Segunda parte - Desenvolvimento regional no nordeste brasileiro

Aspectos de política e planejamento do país

José Otamar de Carvalho

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

CARVALHO, JO. Aspectos de política e planejamento do país. In: *Desenvolvimento regional: um problema político* [online]. 2nd ed. Campina Grande: EDUEPB, 2014, pp. 143-178. Diversidades Regionais collection. ISBN 9788578792770. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.

All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

SEGUNDA PARTE

DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO NORDESTE BRASILEIRO

O Nordeste brasileiro, muito mais do que o Mezzogiorno, sobretudo no que toca à literatura em português, tem sido objeto de inúmeros e variados estudos, com vistas principalmente para a elaboração de teses de mestrado e doutorado. Contribui para tanto o fato de a Região caracterizar-se como uma das áreas mais pobres do mundo, dada a magnitude de sua superfície e de sua densidade demográfica. Além disso, as perspectivas da experiência de planejamento e execução de ações governamentais, em caráter extraordinário, levadas a cabo na Região, têm exercido notável atração sobre pesquisadores de diferentes origens e formação, menos pelas possibilidades decorrentes do processo de administração aí instaurado do que pelos resultados econômicos obtidos em função do esforço global realizado sobre a área, a partir da instituição de uma Entidade que, como a Cassa per il Mezzogiorno, foi concebida, estrutural e funcionalmente, com características que diferem das predominantes nos órgãos da administração ordinária no Brasil.

O exame desse processo, da mesma forma que o realizado em relação ao Sul da Itália, tem sido pouco aprofundado no que toca à influência exercida pelas variáveis políticas e institucionais, dada a prevalência conferida por muitos analistas aos aspectos ideológicos do desenvolvimento. É interessante salientar que esses aspectos, embora importantes, não podem responder, isoladamente, pelos insucessos mais evidentes que ponteiavam a trajetória do processo de intervenção governamental em curso na Região. Neste sentido, não se deve creditar

o tratamento especial, cada vez menos intenso, que o Governo Central concede ao Nordeste – notadamente em termos de participação das lideranças locais na tomada das decisões que interessam à Região – a aspectos estritamente ideológicos, embora se reconheça a necessidade de aperfeiçoar o atual sistema político-administrativo.

É nessa direção que se procura examinar a experiência de desenvolvimento regional realizada na área pelo governo brasileiro, por intermédio da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste-SUDENE. O autor está consciente de alguns erros de perspectiva já cometidos por outros analistas, que ao examinarem os problemas do Nordeste terminaram muitas vezes por se restringir à análise do instrumento criado para a solução desses problemas. Desse modo, ele se preocupa aqui não apenas com o instrumento principal – a SUDENE –, mas com as formas empregadas para sua utilização e, em consequência, com o seu redirecionamento funcional.

ASPECTOS DE POLÍTICA E PLANEJAMENTO DO PAÍS

Este item está voltado para uma apresentação dos assuntos ligados ao sistema de planejamento em curso no Brasil. O maior aprofundamento analítico que se dedicou à matéria, quando comparado ao esforço feito no mesmo sentido em relação à Itália, se deveu à necessidade de destacar as dificuldades que, em consequência de sua estrutura e funcionamento, são enfrentadas a nível regional, notadamente no Nordeste brasileiro.

Deixou-se de incluir aqui o exame das características mais importantes do sistema político-administrativo do País, bem como o estudo de cada uma das Grandes Regiões brasileiras, por se admitir que tais assuntos são suficientemente conhecidos daqueles que se interessam pelos temas objeto deste trabalho.

De qualquer modo, é conveniente mencionar a ocorrência de importantes mudanças nas relações do sistema político-administrativo brasileiro, dado o papel de destaque que exerceram na reorientação e fortalecimento das atividades econômicas do País, sem que o mesmo possa ser referido a respeito dos aspectos sociais. Tais mudanças colaboraram de forma marcante para a centralização das decisões a nível nacional.³⁴ Os reflexos dessa centralização, como se verá adiante,

³⁴ Ver a propósito: (i) BRASIL. Constituição, 1957. Constituição da República Federativa do Brasil; Constituição do Brasil, de 24 de janeiro de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional n° 1, de 17 de outubro de 1969, e as alterações feitas pelas Emendas Constitucionais n°s 2, de 9 de maio de 1972; 3, de 15 de junho de 1972; 4, de 23 de abril de 1975; 5, de 28 de junho de 1975; 6, de 4 de junho de 1976; 7, de 13 de

foram responsáveis pelas modificações mais significativas verificadas no processo de administração do desenvolvimento do Nordeste.

A administração pública no Brasil é descentralizada em relação aos Estados e aos Municípios, por força da própria autonomia que lhes é conferida pela Constituição. Essa autonomia é, entretanto, relativa, pois na prática a maioria dessas unidades administrativas, particularmente as das regiões mais pobres, como o Norte e o Nordeste, depende econômica e financeiramente das transferências realizadas pela União, *v. g.*, as relativas aos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios e ao Fundo Especial. A mobilização desses instrumentos por parte do governo da União contribui, de certa forma, para o fortalecimento do processo de centralização das decisões administrativas.

A administração em escala regional inexistia sob o aspecto formal, embora sejam realizados importantes programas nesse domínio. Mas a administração regional em curso resulta muito mais da extensão de certos instrumentos, definidos inicialmente em relação ao Nordeste brasileiro, a outras regiões, do que da formalização de processo institucionalizado a esse respeito, no âmbito de instituições do governo federal, efetivamente responsáveis pela geração e condução dos programas existentes nesse campo, como se verificará em momento oportuno.

O planejamento no Brasil, considerado como um processo, de acordo com as análises que se seguem, constitui atividade relativamente recente. Sua configuração prática mais ampla data, neste sentido, do início dos anos de 1970, quando foi instituído o Sistema de Planejamento Federal. Até então, várias iniciativas haviam sido tentadas, com profundidade e abrangência variáveis, mas sem que se pudesse, em escala nacional, lograr o êxito desejado. O arranjo

abril de 1977; e 8, de 14 de abril de 1977. Brasília: 1977, especialmente p. 45 e 65-68; e (ii) LAFER, Celso. **O sistema político brasileiro**. São Paulo. Ed. Perspectiva, 1975: 73-75. Nesse trabalho, Celso Lafer examina de forma didática as causas que determinaram a queda da República Populista e a institucionalização da Revolução de 1964, em suas variantes políticas, econômicas e administrativas.

técnico e institucional realizado a este respeito será aqui examinado em dois momentos, relacionando-se o primeiro com as etapas mais importantes do trabalho desenvolvido sobre a matéria durante quase três décadas, e o segundo com a apresentação da estrutura e funcionamento do atual sistema, em suas perspectivas nacional, regional e estadual.

6.1 PRIMEIROS PASSOS PARA A MONTAGEM DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO

O esforço desenvolvido pelo governo brasileiro na área do planejamento, desde a elaboração do *Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional (1939-1943)*, além de lento, passou por diferentes etapas, entendendo-se, contudo, que o planejamento representaria em relação ao País “um instrumento eficaz para encurtar o caminho para uma posição de nação moderna e poderosa, com um elevado padrão de vida.”³⁵

Essa lentidão, entretanto, é compreensiva, pois a vontade política da época, em matéria de ordenamento administrativo, era bem reduzida, e as técnicas de planejamento conhecidas restringiam-se a pequeno número de especialistas. É interessante ressaltar que apesar do prestígio político emprestado à administração pelos planos de desenvolvimento, como mais tarde seria constatado, os primeiros planos elaborados, além de sua fraca consequência em termos de implementação, abordavam apenas aspectos parciais do desenvolvimento de certos setores-chave da economia, o que não deixava de corresponder a um reflexo das dificuldades mencionadas.

Os trabalhos de planejamento realizados nos anos de 1940 e 1950 nem sempre estiveram vinculados à elaboração de planos formais de desenvolvimento nacional, caracterizando-se alguns deles como recomendações a respeito de problemas específicos. A posição

³⁵ DALAND, Robert T. **Estratégia e estilo do planejamento brasileiro**. Rio de Janeiro. Ed. Lidador Ltda., 1969: 11.

alcançada nas duas décadas seguintes é, ao contrário, bem distinta. O exame da Tabela 6.1 permite que se verifique, de modo sintético, a direção seguida pelo governo na elaboração de planos e estudos no período que vai de 1939 a 1975, possibilitando, ao mesmo tempo, que se ponham em destaque alguns pontos de contacto entre os planos nacionais e os regionais. Os aspectos mais importantes desses inter-relacionamentos serão discutidos quando do exame da evolução dos trabalhos levados a cabo em relação ao Nordeste.

O comportamento da administração pública federal, a propósito das atividades de planeamento desenvolvidas nas décadas de 1940 e 1950, refletiu, em essência, não apenas a direção das forças que orientavam e sustentavam o sistema econômico do País, como sua interação com o sistema político vigente, inadequadamente estruturado para a realização sistemática dos trabalhos de planeamento e organização. É lícito admitir, neste sentido, que o Brasil não dispunha, no todo ou em parte, das condições ou pressupostos favoráveis ao planeamento, como os seguintes: ³⁶

- i. Estabilidade política;
- iv. Existência de capacidade técnica adequada;
- ii. Firme determinação política dos partidos e consciência generalizada dos dirigentes, em diferentes níveis, sobre a importância efetiva do planeamento;
- iii. Disponibilidade de dados estatísticos;
- iv. Existência de capacidade técnica adequada;
- v. Existência de uma organização administrativa voltada exclusivamente para os trabalhos de planeamento, em sentido amplo;

³⁶ MARRAMA, Vittorio. **Problemas e técnicas de programação econômica**. Lisboa. Livraria clássica Editora, 1963: 32-35.

vi. Representação generalizada dos interesses públicos e privados nos órgãos de programação; e

vii. Existência de estruturas administrativas e institucionais adequadas aos propósitos do planejamento ou de orientação das atividades socioeconômicas (instrumentos de execução, financeiros, fiscais, legais etc.).

Diante disso, é fácil entender os rumos tomados pela administração, em sua busca pela institucionalização de um sistema de planejamento em escala nacional. Os momentos mais importantes do trabalho desenvolvido neste sentido pelo governo brasileiro tiveram lugar nos anos de 1950 e 1960. Sua síntese, que se apresenta a seguir, é importante, pois facilitará a compreensão das mudanças introduzidas na década atual, quando foi criado e institucionalizado o Sistema de Planejamento em curso no País, que difere em muitos sentidos das experiências anteriores.

TABELA 6.1

BRASIL. EVOLUÇÃO DOS TRABALHOS DE PLANEJAMENTO (PRINCIPAIS EVENTOS)

PERÍODOS DE ELABORAÇÃO DE DOCUMENTOS OU PLANOS NACIONAIS	GOVERNOS DA REPÚBLICA	PERÍODOS DE ELABORAÇÃO DE DOCUMENTOS OU PLANOS REGIONAIS	PERÍODOS DE COINCIDÊNCIA ENTRE PLANOS NACIONAIS E REGIONAIS	OBSERVAÇÕES
1. Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhagem da Defesa Nacional (1939-1943)	Governo Vargas	-	-	-
2. Relatório da Missão Cooke (1942-1943)	Governo Vargas	-	-	O documento correspondia a um diagnóstico da economia brasileira.
3. Plano de Obras e Equipamentos (1943-1946)	Governo Vargas	-	-	O Decreto-lei nº 9.025, de 27.02.1946, praticamente extinguiu o plano referido.
4. Relatório Simonsen (1944-1946)	Governo Vargas	-	-	Representava uma proposta (e diagnóstico) da economia brasileira.
5. Plano SALTE (1949-1953)	Governo Dutra	Relatório do Banco do Nordeste do Brasil-BNB: Planejamento do Combate às Secas (1953), coordenado por Rômulo Almeida	-	O Plano SALTE foi enviado ao Congresso por Mensagem Presidencial de 10.05.1948 e foi adotado em grande parte pelo Governo Vargas.
6. Relatório da Missão Abbinck (1948)	Governo Dutra	-	-	Tratava-se também de um diagnóstico da economia brasileira, tendo sido elaborado durante o período de discussão do Plano SALTE.
7. Relatório da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951-1953)	Governo Vargas	Relatório do BNB: Planejamento do Combate às Secas (1953)	-	Tratava-se de diagnóstico com propostas sobre a economia brasileira.

PERÍODOS DE ELABORAÇÃO DE DOCUMENTOS OU PLANOS NACIONAIS	GOVERNOS DA REPÚBLICA	PERÍODOS DE ELABORAÇÃO DE DOCUMENTOS OU PLANOS REGIONAIS	PERÍODOS DE COINCIDÊNCIA ENTRE PLANOS NACIONAIS E REGIONAIS	OBSERVAÇÕES
8. Programa de Reaparelhamento Econômico e Fomento da Economia Nacional (1951)	Governo Vargas	-	-	Suas recomendações orientaram positivamente o Programa de Metas do Governo JK.
9. Relatório do Grupo Misto BNDE-CEPAL (1953)	Governo Vargas	-	-	Elaborado por recomendação da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos.
10. Relatório da Missão Klein e Saks (1954)	Governo Vargas	-	-	A Missão estudou mais especificamente o problema da alimentação no Brasil.

PERÍODOS DE ELABORAÇÃO DE DOCUMENTOS OU PLANOS NACIONAIS	GOVERNOS DA REPÚBLICA	PERÍODOS DE ELABORAÇÃO DE DOCUMENTOS OU PLANOS REGIONAIS	PERÍODOS DE COINCIDÊNCIA ENTRE PLANOS NACIONAIS E REGIONAIS	OBSERVAÇÕES
11. Programa de Metas (1956-1961)	Governo Juscelino Kubitschek	<p>11.1 Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste, elaborada pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste-GTDN, no período 1956-1958, sob a coordenação de Celso Furtado;</p> <p>11.2 Operação Nordeste (1959), de autoria de Celso Furtado;</p> <p>11.3 Documentos diversos sobre a economia do Nordeste, enfocados nos Anais do Seminário para o Desenvolvimento do Nordeste, realizado na cidade de Garanhuns, em Pernambuco (1959), sob o patrocínio da Confederação Nacional da Indústria-CNI;</p> <p>11.4 Elaboração do I Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste (1961-1963);</p> <p>11.5 I Plano Quinquenal para o Desenvolvimento da Amazônia (1955-1959), elaborado pela Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia-SPVEA; e</p> <p>11.6 Política de Desenvolvimento da Amazônia (1954-1960), elaborada pela SPVEA.</p>	-	<p>11.4.1 Elaborado em 1960, com vigência no período 1961-1963, só funcionou até 1962, pois em 1963 entrou em vigor o II Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste da SUDENE.</p> <p>11.4.2 Enquanto se aguardava sua aprovação, a SPVEA elaborou uma Plano de Emergência para substituir, temporariamente, o I Plano Quinquenal – que não chegou a ser implementado.</p> <p>11.4.3 Esse documento previa recursos para serem aplicados na Amazônia no período 1961-1965. Sua elaboração esteve a cargo de uma Equipe de Consultores.</p>

PERÍODOS DE ELABORAÇÃO DE DOCUMENTOS OU PLANOS NACIONAIS	GOVERNOS DA REPÚBLICA	PERÍODOS DE ELABORAÇÃO DE DOCUMENTOS OU PLANOS REGIONAIS	PERÍODOS DE COINCIDÊNCIA ENTRE PLANOS NACIONAIS E REGIONAIS	OBSERVAÇÕES
12. Programa de Governo – Bases (1961)	Conselho de Ministros, após a Renúncia do Presidente Jânio Quadros	-	-	12.1 No Governo Jânio Quadros não foi elaborado nenhum plano, tendo o documento referido sido produzido pelo Conselho de Ministros, do breve governo parlamentarista, instituído após a renúncia do Presidente Jânio Quadros.
13. Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1966)	Governo João Goulart	13.1 II Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste (1963-1965). 13.2 No período 1963-1965 foi publicado um documento importante para o Nordeste: <i>Os Problemas do Nordeste Brasileiro</i> , de autoria do professor Albert O. Hirschman, integrando o livro <i>Política Econômica na América Latina</i> .	Anos de 1963-1965	13.1.1 Pela primeira vez havia a coincidência entre um <i>Plano Nacional</i> e um <i>Plano Regional</i> , muito embora os processos de elaboração dos dois tipos de plano fossem conduzidos sob a ótica de um <i>Sistema Nacional de Planejamento</i> , ainda em formação, cuja base seria o <i>Conselho de Desenvolvimento Nacional</i> , que era o órgão de formulação de mais alto nível. O <i>Plano Trienal</i> constituiu, portanto, o primeiro passo para a montagem de um <i>Sistema Nacional de Planejamento</i> , que só veio a ser institucionalizado dez anos depois. O cargo de Ministro Extraordinário Responsável pelo Planejamento, então criado, foi instituído pelo Decreto nº 1.422, de 27.09.1962, e desempenhado pelo economista Celso Furtado, que continuava Superintendente da Sudene.

PERÍODOS DE ELABORAÇÃO DE DOCUMENTOS OU PLANOS NACIONAIS	GOVERNOS DA REPÚBLICA	PERÍODOS DE ELABORAÇÃO DE DOCUMENTOS OU PLANOS REGIONAIS	PERÍODOS DE COINCIDÊNCIA ENTRE PLANOS NACIONAIS E REGIONAIS	OBSERVAÇÕES
14. Programa de Ação Econômica do Governo-PAEG (1964-1966)	Governo Castelo Branco	14.1 II Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste (1963-1965). 14.2 III Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste (1966-1968). 14.3 I Plano Quinquenal de Desenvolvimento da Amazônia (1967-1971)	Interstícios dos períodos de 1964 a 1971	14.1.1 Não houve coincidência dos prazos de vigência dos planos nacionais e regionais, o que significava a ausência ou fragilidade do Sistema Nacional de Planejamento. 14.1.2 Durante a vigência do PAEG foi feita uma tentativa, por parte do Ministério do Planejamento, destinada a instrumentalizar a sua ação, caracterizada pela elaboração de um Plano de Perspectiva Decenal, que, se não foi executado, serviu de base aos planos futuros. 14.3.1 Esse I Plano Quinquenal de Desenvolvimento da Amazônia, elaborado pela Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia-SUDAM, foi aprovado em 1967, mas não foi posto em prática. Com base nele foi elaborado para o período 1968-1970 o Plano Diretor da SUDAM, que também não foi aprovado. Esse documento foi produzido por um grupo técnicos externos aos quadros dessa Superintendência, especialmente convidados para essa tarefa.

PERÍODOS DE ELABORAÇÃO DE DOCUMENTOS OU PLANOS NACIONAIS	GOVERNOS DA REPÚBLICA	PERÍODOS DE ELABORAÇÃO DE DOCUMENTOS OU PLANOS REGIONAIS	PERÍODOS DE COINCIDÊNCIA ENTRE PLANOS NACIONAIS E REGIONAIS	OBSERVAÇÕES
15. Plano Estratégico de Desenvolvimento-PED (1968-1970)	Governo Costa e Silva	15.1 IV Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste (1968-1973).	Ano de 1969	15.1.1 O PED foi, em certo sentido, substituído em 1970 pelo <i>Documento Metas e Bases para a Ação de Governo</i> .
16. Documento Metas e Bases para a Ação de Governo (1970-1971)	Governo Médici	16.1 Continuou em vigência o IV Plano Diretor da SUDENE.	Anos de 1970 e 1971	16.1.1 O IV Plano Diretor da SUDENE, elaborado no mesmo ano do PED, também não se integrava totalmente aos objetivos nacionais previstos nesse Plano, nem podia estar compatibilizado com o <i>Documento Metas e Bases</i> . Este último documento, em muitos sentidos, constituiu a base do plano seguinte.
17. I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974)	Governo Médici	17.1 Plano de Desenvolvimento do Nordeste (1972-1974). 17.2 Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (1972-1974).	Período 1972-1974 Período 1972-1974	17.1 Por conta do disposto no Ato Complementar nº 43, de fevereiro de 1969, pela primeira vez, foram elaborados <i>Planos de Desenvolvimento Regional</i> , em estreita consonância com o <i>Plano Nacional</i> , dando-se, assim os primeiros passos para a montagem de um Sistema Nacional de Planejamento.

PERÍODOS DE ELABORAÇÃO DE DOCUMENTOS OU PLANOS NACIONAIS	GOVERNOS DA REPÚBLICA	PERÍODOS DE ELABORAÇÃO DE DOCUMENTOS OU PLANOS REGIONAIS	PERÍODOS DE COINCIDÊNCIA ENTRE PLANOS NACIONAIS E REGIONAIS	OBSERVAÇÕES
18. II Plano Nacional de Desenvolvimento-II PND (1975-1979)	Governo Geisel	18.1 II PND. Programa de Ação do Governo para a Amazônia (1975-1979) 18.2 II PND. Programa de Ação do Governo para o Nordeste (1975-1979) 3. II PND. Programa de Ação do Governo para a Região Centro-Oeste (1975-1979) 4. II PND. Programa de Ação do Governo para a Região Sul (1975-1979) 5. II PND. Programa de Ação do Governo para a Região Sudeste (1975-1979)	Período 1975-1979 Período 1975-1979 Período 1975-1979 Período 1975-1979	Os cinco Programas de Ação Regional foram elaborados pelas Superintendências de Desenvolvimento Regional (SUDNE, SUDAM, SUDECO e SUDESUL), sob a orientação do Ministério do Interior. Ditos Programas correspondem ao detalhamento da programação prevista para cada uma das Grandes Regiões brasileiras (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste), no período do II PND. O Programa de Ação para a Região Sudeste foi produzido sob a responsabilidade direta da Secretaria-geral do Ministério do Interior, que resolveu pôr em prática a respeito dessa Região procedimentos semelhantes aos adotados em relação às outras quatro Grandes Regiões (Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sul). (*)

onte: CARVALHO, Otamar de. **Ações no campo do desenvolvimento regional**. Brasília: Ministério do Interior-Minter, 1973: 43-49. (Atualização da tabela 7.)

(*)
Tais documentos, ainda que não tenham sido legitimados – aprovação por Lei, Decreto ou Portaria Ministerial –, constituem marco de referência importante no domínio do planejamento regional, servindo de subsídios para o acompanhamento das ações governamentais definidas para as diferentes regiões do País. O Ministério do Interior, por intermédio de sua Secretaria-Geral, providenciou ainda o detalhamento do II PND para algumas sub-regiões, produzindo, com o apoio das instituições responsáveis pela execução de programas em tais áreas, e que lhe são vinculadas, os seguintes documentos: (i) *II PND. Programa de Ação de Governo para o Vale do São Francisco (1975-1979)*; (ii) *II PND. Programa de Irrigação do Nordeste Semiárido (1976-1979)*; (iii) *II PND. Programa de Ação de Governo para o Território de Roraima (1975-1979)*; (iv) *II PND. Programa de Ação de Governo para o Território de Rondônia (1975-1979)*; (v) *II PND. Programa de Ação de Governo para o Território do Amapá (1975-1979)*; e (vi) *II PND. Programa de Ação de Governo na Área do Desenvolvimento Urbano (1975-1979)*. Com esse último documento, contemplou-se, pela primeira vez, por intermédio do Ministério do Interior, a programação governamental na área urbana, cobrindo-se, neste sentido, as ações do Banco Nacional da Habitação-BHN, do Departamento Nacional de Obras de Saneamento-DNOS e da secretaria Especial do Meio Ambiente-SEMA, em escala regional, além das previstas para as diferentes Regiões Metropolitanas do País.

A primeira iniciativa a esse respeito, cujas motivações básicas cingiam-se aos domínios de uma reforma administrativa, ocorreu em 1952, quando o Presidente Getúlio Vargas resolveu nomear um grupo de peritos para a elaboração de proposta orientada para proceder a reformulação administrativa do governo. De acordo com a proposição apresentada por esse grupo, deveriam ser instituídos, de um lado, Comitês Interministeriais, cobrindo diferentes assuntos, e, de outro, um Conselho de Planejamento e Coordenação. Esse Conselho, que representou uma das idéias mais importantes para a centralização do planejamento nacional, tinha como uma de suas principais atribuições o exame de relatórios periódicos que lhe seriam encaminhados pelos *Ministérios Setoriais*. O Conselho deveria funcionar como uma espécie de órgão central de planejamento, situando-se “em posição de comparar todos os programas, tendo em vista eliminar conflito, duplicação e esforço simultâneo.” (Daland, 1969: 93-94.)

Nenhuma dessas idéias foi implementada, por dificuldades surgidas no âmbito do Congresso Nacional. Os trabalhos de planejamento continuariam, assim, a depender da Assessoria Econômica do Presidente Vargas, apesar de suas limitações em termos de pessoal componente e da “concorrência” que lhe era feita por outros grupos de assessoramento, como os do Ministério da Fazenda e os da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. Para Rômulo Almeida, Chefe da referida Assessoria Econômica, o Presidente Vargas acreditava no trabalho dessas duas grandes assessorias, mas ainda assim constituiu a sua, pretendendo que ela funcionasse como orientadora das grandes decisões governamentais e pudesse “checar as matérias que vinham à sua decisão.” ^{37 5}

O assunto foi retornado no governo do Presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira, quando, além da organização de um Conselho de Desenvolvimento – constituído do Presidente da República, dos Ministros Setoriais e dos Presidentes do Banco do Brasil e do Banco

³⁷ ALMEIDA, Rômulo. “Prefácio.” In: PEREIRA, Jesus Soares. **Petróleo, energia, siderurgia: a luta pela emancipação**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975: 15-25, p. 18.

Nacional de Desenvolvimento Econômico –, instituiu-se novo grupo de estudos para a análise da matéria. Esse grupo – a Comissão de Estudos e Propostas Administrativas-CEPA – procurou aprofundar de forma mais consequente os contornos do que deveria ser um sistema de planejamento. O sistema proposto pela CEPA “não teria principalmente finalidade informativa, mas se empenharia em planejamento positivo em todos os níveis da hierarquia governamental. “ (Daland, 1969: 95-97.)

As idéias da CEPA, importantes do ponto de vista administrativo, mas carentes de visão política, na medida em que se baseavam, conceitualmente, “na suposição subjacente de que o planejamento é uma atividade puramente administrativa,” não tiveram as consequências esperadas em matéria de institucionalização do sistema de planejamento que sugerira a Comissão. O mesmo não se pode dizer do Conselho de Desenvolvimento mencionado, criado pelo Presidente Kubitschek por meio do Decreto nº 38.744, de 01.02.1956, que conseguiu preparar o Programa de Metas (1956-1961), participando efetivamente das decisões gerais do Governo. (Daland, 1969: 86 e 97.)

Embora o Conselho de Desenvolvimento estivesse funcionando adequadamente, para as condições da época, em 1961 foi instituído novo órgão para exercer as mesmas funções do Conselho. O órgão que o Presidente Jânio Quadros cria pelo Decreto nº 51.152, de 05.08.1961 – a Comissão de Planejamento Nacional-COPLAN –, deveria absorver as funções, o pessoal e as instalações do Conselho de Desenvolvimento, mas isso não chega a se verificar na prática, passando as duas unidades a funcionar concomitantemente. Conforme registra Daland (1969: 86-88), a composição do Conselho e da COPLAN era praticamente idêntica, diferindo apenas pela participação adicional na Comissão do Coordenador do Escritório de Assistência Técnica do Presidente da República, do Diretor Executivo da Superintendência da Moeda e do Crédito-SUMOC e do Diretor Técnico do órgão recentemente instituído. O Presidente da República presidia ambas as unidades.

Apesar das dificuldades implícitas à existência de dois órgãos que funcionavam com atribuições idênticas, a COPLAN antecipou uma das idéias básicas do trabalho que viria a ser desenvolvido, notadamente a partir do Governo do Presidente Castelo Branco, expressa pelo propósito de que, “além de ter um plano para a duração da administração corrente, também seria necessário criar um ‘plano perspectivo’ visando muito além, no futuro.” (Daland, 1969: 88.)

Com a renúncia do Presidente Jânio Quadros e a ascensão do Presidente João Goulart, sob o regime parlamentarista, têm lugar algumas modificações na COPLAN. Seu Conselho Deliberativo, que funcionava como colegiado de decisão superior da Comissão, foi mantido, mas seu órgão subordinado, o Conselho Consultivo – constituído anteriormente do Diretor Técnico da Comissão, do Diretor Assistente e de quaisquer pessoas que o Presidente da República houvesse por bem nomear – foi transformado na Comissão de Coordenação Geral. Essa Comissão passou a funcionar como o elemento político da COPLAN, “em vez de ser simplesmente técnico, e consistindo de diretores nos escalões políticos realmente empenhados no planejamento setorial ao qual podiam se dedicar os Ministros de Estado em sua capacidade administrativa.” (Daland, 1969: 86-89.)

Em virtude da instabilidade política da época e da própria ambiguidade existente em termos de planejamento e coordenação das atividades governamentais, a COPLAN, assim como seus órgãos colegiados, e o Conselho de Desenvolvimento enfrentaram dificuldades acentuadas para o exercício de suas respectivas tarefas. Essa duplicidade de instituições e de funções, no domínio do planejamento, ainda iria perdurar por mais tempo.

Na realidade, o esforço desenvolvido ao longo dessas administrações, apesar de sua descontinuidade, iria servir de sólido alicerce para o trabalho realizado em 1962, particularmente, destacando-se a propósito as idéias contidas nos estudos da CEPAL. Naquele ano, de acordo com o que estabelecia o Decreto nº 1.422, de 27.09.1962, foi criado o cargo de Ministro Extraordinário Responsável pelo Planejamento,

“em conformidade com a Lei Delegada nº 1, de 25.09.1962, que criou dois cargos de ministros extraordinários,” um para o Planejamento e outro para a Reforma Administrativa. “Sob a inspiração do Ministro do Planejamento concebeu-se, então, o esquema de composição do *Sistema Nacional de Planejamento*. Esse esquema, bastante complexo, tinha por base um Conselho de Desenvolvimento Nacional, o Gabinete do Ministro do Planejamento e a Secretaria-Geral. O Conselho de Desenvolvimento Nacional seria o órgão de formulação de políticas e de coordenação no mais alto nível. Compunham-no o Presidente da República, os Ministros de Estado e os Chefes da Casa Civil e da Casa Militar da Presidência da República. (...) O esquema completava-se com um conjunto de Comissões e Subcomissões de que faziam parte representantes de todos os órgãos da administração pública, direta e indireta. As Comissões seriam unidades integrantes do Conselho de Desenvolvimento Nacional e, de preferência, preenchidas pelos chefes dos órgãos de planejamento dos Ministérios.”³⁸

Esse sistema, concebido por Celso Furtado, então Ministro Extraordinário para o Planejamento, incorporou, em linhas gerais, as idéias anteriores, particularmente as relativas ao funcionamento do Conselho de Desenvolvimento – instituído pelo Presidente Kubitschek – e da COPLAN, sem considerar, contudo, o Conselho Deliberativo e a Comissão de Coordenação Geral, da Comissão de Planejamento Nacional, que não funcionaram na curta gestão de Celso Furtado. “As razões políticas que estabeleciam a divisão entre o Conselho de Desenvolvimento e a COPLAN ainda existiam, e Furtado fez um esforço para exercer autoridade, na prática, sobre o Conselho,” embora sem sucesso. (Daland, 1969: 92.)

De qualquer modo, o País passou a partir de então a contar com seu primeiro Núcleo de Planejamento, instituído formalmente por força de instrumentos legais e estruturado de forma adequada, uma vez que o *Sistema Nacional de Planejamento*, em vigor na época,

³⁸ COSTA. Jorge Gustavo da. **Planejamento governamental: a experiência brasileira**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas-FGV, 1971: 493-494.

baseava-se em elementos bem testados. Um dos resultados principais do trabalho realizado com base na orientação desse sistema correspondeu à elaboração do *Plano Trienal (1963-65)*, que, embora não tenha sido implementado segundo o que estabeleciam suas grandes linhas de ação, por conta da mudança verificada no quadro político-institucional, advinda da Revolução de 1964, serviu de base para a preparação do *Programa de Ação Econômica do Governo (1964-1966)*, executado pela administração do Presidente Castelo Branco.

As modificações introduzidas pela nova administração implicaram não apenas a alteração do Plano Trienal como a reestruturação e funcionamento do Sistema de Planejamento. Ambas as tarefas foram realizadas por Roberto Campos, designado em 1964 para o cargo de Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, criado pelo Decreto nº 53.914, de 11.05.1964. As funções do Ministro Campos foram facilitadas consideravelmente, pois ele conhecia toda a evolução dos trabalhos nesse campo. tendo participado inclusive dos estudos realizados pela CEPA. Além disso, ele se relacionava bem com o Ministro da Fazenda do primeiro governo revolucionário – Octávio Gouveia de Bulhões – e essa boa convivência perdurou durante toda a administração do Presidente Castelo Branco. (Daland, 1969: 103.)

O Sistema de Planejamento concebido pelo Ministro Roberto Campos, embora contivesse segmentos constantes do sistema anterior,³⁹ introduzia elementos e concepções estruturais que, do ponto de vista técnico e institucional, tendiam a torná-lo não apenas mais dinâmico como ajustado às características de permanência e continuidade requeridas pelas atividades de planejamento. Uma das inovações mais importantes desse sistema foi a instituição do Conselho Consultivo do Planejamento-CONSPLAN, criado pelo Decreto nº 55.722, de

³⁹ A COPLAN, assim como o Conselho do Desenvolvimento, a Comissão de Coordenação Geral e outras unidades ligadas às atividades de planejamento anteriormente existentes, foi extinta pelo Decreto nº 53.914, de 11.05.1964.

02.02.1965, cujas atribuições principais estavam assim expressas, conforme o Artigo 4º do citado decreto:

- i. Opinar sobre o Programa de Ação Econômica do Governo, inclusive quanto às modificações nele introduzidas em revisão anual, para ajustá-lo ao orçamento de investimentos;
- ii. Opinar sobre o plano de realizações econômicas a longo prazo (Plano Perspectivo), cuja elaboração terá lugar a partir do ano de 1965; e
- iii. Contribuir com estudos e sugestões para a elaboração de programas e planos econômicos do governo, assessorando a este quanto aos problemas de planejamento. (Costa, 1971: 501.)

O CONSPLAN distinguia-se fundamentalmente do Conselho de Desenvolvimento do período do Presidente Kubitschek e do Conselho Nacional de Desenvolvimento do período do Presidente Goulart. Tratava-se, por um lado, de organismo de consulta do Governo – como o Conselho Nacional da Economia e do Trabalho, existente na Itália –, cujo objetivo principal consistia em estabelecer ligações entre as diferentes áreas de interesse do País (econômicas, sociais e políticas) e o Ministério do Planejamento, enquanto os Conselhos anteriores tinham atribuições de natureza deliberativa. Por outro lado, sua composição incluía representantes pertencentes a distintas categorias de interesses, destacando-se, neste sentido, a dos trabalhadores e a dos produtores. As deliberações em matéria de planejamento continuariam subordinadas ao Poder Executivo, mas sua elaboração e estudo contavam com a participação das áreas e setores nele representados.

A este respeito, é importante destacar que o CONSPLAN, de acordo com o Artigo 2º do Decreto que o instituía, era presidido pelo Presidente da República e substituído, em seus impedimentos, por um Ministro de Estado de sua indicação. O Ministro Extraordinário para o Planejamento era o Secretário-Executivo do Conselho. O CONSPLAN

era integrado por número variável de representantes das seguintes áreas:

- i. Quatro representantes das classes trabalhadoras;
- ii. Quatro representantes das classes produtoras;
- iii. Um representante da imprensa e dos órgãos de divulgado da opinião pública;
- iv. Um representante do Conselho Nacional de Economia;⁴⁰
- v. Quatro técnicos de reconhecida competência profissional, sendo dois no campo da economia, um no campo da sociologia e outro no da engenharia, sendo dois deles, pelo menos, professores universitários; e
- vi. Três representantes de companhias ou organizações estaduais ou regionais de planejamento ou desenvolvimento econômico.

⁴⁰ Esse conselho fora criado em 1949, pela Lei nº 970, de 16.12.1949, por força do disposto no Art. 205 da Constituição Federal, como órgão de iniciativa, sugestões e conselhos. Competia ao Conselho “estudar a vida econômica do País e, por iniciativa própria ou por solicitação dos poderes públicos, opinar sobre as diretrizes da política econômica nacional, interna ou externa, e sugerir as medidas que julgar necessárias.” (Artigo 2º da citada lei). Seus membros, num total de nove, eram nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, de acordo com o Artigo 3º, de sua lei institutiva. O mencionado conselho foi extinto em 1967, como consequência das modificações impressas à administração pública no campo do planejamento, pelo Decreto nº 295 de 23.02.1967, que criou a Comissão Liquidante do Acervo do *Conselho Nacional de Economia*. Deve-se notar que esse Conselho permaneceu em funcionamento durante todo o período de organização das atividades de planejamento governamental, iniciado em 1952, praticamente, quando foram criados institutos como o *Conselho de Desenvolvimento* e o *Conselho Consultivo do Planejamento-CONSPLAN*, que apresentavam funções aproximadas às suas. Os documentos disponíveis sobre a matéria não registram eventuais atritos de competência entre esses conselhos, presumivelmente verificados.

Depois da instituição do CONSPLAN, o sistema definido por Roberto Campos entrou em fase progressiva de estruturação, por intermédio dos trabalhos desenvolvidos pelo Escritório de Pesquisa Econômica e Aplicada-EPEA e pelas Coordenadorias de Planejamento Setorial (agricultura, energia, transportes, saúde etc.) e de elaboração e controle orçamentários. Essas unidades, vinculadas diretamente ao Secretário-Geral do Ministério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, mantinham estreita relação com as Coordenadorias de Planos de Curto Prazo e de Planos de Longo Prazo, que, por sua vez, compatibilizavam os estudos e os trabalhos realizados pelas agências de planejamento dos Ministérios Setoriais. (Daland, 1969: 116, gráfico II.)

Nessa fase, foi elaborado o *Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social*, talvez o trabalho mais importante já efetuado no Brasil na área do planejamento de longo prazo. Esse plano, embora não tenha sido aprovado, foi de extrema utilidade para os que vieram a seguir, a exemplo do *Plano Estratégico de Desenvolvimento-PED (1968-1970)* e do *Documento Metas e Bases para a Ação de Governo (1970-1971)*, funcionando este último como plano de transição no intervalo das administrações dos Presidentes Costa e Silva e Emilio Médici.⁴¹

Em 1967, com a edição do Decreto-Lei nº 200, de 25.02.1967, quando o governo realiza uma ampla reestruturação na administração federal, criou-se o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Deixaram de funcionar, em consequência, o Ministério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica e o CONSPLAN, embora permanecessem subordinadas ao novo Ministério algumas das unidades – não extintas – existentes na estrutura anterior, dentre

⁴¹ Os trabalhos realizados nessa fase encontram-se sintetizados nos seguintes documentos: (i) CAMPOS, Roberto de Oliveira. *A experiência brasileira de planejamento*. In: SIMONSEN, Mário Henrique & CAMPOS, Roberto de Oliveira. **A nova economia brasileira**. Rio de Janeiro, José Olympio, 1974: 63-69; ii) IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1971, especialmente o capítulo VII.

as quais se destacava o EPEA, que se transformou no Instituto de Pesquisa Econômico-Social Aplicada-IPEA.⁴²

Dessa época em diante os trabalhos de planejamento e de programação orçamentária passaram a ser entendidos e a realizar-se como elementos de um sistema, que tinha como agentes principais o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e os diferentes Ministérios Setoriais. Encarregavam-se do relacionamento interinstitucional, nesse domínio, as Secretarias-Gerais dos Ministérios, apoiadas pelas Inspetorias Gerais de Finanças, criadas pelo mesmo instrumento legal, no âmbito de cada Ministério, como responsáveis pelo sistema de administração financeira, contabilidade e auditoria. A coordenação de tais atividades, nas áreas dos dois sistemas, seria exercida, respectivamente, pela Secretaria-Geral do Ministério do Planejamento e pela Inspetoria-Geral de Finanças do Ministério da Fazenda.

As disposições estabelecidas a esse respeito no Decreto-Lei nº 200, além da melhor ordenação que proporcionaram aos trabalhos no campo do planejamento e do controle orçamentário, iriam servir de base, cinco anos depois, para a instituição do *Sistema de Planejamento Federal*. Saliente-se, a propósito, que – no conjunto do trabalho desenvolvido até então, em suas diversas fases, para a montagem de um **Sistema Nacional de Planejamento** – o *problema do planejamento em escala regional* foi considerado apenas de forma esporádica e, até certo ponto, circunstancial. Assim mesmo, as colocações que explicitamente foram feitas neste sentido não chegavam a mencionar, pelo menos nos textos leais, a existência ou as funções dos organismos de desenvolvimento regional.

⁴² O IPEA foi criado, sob a forma de fundação, com a “finalidade de elaborar estudos, pesquisas e análises requeridos pela programação econômico-social de interesse imediato do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e, quando se impuser, os dos demais Ministérios.” (Art. 190 do Decreto-Lei nº 200.) Em 1969, o IPEA passou a denominar-se Instituto da Planejamento Econômico e Social, com base nas disposições constantes do Decreto nº 64.016, de 22.01.1969, realizando suas tarefas com o apoio do Instituto de Planejamento-IPLAN, com sede em Brasília, e do Instituto de Pesquisas-INPES, sediado no Rio de Janeiro.

Essa omissão assume contornos mais evidentes na medida em que havia Ministérios com atribuições nesse campo, a exemplo do Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais-MECOR, criado em 1964, pela Lei nº 4.344, de 21.06.1964, e transformado em 1967, por intermédio do Decreto-Lei nº 200, no Ministério do Interior. (Carvalho, 1973: 18-33.) O papel de tais instituições no processo de descentralização administrativa, iniciado sob os auspícios do Decreto-Lei nº 200, teria que ser muito pouco expressivo na prática. As dificuldades enfrentadas pelas instituições de desenvolvimento regional, **v. g.**, a SUDENE, como se verá adiante, foram e continuam sendo das mais sérias.

6.2 MONTAGEM E FUNCIONAMENTO DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO FEDERAL

Os trabalhos de planejamento sofreram em 1969 ajustes de natureza conceitual e operativa de grande significado para o ordenamento das atividades econômicas e sociais, particularmente na perspectiva da introdução de novo arranjo para o relacionamento das instituições públicas da esfera federal. Com base nas disposições do Ato Complementar nº 43, de 29.01.1969, deveriam ser elaborados *planos nacionais de desenvolvimento*, de vigência quadrienal, no primeiro ano de cada mandato presidencial, de forma a que cada governo executasse os programas constantes do último ano do plano elaborado pela administração que o antecederia e preparasse, ao mesmo tempo, o plano para o período seguinte. (Campos, 1974: 67.)

Em virtude da dilatação do mandato presidencial para cinco anos, o citado instrumento legal foi alterado pelo Ato Complementar nº 76, de 21.10.1969. Os planos nacionais de desenvolvimento passariam, desse modo, a vigorar por períodos de cinco anos. Entretanto, o *I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974)*, por conta do ajustamento político-institucional realizado em decorrência da morte do Presidente Costa e Silva, ocorrida em agosto de 1969, teve sua duração reduzida para três anos, conforme disposições constantes da Lei Complementar nº 9, de 11.12.1970.

6.2.1 Instituição, Objetivos e Funções

A instituição de um sistema de planejamento em escala nacional visa a dar maior eficácia aos esforços governamentais e privados, orientados para a promoção do desenvolvimento, em diferentes níveis. Para tanto, o governo – agindo como catalisador – cria e mobiliza instrumentos distintos, por meio dos quais exerce a gestão das ações econômicas e sociais que, direta ou indiretamente, põe em prática. A administração, neste sentido, é realizada com o apoio de outras esferas do poder e da iniciativa privada, quando se trata de sistema político que adota modelo econômico de mercado, como se dá no Brasil.

O Sistema de Planejamento Federal, instituído, em 09.11.1972, pelo Decreto nº 71.353, incorporando as disposições constantes dos Atos Complementares referidos, de acordo com o Artigo 2º desse decreto, tem como objetivos:

- i. Coordenar a elaboração dos planos e programas gerais do governo e promover a integração dos planos regionais e setoriais;
- ii. Acompanhar a execução desses planos e programas;
- iii. Assegurar, mediante normas e procedimentos orçamentários, a aplicação de critérios técnicos, econômicos e administrativos para o estabelecimento de prioridade entre as atividades governamentais;
- iv. Modernizar as estruturas e procedimentos da Administração Federal objetivando seu contínuo aperfeiçoamento e maior eficiência na execução dos programas do governo; e
- v. Estabelecer fluxos permanentes de informação entre as unidades componentes do Sistema, a fim de facilitar os processos de decisão e coordenação das atividades governamentais.

Esse sistema foi concebido por João Paulo dos Reis Velloso, Ministro do Planejamento e Coordenação Geral desde a administração do Presidente Emílio Médici, iniciada em outubro de 1969. Originário dos quadros do antigo Ministério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, tendo ali exercido a função de primeiro presidente do EPEA, pôde o Ministro Velloso incorporar ao sistema instituído sob sua responsabilidade alguns dos elementos constantes do sistema concebido e experimentado por Roberto Campos, no período 1964-1967, bem como certos resultados obtidos, nesse domínio, durante a administração do Presidente Costa e Silva, quando desempenhou a função de Secretário-Geral do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, sob a orientação do então Ministro Hélio Beltrão.

O sistema concebido por Reis Velloso contempla, tanto quanto possível, o caráter *normativo* e *indicativo* com que deve revestir-se a atividade de planejamento em economias que, embora baseadas na livre iniciativa, são fortemente influenciadas por decisões centralizadas. O sistema é *normativo* na medida em que explicita as ações programáticas que cabe ao governo definir, detalhar e executar. E é *indicativo* no momento em que faculta ao Poder Executivo a possibilidade de inter-relacionar, quando necessário, as ações que devem ser exercidas tanto pela administração pública, em seus diferentes níveis (federal, estadual e municipal), como pela iniciativa privada.

Os trabalhos de planejamento realizados com base nesse sistema são efetuados de forma a permitir o cumprimento, por parte da administração, de dois conjuntos de funções: uma *função-objetivo* e *funções-instrumentos*. A *função-objetivo* corresponde à “racionalização das decisões e coordenação das ações de governo, de acordo com os objetivos nacionais de desenvolvimento.” As *funções-instrumentos*, por seu turno, compreendem os trabalhos relativos à pesquisa, à produção de informações e ao treinamento de recursos humanos para o planejamento; ao planejamento; à programação e ao acompanhamento da execução das diferentes ações programadas: à orçamentação e ao acompanhamento da execução orçamentária; à modernização

administrativa; à articulação com os Estados e Municípios e à coordenação da cooperação internacional.⁴³

6.2.2 Organização

O Sistema de Planejamento Federal difere pouco, em termos de orientação, dos que foram concebidos em 1962 e em 1965, mas apresenta, naturalmente por conta da experiência acumulada nesses 16 anos, características específicas que tendiam a torná-lo mais adequado ao atendimento das necessidades nacionais, regionais e locais. Tais características estavam relacionadas com sua própria estrutura, ao definir, em função de seus objetivos, níveis diferenciados de planejamento.

De acordo com sua concepção inicial, o sistema compreende um órgão central, órgãos setoriais e órgãos seccionais. O órgão central, responsável pelo planejamento global, em escala nacional, corresponde à Secretaria-Geral do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Os órgãos setoriais estão constituídos nos diversos Ministérios por suas respectivas Secretarias-Gerais. São órgãos seccionais do Sistema de Planejamento as unidades que, em cada entidade da Administração Federal indireta, centralizem as funções de planejamento, orçamento e modernização administrativa. (Artigo 3º do Decreto nº 71.353, de 07.09.1972.)

Na categoria de órgãos seccionais foram incluídas (Esquema 6.1), por exemplo, as Superintendências de Desenvolvimento Regional, “notadamente a SUDENE e a SUDAM” (Parágrafo 1º do Artigo 6º do decreto mencionado). O Sistema de Planejamento Federal, embora tenha considerado explicitamente, ao contrário dos sistemas anteriores, o nível regional, ainda assim o fez de modo extremamente vago. Neste sentido, o sistema, por um lado, omite a Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste-SUDECO e a

⁴³ ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. **O planejamento de governo no Brasil**. Brasília, IPEA, 1975, p. 9. Mimeogr.

Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul-SUDESUL, e, por outro, equipara instituições como a SUDENE e a SUDAM as diferentes entidades da administração indireta, particularmente no que se refere às tarefas de planejamento e modernização administrativa.

Essa circunstância põe em evidência a escassa prioridade conferida pelo Governo Central ao planejamento regional, ainda que existam instituições criadas com essa finalidade específica. Ao mesmo tempo, permite verificar a tendência natural para o relacionamento mais estreito entre o nível nacional e o nível estadual. Na realidade, o Decreto nº 71.353/1972, no Parágrafo 2º de seu Artigo 6º, estabelece que “aos órgãos setoriais do sistema caberá, semelhantemente,⁴⁴ articular-se com os seus correspondentes nos Estados, Distrito Federal e Territórios, visando a compatibilizar o planejamento global de seus setores, bem como prestar assistência técnica para a implementação de programas e projetos setoriais.” Tarefas de articulação semelhante, com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, serão exercidas pelos órgãos setoriais do sistema, seguindo-se, em linhas gerais, as direções constantes do Esquema 6.1, adiante.

É importante mencionar que a elaboração dos planos estaduais de desenvolvimento não representa, ainda, rotina normal e obrigatória, podendo-se considerar a execução de tais trabalhos como resultado da vontade e da decisão das administrações a esse nível. Apesar disso, os Estados brasileiros têm conseguido obter progressos consideráveis nesse campo, embora seus planos procurem refletir as prioridades e os objetivos nacionais e regionais em termos volitivos, o que contribui para reduzir seu alcance.

⁴⁴ A articulação que, *semelhantemente*, deveria processar-se entre as Superintendências e a Secretaria-Geral do Ministério do Planejamento era muito imprecisa. Com efeito, o Parágrafo 1º do Artigo 6º do decreto já mencionado assim dispõe sobre o assunto: “as Superintendências de Desenvolvimento Regional, notadamente a SUDENE e a SUDAM, darão sua colaboração ao órgão central do Sistema de Planejamento. no que couber, para efeito de melhor coordenação entre programas estaduais e federais.”

ESQUEMA 6.1
BRASIL. SISTEMA DE PLANEJAMENTO FEDERAL

As Superintendências de Desenvolvimento Regional – e em particular a SUDENE, pela sua maior experiência – têm procurado colaborar com o Estados situados em suas respectivas áreas de jurisdição na formulação de seus planos de desenvolvimento, ainda que os resultados alcançados sejam pouco expressivos. Esse desempenho é

natural, pois as Superintendências dispõem de instrumentos de reduzida capacidade de catalisação dos esforços locais.

O Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, a partir de 1972, procurou intensificar seu relacionamento com os Estados, criando, para tanto, pela Portaria Ministerial nº 44, de 05.06.1972 – antes, portanto, da instituição do Sistema de Planejamento Federal – a Secretaria de Articulação com os Estados e Municípios-SAREM. Os resultados alcançados pela SAREM, no campo específico do planejamento, também não atingiram o ritmo desejado, contribuindo, ao contrário, para reduzir o já diminuto poder de articulação de que dispunham as Superintendências em relação à mesma área.

Para diminuir essas imprecisões, o Ministério do Interior promoveu a assinatura de acordos de cooperação técnica entre cada uma das Superintendências de Desenvolvimento Regional e a Secretaria-Geral do Ministério do Planejamento, com a interveniência de sua Secretaria-Geral. Tais acordos, firmados em 1973, orientavam-se para o encaminhamento de providências relacionadas a aspectos como os seguintes:

i. Estabelecimento de diretrizes gerais de política socioeconômica, pela Secretaria-Geral do Ministério do Planejamento, para os planos de desenvolvimento regional, compreendendo, especialmente, a indicação de objetivos e prioridades, globais e setoriais, para as quatro áreas de jurisdição das Superintendências – Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sul (Cartograma 6.1), bem como a definição de instrumentos de ação regional;

Para diminuir essas imprecisões, o Ministério do Interior promoveu a assinatura de acordos de cooperação técnica entre cada uma das Superintendências de Desenvolvimento Regional e a Secretaria-Geral do Ministério do Planejamento, com a interveniência de sua Secretaria-Geral. Tais acordos, firmados em 1973, orientavam-se para

o encaminhamento de providências relacionadas a aspectos como os seguintes:

i. Estabelecimento de diretrizes gerais de política socioeconômica, pela Secretaria-Geral do Ministério do Planejamento, para os planos de desenvolvimento regional, compreendendo, especialmente, a indicação de objetivos e prioridades, globais e setoriais, para as quatro áreas de jurisdição das Superintendências – Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sul (Cartograma 6.1), bem como a definição de instrumentos de ação regional;

ii. Compatibilização dos planos setoriais e estaduais com os planos de desenvolvimento regional, tarefa a cargo do Ministério do Planejamento e das Superintendências;

iii. Elaboração e atualização dos diagnósticos globais e setoriais das diferentes regiões, identificando as suas necessidades, pelas Superintendências;

iv. Elaboração, avaliação e revisão periódica dos planos de desenvolvimento regional e dos orçamentos plurianuais de investimento, tarefa também a cargo das Superintendências;

v. Promoção de estudos de caráter inter-regional que interessem ao desenvolvimento nacional, responsabilidade atribuída à Secretaria-Geral do Ministério do Interior; e

vi. Definição das diretrizes gerais de política socioeconômica para os planos de desenvolvimento regional, contemplando especialmente os objetivos e prioridades globais e setoriais no âmbito regional, assim como a definição de instrumentos de ação regional, pela Secretaria-Geral do Ministério do Interior, em articulação com a Secretaria-Geral do Ministério do Planejamento.

Esses convênios não apresentaram os resultados funcionais esperados, pois o relacionamento interinstitucional só teve lugar entre

a Secretaria-Geral do Ministério do Interior e as Superintendências. Em determinados momentos, como os relacionados à elaboração de documentos relativos aos *Programas Especiais de Desenvolvimento Regional*, examinados no item 9.3, adiante, os contactos ao nível das três categorias de entidades foi um pouco diferente, pois a Secretaria de Planejamento da Presidência da República-SEPLAN, que substituiu o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, pela Lei nº 6.036/1974, estava fortemente interessada na execução dessas tarefas, na medida em que assumia a responsabilidade pela concepção de tais programas. A ausência de mecanismos de controle e acompanhamento dos trabalhos previstos nos convênios referidos, ao lado da intenção, evidentemente implícita, de fortalecer o sistema em sua perspectiva nacional, também contribuiu para que esse inter-relacionamento não alcançasse os níveis esperados pelas entidades encarregadas do planejamento em escala regional.

A organização do *Sistema de Planejamento Federal* em vigor passaria, ainda, por importantes modificações no curso de 1974, que não alteraram em nada, o processo de planejamento, em sua dimensão regional, uma vez que sua orientação continuaria a conter os mesmos elementos de centralização que haviam caracterizado o sistema nacional, em sua concepção original. De início, pelo Decreto nº 73.627, de 13.02.1974, o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral teve sua estrutura básica modificada, funcionando essa mudança, verificada ainda no governo do Presidente Emílio Médici, como uma espécie de abertura para as inovações que iriam ser introduzidas, menos de três meses depois, na administração do Presidente Ernesto Geisel, instalada no dia 15 de março de 1974. De fato, no dia 01.05.1974, era sancionada a Lei nº 6.036, que, além de outras disposições, criava, no âmbito da Presidência da República, a Secretaria de Planejamento-SEPLAN e instituía o Conselho de Desenvolvimento Econômico-CDE.

Essas duas providências, por terem sido adotadas por intermédio de uma lei, constituem fato inédito na história do planejamento no País, pois todos os passos efetuados nesse domínio, como se viu,

realizaram-se através do uso de decretos ou de decretos-lei.⁴⁵ As modificações postas em prática com a criação da SEPLAN iriam fortalecer de maneira expressiva não apenas a base instrumental do Ministro-Chefe da SEPLAN, como o poder do Presidente da República para coordenar a execução dos programas de investimento governamental. De acordo com os dispositivos da Lei nº 6.036/1974, a SEPLAN ficou incumbida de assistir o Presidente da República, particularmente na coordenação (Artigo 1º da citada lei):

i. Do sistema de planejamento, orçamento e modernização administrativa, inclusive no tocante ao acompanhamento da execução dos Planos Nacionais de Desenvolvimento;

ii. Das medidas relativas à política de desenvolvimento econômico e social;

iii. Da política de desenvolvimento científico e tecnológico, principalmente em seus aspectos econômico-financeiros, ressalvada a competência deferida à Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional; e

iv. De assuntos afins ou interdependentes que interessem a mais de um Ministério.

Essas inovações devem ter sofrido influência considerável – pelo menos no plano técnico – de João Paulo dos Reis Velloso, que desempenha a função de Ministro do Planejamento desde o governo do Presidente Médici. A instituição do Conselho de Desenvolvimento Econômico-CDE representou, em consequência, importante instrumento para a coordenação, de forma centralizada, das ações de natureza econômica programadas direta ou indiretamente pela SEPLAN. O CDE, integrado pelos Ministros da área econômica (Fazenda, Indústria e Comércio, Agricultura e Interior) e secretariado pelo

⁴⁵ A única exceção a esse respeito refere-se ao *Conselho Nacional de Economia*, criado pela Lei nº 970/1949, como registrado anteriormente.

Ministro-Chefe da SEPLAN, é presidido pelo Presidente da República. Com essa composição, o CDE difere dos que o antecederam, e em particular do CONSPLAN, em dois sentidos. Em primeiro lugar, pelo seu caráter de órgão de deliberação coletiva, e em segundo pela sua composição, que, além de restrita à esfera do primeiro escalão do Poder Executivo, não conta com representantes de quaisquer outras áreas, a exemplo do que ocorria em relação ao CONSPLAN,⁴⁶ no qual estavam representadas as classes trabalhadoras e produtoras. assim como os profissionais liberais.

Para “assessorar o Presidente da República na formulação da política social e na coordenação das atividades dos Ministérios interessados, segundo a orientação estabelecida no Plano Nacional de Desenvolvimento,” foi criado, ainda em 1974, pela Lei nº 6.118, de 19.10.1974, o Conselho de Desenvolvimento Social-CDS, no qual têm assento os Ministros da Educação e Cultura, da Saúde, da Previdência e Assistência Social, do Trabalho e do Interior (Artigo 2º da citada lei). Da mesma forma que o CDE, o CDS é presidido pelo Presidente da República e secretariado pelo Ministro-Chefe da SEPLAN.⁴⁷ Como se viu no item 1.2, anterior, a Itália dispõe apenas de um Conselho para tratar de matérias que exijam decisão coletiva, tanto na área econômica como social, que é o Conselho Nacional da Economia e do Trabalho, no qual estão representados o governo, as classes trabalhadoras e as classes produtoras, o que amplia a legitimação das decisões por ele tomadas. A situação no Brasil, em tal domínio, é portanto bastante diversa.

Com a criação da SEPLAN, do CDE e do CDS, o Sistema de Planejamento Federal assumiu nova configuração, pois seu órgão

⁴⁶ Formalmente, o CONSPLAN só veio a ser extinto em 1974, com a aprovação da lei que instituiu o CDE, pois até então não fora baixado nenhum instrumento legal a esse respeito.

⁴⁷ A presidência do CDE e do CDS pode ser delegada pelo Presidente da República a qualquer um dos Ministros de Estado componentes dos dois Conselhos, de cujas reuniões também podem participar outros Ministros, como convidados, quando se tratar da discussão de assuntos de interesse de suas respectivas pastas.

central – a Secretaria-Geral da SEPLAN – subordina-se agora a outras instâncias de decisão superior, (Albuquerque, 1975: 10-12) constituídas, sob a coordenação do Presidente da República, do CDE, do CDS e dos Ministros Setoriais. Essa nova organização do sistema, em virtude de sua recente instituição, ainda não foi experimentada no processo de elaboração dos Planos Nacionais de Desenvolvimento.

Neste sentido, é lícito supor que a preparação do *III Plano Nacional de Desenvolvimento* – a vigorar no período 1980-1985 – se realize de forma diversa da que prevaleceu quando da formulação do I e do II PND. Assim, o III PND poderá ser iniciado, em termos do estabelecimento de objetivos e diretrizes para o planejamento nacional, setorial e regional, no âmbito da Presidência da República, em lugar de ocorrer a partir de definições da Comissão de Coordenação de Planejamento e Orçamento. Note-se que foi essa Comissão que traçou as normas e os procedimentos que orientaram a elaboração do I e do II PND.⁴⁸

⁴⁸ A Comissão de Coordenação de Planejamento e Orçamento, criada pelo Decreto nº 53.251, de 19.09.1968, é constituída dos Secretários-Gerais de todos os Ministérios Civis, podendo contar com a participação dos Secretários-Gerais dos Ministérios Militares, “sempre que a natureza do assunto o aconselhar.” (Parágrafo único do Artigo 1º.) É presidida pelo Ministro-Chefe da SEPLAN ou pelo Secretário-Geral da SEPLAN, na ausência do titular dessa Secretaria.