

PLANEJAMENTO NO NORDESTE

José de Jesus Moraes Rego
Agrônomo

O planejamento da região Nordeste do Brasil inclui-se dentro da preocupação de planejamento espacial, vendo-se, neste, uma escolha de área, estado, município, ou região multinacional — delimitada que interesse a mais de um país — e também o sentido globalizante que tem. No caso do Nordeste, historicamente, há experiências que se não globais em sentido da dimensão espacial do território escolhido para o planejar do desenvolvimento, destacaram aspectos e áreas importantes do ponto de vista desenvolvimentista.

A irrigação poderia ser um exemplo, graças à Caixa Especial de obras de Irrigação, de 1919, com a experiência de vinculação de receitas para um objetivo programático definido. Claro que dentro do contexto de um planejamento nacional ainda empírico. Portanto um destaque rápido como este e sua caracterização dentro de um todo envolvido pelo empirismo, serve para termos consciência do pedaço de tempo que foi moldando e aprimorando atos isolados para um planejamento mais sistemático e mais condizente com estudos da realidade nordestina.

A advertência de que nos itens desse ensaio não teremos pretensões generalizantes — para tanto precisaríamos de muito espaço — é pela certeza do enfoque que nos propomos, onde haverá destaques para avaliação estrutural em planejamento feito e sendo feito; e aquele sentido de planejamento global gerando a estrutura operacional própria para sua efetivação.

O comportamento, no tempo, do planejamento regional brasileiro se insere em época mais ou menos ajustada ao planejamento nacional, naquele aspecto de transição do planejamento empírico para o planejamento científico, onde encontramos respaldo na própria Constituição Brasileira de 1946.

1. Antecedentes

Fácil é a identificação de conotações regionais no planejamento nacional. Sente-se quer em fase de listagem de atividades a cargo do governo federal, quer em planos incorporados a um planejamento mais racional, embora com farta improvisação. Assim é que mesmo antes do Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, de 1939, com duração de cinco anos, encontramos, no Plano Bicalho, de 1881, com ênfase em vias de transportes, a marca de delimitações espaciais, voltadas para interligações de regiões brasileiras.

Noutro ângulo, talvez, todavia com preocupação regionalmente caracterizada como região semi-árida, o governo federal criaria, em 1909, a Inspeção Federal de Obras Contra as Secas. Se a criação desse órgão pode ser considerada um marco no atacar de um problema nordestino, que sempre fora preocupação do poder central desde o Império, com o Plano Especial e o que lhe seguiu — Plano de Obras e Equipamentos (POE), 1944-48, este paralisado em 1946 pelo Governo Dutra — ampliavam-se as obras do governo federal, através do Ministério de Viação e Obras Públicas.

O planejamento regional nordestino seria beneficiado em nova perspectiva, com a criação da Comissão do Vale do São Francisco, em 1948. Logo de início, este órgão preocupou-se com aspectos emergenciais do Vale, definindo, depois, seu Plano Quinquenal de 1951/55, seguindo-se outros. Entretanto, o organismo sofreu duas transformações, sendo que a última, e bem recente, faz concentração de áreas onde atuar, notadamente em irrigação, a empresa pública CODEVASF (Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco). Obedecendo a linhas diretrizes traçadas anteriormente pelo Ministério do Interior e SUDENE, incorpora a SUVALE e procura ajustar suas atividades dentro do II Plano Nacional de Desenvolvimento-1975/79.

Jorge Gustavo da Costa caracteriza o planejamento regional distinguindo três fases. "Para efeito de estudo, é possível distinguir três fases no ciclo do planejamento regional brasileiro, iniciado em 1948. A primeira, a que designamos *fase introdutória*, rica para o planejamento de áreas-pro-

blema e de conceituação de valorização regional. Nesta fase, que abrange a década inicial do ciclo, foram concebidos e lançados os Planos do Vale do São Francisco e da Amazônia e foi vislumbrado o plano da Fronteira Sudoeste do País. A segunda, em que se projeta a experiência da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), é a *fase desenvolvimentista*. Um aspecto importante desta fase foi a tomada de consciência de que o desenvolvimento regional não constitui apenas resposta ao requisito de ajuda às áreas problemas, mas imposição básica para o próprio desenvolvimento equilibrado do país. A terceira fase compreende o período contemporâneo e deverá ser a *fase da integração*. Essa integração se assentará na articulação dos diversos órgãos de planejamento regional, bem como no entrosamento destes com os órgãos federais, estaduais e municipais atuantes em cada jurisdição. A designação do Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais representou passo importante no sentido dessa integração".¹ Posteriormente este Ministério transformou-se no Ministério do Interior, tendo o Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais durado de 17 de julho de 1964 (Decreto no. 54.026) a 25 de fevereiro de 1967 (Artigo 199 do Decreto-Lei 200).

Sem dúvida a integração desses organismos de desenvolvimento regional justificaram a criação de um Ministério, todavia para um estruturado sistema nacional de planejamento, tem-se que melhor distinguir as finalidades de alguns desses organismos e suas respectivas vinculações ministeriais e ajustá-los melhor dentro da concepção setorial e das atribuições ministeriais fixadas pelo Decreto-Lei 200. Teríamos, assim, melhor racionalização e aprimoramento — e este deve ser uma constante — do planejamento institucionalizado no País.

Algumas experiências do planejamento espacial situam-se com características de experiências isoladas e atravessam etapas diversas, na própria região, que se ajustam às etapas do plano nacional. Todavia, ao identificarmos certas preocupações de planos globais em regiões brasileiras contemporâneas no tempo, a tipo de planejamento menos científico e mais empírico, ou mesmo esporádico, não podemos deixar de registrar um crédito para experiências da Comissão do Vale do São Francisco, do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas; este nas décadas de trinta e quarenta e ao aparecimento do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), que se preocupou, e ainda hoje se preocupa, com estudos e análises do comportamento da economia nordestina. Até mesmo aspectos mais setorializados, menos globais, mais espacialmente localizados e concentrados — dos quais poderiam ser exemplos a própria CEPLAC (Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira) e a Comissão do Vale do São Francisco — não deixam de dar uma

certa proeminência ao Nordeste, nessa preocupação dentro e fora dele com o planejamento de sua área, que levaria à junção em torno de um trabalho célebre para o planejamento regional brasileiro e que foi básico para a criação da SUDENE e a elaboração do seu I Plano Diretor: "Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste", do GTDN (Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste).

2. GTDN

O GTDN – Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste – foi responsável pelo marco referencial e histórico do planejamento do Nordeste, constituído pelo documento "Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste".

Este documento é de grande importância, quer como estudo global feito diagnosticando a região e dando-lhe as linhas gerais de um plano de ação, como pelas premissas precursoras de um detalhamento programático, que foi o I Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social, 1961/63, elaborado pela SUDENE. Pode-se ver, hoje, neste Plano e no trabalho do GTDN, verdadeiros pontos para o início da institucionalização do planejamento regional no Brasil, uma vez que a SPVEA (Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia) não representou fortemente estes aspectos e a CEPLAC não tinha uma sistemática de planejamento global por vários anos, apoiando sua programação em mais um detalhamento orçamentário anual. Embora sendo a CEPLAC um órgão integrante e forte do sistema econômico regional, comportava-se como organismo também de planejamento e basicamente executivo sub-regional. Talvez a importância da CEPLAC e sua experiência tivessem ficado, nos primeiros anos de vida da SUDENE, um tanto isoladas, sem maiores aproximações com o recém-criado órgão de desenvolvimento regional, o que nos parece uma falha por duas razões. A primeira, porque a CEPLAC era vista como um organismo com recursos e de séria atuação, portanto merecedora menos de uma ação saneadora da SUDENE, como outros mereciam. A segunda, é que a preocupação inicial da SUDENE figurava em atuar diretamente, onde não havia estrutura operacional para tanto e preencher, ordenadamente e em todos os níveis, a dimensão do planejamento regional globalmente. Todavia melhor aproximação – SUDENE-CEPLAC – deu-se, posteriormente, em mútuo entendimento, onde a articulação de um planejamento entrosado não ficou ausente.

O GTDN comportou-se como um dispositivo legal, que deu resposta a interesse demonstrado pelo governo federal em querer fazer uma ação

programada e duradoura para o Nordeste brasileiro. Entretanto, este aspecto sofreu influências diversas, mas que, ainda, não tiraram o aparato legal, que lhe deu origem, nem uma tradição planejadora e coordenadora que fazem a SUDENE ser responsável pelas mais acentuadas forças atuantes para o desenvolvimento da Região e órgão canalizador de boa soma de recursos. Forçoso é reconhecer que certas atribuições lhe foram tiradas, independentes daquelas que achamos conveniente que assim o fossem; tais como certas funções executivas, bem como outras não lhe foram alocadas, especificamente as mais precisas, para que cumprisse sua missão de órgão de planejamento, coordenação e avaliador de um processo de desenvolvimento regional.

Se o GTDN não previra tudo isto, a legislação básica, que deu origem e solidificou a SUDENE, sentiu toda a necessidade da dimensão de um organismo com estas características. Porém, parte desta legislação, que serviu também para respaldar o seu I Plano Diretor, tinha como substância os prolongamentos do trabalho do GTDN, especialmente quanto ao diagnóstico feito — a Introdução de “Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste” é todo um diagnóstico-síntese, detalhado em capítulos posteriores — e a identificação dos elementos dinâmicos na economia do Nordeste. Em seguida, como não poderia deixar de ser em documento deste propósito, chegaria ao Plano de Ação, que até hoje se comporta, apesar de sua idade, como nova política global para a Região, com diretrizes sólidas e aplicáveis ²

3. SUDENE: Experiências

A criação da SUDENE deu-se bem antes dos Ministérios do Planejamento e Extraordinário para Coordenação dos Organismos Regionais. Com isto poderia parecer que ficava um tanto solta, todavia, vinculada diretamente à Presidência da República, tinha um diálogo mais direto com o Poder Executivo e seu êxito dependia das decisões deste e da estrutura operacional que fosse montando na região Nordeste. Bem como de seus planos, embora estes tivessem de ser remetidos ao Congresso Nacional, que, sem dúvida, demorou bastante na aprovação do I Plano Diretor da SUDENE, talvez por ser um órgão muito novo, com múltiplas finalidades e pelo desconhecimento dessas finalidades, assim como, em parte, de falta de uma mentalidade congressista formada para a valorização do planejamento.

Nem sempre os Planos Diretores da SUDENE tinham, no tempo e na quantia, os valores assegurados na programação e nas leis. Esta observação

ajusta-se muito bem aos dois primeiros planos e ao terceiro, que foi reformulado em 1967, procurando-se um ajustamento com a nova realidade menos inflacionária e com um montante de recursos que poderia de fato vir para a região. Traçava-se, portanto, para o III Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste — 1966/68 uma realidade orçamentária. Todos tinham, porém, um enfoque globalizante da economia nordestina, sendo que o I Plano Diretor possui um acervo grande de definições de política e de prioridades, com diretrizes as mais gerais possíveis e abrangentes, que extrapolam daquele período determinado para sua vigência. Assim foi que o II Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste era um detalhamento do anterior, com período de duração de três anos e, na própria apresentação ao Conselho de Ministros do então regime parlamentarista brasileiro, mostrava-se isto, incorporando-se ao mesmo novas linhas programáticas, fruto de uma análise da realidade, como foi a parte dedicada à habitação popular.

Em corte geral sobre os quatro planos diretores da SUDENE, pode-se dizer que com os dois primeiros houve uma grande preocupação com investimentos de infra-estrutura, pois qualquer rápido diagnóstico do Nordeste mostrava essa carência. A soma de recursos indicativa do I Plano Diretor da SUDENE dava investimentos superiores a 60%, sobre o total, para infra-estrutura (transportes, energia elétrica etc.). O II Plano reafirmava a necessidade da criação da infra-estrutura de transporte e energia, bem como de uma infra-estrutura social, com pré-investimentos ligados ao aperfeiçoamento do fator humano. Todavia esses dois planos não descuidaram da ênfase ao setor primário da economia, nem do processo de industrialização de base, conforme recomendava as diretrizes do GTDN. O III Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste — 1966-1968 destacava a consolidação de alguns projetos que apareciam com a denominação de "programas especiais" (Desenvolvimento Integrado do Vale do Jaguaribe; Irrigação do São Francisco; Colonização do Maranhão; Desenvolvimento da Pesca). Antes da reformulação desse Plano, que se deu no primeiro semestre de 1967, sentia-se a grande ênfase aos recursos humanos, que embora continuando com reformulação, essa programação voltou-se, prioritariamente, em funções de treinamento para a agropecuária, que também mereceu uma atenção mais substancial no detalhamento programático da reformulação do III Plano Diretor da SUDENE. O IV Plano Diretor, com vigência fixada em cinco anos, o que era bem certo, retomava, no tempo e na ação, muito do que ficara por fazer e do que tinha sido pensado, agressivamente, desde o I Plano. O IV Plano Diretor da SUDENE foi, também, um plano bem feito, ajustado, com maior experiência prática da SUDENE, que retomava o sentido coordenador do organismo, vislumbrado no I Plano, no entanto, mais realístico e no âmbito de ação do Ministério do Interior, criado em fe-

vereiro de 1967, que se compunha com os órgãos do ex-MECOR (Ministério Extraordinário para Coordenação de Organismos Regionais), fortalecidos por outros e pelo sentido de coordenação que lhe foi outorgado e posto em prática, naquela ocasião. Contava, ainda, este Plano, com um respaldo legislativo forte e bem objetivo, que ficou prejudicado porque sua vigência somente deu-se até 1971, uma vez que a partir daí, para melhor institucionalizar-se o planejamento no País, iam aparecer os Planos Nacional de Desenvolvimento e de Desenvolvimento do Nordeste, com vigência inicial de três anos — 1972/74 para o I Plano — e depois de cinco anos (II Plano Nacional de Desenvolvimento). Bastante global, com funções políticas bem definidas à SUDENE e a certos órgãos do Nordeste, com legislação própria e de interesse da Região, o IV Plano Diretor da SUDENE merece um destaque justo e merecido, por ter consolidado em termos programáticos ambiciosos e oportunos a política de irrigação do Nordeste. De outros méritos sem dúvida, neste aspecto todavia foi um sistematizador, um pioneiro até, não em dar importância à irrigação, porque de há muito isto existia, mas em defini-la como um componente de atividade regular de um Ministério e de várias de suas autarquias vinculadas.

Planos em si não dizem nada. As realizações com base nesses atestam e mostram valores dos executivos e dos que comandavam o desenvolvimento do Nordeste, bem como de despertar da mística que uma administração infunde. Pois, muito do que a SUDENE fez e deixou de fazer, ou ainda deixa, não depende in totum de planos e sim de uma situação interna do órgão, seus meios legais, sua estrutura operativa, seu pessoal, sua mística, ações internas e que lhe extrapolam; enfim, um cabedal de iniciativas que se somam com o que vem de fora, de cima para baixo, de apoio externo, para que se completem e se faça o previsto nos planos. Da interação interna e externa, com seus componentes mais fortes, é que colocam-se êxitos na sua história, que já se confunde com a do Nordeste, e que sentimos na institucionalização do orçamento-programa, em implantar planejamentos setoriais (saúde, agricultura, transportes, etc) a níveis diversos locais, estaduais e municipais; nos estudos e pesquisas conduzidas pioneiramente; pelas sistemáticas de controle e avaliação; na melhoria gradativa de um conhecimento da região e condições de saber delegar e fiscalizar. Se um histórico mostra isto, com altos e baixos e sucessos duradouros, embora alguns assim não sejam, em um grande saldo positivo que a SUDENE tem como órgão de planejamento, deve-se dizer, claramente, que muito dessa ação e desses resultados se confundem pela presença de uma função dupla desse órgão, quer pela que tem que fazer, quer pelo que é chamada a fazer, em outra área de vinculação técnica, em determinadas ocasiões, quer pela sua presença mais de fato, que ordenada legalmente, dentro do sistema nacional de planeja-

mento; todavia, tudo isto faz com que se comporte em dualidades, que prejudicam sua função de órgão de planejamento e coordenação global do desenvolvimento do Nordeste.

4. PLANEJAMENTO ESTADUAL

Antes mesmo do aparecimento de Secretarias de Planejamento e Coordenação, muitos governos estaduais nordestinos preocupavam-se com aspectos do planejamento global. Houve vários esforços com a criação de algumas comissões que se preocupavam com o desenvolvimento econômico, encarando-o sob uma ótica de planejamento. Algumas dessas comissões também serviam como empresas de economia mista, para fomentar este ou aquele aspecto de uma política do governo estadual. Entretanto, convém afirmar-se que já chegavam exemplos como do Plano de Ação do Governo de São Paulo, 1959-1963, a influenciar alguns outros Estados e governadores, bem como preocupações como a do Estado da Bahia, que queria oferecer subsídios à SUDENE, na formulação de seu Plano Diretor. Esta praxe de ajuda e apoio ao órgão regional de desenvolvimento, tornou-se, depois, uma constante e hoje está mais institucionalizada. Pois, desde a elaboração do IV Plano Diretor, os Estados e órgãos públicos e privados, com presença na Região, foram chamados a colaborar de maneira mais objetiva, com prazos e até mesmo orientações técnicas da SUDENE. Este salutar costume se prolongou pelos I e II Planos de Desenvolvimento do Nordeste, para os períodos 1972-74 e 1975-79.

Certos organismos de desenvolvimento, criados no Nordeste pelos Estados, foram se solidificando e até se transformaram em Secretarias de Planejamento. Exemplo podemos encontrar no Maranhão, onde foi criada a SUDEMA (Superintendência do Desenvolvimento do Maranhão), órgão que substituiu uma anterior Comissão e que hoje é a Secretaria de Planejamento do Estado. Outros ficaram como catalizadores de projetos e recursos, participantes como representantes dos Estados em alguns projetos de maior interesse econômico e social.

Sem dúvida, a maior influência para a consolidação do planejamento estadual foi da própria SUDENE e da ramificação de algumas de suas idéias e do detalhamento anual de seus planos. O planejamento de saúde pode ser considerado um elemento setorial, incorporado ao planejamento estadual que a SUDENE trouxe, bem como o aparecimento das CEPAS (Comissões Estaduais de Planejamento Agrícola) em 1969, representa uma teorização e a tentativa de prática, para a reunião, em torno de um órgão de planejamento setorial, daquilo aleatoriamente feito em menor ou maior escala em vários órgãos de atividades agropecuárias. Antes, o setor de transporte já re-

cebera um enfoque regional com trabalhos conduzidos pela SUDENE e apoiados pela USAID, onde o planejamento setorial fortalecia uma infra-estrutura de enorme prioridade nos dois primeiros Planos Diretores desse órgão. Portanto, configurava-se — e ainda hoje se configura isto, porque a ação coordenadora da SUDENE volta-se muito e compõe-se com os Estados nordestinos — a ação da SUDENE neles e deles vinham o apoio à SUDENE.

A maturação do planejamento na região, quer através de sua autarquia de desenvolvimento regional, quer de agências sub-regionais e com funções desenvolvimentistas, bem como pela aceitação e prática que os Estados têm, leva-nos a ver a conveniência de instituição de um modelo nacional-regional-estadual, no seu sentido global. Em assim sendo, competiria aos Estados um disciplinamento desse planejamento global, a cargo da Secretaria de Planejamento, com núcleos de planejamentos setoriais em outras secretarias e órgãos úteis para tanto, ficando a compatibilização e a coordenação com as Secretarias de Planejamento, que funcionariam como bases do sistema nacional de planejamento, agrupadas pelos organismos regionais com as funções de planejamento global e coordenação, assentadas em bases geoeconômicas e sociais, aproveitando a própria dimensão nacional propícia para isto e a experiência histórica da SUDENE.

5. CONCLUSÕES

Estas conclusões apenas servirão para refletirmos sobre alguns pontos, que não levam a serem vistos como únicos a se tirar do anteriormente dito; longe seria este um propósito do autor. Conclusões e interpretações diversas podem ser levantadas independentes dos itens que a seguir enumeramos: 1o.) reconhecemos a grande validade do trabalho da SUDENE, assentado em seu pioneirismo e na consolidação de valores fixados na sua legislação básica, na prática de um modelo de desenvolvimento e nos recursos humanos seus e que mobiliza, direta ou indiretamente, para sua tarefa; 2o.) se o planejamento do Nordeste brasileiro é hoje exemplo, deve ser também preocupação constante para o aperfeiçoamento de um controle desenvolvimentista, objetivando o bem comum e a melhor participação da população nos frutos oriundos dessa política planejatória; 3o.) existindo de fato, precisa, todavia, a SUDENE, de um fortalecimento que a insira no sistema de planejamento nacional, como organismo de perspectiva globalizante para fazer a base política, o planejamento, o detalhamento programático, o orçamento-programa, o controle de fundos específicos, programas e projetos considerados especiais, sub-regionais ou não, a coordenação da política desenvolvimentista do Governo Federal na Região, a avaliação de Planos e

programas em espaços de tempo estabelecidos e de maneira permanente, evitando-se delegações transitórias ou uma atividade esporádica que se alonga, ou diminui, pela maior ou menor influência pessoal que lhe conferem e menos pela sua presença marcante e atuante; 4o.) em avaliação feita de seus primeiros dez anos, constatou-se que 50,6% dos recursos indicativos dos três primeiros Planos Diretores, chegaram à Região ³, percentual que, se tem melhorado, convém apoiar-se sempre uma realidade programática à realidade executiva — descompasso maior não houve do que o programado e o que foi feito pela reestruturação agrária no I PDN-1972/74 —, nesta os recursos sendo básicos para a conclusão das metas indicadas. Cabe, ainda, dizer que esta dicotomia entre o planejado, o executado e a executar, é conseqüência de não se encarar a função da SUDENE dentro de suas atribuições legais e de ter-se menosprezado alguns de seus trabalhos e diretrizes, fazendo com que o melhor sentido de coordenação, conforme arrolamos no nosso item anterior — 3o. — seja prejudicado.

BIBLIOGRAFIA E NOTAS

- 1 — COSTA, Jorge Gustavo. *Planejamento governamental: a experiência brasileira*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1971. 569 p. Inclui bibliografia.
- 2 — GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*. 2 ed. Recife, Sudene, 1967. p. 14.
 "O Plano de Ação apresentado neste documento está estruturado em torno de quatro diretrizes básicas:
 - a) intensificação dos investimentos industriais, visando criar no Nordeste um centro autônomo de expansão manufatureira;
 - b) transformação da economia agrícola da faixa úmida, com vistas a proporcionar uma oferta adequada de alimentos nos centros urbanos, cuja industrialização deverá ser intensificada;
 - c) transformação progressiva da economia das zonas semi-áridas no sentido de elevar sua produtividade e torná-la mais resistente ao impacto das secas; e
 - d) deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste, visando incorporar à economia da Região as terras úmidas do *hinterland* maranhense, que estão em condições de receber os excedentes populacionais criados pela reorganização da economia da faixa semi-árida".
- 3 — SUDENE. *Sudene dez anos*. Recife, Sudene, 1969. p. 182. Quadro que mostra os "Recursos consignados nos Planos Diretores e Recursos Aplicados pela SUDENE, no período 1961-1968". Esses recursos aplicados pela SUDENE, são de origem orçamentária.