avaliação efetiva dos programas de governo nas diversas áreas, permitiria um elenco de prioridades, independentes do prestígio do Ministro ou da área, que viabilizariam uma ação mais coordenada de governo. Há que se acentuar que, sem o planejamento, o desenvolvimento se torna uma sucessão de estrangulamentos.

O planejamento, tomando novos rumos, tem que aceitar os modestos recursos e os limitados horizontes numéricos, pelo menos na instabilidade do interrelacionamento de variáveis chaves no processo de decisão. Ele tem que ser repensado, reinventado e redescoberto, como propõem alguns dos grandes nomes da fase áurea do desenvolvimentismo, como Friedman, Perroux e Hirschman em seus escritos, quando já com idades acima dos 70 anos, colocavam em dúvida algumas das afirmações que entusiasmadamente preconizavam anteriormente. Isso para não falar do apelo ao repensar da ciência econômica, onde se engajam nomes como Joan Robinson e Galbraith, que observaram a diferença marcante entre países e

épocas dos fenômenos considerados para a teoria econômica e, conseqüentemente, de sua adaptabilidade irrestrita ter que ser reexaminada.

No princípio do Governo Figueiredo, em março de 1979, foi tentado um Ministério da época do milagre, só que em novas áreas: Andrezza-Interior, Delfim-Agricultura, Golbery-Casa Civil, Beltrão-Desburocratização, Rischbieter-Fazenda e Simonsen-Planejamento. Eram nomes que transmitiam imagem de confiança. Simonsen, passando da Fazenda para o Planejamento, imaginava dar coerência e disciplina com a austeridade exigida pelas circunstâncias. Contudo, essa linha de apertos não agradou ao Presidente, que não prestigiou Simonsen e deixou-o só alguns meses, preferindo trocar por Delfim. Com a nomeação de seu aliado Galvêas, na Fazenda, passou a haver uma ligação Fazenda-Planejamento, já então caminhando para um conjunto quase único. Do planejamento realista tentado, os governantes sentiram a necessidade política dos desvios que diminuiriam a credibilidade no planejamento. A associação planejamento-promessa, erradamente feita, fugia do planejamento olhado como processo e como orientador de rumos, ainda que não otimistas.

O III PND, aprovado em 20.05.80, é um documento meramente qualitativo, onde os objetivos e diretrizes são evidentes e comuns. Não há números nem metas prefixadas. Reconhece que a limitação principal ao crescimento é o desequilíbrio no Balanço de Pagamentos, agravado pela tendência de vultosas importações de petróleo. É claro e coerente nos setores prioritários: agricultura e abastecimento, energia e social. Aí destaca-se a importância atribuída ao Programa Nacional do Alcool, estímulo aos projetos de pesquisa e exploração de petróleo, inauguração de Tucuruí e Itaipu (em 1984) e a criação do FINSOCIAL, com a transformação do BNDE para BNDES (1982). Não pode ser negada, contudo, a geração de vultosos superávits comerciais que marcaram os poucos resultados positivos, aliás, ainda reflexos de administrações anteriores.

A rigor, não houve implementação do III PND, atendendo-se a uma imposição legal de realização do documento. Contudo, ele foi logo relegado ao esquecimento, pela própria natureza do grupo, avesso a uma atuação planejada, acompanhada e avaliada, sujeita aos mecanismos traçados nos moldes dos primeiros passos do planejamento nacional. A SEPLAN inchou, mas não como órgão de planejamento e sim coordenador das ações imediatas do governo. Assim, foram criados ou transferidos para a SEPLAN: Conselho Interministerial de Preços, Secretaria Especial de Assuntos Econômicos, Secretaria Especial de Abastecimento e Preços, Secretaria de Controle de Empresas Estatais, Superintendência Nacional de Abastecimento, Secretaria Central de Controle Interno (órgão central dos sistemas de administração financeira, contabilidade e auditoria), Secretaria de Controle Interno (antiga Inspeção Geral de Finanças), Comissão de Coordenação de Controle Interno-INTERCON e Conselho Interministerial do Programa Grande Carajás. Tudo dentro do pensamento exposto pelo Ministro "como processo dinâmico - e sem perder de vista a perspectiva de longo prazo - deve o planejamento, sobretudo em face da dinâmica dos dias atuais, levar em conta as contingências de curto prazo". A Secretaria-Geral, que antes contava com a Secretaria de Planejamento-SEPLAN, Secretaria de Orçamento de Finanças-SOF, Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa-SEMOR, Secretaria de Articulação com Estados e Municípios-SAREM e Secretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional-SUBIN, com a mudança, passa a ter Secretaria-Geral Adjunta I, para assessorar nos assuntos relacionados com o Conselho de Desenvolvimento Econômico-CDE e Conselho Monetário Nacional-CMN, e Secretaria-Geral Adjunta II para apoiar na coordenação e controle dos órgãos e entidades vinculadas à SEPLAN. Ficaram ligados diretamente ao Ministro o CIP, a SEAP, a SEAE, a SUNAB, a SECIN e a Secretaria de Controle Interno do Ministério, a INTERCON, e o Conselho do PGC. Para compreender o tamanho da máquina acrescenta-se: IBGE, IPEA, CNPq, FINEP e BNDES.

Foi uma sucessão de medidas imediatistas e de improvisos que marcaram o governo e a área da direção econômica, sempre com justificativas como "o Pacto Social não funcionou porque só existem pequenas lideranças em alguns setores e não há quem possa representar verdadeiramente os grupos que apresentam importância nesse processo"; "a ida ao FMI foi adiada por 8 ou 9 meses para que o governo pudesse ter maioria na eleição"; problemas do setor siderúrgico e hidrelétrico foram atribuídos aos "projetos mal dimensionados ou implementados em horas erradas", etc. Com as mudanças fundamentadas no aumento da inviabilidade financeira do Estado, a direção do Sistema de Planejamento deixou de ser de planejamento, passando a confundir-se com a Fazenda, deixou de ser de coordenação, quando passa a ter o controle e a administração do país. Dessa forma, não cuidou de estudar a revisão da concepção de planejamento, de seus modos de atuação, e de sua articulação com todos os segmentos da sociedade, através de debates e discussões de problemas e soluções. É importante salientar que os primeiros seis anos da revolução marcaram o período de participações e discussões de medidas e decisões na área do planejamento, procurando envolver os segmentos da sociedade e, pelo menos, articular os membros do governo interessados em problemas afins.

A questão regional ficou relegada ao FINSOCIAL, porque planejamento, medidas e acompanhamento de problema, só tiveram consideração especial quando relacionadas à região mineral de Carajás e à área de influência da BR-364. Inclusive a criação e administração de um Programa, com áreas de interseção com as superintendências existentes, ficaram adstritas à área do planejamento (e não ao MINTER), com decisões diretas e até mesmo conflitantes com os interesses de cunho regional. Os recursos do PIN e do PROTERRA sofreram esvaziamento, ficando a pequena parcela restante para o atendimento de medidas isoladas, de interesses não muito claros nas áreas Norte e Nordeste. Era o retorno à fase assistencial do Nordeste e à mínima atenção à Amazônia como um conjunto.

Considerando os projetos em andamento, principalmente na área mineral, e o potencial da região aliado aos problemas sociais que, em função dele, poderiam surgir, foi criado pelo Decreto-Lei 1.813, de 24.11.80, o Programa Grande Carajás-PGC, com ampla participação de todas as esferas do Governo Federal, cobrindo uma área de 895 mil km<sup>2</sup>. Procurava, inicialmente, uma atuação coordenada com núcleos urbanos, distritos industriais e investimentos afins integrados, passando, posteriormente, a desempenhar papel semelhante ao de uma superintendência para a área. O segundo programa de implicação regional do Governo Figueiredo foi o Programa Integrado de Desenvolvimento do Nordeste do Brasil-POLONORDESTE, criado pelo Decreto 86.029, de 27.5.81, que contava com recursos externos, do Banco Mundial. Compreendendo a área de influência da rodovia Cuiabá-Porto Velho procura integrar populações rurais, com preocupação principal nos aspectos ecológicos e de proteção às comunidades indígenas.

O projeto Nordeste consubstanciava esforço de revisão e redefinição da política de desenvolvimento da região. Pretendia materializar o conjunto da ação concertada a ser posta em prática no Nordeste, precedida de amplo diagnóstico global e setorial. Contudo, na realidade, resumiu-se à avaliação de alguns instrumentos da política compensatória, os chamados programas especiais. Avaliados em 1983, tais programas (POLONORDESTE, PROCANOR das Zonas Canavieiras, Projeto Sertanejo, Projeto de Recursos Hídricos e o Programa de Agroindústria do Nordeste) foram encerrados. Esse esforço de consolidação, cujo resultado foi chamado Projeto Nordeste, na prática acabou restrito ao Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural-PAPP. É interessante notar a contradição, pois intencionava-se redefinir a ação global e multi-setorial de governo, mas na realidade, por motivos não inteiramente explicados, essa ação foi esmaecida, reduzida a um instrumento de duvidosa eficácia, conseqüência de seu diminuto poder transformador da realidade, que se constituía no objeto de sua atuação. A década de 80 caracterizou para o desenvolvimento

regional o início de uma fase inteiramente social de doações e atenções isoladas.

Por mais que se atribua importância a faixas sociais e por menos recursos que sejam disponíveis, há que ser estudada uma base econômica segura. O termo auto-sustentado está fora de moda, para o desenvolvimento, por não ter consistência prática extensiva a todos os espaços. A região entre a Amazônia e o Nordeste, com sua grande riqueza mineral e a conseqüente atração de migrantes, oferece oportunidade ideal para o retorno à visão conjunta do econômico-setorial-nacional com o social, sendo o aspecto regional a parte importante da interseção de ambos. É preocupante geopoliticamente, a desatenção à Amazônia baseada em pressões externas, com visões irreais de ecologia, que mereceriam consideração dos benefícios e malefícios nesse trecho Xingu-Tocantins, de grande potencial (afinal o Brasil ainda teria milhões de km<sup>2</sup> de florestas tropicais adormecidas em berço esplêndido). Aliás, o meio ambiente, a ecologia e o índio passaram a ter crescente importância em decisões, até superior ao que, por fatores apenas internos, mereceriam.

O governo da Nova República foi o que apresentou maior número de alterações em medidas, linhas de atuação, equipes e instituições, inclusive dentro de seu próprio período. Com as necessidades e problemas prementes pedindo uma grande dose de poder de decisão e severidade, a abertura política, procurando atender a gregos e a troianos, acabou como uma sucessão de governos num só, podendo ser separados em três grandes fases. A parte inicial, com grande dose de otimismo pela sensação de liberdade avultada pelos meios de comunicação e pronunciamentos políticos, que colocavam "São Tancredo" como protetor, pelo menos teve dois nomes considerados respeitáveis na área econômica, Francisco Dornelles na Fazenda e João Sayad no Planejamento. Contudo, a confusão gerada por Delfim determinou antagonismos que a nova administração procurava reverter, acirrando posições de primazia entre fazenda e planejamento. No discurso de posse de

Sayad é colocada explicitamente a necessidade de restabelecer uma orientação de médio e longo prazos materializada em políticas de desenvolvimento agrícola, industrial e tecnológico. O país não pode viver da mão para a boca, ainda que se perceba a falta de planejamento apenas uma geração depois. Não podemos governar para o momento, nem para esta geração, mas para a Nação. O Planejamento deve ser, portanto, uma postura permanente e uma tarefa não apenas desta Secretaria, mas do Governo, do Congresso, e de toda a sociedade. Contudo, a esperança de reverter essa atividade para seu devido lugar, principalmente quando começavam a falhar previsões e deterioravam-se importantes obras de infraestrutura, por exemplo, ou quando eram aumentados os preços dos combustíveis a níveis que começavam a inviabilizar trechos do território, ou ainda, quando as cidades receptoras de mão-de-obra tinham os seus custos extremamente elevados os quais acabariam recaindo sobre moradores anteriores, por falta de estudos que considerassem todos os aspectos inter e intra-espaciais em conjunto com o país, esvaía-se logo nos primeiros momentos. Há uma sucessão de documentos iniciados com o "Diretrizes Gerais de Política Econômica" (de 08.05.85). A Lei 7.486, de 06.06.86 aprova o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, abrangendo o período 1986/89. Em seguida, como o Presidente não ficou conformado com o teor genérico, passando a cobrar um Plano de Metas, foi ele elaborado, mas não chegou a ser divulgado, permanecendo no âmbito do Governo, com a imprensa divulgando alguns trechos. É facilmente verificável a total incoerência com a possibilidade de recursos dessa pretendida "visão Juscelinista".

Estão no Plano de Metas, entre muitas outras, as seguintes pretensões: 1) Implantar a ferrovia Norte-Sul, entre Açailândia, no Maranhão, e Goiânia; 2) Recuperação de 20 mil Km de rodovias; 3) Alcance, ainda em 1987, da capacidade plena do Projeto Ferro Carajás, com cerca de 35 milhões de toneladas/ano; 4) No âmbito da ALBRAS, multiplicar por 2,5 a produção de alumínio de 1987; 5) Alcance da produção de 71,6 milhões de

toneladas de grãos em 1989 (essa meta foi alcançada, devido a diversos fatores favoráveis, mas não ao longo da ferrovia como pretendia, ou na sua área de influência); 6) Aumento de 27% na capacidade atual de armazenagem; 7) Irrigação de 1,3 milhões de hectares até 1989, com especial concentração no Nordeste (onde atingiria 1 milhão de hectares); 8) Realização da Reforma Agrária com assentamento de 1,4 milhão de famílias; 9) Suplementação alimentar para beneficiar 15,9 milhões de gestantes, nutrízes e crianças; 10) Programa Nacional de Alimentação Escolar para 34,1 milhões de crianças em 1989; 11) Promoção do Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes com 1 litro de leite por dia para 10 milhões de crianças, até 6 anos, 1989; 12) Construção de 1,7 milhão de casas populares; 13) Realização de 4 milhões de ligações para abastecimento de água e de 3,9 milhões ligações para esgotamentos sanitários; 14) Distribuição, em 1989, de medicamentos, gratuitamente, a cerca de 45 milhões de pessoas atendidas pela rede pública de serviços de saúde; 15) Garantia de cursos gratuito e de boa qualidade para todas as crianças brasileiras de 7 a 14 anos, aumentando as vagas para 29,1 milhões, em 1989. Considerando que esses 15 itens são um subconjunto do substancial programa, é fácil ver que não poderá ter partido de economistas uma tal proposta, pela mirabolante verba necessária, completamente impossível de ser obtida, na fase pela qual o país passava. Se constituía no típico Plano de Político, onde só pode haver má fé ao verificar a impossibilidade, pois não é crível que um governante não saiba das dificuldades ao seu redor. Dai o novo tipo de planos: "o plano para ganhar eleições". O conflito Fazenda-Planejamento acabou custando a cabeça dos dois ministros, sendo primeiro o da Fazenda. Como dizia Sayad (apesar do discurso de posse) ele se sentia Ministro, mas não se apegou à SEPLAN, aos planos e aos órgãos dele dependentes. Com disputa de figuras que estavam no auge da discussão sobre inflação, Sayad ganhou o primeiro "round", por Dornelles não ser partidário de linhas heterodoxas. Só que com a mudança, Funaro (assume em 27.08.85) consegue juntar a equipe dos sonhos de Sayad na Fazenda e Banco Central. Assim,

em plena época de realização do I PND-PR e do Plano de Metas, em 28.02.86, é adotado o Plano Cruzado, aparentemente pelas duas equipes Fazenda-Planejamento (Conceição e Bacha no Planejamento com Sayad, e Arida e Lara Resende na Fazenda com Funaro). Em 17.03.87, após o fracasso do Plano Cruzado, ocorre a demissão de João Sayad. Então ocorre o primeiro plano da Fazenda, com a edição, em março de 87, de "O Financiamento do Desenvolvimento Econômico no Período 1987-91", mas logo em seguida, 20.04.87, ocorre a demissão, sob pressão, de Dilson Funaro.

Com a posse de Aníbal Teixeira, em março de 87, na SEPLAN, e de Bresser Pereira, em abril de 1987, na fazenda, começa a segunda fase do Governo Sarney. Na verdade a superioridade técnica de Bresser Pereira não se comparava com as vontades de realizações marcantes que Sarney desejava, incorporadas na personalidade de Aníbal Teixeira. A administração de Aníbal no Planejamento foi marcada por três fatos principais. O primeiro foi a realização do Programa de Ação Governamental-PAG, 1987-91 que, como documento, foi o de melhor apresentação, com um belíssimo livro, pleno de ilustrações, vontades claramente inalcançáveis (se bem que bem mais modesto que o Plano de Metas, eleitoreiro). Observava-se que os números iam sendo baixados a medida que o plano ia sendo montado, sem que as metas fossem alteradas. O prazo dado para a realização e as sucessivas quedas nas limitações financeiras, que, por ordem do Ministro, incluíam grandes verbas do FND (criado pelo "cruzadinho" de Funaro) inviabilizaram o plano, antes de nascer. Apesar da boa vontade dos técnicos do IPEA em sua elaboração, havia a sensação de frustração, pelo não sentimento de vontade séria de ser levado à frente, e pela total incapacidade de parar a queda contínua dos valores inicialmente estabelecidos, ocorrendo um fechamento a toque de caixa.

Era, de novo, a vontade de Sarney em ter um programa, talvez mesmo sabendo que não iria realizar, no velho estilo da fase áurea do planejamento. A realidade financeira, contudo,

deixava o plano sem qualquer relevância e completamente defasado, quando houve a sua publicação pomposa, em agosto de 87. A apresentação do Presidente comove, pela sua demonstração de fé nos dois planos, que se juntavam. Sim, porque ao lado desse terceiro plano da SEPLAN, a Fazenda, em julho de 87, lança o seu segundo plano, "Plano de Controle Macroeconômico", preparado isoladamente pela equipe de Bresser Pereira, um documento com diagnóstico da crise, objetivos, metas e estratégias, incluindo um cenário macroeconômico, os ajustamentos internos e externos necessários e um modelo macroeconômico de simulação. No conjunto, dois belos documentos, inclusive na redação, mas os dois, juntamente com os anteriores, iriam constituir o acervo de cinco planos para o arquivo do Governo Sarney, o que teve mais planos e o menos planejado.

Na administração de Aníbal ocorreram, ainda, o dinamismo imprimido à SAREM para a liberação de recursos, com grande procura da SEPLAN para a obtenção de verbas, e o apoio do Ministro ao desejo de Sarney em justificar economicamente a ferrovia Norte-Sul. Esse sonho foi consubstanciado no Programa Brasil-Central, lançado com a presença de governadores, muita vontade de realização nas áreas que poderiam justificar economicamente a ferrovia, mas que a falta de recursos faria morrer no terceiro período do Governo Sarney, também de forma melancólica.

No período 1985-87, a programação especial desenvolvida pelo Governo Federal no Centro-Oeste (POLONOROESTE, PERGEB, PROMAT, PROSUL, INFRA-ESTRUTURA DE RONDÔNIA, e POLAMAZÔNIA) caracterizava-se pelas dificuldades administrativas relacionadas com os baixos níveis de recursos orçamentários destacados, os quais eram bastante inferiores aos de anos anteriores, cerca de 10% dos valores reais vigentes nas programações de 1979/80. O Governo Figueiredo não se envolveu na inovação da atuação regional e na criação de programas especiais especificamente regionais, caracterizando-se pela diminuição da importância

atribuída ao problema, paralela à atribuída ao planejamento de médio e longo prazos. O governo Sarney viu sepultar toda a experiência de planejamento regional acumulada, ficando ou na intenção da área de influência da ferrovia dos seus sonhos, ou na dedicação a problemas nitidamente assistenciais, deixando de lado o desenvolvimento das regiões intra ou interregionalmente consideradas.

Assim, na Amazônia, com a morte do POLAMAZÔNIA, não havia, por ocasião do Programa de Ação Governamental-PAG (talvez não chamado plano, por vergonha do próprio documento), uma iniciativa da SUDAM para a área, o que levou os técnicos do IPEA a destacarem recursos sob o nome Programa de Desenvolvimento da Amazônia, os quais acabaram tendo seus parcos valores enterrados na destinação do Programa Brasil-Central. Evidentemente prosseguia o Programa Grande Carajás, que se apoiava na importância setorial de realizações da Cia. Vale do Rio Doce, no complexo mina-ferrovia-porto, nos programas da Albrás e da Alunorte, em Barcarena, e no da Alumar, em São Luiz. Afora isso, foi criado, em 19.6.85, o Projeto Calha Norte, de ordem estratégica, para marcar a presença brasileira na fronteira. Na Amazônia, desenvolver-se-iam, ainda, as iniciativas isoladas e de impacto local, dos Programas Desenvolvimento Rural Integrado do Amazonas e do Acre, criados em 1980, com apoio externo. Da mesma forma, no Centro-Oeste, prosseguia o POLONOROESTE, em Rondônia e Mato-Grosso, também com participação externa.

Nesse Governo, no Nordeste, emergiu como principal iniciativa o Programa de Irrigação do Nordeste-PROINE. Especialmente para este chegou a ser criado um Ministério, agora extinto, tendo suas responsabilidades transferidas para o Ministério da Agricultura. Afora a continuação do assistencialismo, mais da ótica social, os projetos regionais, em que acabaram se transformando os programas de todos os tipos já contados pela região, acabaram reduzidos a dois que não merecem comentários: o Programa de Apoio à Organização de Pequenos

Produtores (SÃO VICENTE) e o Projeto Padre Cícero. Essa atuação configurou o simples retorno à fase assistencial do Nordeste, abandonando a prática desenvolvimentista do planejamento para a área, que vinha desde 1959.

A terceira fase do Governo Sarney pode ser caracterizada como de ajuste a uma triste realidade. Com dois ministros eminentemente técnicos, sem grandes ambições políticas ou a estrelatos, tanto que chegou a ter sua política batizada de "feijão com arroz", houve perfeita integração entre a Fazenda e o Planejamento, cabendo mais a esse uma tarefa orçamentária de fechamento de torneiras para as grandes promessas irrealistas aventadas pela administração anterior. Contudo, embora não concertada em documento, ainda ocorreu um pequeno esforço de arrefecer a inflação, com o já vilipendiado nome de plano, o "Plano Verão", de janeiro de 1989. Na parte do planejamento, ao lado da administração dos poucos recursos, tentava ser revista a idéia de planejamento e estudavam-se perspectivas para a próxima década nos diversos setores do IPLAN, ao lado dos trabalhos continuados do INPES, inclusive com um grupo de conjuntura e com publicações de resultados de alto nível para a economia nacional.

Antes que tenha sido dado por morto o planejamento regional, há que se recordar o desdobramento da ação regional em duas grandes vertentes. Na primeira, de natureza explícita, está todo o elenco de programas especiais e de instrumentos de política fiscal e creditícia, inclusive os incentivos, ao lado de fundos de diversos tipos que tiveram o seu auge, na década de 70. Infelizmente o Brasil não conta com estudos sobre os efeitos de políticas de âmbito nacional (alfandegária, portuária, industrial, agrícola, tributária, cambial, etc) sobre as regiões, exatamente por carecer de bases para consideração de efeitos interregionais, ou de impactos espaciais. Essas políticas, programas e recursos, mais de caráter compensatório, em decorrência da concentração da atividade econômica no Centro-Sul do país, compreende os grandes ou pequenos programas da caráter

econômico, como o POLONORDESTE já extinto, ações sobre áreas específicas como a SUFRAMA e o Programa Grande Carajás, e, mais recentemente, os Fundos Constitucionais de Investimentos do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. A ação regional implícita, surge da localização obrigatória das ações e atividades, sejam públicas ou privadas, que, assim, apresentam efeitos espaciais, inclusive em áreas e pequenos númos onde é mais provável a transmissão em cadeia de resultados desfavoráveis. Afora essas duas vertentes, ainda precisam ser considerados os de uma região em outra, por decorrência de uso de infra-estrutura econômica e social comum e de ação empresarial do estado no âmbito de mais de uma região, entre outras. A esperança é que, contornados os problemas imediatos, de inegável importância prioritária, ressurgam as intervenções do Governo em direcionamentos para setores e regiões onde sua presença se torne fundamental.