

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ARNOLDO PARENTE LEITE BARBOSA

PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL. ASPECTOS TEÓRI
COS E UMA ANÁLISE DAS EXPERIÊNCIAS MUNDIAL,
BRASILEIRA E CEARENSE.

MONOGRAFIA APRESENTADA À ESCO
LA BRASILEIRA DE ADMINISTRA
ÇÃO PÚBLICA PARA A OBTENÇÃO
DO GRAU DE MESTRE EM ADMINIS
TRAÇÃO PÚBLICA

RIO DE JANEIRO, 1986

D E C L A R A Ç Ã O

DECLARO, a pedido do interessado e para os devidos fins, que ARNOLDO PARENTE LEITE BARBOSA concluiu o Curso de Mestrado em Administração Pública desta Escola.

DECLARO, outrossim, que o referido aluno apresentou Monografia intitulada: "PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL. ASPECTOS TEÓRICOS E UMA ANÁLISE DAS EXPERIÊNCIAS MUNDIAL, BRASILEIRA E CEARENSE", aprovada pela Comissão Julgadora em 16 de dezembro de 1986.

DECLARO, finalmente, que seu diploma de Mestre em Administração Pública será registrado na Reitoria da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Rio de Janeiro, RJ, 23 de dezembro de 1986.



ERLITA MALHEIRO DE ALCANTARA
Encarregada do Setor de
Ensino/EBAP/SG

Alice E. dos Mares Guia
Hedwig Alice E. dos Mares Guia
Secretária Geral

/am

198706 671

T/EBAP B238



1000049971



Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
PUC-RJ

Rio de Janeiro, 04 de dezembro de 1986 .

De : Jorge Vianna Monteiro

Para : José Eduardo C. Messeder
Coordenador do Curso de Pós-graduação

Assunto: Parecer sobre versão da monografia do aluno Arnaldo P.L.
Barbosa

Sr. Coordenador,

Sou de parecer favorável à aceitação da tese anexa, elaborada pelo aluno Arnaldo Barbosa. Com efeito, há muito tempo não via um trabalho que reflita tanta dedicação e espírito de pesquisa quanto essa monografia de Mestrado. Especialmente pela experiência brasileira e do Estado do Ceará o texto é bastante abrangente e objetivo.

Assim sendo, sou pelo acolhimento dessa versão como versão definitiva.

Atenciosamente,

Jorge Vianna Monteiro

Senhor Coordenador

Após análise cuidadosa da monografia Planejamento Governamental. Aspectos teóricos e uma análise das experiências mundial, brasileira e cearense, de Arnaldo Parente Leite Barbosa, somos de opinião que ela deve ser

APROVADA SEM RESTRIÇÕES.

Atenciosamente



Ana Maria Bernardes Goffi Marquesini



Eduardo Oliveira Dapieve

RED. DAT.

RECEBI EM: / /

ASSINATURA DE ORIGEM

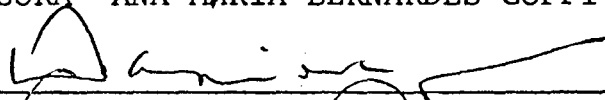
FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

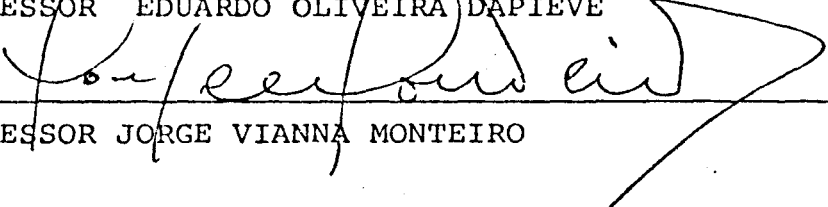
PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL. ASPECTOS TEÓ-
RICOS E UMA ANÁLISE DAS EXPERIÊNCIAS MUN-
DIAL, BRASILEIRA E CEARENSE.

MONOGRAFIA DE MESTRADO APRESENTADA POR
ARNOLDO PARENTE LEITE BARBOSA

E
APROVADA EM 16/12/86
PELA COMISSÃO JULGADORA


PROFESSORA ANA MARIA BERNARDES GOFFI MARQUESINI


PROFESSOR EDUARDO OLIVEIRA DAPIEVE


PROFESSOR JORGE VIANNA MONTEIRO

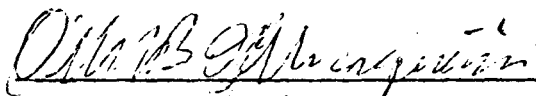
FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

VERSÃO PRELIMINAR DA MONOGRAFIA DE MESTRADO
APRESENTADA POR
ARNOLDO PARENTE LEITE BARBOSA

PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL, ASPECTOS TEÓ-
RICOS E UMA ANÁLISE DAS EXPERIÊNCIAS MUN-
DIAL, BRASILEIRA E CEARENSE.

PROFESSOR DIRETOR DE ESTUDOS: ANA MARIA BERNARDES GOFFI MARQUESINI

VERSÃO PRELIMINAR ACEITA, DE ACORDO COM O PROJETO APROVADO



ASSINATURA DO PROFESSOR DIRETOR DE ESTUDOS

DATA DA ACEITAÇÃO: 06/10/86

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DIREÇÃO

DETERMINAÇÃO Nº 23/EBAP/DI/86

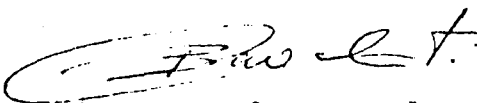
O DIRETOR DA ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, no uso de suas atribuições regimentais.

RESOLVE:

art. 1º - designar os Professores ANA MARIA BERNARDES GOFFI MARQUESINI, EDUARDO OLIVEIRA DAPIEVE e JORGE VIANNA MONTEIRO para sob a presidência do primeiro constituírem a Comissão Julgadora da Monografia de ARNOLDO PARENTE LEITE BARBOSA, intitulada "PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL. ASPECTOS TEÓRICOS E UMA ANÁLISE DAS EXPERIÊNCIAS MUNDIAL, BRASILEIRA E CEARENSE".

art. 2º - a Comissão Julgadora terá o prazo de 45 dias para manifestar o seu julgamento.

Rio de Janeiro, 6 de outubro de 1986



Bianor Scelza Cavalcanti

Diretor

ÍNDICE

"... uma tese bem feita é um produto de que se aproveita tudo... Pode mesmo suceder que você volte à sua tese dez anos depois. Porque ela ficará como o primeiro amor, e ser-lhe-á difícil esquecê-la. No fundo, será esta a primeira vez que você fez um trabalho científico sério e rigoroso, e isto não é experiência de somenos importância".

Humberto Eco

ÍNDICE

"... uma tese bem feita é um produto de que se aproveita tudo... Pode mesmo suceder que você volte à sua tese dez anos depois. Porque ela ficará como o primeiro amor, e ser-lhe-á difícil esquecê-la. No fundo, será esta a primeira vez que você fez um trabalho científico sério e rigoroso, e isto não é experiência de somenos importância".

Humberto Eco

ÍNDICE

RESUMO.....	II
ABSTRACT.....	V
RESUMÊ.....	VIII
AGRADECIMENTOS.....	XI
LISTA DE FIGURAS, TABELAS E QUADROS.....	XXI
INTRODUÇÃO.....	1
1. ASPECTOS TEÓRICOS DO PLANEJAMENTO.....	8
1.1. O planejamento. Conceituação. Funções.	
Características.....	9
1.2. Planejamento, poder e política.....	14
1.3. O processo de planejamento.....	18
1.3.1. O modelo de Bromley.....	22
1.3.2. O modelo de Tristão.....	24
1.3.3. O modelo de Hilhorst.....	26
2. PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL.....	32
2.1. Dilemas filosóficos básicos da tentativa de preservar o grau de liberdade para o setor privado e, ainda, alcançar objetivos públicos.....	33
2.2. A experiência mundial.....	41
O Kogyo I Ken. Nacionalização de empresas particulares na Rússia. Comissão Estadual de Eletrificação da Rússia. Nova Política Econômica (NEP). COSPLAN. Primeiro Plano Quinquenal. Plano Marshall. Commissariat du Plan. Os Planos quinquenais da Rússia.....	41

2.3. A experiência brasileira.....	45
2.3.1. A fase do planejamento ocasional.....	48
. Segundo orçamento brasileiro .	
Caixas Econômicas Estaduais. Ban	
co do Brasil. Plano Geral de Via	
ção. Nacionalização das estradas	
de ferro. Convênio de Taubaté .	
Plano de Recuperação Econômico-	
Financeira. IFOCS. Superintendên	
cia da Defesa da Borracha.Os Ban	
cos estaduais de São Paulo, Rio	
Grande do Sul e Paraná. O Plano	
Agache. Controle do Câmbio. O	
CFCEX. Plano Geral de Viação Na	
cional. Nacionalização de empre	
sas particulares. DASR. IBGE.....	48
2.3.2. A fase do planejamento empírico.....	58
. Plano Especial de Obras Públi	
cas e Aparelhamento de Defesa Na	
cional. Missão TAUB. Missão COO	
KE. Comissão de Orçamento. Plano	
de Obras e Equipamentos.Comissão	
de Planejamento Econômico. Plano	
SALTE. Plano de Reaparelhamento	
e Fomento da Economia Nacional .	
BNDE. Missão ABBINK.Comissão Mis	
ta Brasil-Estados Unidos. Grupo	
Misto CEPAL-BNDE. Programa de Me	
tas. Conselho de Desenvolvimento	
GEIA. COPLAN. Ministério Extraor	

dinário para o planejamento. Pla	
no Trienal de Desenvolvimento E	
conômico e Social.....	58
2.3.3. A fase do planejamento científi	
co.....	80
. Programa de Ação Econômica do	
Governo (PAEG). Decreto-lei 200.	
Plano Decenal de Desenvolvimento	
Econômico. Programa Estratégico	
de Desenvolvimento (PED). Metas e	
Bases para a Ação do Governo (o	
"milagre brasileiro"). Os Pla	
nos Nacionais de Desenvolvimento	
(I, II e III). O I Plano Nacio	
nal de Desenvolvimento da Nova	
República.....	80
3. DUAS DÉCADAS DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL	
NO ESTADO DO CEARÁ (UMA ANÁLISE DA EXPERIÊN	
CIA. 1963-1986).....	103
3.1. Antecedentes.....	104
3.2. Os planos e a evolução dos arranjos or	
ganizacionais	108
3.2.1. I Plano de Metas Governamentais.	
I PLAMEG. (1963-1967).....	108
3.2.2. Plano de Ação Integrada do Gover	
no. PLAIG (1967-1971).....	118
3.2.3. Plano de Governo do Estado do	
Ceará. PLAGEC (1971-1975).....	128
3.2.4. I Plano Quinquenal de Desenvolvi	
mento do Estado do Ceará .	

PLANDECE (1975-1979).....	152
3.2.5. II Plano de Metas Governamentais.	
II PLAMEG (1979-1983).....	168
3.2.6. Plano Estadual de Desenvolvimento	
PLANED (1983-1987).....	179
4. CONCLUSÕES.....	193
ANEXO 1: Segundo orçamento brasileiro .	
Algumas despesas indicadas por	
ministérios.....	211
ANEXO 2: Artigos 1º, 5º e 7º da lei orça	
mentária de 8 de outubro de	
1828.....	212
ANEXO 3: Carta imperial de 24 de maio de	
1824 dispendo sobre imigração e	
colonização.....	213
ANEXO 4: Esforços de previsões de longo	
prazo no Brasil de 1824 a 1882.....	214
ANEXO 5: Execução orçamentária do Plano	
Especial 1939-1943.....	216
ANEXO 6: Plano SALTE. Quadro demonstrati	
vo da execução dos Projetos -Se	
tor Saúde.....	217
ANEXO 7: Plano SALTE. Quadro com a indi	
cação dos índices de execução	
para os projetos empreendidos	
no Setor Alimentação.....	218

ANEXO 8: Programa de Metas. Distribuição dos empreendimentos a serem <u>realizados</u> pelo Governo Federal, por metas e tipos de administração.....	219
ANEXO 9: Crescimento mínimo por setores (Metas e Bases e I PND).....	220
ANEXO 10: Resumo dos investimentos, <u>segundo</u> a destinação e o ano de <u>aplicação</u> , com indicação da origem dos recursos (PLAMEG).....	221
ANEXO 11: Resumo dos investimentos, <u>segundo</u> a origem dos recursos e o ano de aplicação com indicação da destinação (PLAMEG).....	224
ANEXO 12: Discriminação da origem dos <u>recursos</u> estaduais. -(PLAMEG).....	226
ANEXO 13: Resumo dos Recursos (PLAIG).....	227
ANEXO 14: Recursos Financeiros - Órgãos Executores (PLAIG).....	228
ANEXO 15: Recursos Financeiros - Fontes de Financiamento (PLAIG).....	252
ANEXO 16: Administração Plácido Castelo.....	270
ANEXO 17: Estudo Geo-Econômico (SUDEC) - Sumário.....	279
ANEXO 18: I PLANDECE. Investimentos <u>Requeridos</u>	290
ANEXO 19: I PLANDECE. Principais <u>Indicadores</u> Sócio-Econômicos do Ceará.....	291
ANEXO 20: Sumário do II PLAMEG.....	294

ANEXO 21: Programa de Investimentos do II

PLAMEG.....	299
BIBLIOGRAFIA.....	300

LISTA DE FIGURAS, TABELAS E QUADROS

- FIGURA I - Modelo proposto para um processo de planejamento con
tínuo integrado
- FIGURA II - Elementos básicos do processo de planejamento tridi
mensional
- FIGURA III - Processo de planejamento tridimensional
- FIGURA IV - Sistema planejado
- FIGURA V - Sistema planejado e seu meio ambiente
- FIGURA VI - Canais formais de comunicação do subsistema de con
trole e fases do processo de planejamento
- FIGURA VII - A ligação intertemporal dos planos
- TABELA I - Órgãos de política econômica
- QUADRO I - Fase do planejamento ocasional (até 1939)
- QUADRO II - Relação dos principais órgãos e empresas criados no
Brasil (1939-1953)
- QUADRO III - Taxas de crescimento do PIB e dos preços (1964-66)
- QUADRO IV - 1974 - Dimensões da economia brasileira
- FIGURA VIII - Organograma do Estado do Ceará - 1965
- FIGURA IX - Estrutura organizacional e funcional do Estado do
Ceará - 1970
- TABELA II - Unidades administrativas estaduais criadas no Ceará
no período 1971-74
- FIGURA X - Estado do Ceará. Estrutura organizacional. Secreta
rias de Estado e órgãos vinculados - 1975
- QUADRO V - Síntese do programa de investimentos. 1975-79
- QUADRO VI - Perspectivas da economia cearense - 1979
- FIGURA XI - Estrutura administrativa do Governo do Estado do Cea
rá - 1979

FIGURA XII - Estrutura administrativa do Governo do Estado do
Ceará - 1983

FIGURA XIII - Estrutura administrativa do Governo do Estado do
Ceará - 1985

RESUMO

O planejamento provoca um fascínio e deslumbramento no homem desde os primórdios do seu aparecimento, quando procura ante ver o futuro, que se lhe apresenta desconhecido e misterioso. Uma das características do ser humano é fazer planos, sendo essa atividade uma atitude inerente ao homem e também às sociedades.

A literatura brasileira, disponível sobre o tema, apresenta-se de uma certa forma dicotômica, quase sempre sem uma unidade orgânica, ora produzindo parcos estudos teóricos, ora fornecendo análises de experiências específicas de países, regiões e estados em períodos de tempo determinados.

A dissertação de mestrado para a Escola Brasileira de Administração Pública - EBAP / Fundação Getúlio Vargas - FGV, *Planeja*mento Governamental. Aspectos teóricos e uma análise das *experiên*cias mundial, brasileira e cearense, consolida num só estudo os aspectos teóricos e práticos dentro de um encadeamento lógico, didatico com o objetivo de visitar/esclarecer o tema e servir de material de consulta/referência para cursos de graduação e pós-graduação da disciplina Planejamento Governamental.

Para uma melhor compreensão das experiências de planejamento, apresenta inicialmente os aspectos teóricos, conceituando o tema e relacionando suas funções e características.

O trabalho mostra o inter-relacionamento do planejamento com o poder e a política, incluindo a discussão do mito da neutralidade e racionalidade, assim como sua utilização como instrumento nas mãos dos que detêm o poder. Demonstra também o caráter do planejamento como processo com definições e a descrição de três modelos teóricos - Bromley, Tristão e Hilhorst.

Apresenta o dilema liberdade do setor privado *versus* in

tervenção governamental, desde as primeiras manifestações de planejamento na Rússia, após a revolução de outubro de 1917, passando pelas experiências da Europa e Estados Unidos da América, até a dos países subdesenvolvidos, cada qual com suas condições históricas e institucionais peculiares.

Faz uma análise das experiências mundial e brasileira (dividida em fases: ocasional - até 1930, empírica 1930-1964 e científica 1964-1986), sendo que para esta última adota uma abordagem síntese baseada nos pontos de vista de diversos autores examinados, principalmente Benedicto Silva, Werner Baer, Issac Kerstenetzky, Annibal V. Villela, Jorge Vianna Monteiro e Luiz Roberto Azevedo Cunha.

No caso da experiência cearense (1963-1986), a descrição factual e linear dos planos tem uma sequência temporal (a exemplo dos planos brasileiros), forma meramente didática escolhida e visa uma melhor compreensão do assunto. Paralelamente, analisa os planos em seus aspectos econômico, social, político e cultural de forma integrada, numa tentativa de dimensionar a história total do planejamento estadual.

O enfoque tradicional de comparação objetivos propostos/objetivos alcançados, muito comum nas análises das experiências de planejamento, é deixado de lado *stricto-sensu*. Em contrapartida, dá ênfase a um aspecto que julga mais relevante: a identificação da evolução dos arranjos organizacionais, visto ser o planejamento algo que neles se traduz e cuja exeqüibilidade depende, em alto grau, do contexto institucional.

Isentando o conceito do planejamento de culpa pelo seu fracasso no atingimento da maioria de seus objetivos, o trabalho aponta uma série de fatores particularmente desfavoráveis que configura uma situação de crise:

Objetivos apologéticos e triunfalistas; retórica inócua; uso do planejamento no sentido de fortalecedor e viabilizador dos interesses da classe dominante; exarcebção da técnica e tese da neutralidade do planejamento para efeito de obtenção de poder; manipulação do planejamento como instrumento de mistificação, assim como seu uso como fetiche e servidor de "trampolim" para a política (principalmente no Ceará); a eliminação do caráter federativo da União Republicana, provocando a perda de autonomia dos estados com o sistema tributário, conduzindo a uma centralização das decisões (e do poder); ausência de continuidade nas políticas e conômicas de longo prazo tendo como corolário a descontinuidade administrativa e, por último, a própria natureza do planejamento posto em prática no Brasil e no Ceará que, sendo indicativo, não detém o controle de todas as variáveis do processo.

O aparecimento de um novo paradigma para o planejamento governamental passaria, necessariamente, pela antítese dos entraves apontados no estudo.

ABSTRACT

Planning always fascinates and dazzles mankind since his earliest age, when man researched to see the future, which is unknown and mysterious to him. One of the characteristics of the human being is to make plans, and this activity is inherent to man and also to the societies.

The brazilian literature available about this theme developes into two great lines, almost always without a unit, producing in one side theoretical studies, and in the other, analysis of specifcs experiences of some countries, regions and states in some given period of time.

This master dissertation presented at EBAP/FGV, named "Gouvernmental Planning.Theorical views and an analysis of the world, brasilian and cearense experiences", holds in a unique study the theoretical and pratical views within a logical and didatic exposure with the objective of reviewing and clarifying the subject and wants to be bibliographical material to graduate and post-graduate courses of Governmental Planning.

For a better comprehension of the experiences of planning it presents originaly the theoretical aspects, defining the subject and relating its functions and characteristics.

This work shows the relation of planning with power and politics including the discussion about neutrality and racionality, as well as its use as an instrument of power. It also shows planning as a process with definition and the description of the three theorical models - Bromley, Tristão and Hilhorst.

It presents the difficult problem of liberty in the private sector comparing it with governmental intervention, since

its first expressions in the URSS, after the revolution of october 1917, showing the European and the United States of America experiences, and the one of undevelopped countries, each one with its historical conditions and institutional peculiarities.

It analyses the world and brazilian experiences (divided into phases: occasional - until 1930, experimental - 1930-1964 and scientific - 1964-1986), and it synthesizes the last one based on the points of view of various authors that have been examined particularly Benedicto Silva, Werner Baer, Issac Kerstenetzky, Annibal V. Villela, Jorge Vianna Monteiro and Luiz Roberto Azevedo Cunha.

In the case of Ceará (1963-1986), a factual description of plans has a time sequence (as an example of the brazilian plans), a simple didactic form looking for a better comprehension of the subject was chosen. At the same time, it analyses the plans in its economic, social, political and cultural sides, integrating them and trying to measure the history of state planning in its totality.

The traditional view comparing proposed objectives/objectives attained very common in the analyses of planning experiences, is not studied in a stricto-sensu. In the other side, it emphasizes the aspect which we judge more important: the identification of the evolution of the arrangements because planning appears on them and its feasibility depends particularly on the institutional context.

Exempting the concept of planning from the delit of its failure to attain the greater part of its objectives, the work points to a series of disadvantageous factors that underlines a crisis situation: apologetical and triumphal objectives;

innocuous rhetoric; the use of planning to fortify and to make feasible the interest of the dominant class; excessiveness of the techniques and thesis of neutrality of planning to obtain power; manipulation of planning as an instrument of mystification, as well as its use as a talisman and a way to enter politics (specially in Ceará); the elimination of the federal character of the states with the tributary system, leading to a centralization of the decision-making (and the power); absence of continuity in the economic policies in the long term and consequently an administrative discontinuance and, at last, the real nature of planning practiced in Brazil and Ceará, which, being indivisive, does not hold the control of all the variables of the process.

The appearance of a new paradigm for governmental planning would pass necessarily through the antithesis of the difficulties pointed out in this study.

RESUME

Depuis l'âge des cavernes, planifier fascine l'homme qui cherche à prévoir l'avenir, qui se présente inconnu et mystérieux. Une des caractéristiques de l'être humain est de "faire de plans", et cette attitude est inhérente à l'homme et aux sociétés.

La littérature brésilienne disponible sur ce thème, se présente d'une manière dichotomique, presque toujours sans une unité organique; nous trouvons, d'un côté, quelques études théoriques et, de l'autre, des analyses d'expériences spécifiques de pays, de régions et d'états pendant des périodes de temps déterminées.

Le memoire de maîtrise pour l'EBAP/FGV, "Planification gouvernementale. Aspectos théoriques et une analyse des expériences mondiale, brésilienne et cearense", présente les aspects théoriques et pratiques selon un ordre logique et didactique dans l'objectif de revoir et de clarifier le sujet et pour servir de matériel de consultation et de référence pour les cours de graduation et pós-graduation sur le problème de la planification gouvernementale.

Pour meilleur comprendre les expériences de planification, nous présentons, premièrement, les aspects théoriques, en définissant le sujet et en dressant une liste de ses fonctions et de ses caractéristiques.

Le travail montre le rapport de la planification avec le pouvoir et la politique, y compris la discussion du mythe de la neutralité et de la rationalité, aussi bien que son utilisation comme un instrument dans les mains de ceux qui détiennent le pouvoir. Il montre aussi la planification comme un processus avec les définitions et la description des trois modèles théoriques -

Bromley, Tristão e Hilhorst.

Nous présentons aussi le dilemme de la liberté avec le secteur privé versus l'intervention gouvernementale, depuis les premières manifestations de planification dans la Russie, après la révolution d'octobre de 1917, en passant par les expériences de l'Europe et des Etats Unis d'Amérique, jusqu'aux pays sous-développés, chaque une avec ses conditions historiques et institutionnelles particulières.

Nous faisons une analyse des expériences mondiale et brésilienne (divisée en phases: occasionnel - jusqu'à 1930, empirique de 1930 à 1964 et scientifique de 1964 à 1986) et pour cette dernière nous adoptons un abordage synthèse sur des points de vue de plusieurs auteurs consultés, particulièrement, Benedicto Silva, Werner Baer, Issac Kerstenetzky, Annibal V. Villela, Jorge Vianna Monteiro e Luiz Roberto Azevedo Cunha.

Dans le cas du Ceará (1963-1986), la description factuel et linéaire des plans ont une séquence temporelle (comme les plans brésiliens), forme didactique choisie et qui a pour objectif une meilleure compréhension du sujet. Parallèlement, nous analysons les plans dans ses aspects économique, social, politique et culturel d'une manière intégrée, pour meilleur établir l'histoire complète de la planification dans l'état.

L'abord traditionnel qui fait la comparaison des objectifs proposés avec les objectifs atteints, et qui est très commun aux analyses d'expériences de planification, est laissé de côté stricto-sensu. Par contre, nous soulignons un aspect qui nous jugeons plus important l'identification de l'évolution des arrangements organisationnels car la planification est quelque chose qui s'y traduit et son exécution répose, en grand partie , sur le contexte institutionnel.

Nous exemptons le concept de planification de la culpabilité de l'échec de ne pas avoir atteint la majorité de ses objectifs et nous pointons une série de facteurs particulièrement défavorables qui montre une situation de crise: objectifs apologétiques; rhétorique inoffensive; la pratique de la planification pour fortifier et rendre possible les intérêts de la classe dominante; exagération de la technique et de la thèse de la neutralité dans la planification pour obtenir le pouvoir; l'usage de la planification comme instrument de mystification, ainsi comme fétiche et moyen pour atteindre la politique (surtout dans l'état du Ceará); l'élimination du caractère fédératif de l'Union Républicaine, ce qui entraîne un manque d'autonomie des états avec le système tributaire menant à une centralisation des décisions et du pouvoir; l'absence de continuité dans les politiques économiques à long terme ce qui amène la descontinuité administrative et, finalement, la nature de la planification qui est pratiquée au Brésil et au Ceará, comme nous avons pu voir, ne contrôle pas toutes les variables du processus.

Pour que un nouveau modèle de planification gouvernementale apparaisse, il serait nécessaire de passer par l'antithèse des difficultés que nous avons abordé dans ce travail.

AGRADECIMENTOS

Embora mereçam cuidadosa atenção, pois a falta de memória e a ingratidão andam muito juntas, não poderia deixar de agradecer as seguintes pessoas e instituições que tornaram possível a conclusão deste trabalho:

. À SUDEC - Superintendência do Desenvolvimento do Ceará, órgão pioneiro do sistema de planejamento estadual, por ter me proporcionado o tempo e os recursos financeiros (em forma de salários) para a realização do trabalho.

. À toda comunidade da Escola Brasileira de Administração Pública - EBAP - da Fundação Getúlio Vargas - FGV - do Rio de Janeiro, professores, funcionários e meus colegas de turma do ano de 1982, pelo companheirismo, pela excelência dos ensinamentos ministrados e pelo oferecimento do ambiente intelectual propício ao debate democrático.

. À professora Ana Maria Bernardes Goffi Marquesini, pela orientação desde o início do processo de elaboração da dissertação, e pela sua amizade, estímulo, compreensão e ajuda.

. Aos professores Eduardo Oliveira Dapiêve e Jorge Vianna Monteiro, pelos ensinamentos.

. À Jacqueline, Antônio, Braga e Luciano, pela paciência, competência e prestimosidade. À Luiza, pela força.

. À amiga Lia, pela correção dos "erros do meu português ruim" e à Sylvia pelo inglês do *abstract* e pelo francês do *resumê*.

. Aos meus alunos da Disciplina Metodologia do Trabalho Científico da Universidade Estadual do Ceará - UECe -, pelo convívio e por seus questionamentos, que me induzem à um constante aprendizado e à uma incessante busca do novo.

. Ao professor José Parsifal Barroso, pelo exemplo de homem intelectual e que me mostrou a importância do ser antes do ter.

. À minha mulher, irmãos e família (principalmenze mi nha querida avó Ditinha), pelo carinho e confiança, sem os quais não conseguiria prosseguir na luta até o fim.

. Aos meus pais, com saudade. Que Deus os guarde.

. A todos, que direta ou indiretamente, material ou espi ritualmente, me ajudaram e incentivaram, e aos companheiros de trabalho, mulheres e homens que lutam constantemente por um mundo mais justo, fraterno, livre, sem roubo e sem miséria.

minha mais profunda gratidão.

INTRODUÇÃO

"A fortuna comanda a metade de
nossas ações, mas nos deixa go
vernar, ou quase, a outra meta
de".

Niccoló Machiavelli

De uma maneira formal, há vinte e três anos teve início no Estado do Ceará a era do planejamento, com o I Plano de Metas Governamentais (PLAMEG), elaborado por uma equipe coordenada pelo economista Hêlio Beltrão. O ano de 1963 foi, decididamente, um marco referencial na história da Administração Pública do Estado.

Até os dias de hoje, seis planos foram elaborados e postos em execução. Ao I PLAMEG (1963-1967) seguiram-se o Plano de Ação Integrada do Governo - PLAIG (1967-1971), o Plano de Governo do Estado do Ceará - PLAGEC (1971-1975), o Plano de Desenvolvimento do Estado do Ceará - I PLANDECE (1975-1979), o II Plano de Metas Governamentais - II PLAMEG (1979-1983) e o atual plano em vigor, Plano Estadual de Desenvolvimento - PLANED (1983-1987).

Os documentos do período exaurem a terminologia técnica, indo desde declarações de políticas de governo até planos e programas de desenvolvimento que abrangem aspectos setoriais, especiais e globais do sistema sócio-econômico. São a materialização, de forma sistemática, do processo estadual de planejamento.

Até hoje não foi elaborado um estudo sistematizado dessa experiência.

Este trabalho pretende oferecer subsídios para futuros estudos na área do planejamento estadual, contribuir para a melhoria da compreensão e execução da atividade de planejamento e colaborar na construção da sua história no Ceará.

Os objetivos gerais perseguidos na dissertação foram:

- . alcançar uma compreensão teórica do tema planejamento em geral, nos seus aspectos mais relevantes;
- ..entender, de forma mais clara, o processo de planejamento estadual, na tentativa de estabelecer uma ponte entre a teoria e a experiência de planejamento;

- . preencher a lacuna existente na história do planejamento governamental do Estado do Ceará;
- . analisar e questionar o planejamento estadual com um trabalho que contribua para futuros estudos e pesquisas na área;
- . obter uma visão histórica e crítica da experiência de planejamento estadual.

Os objetivos específicos pretendidos consistem em:

- . apresentar o dilema filosófico básico da intervenção governamental/liberdade do setor privado;
- . abordar a experiência de planejamento governamental no mundo e no Brasil;
- . analisar a experiência de planejamento governamental do Estado do Ceará, visando obter uma sistematização de sua memória;
- . visualizar a evolução da organização governamental do Ceará e seus reflexos no planejamento;

Utilizando-se do raciocínio dedutivo, ou seja, partindo do geral para o particular, o trabalho, em sua unidade primeira, aborda os aspectos teóricos do planejamento, envolvendo principalmente os seguintes itens:

- a) conceituação, funções e características do planejamento;
- b) inter-relacionamento do planejamento com o poder e a política, incluindo a discussão do mito da sua neutralidade e racionalidade, assim como sua análise como instrumento nas mãos dos que detêm o poder; e
- c) demonstração do caráter do planejamento como processo, com a

apresentação de três modelos teóricos de Ray Bromley, Gilberto Tristão e Jos G. M. Hilhorst, onde se pode visualizar graficamente na forma de figuras, esse caráter.

A abordagem escolhida, nesta etapa foi propositadamente e até certo ponto propedêutica, tautológica e mecanicista. As justificativas para tal prendem-se ao fato da dissertação além de pretensão acadêmica, objetiva uma utilidade para a comunidade envolvida com planejamento no Estado do Ceará. Tal público é sabidamente heterogêneo: seu universo é constituído de pessoas que trabalham no sistema estadual de planejamento, no da Prefeitura de Fortaleza e também nas Prefeituras dos outros cento e cinquenta e um municípios do Estado. O planejamento, para cada um deles, apresenta características diferentes, que se alteram principalmente em função dos seus diferentes estágios de desenvolvimento sócio-econômico-cultural e político.

A realidade estadual mostra arranjos de planejamento os mais diversos, desde a ausência da atividade, na maioria dos municípios, até o relativamente bem estruturado sistema do Estado e da Prefeitura de Fortaleza.

O trabalho pretende também ser fonte de consulta/referência para aqueles que se estão iniciando no tema, estudantes universitários, de pós-graduação e outras pessoas interessadas, o que o torna, *stricto-sensu*, uma pesquisa não-básica.

O planejamento no mundo e no Brasil é focado na unidade seguinte com o objetivo de servir de contraponto para a análise da experiência do Ceará.

Na primeira parte dessa unidade é apresentado o dilema liberdade do setor privado *versus* intervenção governamental, desde as primeiras manifestações de planejamento governamental na Rússia, após a revolução de outubro de 1917, passando pelas experiências da Eu

ropa e Estados Unidos, até a dos países subdesenvolvidos, cada qual com suas condições históricas e institucionais peculiares. A dissertação procura mostrar como os países de economia centralizada e os de economia descentralizada resolveram em parte esse dilema, os primeiros basicamente através de organismos de planejamento e os demais através do sistema de preços de mercado.

As teorias que sustentam essas duas opções são analisadas, desde a ideologia do *laissez-faire*, o princípio da "mão invisível", de Adam Smith; a teoria clássica econômica do sistema de preços até seus opositores, onde se situam os economistas utópicos, principalmente Sismondi, Robert Owen, Prudhomme e, posteriormente, Karl Marx que, com sua análise dialética da economia capitalista, já previa as crises cíclicas desse sistema trazendo, como consequência trágica, o desemprego e seu corolário, a fome.

A unidade se completa com a análise da experiência mundial e brasileira, sendo que para esta última adotou-se uma abordagem sintese baseada nos pontos de vista de diversos autores examinados na literatura disponível, principalmente:

- Benedicto Silva. Preconiza, à análise retrospectiva das manifestações de planejamento governamental que se sucederam no tempo, aliar-se um critério que permita identificar grupos de planos que, por suas características, possam ser estudados em conjunto ou comparativamente, levando a uma classificação do planejamento em fases (ocasional, empírica e científica).
- Werner Baer, Isaac Kerstenetzky e Annibal V. Villela. Periodizam o papel do Estado na economia brasileira em estágios, como ponto de partida para a descrição quantitativa e qualitativa do grau dessa intervenção e suas implicações no planejamento e na execução da política econômica.

- Jorge Vianna Monteiro e Luiz Roberto Azevedo Cunha. Consideram que a característica mais importante do planejamento estaria na administração da política econômica, especialmente na forma organizacional da tomada de decisões.

Não foi feito um estudo das economias mundial e brasileira (apenas alguns aspectos são abordados) e na análise dos planos deixou-se de lado as técnicas de planejamento, por três razões básicas:

- a) não constituírem objetivo do trabalho;
- b) existir, sobre o assunto uma literatura substancial;
- c) considerar-se desvantajosa uma análise baseada tão-somente num tipo de conhecimento especializado, já que o planejamento é tanto uma arte como uma ciência.

No caso do Ceará, a descrição factual e linear dos planos do período tem uma seqüência temporal (a exemplo dos planos brasileiros), forma meramente didática que se escolheu, visando uma melhor compreensão do assunto. Paralelamente, os planos foram analisados em seus aspectos econômico, social, político e cultural de forma integrada, numa tentativa de dimensionar a história total do planejamento estadual.

Dentro destas concepções, o enfoque tradicional de comparação objetivos propostos/objetivos alcançados, muito comum nas análises das experiências de planejamento, foi deixado de lado no seu sentido estrito. Em contrapartida, deu-se ênfase a um aspecto julgado mais relevante :

a identificação da evolução dos arranjos organizacionais do período analisado, visto ser o planejamento algo que neles se traduz a cuja exeqüibilidade depende, em alto grau, do contexto institucional.

No decorrer da dissertação, foram realizadas entrevistas que tiveram relevância significativa porque trouxeram maior conhecimento, testaram os dados levantados e contribuíram (através da estratégia da pesquisa-ação) com aspectos não detectados anteriormente e importantes para alcançar os objetivos propostos.

Na conclusão são ressaltados os pontos principais da discussão e análise, as crises no planejamento estadual, eventuais mudanças paradigmáticas e possíveis caminhos a serem trilhados pelo planejamento no futuro.

Visando tornar o texto leve e de fácil leitura, muitos quadros e tabelas remetem aos anexos e as principais contribuições sobre o tema planejamento são citados na bibliografia, onde se faz uma referência/enumeração completa dos documentos/obras consultadas ou citadas e seus respectivos autores.

Não estão incluídas as referências bibliográficas de metodologia de pesquisa científica, já que se partiu do pressuposto de que seus conhecimentos já estavam internalizados antes/durante a elaboração da dissertação. A linguagem utilizada foi a impessoal, a mais compatível para trabalhos de tal natureza e arbitrou-se a data limite da pesquisa para janeiro de 1986.

1. ASPECTOS TEÓRICOS DO PLANEJAMENTO

"Se não sabes para onde vais, qual
quer caminho lá te levará."

Alcorão

1.1. O Planejamento - Conceituação . Funções. Características.

Embora seja palavra de muitos significados, o planejamento é uma atividade que remonta à madrugada do aparecimento do próprio homem e trata basicamente da incerteza quanto ao futuro. É uma atividade arriscada, complicada, consumidora de tempo e, em muitos casos, de resultados limitados. Mas preocupa a todos.

Não há ação, destinada a alcançar certo objetivo, que não envolva planejamento. Toda ação humana passa, basicamente, por três (3) fases:

- a) especificação dos objetivos;
- b) seleção dos instrumentos a serem utilizados para a realização dos objetivos; e
- c) utilização dos instrumentos.

Há, por outro lado, uma explicação psicológica, quase mística, qual seja: o homem, desde os seus primórdios, quando procura antever seu futuro (que se lhe apresenta desconhecido e misterioso), torna-se possuído de verdadeiro fascínio e deslumbramento.

A complexidade do tema dá margem a uma série de conceituações (algumas, às vezes, até um pouco coincidentes) que, propositadamente, serão apresentadas, visto ser difícil a fixação em apenas uma definição.

Pode-se dizer que, em termos de definição, o planejamento dos dias atuais não difere muito daquele conduzido no passado. O planejamento sempre tratou de definir e alcançar objetivos no futuro ou, dito de outra maneira, definir um futuro desejado e os meios eficazes de alcançá-lo.

Numa noção simples e comum, o planejamento pode ser considerado o contrário da improvisação (não confundir com o planejamento incremental ou o "*muddling through*"⁽¹⁾, o "passo a passo" de Charles E. Lindblom). Uma ação improvisada é uma ação não planejada.

Fazer planos é coisa provavelmente conhecida do homem desde que ele se descobriu com capacidade de pensar. Desenhos indicando como seriam feitas determinadas construções, quando as tarefas eram complexas ou exigiam a participação de muita gente, não são achados muito raros para quem estuda história ou arqueologia.

Como escreveu o historiador inglês Arnold Toynbee, uma das características do ser humano é fazer planos. A atividade intelectual do planejamento apresenta-se, porém, como uma das mais complexas e difíceis em que um homem pode envolver-se. Relevante, no planejamento, é o fato de que ele requer pelo menos tanto arte quanto ciência, uma sabedoria tal qual a referida, por Ackoff, como a "capacidade de prever as conseqüências, a longo prazo, de ações atuais, a disposição de sacrificar ganhos a curto prazo em favor de benefícios futuros e de não se afligir com o que não é. A essência da sabedoria, portanto, é a preocupação com o futuro. Não é, porém, a preocupação com o futuro que o advinho tem; ele só tenta prevê-lo. O sábio tenta controlar o futuro"⁽²⁾.

Planejar é atitude inerente ao homem e também às sociedades; é decorrência da identificação dos indivíduos com suas aspirações e das sociedades com seus objetivos.

(1) Alcançar o final de uma empreitada/tarefa, a despeito da ineficiência; ou obstáculos criados pela própria ação ineficiente.

(2) ACKOFF, Russel L. *Planejamento Empresarial*. Rio de Janeiro e São Paulo. Livros Técnicos e Científicos Editora, 1981, p.1.

Vive-se num mundo incerto, interdependente e freqüentemente conflitante, sendo um absurdo acreditar que a sociedade possa projetar e construir seu futuro com precisão. Planejar é uma especulação sobre o desconhecido, criando situações e problemas que nunca antes existiram num dado contexto.

O planejamento só pode ser implantado para um limitado número de atividades e por um determinado período de tempo. Nenhuma sociedade consegue um perfeito conhecimento do presente, total autonomia e controle de seus negócios, capacidade de prever eventos e tendências futuras, ou alcançar um consenso universal quanto às mudanças desejadas.

"Na melhor das hipóteses, a nível da sociedade, planejar é uma tentativa de definir e seguir uma direção desejada, tendo, de enfrentar apatia, discordâncias internas e oposições externas" (3).

No caso dos Estados, o planejamento interessa-se em que as transformações que ocorram não sejam determinadas simplesmente por circunstâncias fortuitas ou externas, mas por decisões e propósitos gerados por alguns ou por todos os seus habitantes. Entretanto, deve-se reconhecer que o planejamento amplo e abrangente assume os poderes divinos de onisciência, onipresença e onipotência, o que é impossível.

Em sentido lato, o planejamento pode ser considerado como a aplicação sistemática do conhecimento humano para prever e avaliar cursos alternativos de ação, com vistas à tomada de decisão.

(3) BROMLEY, Ray. O processo de planejamento: lições do passado e um modelo para o futuro. In: *Política X Técnica no Planejamento*. Ray Bromley e Eduardo S. Bustelo (organizadores). São Paulo, Brasiliense, 1982, p. 124.

sões adequadas e racionais que sirvam de base para a ação futura. Planejar é decidir antecipadamente o que deve ser feito, ou seja, um plano é uma linha de ação preestabelecida.

O planejamento econômico consiste no controle social de uma economia através de um processo que inclui a elaboração do esboço do estado desejado de determinada economia em certo momento futuro, bem como a aplicação de alguns mecanismos que a ele conduzam.

Assim, o planejamento econômico pode ser caracterizado, em sentido estrito, como "o processo de elaboração, execução e controle de um plano de desenvolvimento, que envolve a fixação de objetivos gerais e metas específicas, tendentes a elevar os níveis de renda e bem-estar da comunidade, e bem assim a ordenação sistemática do conjunto de decisões e medidas necessárias para a consecução desses objetivos, a menores custos e com maior rapidez" (4).

Tendo em vista os objetivos visados, o planejamento pode ser definido sucinta e objetivamente como o processo de decisão que objetiva uma ótima combinação de atividades em uma área específica e através do qual a utilização dos instrumentos de política deve ser coordenada, considerando os objetivos e as limitações impostas pelos recursos disponíveis.

Assim como em algumas outras atividades, o planejamento inclui o diagnóstico, sua base factual, estatística ou histórica, e um prognóstico, expressão das aspirações coletivas ou dos objetivos a serem alcançados.

O planejamento, qualquer que seja ele ou o sistema só

(4) HOLANDA, Nilson Craveiro. *Planejamento e Projetos*. Fortaleza, Edições Universidade Federal do Ceará, 1983, p.37.

cio-econômico-político e a despeito das complexas e variadas formas que possa assumir, apresenta um conjunto de características comuns ou básicas:

- é voltado para o futuro, procura estabelecer uma relação entre presente, passado e futuro;
- visa a objetivos determinados;
- implica na existência de um sujeito;
- define cursos, caminhos ou ações alternativas, que, para atingir os objetivos, têm uma sequência lógica e são empreendidos de modo organizado;
- analisa critérios para uma escolha entre as alternativas disponíveis; e
- antecipa soluções para problemas previsíveis e especifica as medidas necessárias para remover os obstáculos.

A função de natureza política é configurada, no planejamento, pela existência de um sujeito, pois é ele quem escolhe os objetivos do plano e os caminhos a serem seguidos para atingi-los. O sujeito aparente é o órgão de planejamento, mas na verdade o sujeito é o próprio Estado dentro de cuja estrutura se insere aquele órgão.

O planejamento econômico apresenta-se, para algumas pessoas, como uma atividade técnica que se expressa na seguinte questão: como encontrar os meios adequados para alcançar esses objetivos e, ao mesmo tempo, como compatibilizá-los com os interesses preponderantes?

Sendo uma atividade que exige grande diversidade de conhecimentos, os órgãos de planejamento são, em geral, constituí

dos de especialistas de diversas áreas. Quando a maior parte dessa atividade "é efetuada sem uma ligação direta com o fundamento político da planificação, aos olhos de muitos estudiosos esta assume a aparência de um procedimento lógico, politicamente neutro"⁽⁵⁾, o que é bastante questionável.

1.2. Planejamento, Poder e Política

Como o Estado é o sujeito do planejamento, tem-se que numa sociedade dividida em classes este irá expressar principalmente os interesses da classe dominante. O planejamento passa a constituir-se em um ato de parcialidade dessa classe com relação às demais e esse grau de parcialidade varia em função do próprio caráter do Estado. Quanto mais democrático for o Estado, embora haja o domínio ou preponderância de determinada classe social, mais sensível ele será às oposições das demais classes.

Argumentos da tese da neutralidade do planejamento tais como: "... é importante que todos compreendam que o planejamento é uma simples técnica de administrar recursos e que, em si mesmo, é neutro..."⁽⁶⁾ não resistem a uma análise mais acurada.

Por detrás de tais argumentos que exacerbam a técnica, pode-se vislumbrar uma tática para obtenção do poder. Sempre foi uma ameaça para os outros alguém que parece conhecer coisas estranhas, "as línguas estranhas", como diz a Bíblia. Em qualquer ritual primitivo, o pajé é aquele que reza e cura ou exorciza nu

(5) MIGLIOLI, Jorge. *Introdução ao planejamento econômico*. São Paulo, Brasiliense, 1982, p.17.

(6) DELFIM NETO, Antônio. *Planejamento para o desenvolvimento econômico*. São Paulo, Pioneira, 1966, p.13.

ma língua que a comunidade não conhece. E tanto mais milagroso será ele quanto mais hermética for sua linguagem. Desde sempre, hermetismo é sinônimo de poder.

Os defensores do planejamento neutro querem o planejamento como o poder dos tecnocratas, como uma tecnoestrutura. A linguagem técnica do burocrata passa a ser um dos instrumentos pelos quais ele exercita o poder, impondo soluções de cuja chave só ele detém o segredo. São os arautos do apoliticismo e da geometria do social, cujos teoremas deve-se aceitar sem se discutir os princípios.

O ex-Ministro Hélio Beltrão descreve tais tipos de técnicos como homens com uma "visão de um país imaginário que nada tem a ver com o nosso, que foram dominados pelo fascinante exercício do planejamento abstrato, pela ilusão ótica de decisões centralizadas e por teorias importadas e sofisticadas, incompatíveis com a nossa realidade e com a realidade dos modestos padrões e rendimentos do nosso povo".

Acusação mais forte foi feita pelo ministro nazista de Armamentos e Produção Bélica, Albert Speer, nos julgamentos de Nurenberg, onde declarou que a ditadura de Hitler "foi a primeira no período atual de desenvolvimento técnico moderno, uma ditadura que fez uso completo de todos os meios técnicos para o domínio de seu próprio país". Posteriormente, em suas memórias, afirmou que "basicamente, explorei o fenômeno da frequente devoção cega do técnico à sua tarefa. Porque isso parece ser a neutralidade moral da tecnologia, essas pessoas não tinham nenhum escrúpulo em relação às suas atividades".

O cientista americano Joan Hinton, que participou da fabricação da primeira bomba atômica em Los Alamos, declarou em outubro de 1952, na Conferência da Ásia e do Pacífico pela Paz :

"Trabalhei com minhas mãos na primeira bomba lançada sobre Nagasaki. Experimento um profundo sentimento de culpa e tenho vergonha de ter desempenhado tal papel na preparação desse crime contra a humanidade. Por que aceitei tal missão? É que eu acreditava na falsa filosofia da ciência pela ciência. Esta filosofia envenena a ciência moderna. Foi por causa deste erro que consiste em isolar a ciência da vida social e dos seres humanos, que fui levado a trabalhar para a bomba atômica, durante a guerra. Pensávamos que, como cientistas, devíamos nos consagrar à ciência pura e deixar o resto à competência dos engenheiros e dos homens de Estado. Tenho vergonha de dizer que foi necessário o horror de Hiroshima e Nagasaki, para que eu saísse de minha torre de Marfin e compreendesse que não há ciência pura, que a ciência não tem sentido senão quando serve aos interesses da humanidade".

O planejamento, assim, passa a conter, em si mesmo, um ingrediente repressor cuja passagem para o autoritarismo é bastante curta. Para que essa passagem aconteça, o que ocorre muito frequentemente, basta haver uma aliança da tecnoestrutura com a classe dominante.

No caso do Brasil, após o golpe militar de 1964⁽⁷⁾, houve uma aliança entre os tecnocratas e os militares. O Ministro de Planejamento e Coordenação Econômica do Governo Castello Branco (1964/67), Sr. Roberto Campos, aponta o pensamento tecnocrático

(7) O 31 de março é algumas vezes chamado de Revolução. Tal designação é errônea. Ela não provocou uma transformação radical e violenta da estrutura política, econômica e social do país. Ao contrário, o movimento foi desencadeado para manter o *status quo* que se sentia ameaçado em seus privilégios.

co que vingou no período pós-revolução: "A intervenção militar no Brasil... tem a seu crédito, indubitavelmente, um largo avanço no caminho da modernização econômica graças a uma tácita aliança entre militares disciplinados e tecnocratas bem-informados".

Tendo acesso aos mecanismos e instrumentos do Estado, essa classe os utiliza com a finalidade de usar a riqueza nacional como sustentáculo de seu processo de extração da mais valia de outras classes. O planejamento, como mecanismo de arbítrio no conflito de classes, torna-se inerentemente autoritário. Pode-se observar que, mesmo nos períodos de regime político razoavelmente aberto, como foi o caso do governo Juscelino Kubitschek, o planejamento foi realizado basicamente por decretos, à revelia do Congresso Nacional, como ocorreu com a quase totalidade do Programa de Metas.

Não pode haver uma compreensão rígida e maniqueísta dos conceitos de planejamento e política. O planejamento, dentro de um contexto institucional democrático, envolve um período de negociações ou barganhas e busca influenciar e determinar os centros principais de decisão ou controle social, o que permite defini-lo como uma expressão própria da política numa sociedade. Entendido o planejamento na concepção acima descrita, pode-se dizer que: "Um plano de desenvolvimento nacional é um esforço para estabelecer, com autoridade, os valores para uma sociedade, quer direta, quer indiretamente. Como isto é uma das definições comuns da política, parece que o planejamento é por natureza político"⁽⁸⁾.

O planejamento não apenas possui elementos políticos

(8) DALAND, Robert. *Estratégia e estilo do planejamento brasileiro*. Rio de Janeiro, Lيدador, 1969, cap. 1.

agregados a uma tarefa de natureza apolítica, mas é, por definição, um processo político.

"É uma visão distorcida da política que tem impedido a identificação do planejamento como um processo político, especificamente mediante a proposição das dicotomias tradicionais de "racionalidade x irracionalidade", "técnica x política", "teoria x prática". Estes conceitos têm sido comumente considerados como alternativas mutuamente exclusivas, quando na realidade são aspectos coexistentes de um mesmo processo, quer o chamemos de processo político, ou processo de planejamento"⁽⁹⁾.

Muitas pessoas também correm o risco de identificar o planejamento com as dimensões unicamente racionalizantes do processo como um todo, e de condenar a política ao domínio do irracional. Tal distorção advém da não percepção de que ambos os conceitos de planejamento e política abrangem a totalidade de um único conceito: tanto as suas dimensões racionais como as suas dimensões não-rationais.

1.3. O Processo de Planejamento

O planejamento possui o caráter de um processo. Cada ação que está sendo planejada tem sua dinâmica, seu ritmo, suas etapas num processo ininterrupto, com começo, meio e fim, e atuando concomitantemente.

(9) AYDOS, Eduardo Dutra. O processo de planejamento e o papel do analista de políticas do governo. In: *Planejamento urbano em debate*. Ana Helena Pompeu de Toledo e Marly Cavalcante (organizadores). São Paulo, Cortez e Moraes, 1978, p.56.

A orientação do planejamento como um processo contínuo predomina no Brasil há mais de vinte e cinco anos. "A partir de 1961, paralelamente à elaboração e à tentativa de implantação de planos econômicos, intensificaram-se as diligências para a constituição do sistema nacional de planejamento. A idéia central contemplada através desse sistema é que o planejamento seja prática do como processo contínuo por todos os órgãos que direta ou indiretamente integram a administração pública"(10).

A preparação do plano, acompanhamento da ação e revisão crítica dos resultados, que formam as três fases básicas do planejamento apresentam, como conteúdo, a preparação, reelaboração e revisão das mesmas coisas: as decisões relativas à ação propriamente dita. Ou seja, tudo gira em torno de decisões a tomar sobre objetivos, projetos e responsabilidades, datas, lugares, custos, etc.

Visto assim o plano é o documento que diz o que vai ser feito, quando, de que maneira, por quem, para chegar a que resultados. Pode conter a explicação, o porquê das decisões tomadas: elementos das pesquisas, estudos e análises feitos para se poder decidir o que se decidiu, formando esses elementos a base factual do planejamento, isto é, o diagnóstico.

Constitui, assim, o plano um instrumento de trabalho , não cessando, porém, a responsabilidade do planejamento com a elaboração do plano. Os planos, porém, não são quadros rígidos aos quais é preciso obedecer de qualquer maneira. O processo, em ração de acontecimentos imprevisíveis e incontroláveis, necessita

(10) COSTA, Jorge Gustavo da. *Planejamento Governamental: a experiência brasileira*. Rio de Janeiro, FGV, 1971, p. 489.

de retroalimentação permanente e de reajustes, sempre que se fizer necessário. Nesta visão o plano não é concebido como algo inflexível, lembrando uma rigidez apontada, no trecho sobre regulamentos, por Saint-Exupéry, no planeta do acendedor de lampiões:

" - Bom dia. Por que acabas de apagar teu lampião?

- É o regulamento, respondeu o acendedor. Bom dia.

- Que é regulamento?

- É apagar meu lampião. Boa Noite.

E tornou a acender.

- Mas por que acabas de o acender de novo?

- É o regulamento, respondeu o acendedor.

- Eu não compreendo, disse o príncipezinho.

- Não é para compreender, disse o acendedor. Regulamento é regulamento. Bom dia.

E apagou o lampião.

Em seguida enxugou a fronte num lenço de quadrinhos vermelhos.

- Eu executo uma tarefa terrível. Antigamente era razoável. Apagava de manhã e acendia à noite. Tinha o resto do dia para descansar e o resto da noite para dormir...

- E depois, mudou o regulamento?

- O regulamento não mudou, disse o acendedor. Aí é que está o drama! O planeta de ano em ano gira mais depressa, e o regulamento não muda!

- E então? disse o príncipezinho.

- Agora, que ele dá uma volta por minuto, não tenho mais um segundo de repouso. Acendo e apago uma vez por minuto"(11).

A rigidez não deve existir também na delimitação entre os que produzem os documentos de um plano, os que elaboram planos e os que o implantam. Não pode existir uma separação de responsabilidades, que pode facilmente levar a um isolamento prejudicial ao processo.

"A profissionalização do planejamento e a divisão de trabalho entre os que elaboram os planos e os que os implantam, institucionalizou uma visão bitolada de planejamento. O *narrow planning* - o planejamento em seu sentido restrito - seria simplesmente a preparação dos planos: a redação dos documentos e o traçado de mapas e diagramas para fins de planejamento"(12).

Visto assim, o planejamento torna-se um processo descontínuo centrado mais em documentos do que nas transformações da realidade. É o chamado planejamento bitolado, charada simbólica, planejamento no papel, pseudoplanejamento que resulta em perda de tempo e de recursos (financeiros e de pessoal), que adia ou mesmo impede mudanças.

O planejamento deve ser visto, em seu sentido amplo, - *broad planning* -, como um processo contínuo, integrado, atingindo e envolvendo uma parte substancial da sociedade, podendo ser considerado um processo de mudanças sociais.

Vários autores visualizam o caráter de processo no pla

(11) SAINT-EXUPÉRY, Antoine de. *O pequeno príncipe*. Rio de Janeiro, Livraria Agir Editora, 1979, p.50-1

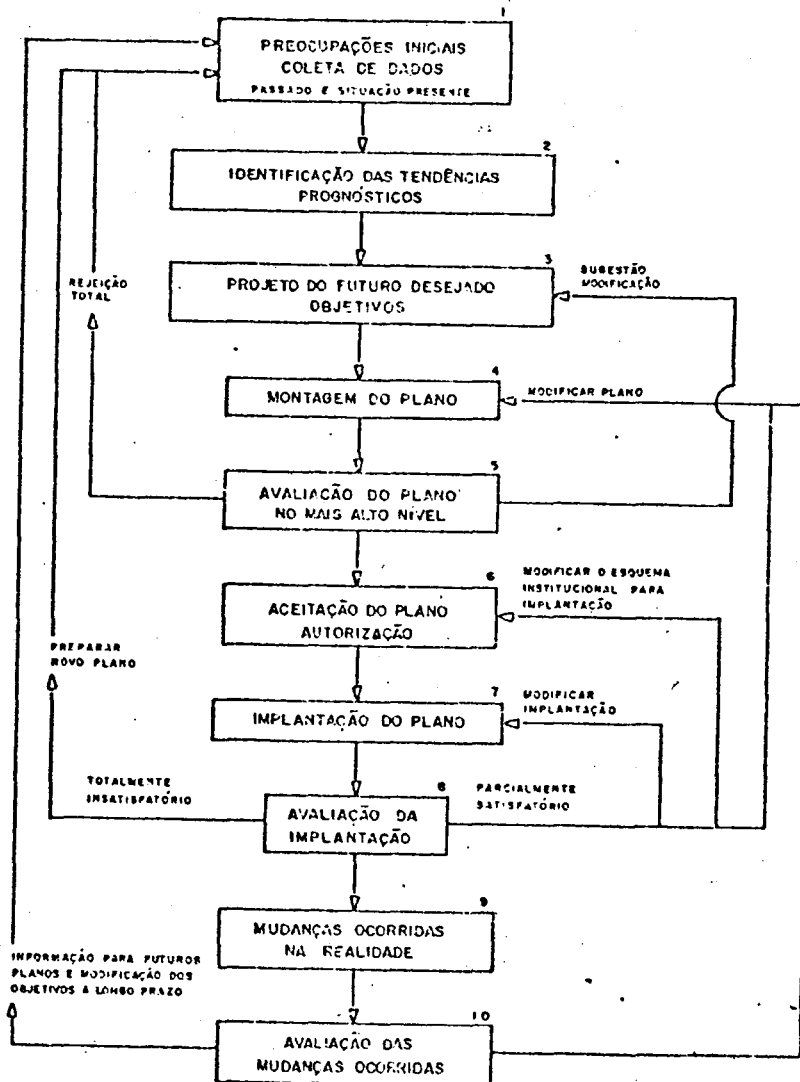
(12) BROMLEY, *op. cit.*, p. 125.

nejamento, apresentando graficamente seus modelos.

1.3.1. O modelo de Bromley

O modelo *broad planning*, de Bromley, apresenta uma sequência de atividades que se desenvolvem como processo contínuo, com fluxos constantes de informações e, às vezes, também de instruções, do Quadro 1 ao Quadro 10, com realimentação de informações e instruções que convertem esta sequência, essencialmente linear, numa série de cálculos inter-relacionados, como mostra, a seguir, a Figura I.

FIGURA: I. MODELO PROPOSTO PARA UM PROCESSO DE PLANEJAMENTO CONTÍNUO INTEGRADO



O modelo assim concebido facilita a estreita integração dos ciclos orçamentários ao processo de planejamento e permite a apresentação de relatórios de acompanhamento trimestrais ou anuais e de listas de projetos e cronogramas estimativos. Ênfase especial é dada à coleta e avaliação de dados, incluindo consultas aos grupos de interesse mais relevantes, identificação de tendências, prognósticos, e acompanhamento de projetos e programas em andamento.

Cabe salientar que um sistema efetivo de planejamento ajuda quem está no poder a alcançar seus objetivos, mas não decide quais serão seus detentores ou quais deveriam ser suas ideologias políticas e seus objetivos. A maior parte dos eventos que o modelo deixa em aberto são os que condicionam os próprios objetivos do planejamento. Bromley coloca também a limitação de que "o modelo não garante uma participação comunitária em larga escala no planejamento e esta é provavelmente impossível a menos que se conte com alto grau de descentralização administrativa e fiscal, com a predominância da propriedade socializada sobre as empresas privadas ou estatizadas" (13).

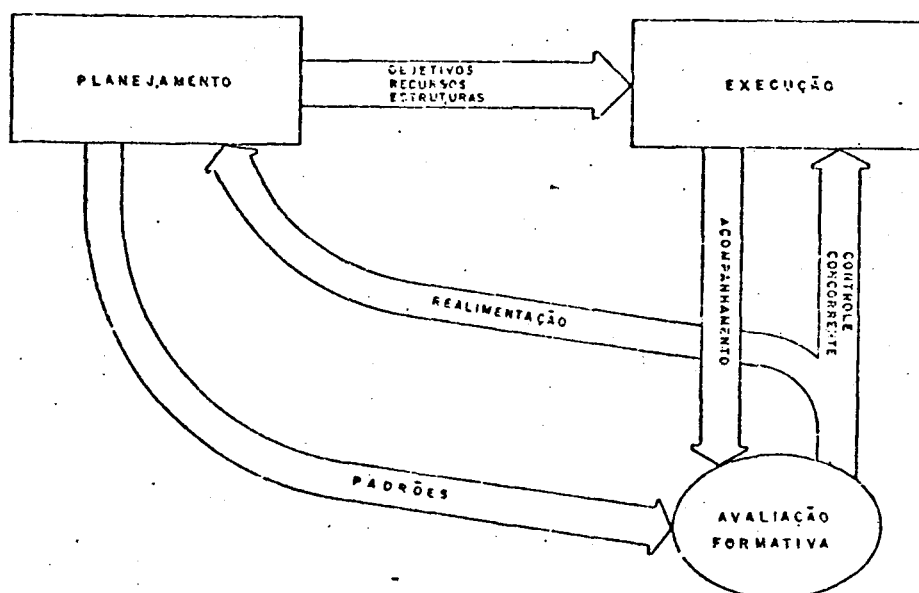
Sendo um modelo de caráter geral, também não define o problema da controvérsia política *versus* técnica (incluindo aí o problema da neutralidade política), assim como não diz de que maneira equilibrar as medidas reguladoras e as obrigatórias, os incentivos morais e os materiais, e não ajuda a resolver problemas de corrupção no governo.

(13) BROMLEY, *Ibid.*, p. 129.

1.3.2. O modelo de Tristão

Outro modelo enfatizando o caráter de processo é o de Gilberto Tristão. Seu planejamento tridimensional adota modelo de processo contínuo, que prevê seis elementos básicos em interação permanente: planejamento, acompanhamento, avaliação, verificação, controle e realimentação. As três (3) dimensões consideradas são: objetivos, recursos e estruturas e a interação se efetua em duas fases distintas: durante e após a execução (vide Figura II).

FIGURA: II. ELEMENTOS BÁSICOS DO
PROCESSO DE PLANEJAMENTO TRIDIMENSIONAL

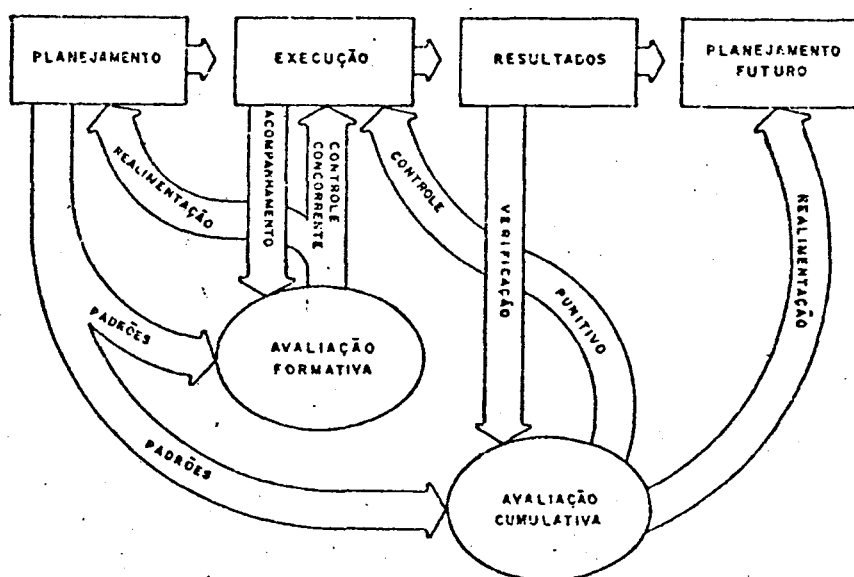


"Na interação, durante a fase de execução, o *acompanha*mento corresponde à obtenção de informações dos setores de execu^{ção}; a *avaliação* denomina-se formativa porque se constitui na com^{para}ção entre execução e padrões preestabelecidos; o *controle* in^{titula}-se concorrente porque se realiza através da interven^{ção} so^{bre} a execução e a *realimentação* efetua-se através de informações

que permitirão o replanejamento" (14).

Após a execução, a verificação corresponde à obtenção de informações sobre os resultados. A avaliação denomina-se cumulativa porque se constitui na comparação entre resultados e padrões preestabelecidos; os conhecimentos adquiridos vão sendo armazenados para, somados aos conhecimentos anteriores, permitirem que o planejamento futuro venha a ser mais adequado. O controle intitula-se positivo porque a intervenção incide sobre os executores não podendo participar da execução, retroage ao passado apenas para punir os executores. A realimentação efetua-se sobre o planejamento futuro podendo ser útil ou prejudicial. É útil quando mostra as qualidades ou defeitos do planejamento e da execução anterior. Assim, a realimentação funciona como um indicador para o planejamento futuro. Ela é prejudicial quando a experiência anterior passa a ser encarada como tendência atual, prendendo os planejadores ao passado e eliminando a sua criatividade (vide Figura III).

FIGURA: III. PROCESSO DE PLANEJAMENTO TRIDIMENSIONAL

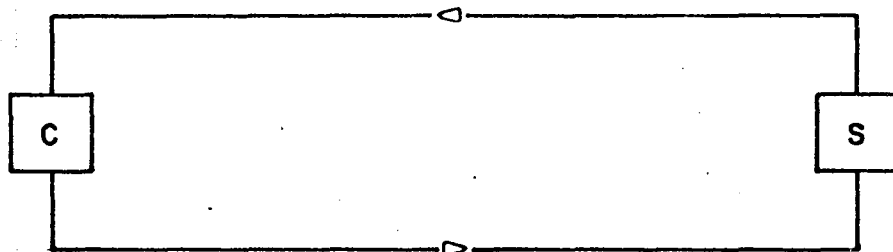


(14) TRISTÃO, Gilberto. *Planejamento, enfoque tridimensional*. Rio de Janeiro, Livros Técnicos e Científicos, Editora S/A, 1978. p.4.

1.3.3. O modelo de Hilhorst

Olhando-se o sistema sócio-econômico em que se procura causar transformações de uma forma planejada, pode-se entendê-lo como um sistema composto de dois subsistemas interatuantes. Hilhorst⁽¹⁵⁾ denomina o primeiro como "controle" - C - e o outro como "situação" - S - (vide Figura IV).

FIGURA: IV. SISTEMA PLANEJADO



O subsistema controle executa as funções de preparação, formulação e execução de políticas destinadas a causar transformações no sistema.

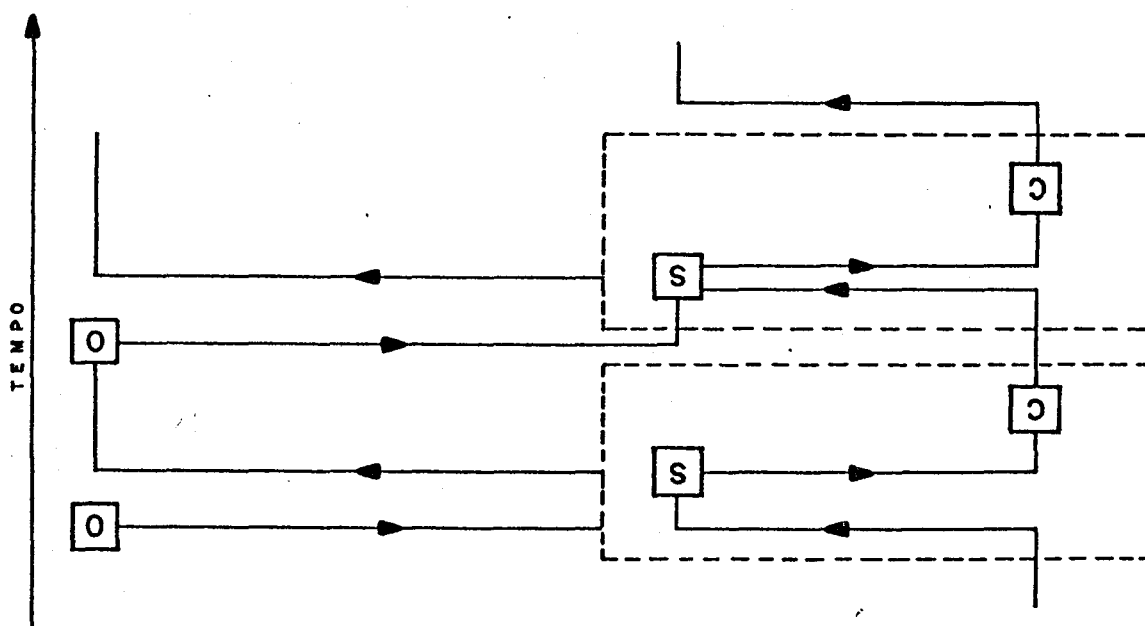
Fluxos de informações relativas a S afluindo na direção de C e fluxos de instrução de C são canalizados na direção de S e caracterizam a interação entre S e C. Os elementos de S assumem novas posições relativas e interagem de maneira diferente da anterior. C receberá informações relativas a essas transformações e enviará novas instruções a S, mantendo um processo contínuo de ação e reação em C e S.

Tendo em vista que o sistema é influenciado pelo meio

(15) HILHORST, Jos G.M. *Planejamento regional: enfoque sobre sistemas*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1981, p.152.

ambiente e pela existência do tempo, as decisões tomadas em C no tempo $T = n$ têm de se basear em informações relativas ao estado de S ao tempo $T = n-1$. Mesmo que técnicas avançadas de decisão, baseadas em princípios estatísticos e cibernéticos sejam utilizadas, haverá sempre uma discrepância entre o estado de S visto por C e o estado em que o próprio S se encontra. Assim, a visualização do sistema passa a ser a da Figura V, onde as caixas rotuladas O representam o meio ambiente do sistema. O elemento tempo é introduzido pela colocação de O, S e C em um eixo de tempo, para tornar claro que as instruções de C a S baseiam-se em informações antigas, da mesma maneira que o sistema C - S reage com uma defasagem em relação às ações de O.

**FIGURA: V. SISTEMA PLANEJADO
E SEU MEIO AMBIENTE**



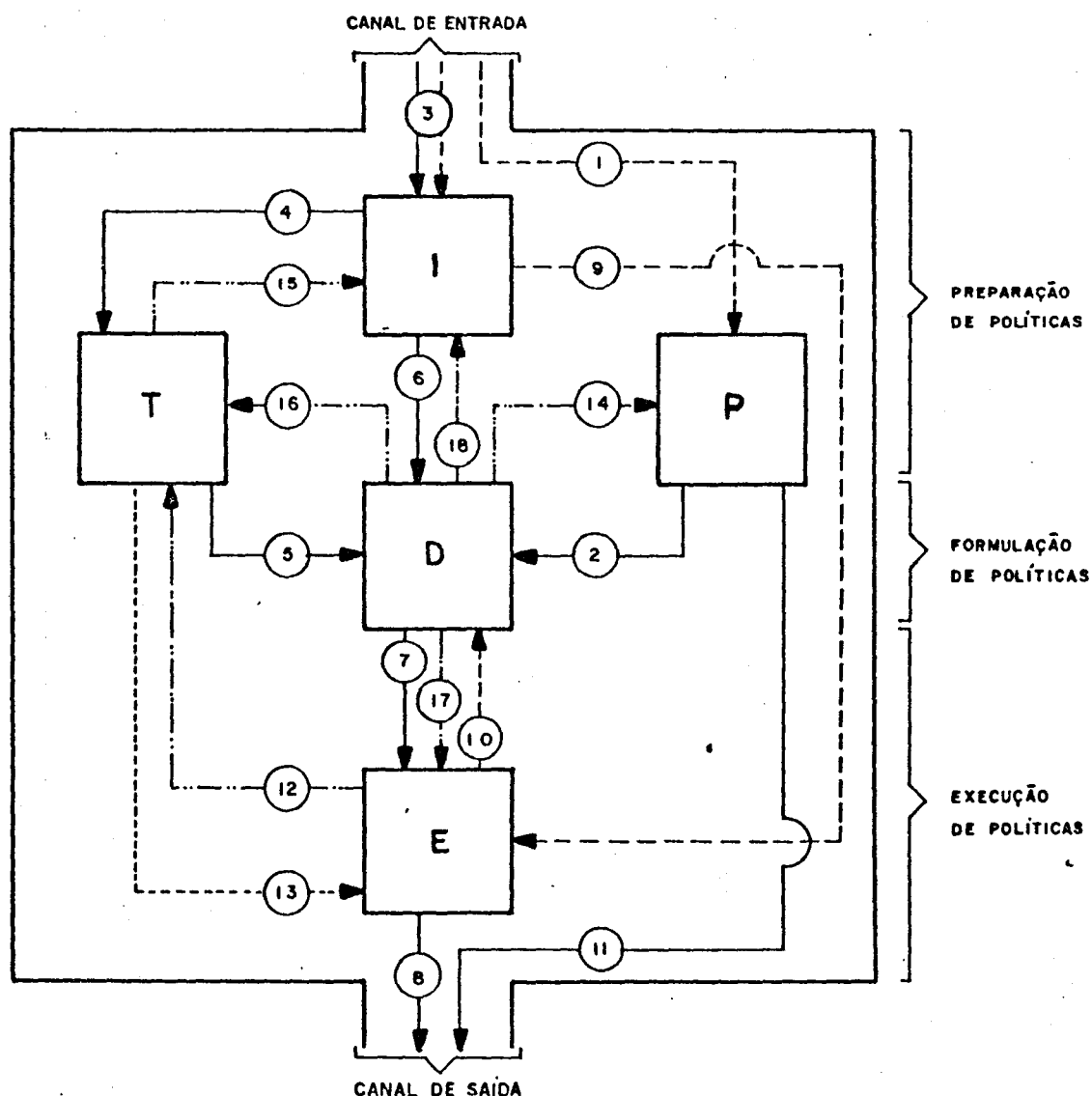
O controle é um elemento do sistema auto-regulador com posto de C e S mas, ao mesmo tempo, é um sistema composto de um determinado número de elementos que estão interagindo mutuamente, com o propósito de funcionar de maneira ótima como um sistema de

controle.

Nesta caixa de controle, portanto, pode-se distinguir cinco subsistemas, os quais estão engajados num processo contínuo, que passa por três fases (vide Figura VI):

- preparação de políticas;
- formulação de políticas; e
- execução de políticas.

FIGURA: VI. CANAIS FORMAIS DE COMUNICAÇÃO DO SUBSISTEMA DE CONTROLE E FASES DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO



Os cinco subsistemas são inter-relacionados por canais de entrada e saída de informações (formais ou informais). São representados por caixas, e, os canais, tanto pelas linhas cheias como pontilhadas:

I = coleta e transformação de informações;

T = preparação técnica do plano;

P = organizações políticas;

D = organizações de formulação de decisões;

E = órgãos executivos: *aparatus* do serviço público.

A saída de S ingressa no controle através dos canais 1 e 3, enquanto a saída do controle é feita pelos canais 8 e 11. O canal 3 é portador de dois tipos de informações, a saber: por um lado, as contidas em um censo, formulários de impostos, estudos científicos, pesquisas universitárias e, por outro, informações relativas aos efeitos das entradas na situação proveniente de C. Outro tipo de informação de realimentação é representado pelas que fluem pelo canal 1, vindas de S para P e que chegam em forma de prévias eleitorais, propostas de participação em partidos políticos e sindicatos, comentários da imprensa etc.

O canal 2 é utilizado por P para expor a D suas intenções com relação às transformações do estado de S. Referido canal é portador de informações tais como as contidas em discursos de líderes partidários ou nos programas dos partidos e também em forma de recomendações como, por exemplo, as dos sindicatos. Dependendo do tipo de decisão que tenha de tomar D levará em conta informações vindas dos canais 5, 6 e 10. Os impulsos provenientes de D são transmitidos pelos canais 16, 17 e 18. Em princípio, T baseará sua opinião no fluxo de informações provenientes do canal 4 ,

que está ligado às relações diretas entre organizações coletoras de dados e as chamadas agências de planejamento. Este fluxo ba seia-se no caráter específico de 1, mas o seu conteúdo pode ser , em dado momento, influenciado por solicitações das agências de planejamento que fluem pelo canal 15. Os órgãos executivos E ba seiam-se parcialmente em informações conduzidas pelo canal 9, pro venientes de organizações 1 de coleta de dados e são os mais pró ximos de S, na transmissão através do canal 8, de instruções de D relativas a uma determinada decisão - canal 17. Os órgãos refe ridos manterão informados as agências técnicas de planejamento (canal 12), e opinarão sobre a factibilidade de projetos prop os (canal 13).

Abastecido de todas as necessárias informações, D encon tra-se numa posição em que, freqüentemente, necessita de informa ções de realimentação a serem enviadas pelo canal 14, em forma de respostas a inquirições do parlamento ou em forma de progra mas governamentais etc., indicando que os desejos de P não podem ser satisfeitos. Isso fará surgir um fluxo de novas instruções pe lo canal 2, as quais porão em movimento o processo. Caso seja pos sível satisfazer os desejos de P, D formulará uma política com esta finalidade. As instruções para a execução de tal política fluem pelo canal 7, provenientes de D e E e relatórios relativos aos efeitos de sua execução fluem como realimentação proveniente de E a D pelo canal 10.

Hilhorst chama a atenção das desvantagens que traz a existência de canais informais de comunicação que passam, às ve zes, para as organizações de formulação de decisões (D) imagens e dados falsos do processo, como no exemplo famoso de Poten

kim⁽¹⁶⁾. Salienta também os aspectos políticos internos de cada um dos subsistemas, que se expressam por rivalidades entre os órgãos executivos, universidades etc. Tais rivalidades causam, frequentemente, transtornos no bom andamento de suas funções.

Em nossa opinião os três modelos apresentados, assim como outros existentes, só terão condições de funcionar efetivamente se houver um grande desejo de cooperação entre seus vários setores e níveis.

Mayo, no que diz respeito à cooperação, diz que a organização "em qualquer nível de cultura, deve defrontar-se com dois problemas perpétuos e repetitivos de administração. Deve garantir, para indivíduos e grupos:

1. a satisfação de necessidades materiais e econômicas;
2. a manutenção de cooperação espontânea em toda a organização"⁽¹⁷⁾.

O primeiro problema é relacionado com o segundo, visto que a satisfação de necessidades materiais cria uma maior especificção (diferenciação), e esta é relacionada aos problemas de obtenção de cooperação (integração).

(16) GREGÓRIO, Alexandrovitch Potenkim (1739-1791) - Nobre Russo, favorito de Catarina II, general e governador das províncias do Sul, que para dar à czarina a impressão de grande desen-volvimento das regiões sob o seu governo, mandara construir cenários ilusórios de cidades, em montagens de papelão, junto às margens do rio pelo qual ela passaria em 1787, em visita de inspeção.

(17) MAYO, Elton. *The social problems of an industrial civilization* Boston, Harward Business Schooll, 1945, p.9.

Os fins da cooperação não podem ser atingidos sem ³³especialização. A coordenação é um aspecto funcional da organização. Esta função é correlacionar os esforços individuais com as condições do esforço de cooperação de tal maneira que os objetivos possam ser atingidos.

Por sua vez, a colaboração pode ser conquistada com a existência de normas e valores que sejam compartilhados pelo maior número possível de pessoas.

A noção do planejamento como processo se completa com a sua inserção num contexto conceitual de sistema. Assim se pode efetuar uma distinção elementar e básica entre o planejamento como um processo (ação) sistêmico e seus instrumentos de plano, programa e projeto, que são documentos, textos materiais. A distinção permite uma visão da realidade e do elenco de decisões que permitirão uma intervenção coordenada e supostamente apoiada em critérios científicos.

"Sendo plano, programa e projeto documentos que retratam as decisões que são tomadas num determinado momento e para um período de tempo futuro, eles são antes de tudo um ato político, enquanto ato de decisão. Contendo essencialmente elementos de decisão, esses documentos são uma antecipação do futuro" (18).

A execução de uma atividade pode ocorrer sem plano, programa ou projeto, e essa ação poderá ser de boa ou má qualidade. Todavia, plano, programa e projeto sem a execução perdem todo o sentido da sua realização: eles são meios e não fins do processo.

É bastante comum ocorrer o equívoco de se considerar o plano, programa e projeto como o término do processo de planejamento e não como uma parte intermediária do mesmo.

(18) MIRANDA NETO, Manoel José de. *A crise do planejamento*. Rio de Janeiro, Nórdica, 1981, p. 60.

2. PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

"Devemos planejar o futuro, porque aqueles que ficam no presente, permanecerão no passado."

Abraham Lincoln

2.1. Dilemas filosóficos básicos da tentativa de preservar o grau de liberdade para o setor privado e, ainda, alcançar objetivos públicos.

Pela análise da experiência mundial de planejamento governamental, observa-se que a tentativa de preservar um amplo grau de liberdade de ação para o setor privado e, ainda, alcançar objetivos públicos vem apresentando vários dilemas filosóficos básicos.

Tomando-se o exemplo da Rússia para o caso de uma economia dita centralizada⁽¹⁹⁾, verifica-se que este país resolveu o dilema substituindo o funcionamento do mercado por um órgão de planejamento, tornando, assim, o planejamento, o instrumento fundamental da distribuição de recursos e de determinação da estrutura e do nível de oferta de bens.

Já para os países de economia descentralizada, por muito tempo vigorou a ideologia do *laissez-faire*⁽²⁰⁾, o que tornava o planejamento desnecessário. Seus defensores argumentavam que ,

(19) A visão maniqueísta de economia totalmente centralizada *versus* economia totalmente descentralizada, de economia socialista pura *versus* economia capitalista pura é apenas uma exacerbação de princípios econômicos, haja vista a prevalência de sistemas de "economia mista" nos dias atuais e mesmo anteriormente. A defesa nacional, a justiça e a educação, mesmo no liberalismo, sempre foram funções do governo.

(20) Os críticos do liberalismo econômico achavam que devia ser chamado de *laissez-faire-L'Etat Gendarme, Estado Espectador*, por considerarem que tal sistema não atendia os mais elementares direitos do homem como saúde, habitação e educação.

num mercado competitivo, de concorrência perfeita, a alocação dos recursos seria ótima, em termos de eficiência da produção e satisfação dos consumidores, isto é, chegar-se-ia à situação conhecida como o "ótimo de Pareto" (21).

Os defensores da completa ausência de interferência governamental nos negócios seguiam o princípio da "mão invisível" de Adam Smith, delineado em sua principal obra, *An Inquiry into The Nature and Causes of the Wealth of Nations*, de 1776. Tal princípio estabelecia que cada indivíduo, ao procurar apenas a satisfação de seus interesses egoístas, era levado, como por uma mão invisível, a obter o melhor para todos, de modo que qualquer interferência do governo na livre concorrência poderia ser classificada, com quase toda certeza, como prejudicial. Nenhum indivíduo ou organização se preocupa conscientemente com os problemas econômicos fundamentais de *O que, Como e Para Quem* produzir.

Tomando-se um famoso exemplo econômico, pode-se perguntar como é que as pessoas de uma cidade grande conseguem dormir tranquilas, sem temer um colapso dos elaborados processos econômicos dos quais depende? Sem um movimento contínuo de mercadorias, a cidade sofreria num colapso em questão de dias. Segundo o princípio da "mão invisível", tudo é realizado sem coerção ou direção centralizada de qualquer organismo consciente.

(21) Fazendo-se uma análise meramente teórica, o sistema de preços no mercado perfeito produz "o ótimo de Pareto", isto é, é impossível melhorar a situação de um indivíduo sem piorar a situação de um outro, ou seja: a situação A é melhor que a situação B, se alguém melhorou, através de mudança, até A, sem que ninguém fosse prejudicado. Se para uma situação C, não existir uma situação A melhor, o critério de Pareto considera a situação C como ótima.

A teoria clássica econômica indicava o sistema de preços através do mercado como o meio de alocar recursos escassos, tendo como critério o bem-estar da coletividade e como base os pressupostos seguintes:

- o bem-estar coletivo é o somatório do bem-estar de cada indivíduo; e
- o bem-estar individual (no que diz respeito à parte econômica) é expresso através de suas preferências relativas ao consumo de bens e serviços.

Donde se pode concluir que:

$$BEC = \sum_{i=1}^N \quad \quad \quad BEI_i = \sum_{i=1}^N C_i$$

BEC = bem-estar coletivo;

BEI_i = bem-estar do indivíduo i ;

C_i = consumo feito por indivíduo i ; e

N = número de indivíduos na coletividade.

O conceito, elegante e intelectualmente bem articulado, passou a ter uma aceitação generalizada. Satisfazia aos empiristas, aos teólogos - que viam na "mão invisível" a prova da existência de Deus - e permitia aos intelectuais mostrar como o cérebro humano era capaz de explicar até o praticamente inexplicável do comportamento coletivo. Aos industriais permitia ampliar seus negócios e o alcance dos tentáculos colonialistas, sob a égide de uma ideologia libertária e uma lógica irrefutável, acenando para uma futura igualdade dos povos. Finalmente, aos governantes a "mão invisível" oferecia uma justificativa para a inoperância.

"O conceito era muito atraente e só os intelectuais de

esquerda contestaram a moralidade da mão invisível, mas mesmo assim por uma opção ideológica a favor dos pobres que eram "rouba dos pela mão". Entre eles estavam Robert Owen, Sismondi, Prudhomme e todos os economistas utópicos; e logo depois Marx, com uma visão menos moralista." (22)

Para uma alocação perfeita de recursos dentro do funcionamento do mercado competitivo certas condições básicas são necessárias:

- a) muitos vendedores e compradores potenciais em todas as indústrias, tanto nos mercados de produtos como nos mercados de fatores de produção;
- b) conhecimento perfeito, por parte dos vendedores e dos compradores, dos mercados de produtos e dos fatores de produção;
- c) mobilidade perfeita de todos os recursos produtivos ;
- d) objetivo de maximização de lucros por parte de todas as firmas e objetivo de maximização de utilidade por parte de todos os consumidores;
- e) divisibilidade completa para todos os bens econômicos. Isto é, para todos os bens deve existir um preço relevante para o indivíduo. Se o indivíduo não pode ou não quer oferecer o preço para o bem, ele está excluído do consumo do mesmo (princípio de exclusão);
- f) nenhuma interdependência de consumo entre consumidores

(22) LIST, Georg Friedrich. *Sistema Nacional de economia política*. Apresentação de Cristovam Buarque; tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo. Abril Cultural. 1983. Coleção Os economistas. Apresentação, p. XXI.

res, nenhuma interdependência de produção entre fir
mas e nenhuma interdependência mista entre consumido
res e firmas pode existir. Ou seja, não há externali
dade.

Dadas as condições citadas, obtêm-se:

- a) todas as unidades de um recurso produtivo recebem o mesmo preço - uma consequência das forças de competição;
- b) em equilíbrio, o preço de cada recurso produtivo é igual ao seu produto marginal, determinando-se, as sim, a quantidade de cada recurso produtivo a ser usado;
- c) todas as unidades de cada recurso produtivo, cujo preço de oferta é igual ou inferior ao preço de fator produtivo, são utilizadas;
- d) todos os consumidores alocam suas rendas de tal maneira que a utilidade marginal do último cruzeiro gasto seja a mesma para todos os gastos.

Resulta daí a seguinte série de equações:

$$P_x = CMI_x = CMS_x = UMS_x = UMI_x = P_x \quad \text{onde:}$$

$$P_y \quad CMI_y \quad CMS_y \quad UMS_y \quad UMI_y \quad P_y$$

P = preço;

x = subscrito indicando o bem x;

y = subscrito indicando o bem y;

C = custo;

M = marginal;

I = individual;

S = social e

U = utilidade.

O mercado seria, assim, perfeitamente competitivo e o bem-estar coletivo seria maximizado através da alocação perfeita de todos os recursos.

"Sabe-se, porém, que todas as condições básicas necessárias para um mercado perfeitamente competitivo nem sempre estão presentes" (23).

As imperfeições do mercado aparecem da seguinte maneira:

a) Indivisibilidade - para que o mercado competitivo funcione perfeitamente, é necessário que haja uma maneira de distinguir os consumidores dos não-consumidores e divisibilidade completa para todos os bens. Isto quer dizer que o sistema de preços e o princípio de exclusão se manifestam: quem paga, consome; quem não paga, é excluído. Mas, alguns bens são indivisíveis - uma vez produzidos, ninguém pode ser excluído do seu consumo (24).

(23) HICKS Jr., James F. *Manual de instrução da disciplina elaboração e análise de projetos*. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, (FGV). EBAP. Curso Intensivo de Pós-Graduação em Administração Pública, CIPAD, s/d, p.21.

(24) Como exemplo, pode-se citar o da defesa nacional: uma vez montado o sistema, ninguém pode ser excluído da defesa que lhe proporcionar. Outros exemplos seriam de leis e de justiça, teoricamente disponíveis, igualmente, para todos. Desde que ninguém possa ser excluído do consumo desses bens, quem se prontificará a pagar pelo seu uso? O sistema de preços no mercado tem que ser substituído por um processo político que propicie a revelação das preferências dos consumidores.

- b) Externalidade - o mercado perfeito exige que nenhuma interdependência entre consumidores, entre firmas ou entre consumidores e firmas possa existir. Caso haja uma dessas interdependências, existirá uma externalidade, ou efeito externo, no consumo ou na produção do bem.
- c) Incerteza e imobilidade de recursos - condições bastante interligadas cuja não satisfação forma uma das racionalidades para investimentos públicos com capital social básico.
- d) Nível de tecnologia, economias de escala e condições de demanda podem violar o mercado perfeito, resultando em oligopólios e monopólios.

O mercado perfeito apresenta também problemas estruturais que geram desigualdades de renda, entre pessoas e regiões, e são responsáveis pela insuficiente taxa de formação de poupanças.

Outro fator que contribuiu para o advento do planejamento governamental, nos países de economia descentralizada, foram as crises cíclicas desses países capitalistas, com uma das suas consequências mais trágicas - o desemprego - e seu corolário, a fome, (como exemplo de crises acentuadas pode-se recordar as de 1929-33 e a deflagrada em 1980).

Em diversas passagens de sua principal obra, "O Capital", Marx assinala a natureza cíclica da reprodução do capital. "Ultrapassada a fase de crise, cada ciclo se renova através de fases sucessivas de depressão, reanimação e auge, que desemboca na crise seguinte, a partir da qual se origina novo ciclo. Esta natureza cíclica do movimento de reprodução tem a causa fundamental no impulso inelutável do capital à sua valorização (de outra maneira, não seria capital), o que o leva a chocar-se numa frente ge

ral, periodicamente, com as barreiras que a própria valorização cria para o desenvolvimento das forças produtivas. Tais barreiras inexistiriam se o capital não precisasse valorizar-se e conduzir a acumulação ilimitada a colidir com a forma capitalista de sua concretização... as crises cíclicas cumprem a função precípua de recuperação passageira do equilíbrio do sistema capitalista, justamente por haver sua tendência ao desequilíbrio atingido um grau paroxístico. Mas este equilíbrio momentâneo só se efetiva mediante tremenda devastação das forças produtivas até então acumuladas. Devastação manifestada na depreciação das mercadorias ou simplesmente na destruição dos estoques invendáveis, nos surgimentos de alto grau de capacidade ociosa nas empresas, na falência de muitas delas e sua absorção por outras a preço vil, na desvalorização do capital e, por fim, no desemprego maciço, que inutiliza grande parte da força produtiva humana e reconstitui, em proporções maiores, o exército industrial de reserva" (25).

Nas economias subdesenvolvidas, em via de desenvolvimento e/ou periféricas, as exigências de intervenção governamental e, em consequência, do planejamento econômico, têm crescido significativamente.

Tal fato justifica-se pela agregação, aos fatores citados anteriormente e inerentes a todos os países, de outros que lhes são peculiares.

Nesses países verifica-se uma debilidade do setor empresarial privado (falta de iniciativa, de espírito comercial, rigi

(25) MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. Apresentação de Jacob Gorender; coordenação e revisão de Paul Singer; tradução de Régis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo, Abril Cultural, 1983. *Coleção Os Economistas*. pp.LIX e LXI.

dez da estrutura social, etc.) trazendo, como consequência, uma pressão sobre os instrumentos governamentais, aos quais são transferidas crescentes responsabilidades, no campo do desenvolvimento econômico e social.

Outro fator que contribuiu para o crescimento do planejamento governamental nesses países foi a revolução das expectativas de suas comunidades no sentido de uma busca permanente de novos padrões de bem-estar, com reflexos em suas vidas políticas e sociais.

Paralelamente às condições citadas, existe hoje uma consciência de que as condições históricas e institucionais do desenvolvimento dos países subdesenvolvidos foram bastante diferentes daquelas que proporcionaram o desenvolvimento dos países da Europa Ocidental e Estados Unidos, dentro do contexto social, político e cultural do capitalismo liberal.

O planejamento governamental adquiriu, assim, através dos anos, desde o primeiro plano russo, diversas conotações, variando de acordo com o momento histórico, o regime político, o grau de desenvolvimento do país a que se destina. Seu recorte é dado conforme o enfoque de quem o elabora.

2.2. A experiência mundial

Um documento de 1884, o *Kogyo I Ken* ⁽²⁶⁾, encarado como um plano decenal de desenvolvimento econômico do Japão, é considerado por alguns economistas desse país como o primeiro plano de desenvolvimento do mundo.

(26) Citado por Miglioni, *op. cit.*, p. 75.

A verdade é que experiências semelhantes de intervenção estatal na economia sempre existiram e podem ser consideradas como primeiros ensaios na prática do planejamento. Este, porém, só teve início, de modo sistemático e englobando a economia por inteiro, na Rússia, no final da década de 1920, estendendo-se depois da Segunda Guerra Mundial para outros países.

Logo após a Revolução de outubro de 1917, a ação do Estado russo foi ampliada com a nacionalização dos transportes, bancos, companhias de seguro e a estatização da indústria e do comércio, assim como o controle severo da agricultura; era o chamado "Comunismo de Guerra" visando enfrentar o caos em que se encontrava o país. Tornava-se, assim, necessária a instituição do planejamento global.

A primeira prática efetiva, embora limitada, de elaboração de um plano aconteceu em dezembro de 1920, abrangendo um período de dez a quinze anos e foi levada a efeito pela Comissão Estadual de Eletrificação da Rússia. Envolvia a avaliação do futuro comportamento tanto pelo lado da demanda (setores consumidores de energia) quanto pelo lado da oferta (setores fornecedores de matérias-primas e equipamentos para as usinas).

Superado esse período, onde era intenso o combate à contra-revolução e à intervenção militar estrangeira, surgiu a "Nova Política Econômica-NEP" de 1921 a 1927, correspondendo a uma fase de liberalização da economia. Voltaram às mãos dos particulares as pequenas e médias empresas (industriais e comerciais) e o controle sobre a agricultura foi abrandado. O período foi de consolidação da idéia da necessidade do planejamento, datando de 1921 a criação do principal órgão de planejamento da Rússia: a Comissão Estatal de Planejamento - COSPLAN -, que até hoje man

têm sua posição de destaque no cenário da administração do país.

Pode-se notar que o planejamento russo desenvolveu-se a partir de condições históricas concretas. Assim, como o período citado era de paz, existiram condições para que o país obtivesse um notável desenvolvimento econômico e cultural, talvez o maior da sua história.

O fim das tendências liberalizantes é marcado pelo "Primeiro Plano Quinquenal", de 1928 a 1932, e que se constitui no primeiro plano econômico nacional do mundo.

O segundo plano quinquenal foi elaborado para o período de 1933-37 e o terceiro para os anos de 1938 a 1942, sendo que este último não foi executado em virtude da Segunda Guerra Mundial.

Com o conflito, os países capitalistas da Europa viram-se obrigados a concentrar esforços e recursos num objetivo básico criando-se, assim, condições favoráveis à adoção do planejamento. Uma onda de nacionalização varreu esses países em decorrência da reconstrução econômica que tinha que ser efetuada, ocorrendo uma vasta aplicação de capital em setores estratégicos (energia, transporte, indústrias básicas), colocados então sob a coordenação do Estado.

"Mesmo o Plano Marshall (que foi um programa de vultosa ajuda econômica americana para a recuperação da Europa Ocidental, iniciado em 1947) constitui um estímulo à instauração do planejamento, visto ter imposto, como condição da ajuda, que os países beneficiários elaborassem um plano econômico de reconstrução, que servisse de base para a aplicação dos recursos do programa" (27) .

(27) MIGLIONI, *ibid.*, p.65.

Apesar de toda a Europa capitalista apresentar condições adequadas para a instituição do planejamento econômico, somente a França o adotou, fato explicado por possuir este país condições políticas altamente favoráveis (a Câmara dos Deputados encontrava-se em mãos dos partidos de esquerda) e já ter uma tradição de intervenção do Estado na economia. Pelo "efeito demonstração" provocado, para a implantação do planejamento governamental na França, também contribuiu, a política econômica adotada nos Estados Unidos, conhecida como o *New Deal* e comandada pelo Presidente Roosevelt.

A criação do *Commissariat du Plan* data de 3 de janeiro de 1946, por decreto assinado pelo General de Gaulle e seus ministros, sendo o primeiro plano francês referente ao período 1946-1950.

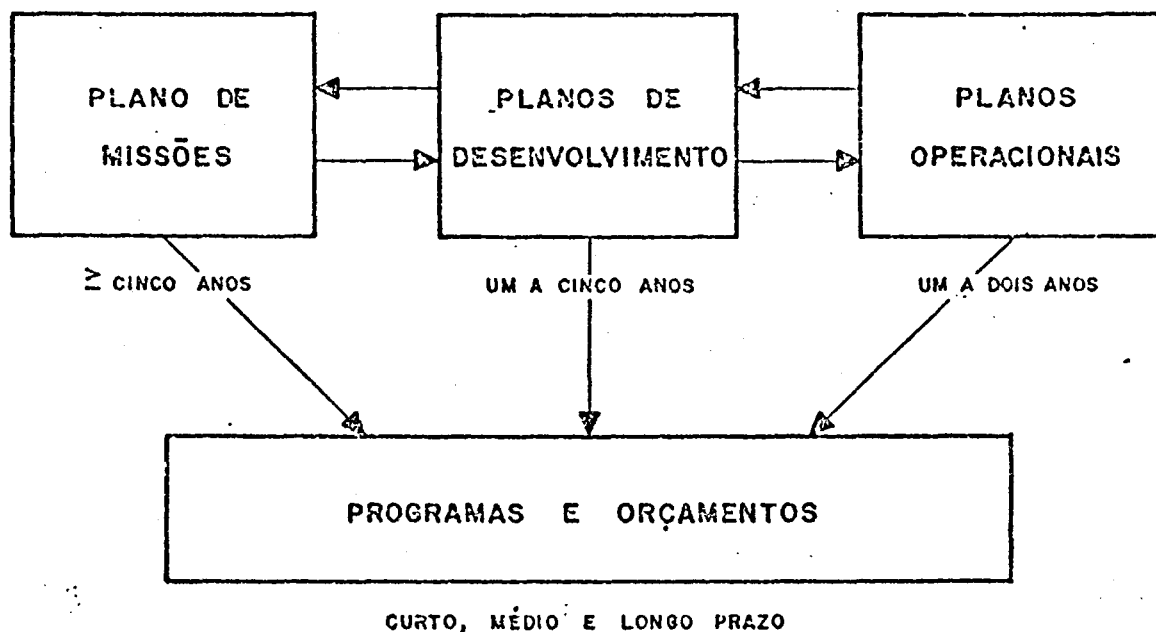
Os outros países da Europa Ocidental, apesar de adotarem uma política econômica intervencionista, somente na primeira metade da década de 1960 seguiram o caminho do planejamento, já influenciados pelos bons resultados da França, e também do Japão, na Ásia.

Coincidindo com o primeiro plano francês, a Rússia dava prosseguimento aos seus planos quinquenais: o quarto (1946-50) conhecido como o da Reconstrução; o quinto (1951-55) no meio do qual Stalin morreu; o sexto (1956-60) interrompido em 1958 e substituído pelo Plano Setenal (1958-65) caracterizado por ser extremamente ambicioso; o oitavo, que voltou a ser quinquenal, e assim sucessivamente.

A ligação intertemporal dos planos (vide Figura VII) vem sendo tentada na Rússia desde 1930, quando os planos quinquenais passaram a ser acompanhados de planos anuais. O primeiro, de longo prazo, abrangeu o período de 1961 a 1980.

Um plano nacional para qualquer período dado é apenas parte da solução de um problema intertemporal e a necessidade do planejamento de longo prazo torna-se imperiosa, principalmente em países menos desenvolvidos, pois estes geralmente pretendem mudar a estrutura de suas economias de maneira bem drástica (o que não acontece nos planos de curto e médio prazos).

FIGURA VII - A LIGAÇÃO INTERTEMPORAL NOS PLANOS



2.3. A experiência brasileira

A literatura disponível das análises retrospectivas da administração pública brasileira aponta uma variedade de enfoques, que seguem os pontos de vista dos diversos autores em seus estudos das manifestações de planejamento governamental. Alguns preconizam que, se aliado a essa análise retrospectiva adotar-se um critério que permita identificar grupos de planos que, por suas características, possam ser estudados em conjunto ou comparativamente, pode-se chegar a uma classificação do planejamento em fa

ses.

Uma dessas classificações⁽²⁸⁾ divide o planejamento governamental brasileiro em três fases:

- . ocasional (até 1939);
- . empírica (1939-64) e
- . científica (após 64).

Deve-se notar que, ao contrário da história política, onde se pode estabelecer com nitidez o fim e o início de uma fase (a independência marca o fim da fase colonial e o início do período imperial; 15 de novembro de 1889 representa o advento da República e o fim do Império), na história do planejamento governamental o início de uma fase não representa o fim da anterior, como se a administração pública brasileira tivesse atingido um novo paradigma teórico. "A caracterização de uma fase seguinte é determinada, substancialmente, pelas modificações de conteúdo e de forma que se vão operando nos planos governamentais..."⁽²⁹⁾.

Numa visão panorâmica dessa história, observa-se que mesmo a fase do planejamento científico apresenta características empíricas e de ocasionalidade. Essa ambigüidade se reflete também no uso do termo planejamento. Assim, "planejamento no Império", "planejamento na década de 40" e "planejamento pós 64", sem dúvida, são coisas muito diferentes.

(28) SILVA, Benedicto. *Uma teoria geral de planejamento*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas (FGV), 1964, p.48.

(29) COSTA, *op. cit.* , p. 14.

Outra classificação⁽³⁰⁾ existente é aquela que periodiza o papel do Estado na economia brasileira em estágios:

- . a era pré 1930;
- . os anos 40: a Segunda Guerra Mundial e os primeiros anos do pós-guerra;
- . os anos 50 e
- . os anos 60.

Partindo-se dessa classificação, descreve-se quantitativa e qualitativamente o grau de intervenção do estado na economia e suas implicações no planejamento e na execução da política econômica.

Avaliações mais recentes da experiência brasileira de planejamento governamental seguem a linha de argumentação de que "... a característica mais importante do planejamento estaria na administração da política econômica, especialmente na forma organizacional da tomada de decisões. O plano não seria uma condição necessária ou suficiente para a avaliação do planejamento"⁽³¹⁾. Delimitam o estudo do planejamento em três períodos básicos:

- . o período 1934/45;
- . o período 1946/1955 e
- . o período 1956/1963.

(30) BAER, Werner, KERSTENETZKY, Isaac e VILLELA, Annibal V. As modificações no papel do estado na economia brasileira. In *Pesquisa e Planejamento Econômico*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES. 3(4), dezembro 1973, pp. 883-912.

(31) MONTEIRO, Jorge Vianna e CUNHA, Luiz Roberto Azevedo. Alguns aspectos da evolução do planejamento econômico no Brasil. In *Pesquisa e Planejamento Econômico*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES 4(1), fevereiro 1974, p.2.

A maioria das classificações não é recente, e cobre períodos até a década de 60. Na análise da experiência brasileira, optou-se por um enfoque que levou em conta a existência dos planos, os aspectos organizacionais e o grau de intervenção do Estado na economia.

2.3.1. A fase do planejamento ocasional.

Embora medidas de intervenção do Estado em assuntos econômicos fossem adotadas no Brasil nas décadas anteriores à de trinta, predominava nesse período o *laissez-faire*, sendo raros os exemplos de atividades planejadas em toda a fase colonial, no Império e na Primeira República.

O período do planejamento ocasional, que termina em 1939, é caracterizado, assim, por um mínimo de planejamento, pela eventualidade, falta de continuidade e inorganicidade da ação administrativa.

A ausência de um inter-relacionamento das atividades administrativas, nessa fase, pode ser enfaticamente demonstrada pelo exame do segundo orçamento brasileiro.

As características apontadas anteriormente podem ser vislumbradas examinando-se o citado orçamento (entendido como manifestação ou limitação, em termos financeiros, do que se realizaria). Contido na Lei de 8 de outubro de 1828, as despesas eram indicadas por ministério, antes da receita, sem diferenciação de qualquer natureza e sem a operação que fornecesse o total (vide Anexo 1).

Não era possível se obter um somatório que espelhasse o total geral, o que também acontecia com o orçamento da receita,

composto de cinco itens, apresentados em forma de parágrafos. Apenas no primeiro item se indicava um montante em dinheiro (vide Anexo 2).

A não quantificação aparecia em todos os outros quatro itens, que finalizavam com o quinto, cuja redação pode ser vista no Anexo 2.

A não existência de valores quantificados de receita e despesa logicamente inviabiliza o cálculo de um eventual superávit ou déficit. Apenas pelo raciocínio dedutivo podia-se chegar à conclusão da existência dos mesmos, como é o caso do déficit previsto pelo Art. 7º da Lei Orçamentária (vide Anexo 2).

O orçamento em tela foi "um passo relevante para uma época em que as decisões imperiais - mesmo as concernentes a assuntos de maior importância, merecedores de cuidadosos estudos e decisões de longos prazos - vinham timbrados por tratamento pessoalístico e transpareciam o seu caráter ocasional" (32).

Este estilo administrativo pode ser constatado no teor da Carta Imperial, de 24 de maio de 1824, onde o verbo está na primeira pessoa e dispunha sobre o problema de imigração e colonização (vide Anexo 3).

Nesse período de planejamento dito ocasional e especificamente no século XIX, o Estado intervinha no campo econômico, cobrando impostos de importação para fins de receita e, em raras ocasiões para fins de proteção. No que se refere às indústrias nascentes o Governo fornecia empréstimos especiais a algumas delas e, no tocante à infra-estrutura, garantia os rendimentos para as companhias estrangeiras que realizavam investimentos (caso das

(32) COSTA, *op. cit.*, p. 17.

construções de ferrovias). A participação direta do Estado resumia-se ao setor financeiro. Assim, sua atuação com as caixas econômicas data de 1861 e o Banco do Brasil passou por várias fases sendo, às vezes, tanto um banco comercial como um banco de emissão (fazendo o papel de Banco Central), com graus variáveis de participação do Governo.

Os primeiros esforços de previsões a longo prazo se concentraram nos problemas de viação, fato que pode ser constatado pela série de eventos citados no Anexo 4.

Esses eventos, constituídos por estudos e projetos e elaborados a intervalos próximos denotavam o interesse e o sentido de necessidade de se estabelecerem critérios e definições de longo alcance para o problema da intercomunicação do país, devido à sua dimensão continental (relação 1:1.500, isto é, um quilômetro de litoral para 1.150 quilômetros quadrados).

No entanto "a idéia de plano apareceu expressa na documentação administrativa brasileira na última década do século passado, já no regime republicano, no bôjo do Decreto nº 524, de 26 de junho de 1890, que tratava do *sistema nacional de viação*, criando a obrigatoriedade de incluir, num *plano geral de viação* a ser elaborado, todas as estradas brasileiras, para cuja exploração far-se-iam concessões" (33).

A partir do início do século XX, o Estado brasileiro inicia o processo de nacionalização das estradas de ferro de propriedade estrangeira. Essas ferrovias, no decorrer dos anos, foram-se tornando um fardo, devido ao ônus governamental para garantir uma remuneração mínima que estimulasse o seu funcionamento. A tal ponto chegou a situação, que o governo decidiu negociar um

(33) COSTA, *ibid.* , p. 18.

grande empréstimo externo para nacionalizar algumas delas. O processo continuou e, em 1929, quase a metade dessas ferrovias já era do governo e, na década de 50, praticamente toda a rede ferroviária estava nacionalizada.

Pode-se notar que "... o crescimento da propriedade do Governo nesse setor não foi devido ao confisco arbitrário da propriedade privada, mas consequência da falta de lucratividade e do fato de que o Governo não estava disposto a continuar garantindo a remuneração do capital". (34)

Outro fator foi a fixação de tarifas para os serviços de utilidade pública (que inclui as ferrovias), fazendo com que o governo tivesse que conciliar as taxas de rendimento que seriam adequadas para as companhias particulares (estrangeiras, no caso das ferrovias), com a preocupação de cobrar tarifas socialmente justas para a população usuária.

Data dessa época também a primeira intervenção estatal no setor do comércio exterior, com o famoso Convênio de Taubaté assinado em 1906 pelos três (3) principais Estados produtores de café. Os governos de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro convergiram para esquemas de preços mínimos e de controle de produção de café, com o objetivo de evitar que as flutuações de preços internacionais desorganizassem suas economias.

Posteriormente, tal política foi adotada pelo governo federal que, um pouco antes, já demonstrava sua conscientização do mal causado ao país pelas flutuações de preços internacionais dos produtos primários exportados, ao preconizar uma série de medidas no Plano de Recuperação Econômico-Financeira. Tal plano foi

(34) BAER, KERSTETZKY e VILLELA, *op. cit.*, p. 885.

idealizado por Joaquim Murtinho, Ministro da Fazenda do Governo Campos Salles (1898-1902), e visava acabar com os desequilíbrios internos causados pelas desvalorizações dos produtos primários exportados.

É nessa época que surgem as primeiras manifestações de planejamento regional no Brasil, especificamente no Nordeste e na Amazônia.

No caso nordestino, tais manifestações têm seu marco inicial no Governo de Nilo Peçanha, em 1909, quando o Decreto nº 7.619, de 21 de outubro, criou a Inspetoria de Obras Contra as Secas - I.O.C.S., em seguida (1919) transformada em Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas - I.F.O.C.S. (Decreto nº 13.687) e atualmente Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - D.N.O.C.S.

As obras no Nordeste, contudo, seguiram um ritmo instável, com descontinuidade dos serviços e falta de persistência nos esforços do Governo; fato comprovado desde a grande seca de 1877 a 1879, quando o Imperador D. Pedro II, numa retórica inócua e demagógica, afirmou que venderia o último brilhante da coroa imperial contanto que nenhum cearense morresse de fome. Repete-se na seca de 1970, quando o então Presidente Médici, chorando, declarou: "Vim, vi e não gostei - isso haverá de mudar", e prossegue até os dias de hoje. Na seca de 1978-1983 o Presidente Figueiredo declarou que ia virar o mapa do Brasil de cabeça para baixo e o Presidente Tancredo Neves afirmou "Não haverá uma Nova República sem um novo Nordeste" (Recife, 13.01.85).

Se no Nordeste o objetivo da intervenção governamental foi determinado pelo flagelo das secas (1721, 1777, 1793 e 1877 a 1879), na Amazônia as medidas governamentais se destinavam à defesa econômica da borracha e ao estímulo à colonização.

O Decreto Legislativo nº 2.543 A, de 5 de janeiro de 1912, e o Decreto Executivo nº 9.521, de 17 de abril do mesmo ano deram corpo a essas medidas, sendo que o Artigo 105, do último decreto citado, criava um órgão provisório destinado à direção e fiscalização de todos os serviços, para a defesa econômica da borracha. Esse órgão, Superintendência da Defesa da Borracha, foi precursor da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), que posteriormente tornou-se Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM).

Essas primeiras manifestações de planejamento regional aconteceram numa época em que o país iniciava um processo de industrialização, paralelamente a um crescimento do setor terciário e da urbanização. Como consequência, a classe média tornou-se mais numerosa e começaram a surgir novos grupos sociais de proletários industriais e uma burguesia industrial.

Tais grupos tinham interesses diversos da burguesia nacional e internacional ligada ao café (setor rural), em defesa dos quais passaram a pressionar o poder público.

A sociedade brasileira passava a experimentar sinais de transformações, com a efervescência de movimentos políticos e artísticos, como o tenentismo e a Semana de Arte Moderna, na década de 20.

Essa década assistiu também ao surgimento dos bancos estaduais: Banco do Estado de São Paulo, em 1927; Banco do Estado do Rio Grande do Sul e Banco do Estado do Paraná, ambos em 1928, que tinham como objetivo inicial ajudar o setor agrícola desses Estados.

Entre as experiências de planejamento da fase dita ocasional, um plano elaborado para o período de 1927 a 1930 merece ser citado especialmente, dados suas características metodolôgi

cas e técnicas. O Plano de Remodelação, Extensão e Embelezamento da Cidade do Rio de Janeiro, de autoria do engenheiro Alfred Agache, apresentou, em relação a seus dados, um índice de precisão verdadeiramente *sui generis*, não só para a época como se comparado com planos mais recentes. Como exemplo pode-se citar a projeção no tocante à população que, partindo de um total populacional de 1.700.000 habitantes em 1930, estabeleceu uma previsão de 3.300.000 habitantes para 1960. O censo demográfico confirmou exatamente o mesmo número projetado no plano. A exatidão acima verificada permeava outras previsões contidas no plano, o que comprovava o processo racional/científico adotado na sua elaboração. A execução do plano, porém, "... careceu de continuidade administrativa e de um clima de consistência política para garantir a sua implantação integral, tendo sido realizado apenas parcialmente".⁽³⁵⁾

O papel do Estado na economia brasileira tomou um impulso forte devido à depressão mundial da década de 30, provocando mudanças institucionais e acelerando o processo de industrialização (via substituição de importações).

Intervenções diretas na economia passaram a acontecer , como o controle do câmbio em 1931 (para poupar divisas e proteger as indústrias) e o controle dos preços (em contraste com os esquemas de sustentação de preços). Em 1934 foi promulgado o Código de Águas que conferiu ao governo o poder de fixar tarifas de eletricidade, tendo como objetivo proteger a indústria e os consumidores, priorizando o aspecto do bem-estar da população.

Denotando o aumento da influência do Estado sobre a economia, foi criado em junho de 1934 o Conselho Federal do Comércio Exterior - CFCEX -, visando à centralização da política de comér

(35) COSTA, *Op.cit.* , p. 28.

cio exterior e ao incentivo de certas indústrias, especialmente , na época, de celulose e papel.

Era integrado por representantes da Presidência da República (ao qual cabia a presidência do Órgão), dos Ministérios Econômicos, do Ministério do Exterior e do Gabinete do Presidente do Banco do Brasil e por vários especialistas, como se pode visualizar na tabela a seguir:

TABELA I - ÓRGÃO DE POLÍTICA ECONÔMICA (36)

C O M P O S I Ç Ã O	C F C E X			
	1934	-	1939	1939 - 49
Pres. da República	P			P
Ministérios*				
Fazenda	X			
Trabalho	X			
Agricultura	X			
Viação	X			
Exterior	X			
Pres. do Banco do Brasil	X			
Representantes das Classes Produtoras	X			X
Consultores Técnicos	X			
Outros Membros**	X			X

* A nível de representação

** "Pessoas de reconhecida competência".

Obs.: X indica participação no Órgão, e P indica participação como presidente do Órgão.

Com esse Conselho nasceu a idéia de um órgão central de coordenação econômica considerado, por alguns estudiosos, como a primeira tentativa de planejamento econômico no Brasil.

O Plano Geral de Viação Nacional, definido pelo Decreto nº 24.497, de 29 de junho de 1934, deu contornos duradouros ao esquema de viação nacional e pode ser indicado como influência da transição que se operava no conceito de planejamento.

Em 1937, a nacionalização de empresas particulares se estendeu à marinha mercante, com a encampação do Lloyd Brasileiro, principal empresa brasileira do setor.

A crise do sistema capitalista de 1929 provocou uma maior conscientização do Brasil em relação a seus problemas. A partir daí houve uma redefinição do modelo de acumulação capitalista no país, que, de uma economia agrária-exportadora, iniciou um processo de mudança para uma economia urbano-industrial.

O governo começa a abandonar o *laissez-faire* e passa a intervir no processo produtivo, principalmente a partir da década de 30 (governo de Getúlio Vargas).

A administração pública se reestrutura, através do redimensionamento e da integração entre órgãos preexistentes, criando também novos órgãos, com medidas que abrangem praticamente todos os setores da economia.

QUADRO I

FASE DO PLANEJAMENTO OCASIONAL (até 1939)

A N O S	Alguns dos principais órgãos, empresas e eventos a ela relacionados.
1808	Erário Régio
1828	Segundo Orçamento
1853	Banco do Brasil
1861	Caixas Econômicas
1869	Plano Moraes
1874	Esboço do Plano de Viação Geral para o Império do Brasil (Plano Queiroz) e Plano Rebouças
1881	Plano Bicalho
1882	Plano Geral de Viação. Plano Bulhões. I Congresso Ferroviário, no Rio de Janeiro
1890	Sistema Nacional de Viação
1891	Ministério da Fazenda
1898	Plano de Recuperação Econômico-Financeira
1901	Nacionalização das estradas de ferro
1906	Convênio de Taubaté
1909	Inspetoria de Obras Contra as Secas
1912	Superintendência da Defesa da Borracha
1927/30	Plano de Remodelação, Extensão e Embelezamento da Cidade do Rio de Janeiro
1927	Banco do Estado de São Paulo
1928	Banco do Estado do Rio Grande do Sul e Banco do Estado do Paraná
1930	Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio
1931	Conselho Nacional do Café e Instituto do Cacau da Bahia

Continuação...

A N O S	Alguns dos principais órgãos, empresas e eventos a ela relacionados.
1931	Controle do Câmbio e Controle de Preços
1932	Departamento Nacional do Café e Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA)
1934	Conselho Federal do Comércio Exterior (CFCEX); Instituto Nacional de Estatística; Código de Minas; Código de Águas; Plano Geral de Viação Nacional; Instituto de Biologia Animal
1937	Conselho Brasileiro de Geografia; Conselho Técnico de Economia e Finanças; Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil; encampação do Lloyd Brasileiro
1938	Conselho Nacional do Petróleo; Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP); Instituto Nacional do Mate; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

FONTE: Pesquisa Direta

2.3.2. A fase do planejamento empírico

Com a maior intervenção do Estado no processo produtivo, houve uma necessidade de se definirem diretrizes para os setores fundamentais da economia, tais como: petróleo, carvão, ferro, transporte, saúde e defesa nacional (este muito priorizado em virtude da II Guerra Mundial).

Surge assim o primeiro plano quinquenal brasileiro, o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional ou simplesmente Plano Especial (1939-43), instituído pelo Decreto-lei nº 1.058, de 19 de janeiro de 1939 e preparado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP).

O Plano Especial abrangia os setores de indústrias de base (com destaque para a Companhia Siderúrgica Nacional e Fábrica Nacional de Motores), de transporte ferroviário, de transporte rodoviário (pavimentação da estrada Rio-São Paulo); de transporte aéreo (aparelhamento da Diretoria de Aeronáutica Civil); de transporte marítimo (dragagem de vários portos brasileiros); de comunicação; de energia; de educação (edifício-sede do Ministério da Educação, estação da Rádio Ministério da Educação, Faculdade Nacional de Medicina); de saúde; de saneamento; de assistência; de agricultura; de produção mineral e de petróleo. As despesas destinadas à defesa nacional correspondiam a 57,97% das despesas totais do plano e as prioridades nele contidas podem ser vistas no Anexo 5 (execução orçamentária do plano).

Segundo Jorge Gustavo da Costa, as principais características do Plano Especial foram:

"a) vinculação de verbas especiais, que não interferissem com o equilíbrio orçamentário, à criação de indústrias básicas, à execução de obras públicas e ao aparelhamento da defesa nacional;

b) elaboração de orçamentos especiais e paralelos ao orçamento ordinário;

c) adoção de um sistema contábil flexível, que favorecia a execução de contratos e a total utilização de valores aprova

dos, sem obediência cabal ao Código de Contabilidade". (37)

O plano não passou de uma lista de despesas de capital e de sua execução pouco se sabe, haja vista a falta de dados referentes à execução dos projetos.

As outras críticas formuladas ao plano podem-se resumir nas seguintes:

- inexistência prévia de projetos específicos para a consecução anual dos objetivos gerais propostos;
- não chegou a haver um conjunto de obras de grande porte para as quais se houvesse atribuído dotações substanciais;
- salvo algumas exceções, os itens orçamentários de um exercício não persistiam no orçamento seguinte;
- foi dado o mesmo tratamento a dois grupos de atividade que demandavam tipos distintos de programação: as relativas ao reaparelhamento da defesa nacional e às obras civis. As primeiras, dada a iminência da participação do Brasil na Segunda Grande Guerra, enquadravam-se num tipo de planejamento especial ou mesmo de emergência. As obras civis podiam ser contempladas pelo planejamento de longo prazo;
- não havia distinção entre as obras civis a serem realizadas pelo Plano Especial e as custeadas pelo orçamento corrente; e
- o esquema de administração do plano foi elaborado de forma a garantir não o controle físico da execução das obras, mas o controle orçamentário das despesas efetuadas.

(37) COSTA, *op. cit.* , p. 63.

Embora sofrendo o ônus de seu pioneirismo, assim como os efeitos da entrada do Brasil na Segunda Guerra Mundial (agosto de 42), o Plano Especial apresentou resultados relativamente satisfatórios.

Já no final da vigência do plano (13 de dezembro de 1943), a Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda, presidida por Luiz Simões Lopes, apresentou um relatório ao Ministro sobre o financiamento e controle das obras públicas. Esse relatório, consciente dos defeitos do Plano Especial, concluía pela necessidade de um correlacionamento de todas as obras a serem realizadas, evitando-se a dispersão de verbas (responsável pela fluidez de resultados dos gastos públicos), distinguindo-se as obras militares das civis adequando-se o regime orçamentário das obras públicas ao planejamento (o orçamento como um espelho do planejamento).

Um pouco antes do relatório da citada Comissão, o Brasil recebeu a visita de duas missões americanas de assistência técnica. A primeira, em 1942, chefiada por Edward Taub e a segunda, em 1943, liderada por Morris L. Cooke. Esta última chegou ao país sob o patrocínio do Centro de Estudos de Problemas Brasileiros, da Fundação Getúlio Vargas, e ficou conhecida como a missão Cooke. O relatório de pesquisa desta missão abrangeu vários problemas relacionados com transportes, energia, têxteis, minerais, produtos químicos, educação e desenvolvimento do Vale do São Francisco. Foi elaborado em conjunto com técnicos brasileiros e não se constituiu num plano propriamente, tendo sido mantido secreto até 1948.

As recomendações da Comissão de Orçamento, vistas anteriormente, foram encampadas pelo Ministério da Fazenda que, atra

vês de uma Exposição de Motivos (nº 2.733), propôs ao Governo um plano geral de obras públicas e equipamentos.

Aprovada a Exposição de Motivos, o presidente Getúlio Vargas, em 29 de dezembro de 1943, assinou o Decreto-lei nº 6.144, instituindo o novo plano quinquenal, chamado Plano de Obras e Equipamentos, para o período de 1944/1948.

À exemplo do Plano Especial, também foi elaborado pelo DASP e previa, para sua execução, um dispêndio de Cr\$ 5.000.000.000 (cinco bilhões de cruzeiros), contemplando apenas os empreendimentos de caráter civil, caracterizando as dimensões reduzidas do plano. A previsão do desembolso anual de Cr\$ 1 bilhão indicava a ausência de projetos quantificados de acordo com cronogramas exatos. A técnica de administração financeira do plano foi um tipo de divisão matemática do montante global de inversões.

Assim, o Plano de Obras e Equipamentos não diferiu, sob o aspecto de formulação e aplicação, do Plano Especial, seu predecessor. O objetivo de dar ao plano a globalidade, a integração de projetos, enfim, a organicidade que faltara ao Plano Especial não foi atingido. Não se chegou a elaborar o esquema global de projetos a serem realizados, o que permitiria uma comparação posterior com os resultados obtidos; não houve um melhor controle físico da execução das obras (mantendo-se apenas o controle orçamentário) e persistiu a inexistência de um órgão controlador.

O plano refletia o diagnóstico da economia brasileira que apontava a vulnerabilidade do mercado interno, com inadequada infra-estrutura, e do parque industrial fortemente dependente do estrangeiro.

Enfatizava a "... a execução de obras públicas de infra-estrutura, a serem executadas pelo Ministério da Viação e Obras

Públicas, e na criação de indústrias básicas capazes de iniciar a integração do processo industrial brasileiro. Não se indica como se daria essa integração, com que recursos financeiros e técnicos, nem se explicita as repercussões inevitáveis na dívida externa brasileira. Igualmente não há indicação de projetos com estudos de viabilidade adequados. Trata-se de manifestações de intencionalidade do Governo que acabou repercutindo nas negociações para a instalação da Siderúrgica de Volta Redonda". (38)

Na área institucional, o Governo implantou uma Comissão de Planejamento Econômico (CPE), órgão do Conselho de Segurança Nacional, sem ter necessariamente uma vinculação ministerial e que contava preliminarmente com dezessete membros, sob a presidência do secretário-geral do referido Conselho. A amplitude das atribuições do Conselho era grande, o que pode ser observado pela transcrição de uma parte do Art. 1º do seu regimento, de setembro de 1944. "... o Planejamento Econômico, além dos problemas referentes à agricultura, à indústria, aos comércios interior e exterior, abrangerá os transportes, a moeda, o crédito, e a tributação, procurando estimular e amparar a iniciativa e o esforço da economia particular...".

Tanto o Conselho quanto o plano foram atropelados pelos acontecimentos políticos de 1945 e tiveram vida efêmera. Assim, o presidente Eurico Gaspar Dutra (1946/50), empossado a 31 de janeiro de 1946, já a 27 de fevereiro assinou o Decreto-lei nº9.025

(38) MELLO e SOUZA, Nelson. O Planejamento Econômico no Brasil - Considerações Críticas. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, 18, (4) 1.242, out/dez., 1984, p.30.

esvaziando o Plano de Obras e Equipamentos e, a 26 de junho pelo Decreto-lei nº 9.522, extinguiu a taxa sobre operação cambial, liquidando com o plano.

A nova administração passou a encarar, com redobrada suspeita, tudo que havia herdado da anterior, inclusive a planificação. Prova disso foi a constituição de 1946 que "não dedica uma só palavra ao planejamento como forma de administrar e, devido ao papel decisivo que confere ao Poder Legislativo, retirou do Executivo a antiga liberdade de atuar em busca das fórmulas mais rápidas e adequadas para o exercício da administração pública". (39)

O abandono da planificação trouxe conseqüências danosas aos primeiros anos do Governo Dutra, tendo o processo de desenvolvimento brasileiro se aproximado do caos. A administração ficou excessivamente comprometida com o liberalismo econômico e não foram tomadas medidas para ordenar o processo de desenvolvimento que abandonou a linha nacionalista e passou a dar ênfase à necessidade de se fomentarem os investimentos estrangeiros.

Um exemplo trágico dessa estratégia foi a política cambial, que permitiu a rápida exaustão das reservas de divisas, os quase US\$ 800 milhões acumulados pelo Brasil através de sucessivos saldos no balanço de pagamentos, no período 1940-45.

A política omissa do Governo fez com que o país gastasse suas divisas na importação de bens de consumo correntes e semi-duráveis (40), não utilizando seus saldos num plano consistente de combate à inflação, ao déficit público, nem para reorganizar e

(39) MELLO e SOUZA, *ibid.*, p.32.

(40) Ficou vulgarmente conhecida como a política de importação de yô-yôs de plástico.

acelerar o desenvolvimento do sistema econômico brasileiro.

As reações se avolumaram e o Presidente Dutra, em mensagem apresentada ao Congresso Nacional em 15 de março de 1947, indicava a necessidade do Governo estabelecer programas de longo prazo, para enfrentar alguns dos mais sérios problemas setoriais brasileiros, nas áreas da saúde, da produção de gêneros alimentícios, do transporte e da eletricidade. Já na mensagem do ano seguinte, a 15 de março de 1948, o Presidente sugeria a criação de uma comissão mista com a intenção de que o plano (elaborado pelo DASP) "... não refletisse os propósitos do Executivo, mas se beneficiasse com a revisão dos representantes credenciados das maiores organizações partidárias". Foi a primeira tentativa, na experiência de planejamento do Brasil, de se articularem os Poderes Executivos e Legislativo para elaboração e aprovação de planos.

A comissão interpartidária aprovou o plano a 4 de maio de 1948 e, a 10 de maio de 1948, o Presidente remeteu ao Congresso o anteprojeto do Plano SALTE (saúde, alimentação, transporte e energia), abrangendo um período de cinco anos. O projeto inicial recebeu inúmeras emendas e só em maio de 1950 foi levado à sanção presidencial, sendo instituído pela Lei nº 1.102, de 18 de maio do mesmo ano. Com o objetivo de dar um sentido orgânico à execução do plano que não possuía uma coordenação formal, foi assinado a 19 de junho de 1950 o decreto presidencial, designando o primeiro Administrador-Geral do plano.

Terminava a administração Dutra e o plano continuava a sua *via crucis*.

O presidente Getúlio Vargas, empossado a 31 de janeiro de 1951, "... considerou a situação de tal forma precária que anteviu a hipótese de solicitar ao Congresso Nacional a revogação

total do plano. Preferiu, entretanto, propor a alteração de seu sistema, retirando-lhe o molde imperativo e transformando-o em autorização de obras e empreendimentos, dentro das reais possibilidades do Erário Público". (41)

A despeito da continuação do Plano SALTE, a administração Getúlio Vargas adotou medidas paralelas, como a Lei nº 1.474 de 26 de novembro de 1951, que criou um fundo especial, formado por um adicional do imposto de renda e se destinava ao Plano de Reaparelhamento e Fomento da Economia Nacional. No bojo dessas medidas, ressalta-se a fundação, em 20 de junho de 1952, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (atual B.N.D.E.S.). Dotava-se, assim, o governo, de um órgão com estrutura apropriada para execução de planos de natureza indicativa. (42)

Mesmo com a instituição do plano acima referido, o Presidente Getúlio Vargas, em mensagem ao Congresso Nacional, em 15 de março de 1954, solicitou a prorrogação do SALTE. A lei foi aprovada pelo Congresso Nacional, porém o Presidente Café Filho vetou-a, alegando que se tornara inviável e que vários órgãos específicos haviam sido criados para a consecução, em condições me

(41) COSTA, *op. cit.*, p. 105.

(42) A França é considerada a nação paradigma desse tipo de plano, que pode ser definido de uma maneira simples, como o que se limita a apontar os rumos que as diferentes unidades produtoras devem seguir para atingir os objetivos propostos diferentemente do normativo, que estabelece diretrizes ou normas obrigatórias. Da mesma forma que não existem economias capitalistas e socialistas puras, não se deve dividir de uma forma dicotômica os planos em indicativos e normativos; eles são, na prática, mistos.

lhores, dos objetivos do plano. Em virtude do seu esquema contábil, o plano se projetou ainda por mais quatro anos, até 1958.

O Plano SALTE, apesar de alguns pontos positivos como - apresentar maior organicidade que seus predecessores, ser o primeiro plano brasileiro a incluir um setor social (saúde), possuir um sistema administrativo e contábil maleável e simples e a dotar um método de planejamento indicativo (foi a primeira tentativa de atrair a iniciativa privada, por meio de estímulos de financiamento, para os esquemas de natureza econômica), é considerado o maior fracasso na história do planejamento governamental brasileiro.

Pela ótica da proporção e grandeza entre o planejado e o executado, os setores saúde e alimentação (SAL)⁴³ constituíram a maior fonte de desequilíbrio e insucesso do plano (vide Anexos 5 e 6 com quadros demonstrativos com os índices de execução dos projetos dos dois setores).

Visto pelo ângulo de suas deficiências técnicas, o plano tornou-se inviável, principalmente pelos seguintes pontos:

- não indicava as fontes de recursos necessários ao atingimento das metas;
- não havia indicação de quem iria executar os programas e projetos;
- a administração pública não participou da elaboração do plano;
- a administração orçamentária foi realizada sem uma compatibilização com as necessidades de recursos em tempo hábil; e

(43) Era voz corrente à época, em forma de pilhéria, que o plano tinha fracassado por ausência de SAL.

- não realizou uma reforma administrativa no sentido de se obter uma coordenação e controle físico e financeiro da execução do plano (não houve um órgão em posição estratégica no comando do processo de execução, nem unidades de planejamento nos organismos públicos).

Terminado o período do SALTE, três eventos ligados ao planejamento merecem destaque. O primeiro foi a missão de técnicos americanos chefiada por John Abbink, que juntamente com especialistas brasileiros, comandados por Octávio Gouveia de Bulhões, formaram a Comissão Técnica Mista Brasil-Estados Unidos. Embora a Comissão não tenha formulado um plano, elaborou um relatório com várias recomendações relacionadas com os principais problemas da economia brasileira, além de analisar problemas amplos da estrutura econômica do país. O segundo evento relaciona-se com o estabelecimento da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico, no período julho de 1951 a julho de 1953. O trabalho da Comissão é considerado o primeiro passo efetivo para o planejamento da economia brasileira e representou o que de mais completo se fizera no país até aquela data, sendo também responsável pela criação do B.N.D.E.

Seu principal objetivo era "... prestar assistência técnica ao Brasil, na preparação de empréstimos para projetos de desenvolvimento que seriam submetidos aos Estados Unidos e às Agências Internacionais de Desenvolvimento. O Planejamento da CMBEU foi realizado dentro de uma perspectiva de curto prazo, procurando-se dar prioridade àqueles projetos que contribuíssem para eliminar pontos de estrangulamento ou criar as condições básicas de crescimento econômico; fossem complementares, ao invés de substitutos, de investimentos privados; e pudessem ser executados de

forma razoavelmente rápida e financiados por melhor não inflacionários". (44)

O terceiro evento foi a constituição, em abril de 1953, do grupo misto CEPAL/BNDE com o objetivo de analisar a economia brasileira no período 1939/53 e fazer projeções das principais variáveis macroeconômicas para os sete anos seguintes, resultando na primeira tentativa de planejamento global para a economia brasileira.

Esses dois últimos eventos citados (a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e Grupo Misto CEPAL/BNDE) serviram de base para o Programa de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek que o apresentou ao país ao mesmo tempo que anunciava a criação, em 1º de fevereiro de 1956, do Conselho de Desenvolvimento.

Paulatinamente, o Brasil ia incorporando novos elementos favoráveis à adoção racional e sistematizada de medidas de política econômica e seu *aparatus* governamental crescia com o objetivo de atender às novas demandas. No Quadro II, apresentado a seguir, e com dados extraídos e adaptados de Ana Gláucia⁽⁴⁵⁾, pode-se observar tal fenômeno.

(44) HOLANDA, *op. cit.*, p. 63.

(45) MENDES, Ana Gláucia. A Experiência de planejamento econômico no Brasil. In: *Dilemas do Planejamento Urbano e Regional no Brasil*. Antonio Octávio Cintra e Paulo Roberto Haddad (organizadores). Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1978, pp.89 e 90.

QUADRO II

RELAÇÃO DOS PRINCIPAIS ÓRGÃOS E EMPRESAS CRIADOS NO BRASIL

1939-1953

-
- 1939: Plano de Obras e Aparelhamento da Defesa Nacional
- 1940: Comissão de Defesa da Economia Nacional; Instituto Nacional do Sal; Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional
- 1941: Companhia Siderúrgica Nacional, Instituto Nacional do Pí
- 1942: Missão Cooke; Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI)
- 1943: Coordenação da Mobilização Econômica; I Congresso Brasileiro de Economia; Companhia Nacional de Álcalis; Fundação Brasil-Central; Usina Siderúrgica de Volta Redonda; Consolidação das Leis do Trabalho (CLT); Fábrica Nacional de Motores; Serviço Social da Indústria (SESI); Plano de Obras e Equipamentos
- 1944: Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial; Serviço de Expansão do Trigo
- 1945: Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC); Decreto-Lei nº 7.666, sobre atos contrários à ordem moral e econômica
- 1946: Conselho Nacional de Economia
- 1948: Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (Missão Abbink); Companhia Hidrelétrica do São Francisco; Comissão do Vale do São Francisco
- 1950: Plano Salte; Plano Geral para o Aproveitamento Econômico do Vale do São Francisco

Continuação...

- 1951: Plano de Valorização Econômica da Amazônia; Plano Nacional de Reaparelhamento Econômico (Plano Lafer)
- 1952: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE); Banco do Nordeste do Brasil (BNB)
- 1953: Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA); Carteira de Comércio Exterior (CACEX) ; Petróleo Brasileiro S/A (PETROBRÁS); Grupo Misto CEPAL-BNDE.
-

FONTE: Pesquisa Direta

O Conselho de Desenvolvimento veio resolver o problema de coordenação superior existente nos planos anteriores: era diretamente subordinado ao Presidente da República e se constituiu no primeiro órgão central de planejamento no país. Seu primeiro resultado foi a elaboração de um Plano de Desenvolvimento Econômico, identificando e descrevendo as trinta metas a serem cumpridas no período 1956-60. A divulgação dessas metas governamentais ocorreu em 1958 com a publicação dos três volumes do Programa de Metas.

A economia nacional foi dividida em cinco setores e a execução do Programa foi confiada de uma maneira mais intensa à administração indireta (vide Anexo 8 - Distribuição Percentual dos Empreendimentos a serem realizados pelo Governo Federal, por metas e tipos de Administração).

A alternativa da administração paralela para a implantação do plano (simbolizada pela criação do GEIA - Grupo Executivo da Indústria Automobilística) partiu da premissa de que a

competência do serviço público era difusa⁽⁴⁶⁾, o que diluiria o impacto das medidas planejadas.

Esse tipo de administração era constituído por órgãos existentes, onde o sistema de mérito ainda prevalecia, como o caso do BNDE, do Banco do Brasil (CACEX), da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) ou, então, por órgãos novos com os Grupos Executivos e o Conselho de Política Aduaneira.

O caráter paragovernamental do Programa de Metas fez com que sua implantação se efetuasse sem a sanção expressa do Congresso Nacional, assim como desviou o *locus* do planejamento federal do eixo Ministério da Fazenda-DASP, para o eixo BNDE-Conselho de Desenvolvimento, graças à flexibilidade de operação e à posição estratégica desses últimos órgãos.

O Programa de Metas, juntamente com a construção de Brasília (sua meta síntese e que consumiu cerca de 2,3% do PNB - Produto Nacional Bruto do País) se constituíram nos mais importantes símbolos do governo Juscelino Kubitschek e foram por ele diretamente alentados e impulsionados.

Uma onda de otimismo e euforia varreou o Brasil com a ampla divulgação do Programa, que preconizava para o país almejar e obter em cinco anos um progresso de cinco décadas e oferecia, a curto prazo, resposta, ao menos aparente, a alguns dos problemas cruciais da economia.

(46) Embora o sistema de mérito fosse exigência legal, desde a Constituição de 1934, para o ingresso no serviço público, estimativas da época (DASP) verificaram que a porcentagem dos concursados, em relação ao funcionalismo total, oscilava entre 10 e 17%, principalmente por influências acomodações políticas.

Ao contrário dos seus antecessores, o Programa de Metas indicava os quantitativos físicos a serem atingidos e suas previsões financeiras foram estabelecidas em moeda nacional e estrangeira.

No que se refere a distorções provocadas no período, as mais apontadas são as que dizem respeito principalmente à inflação, ao capital estrangeiro, ao abandono do setor social e à exarcebção das disparidades regionais.

Na verdade, ao término da administração Juscelino Kubitschek a inflação atingiu o patamar de 23%, iniciando um processo ascendente que só seria estancado, temporariamente, com o impasse político, em meados da década de 60.

O período do Programa de Metas também é considerado como um marco inicial na apropriação da economia do país pelo capital estrangeiro. O acelerado crescimento de 7% anual do PIB, em média, exigiu grande soma de recursos financeiros e técnicos (*Know-how*) que não estavam disponíveis no país, gerando daí a necessidade dos recursos externos.

A ênfase na industrialização provocou um abandono do setor social que se fazia representar apenas pela Educação, cobrindo somente a formação de pessoal técnico. Mesmo para esse setor"...o modelo proposto é de estilo nitidamente "economicista", pois e quaciona as metas educacionais em termos exclusivos de rendimentos sobre o sistema econômico. Em outras palavras, a idéia básica é de que a falta de técnicos especializados representaria um "ponto de estrangulamento" no crescimento das atividades econômicas... as atividades sociais, na metodologia do Plano, se reduzem

a meros epifenômenos do desenvolvimento econômico". (47)

Outra omissão foi a ausência de qualquer referência à distribuição funcional, pessoal e regional de renda. Mediante um mecanismo concentrador, o eixo Rio-São Paulo cresceu mais que o restante do país, provocando mais desequilíbrios de renda entre as diversas regiões do país.

Apesar dos erros e omissões apontados anteriormente, o Plano de Metas teve sucesso tanto na formulação quanto na sua implantação. O que outros governos criaram sem plano e por indução, como foi o caso da Argentina e México, com seus parques industriais e indústrias automobilísticas, o Brasil antecipou por dedução, num esforço válido de tomada consciente de decisões em favor da aceleração do processo de desenvolvimento econômico, através da complementação do seu parque industrial. O Presidente Juscelino Kubitschek teve êxito e passou para a História com uma imagem pública favorável.

O país inicia a década de 1960 com o modelo de substituição de importação esgotado, com um agravamento da inflação e dos déficits no balanço de pagamentos, um distanciamento entre a receita tributária e os gastos públicos, com dificuldades em exportar e com as contas externas numa situação dramática.

Ao lado dessas variáveis econômicas, "... o operariado nacional passou a compreender que o "modelo populista" não estava garantindo a elevação de seu padrão de vida, como anteriormente se previra, mas, ao contrário, rebaixava. Sob um clima de liberdade, o proletariado passa, então, a reivindicar maior partici

(47) KOWARICK, Lucio: *Estratégias do planejamento social no Brasil*. São Paulo, Centro Brasileiro de Análise e Planejamento-CEBRAP, 1970, p.33.

pação no excedente econômico, através de reajustes salariais." (48) Outras classes sociais se incorporaram nessas reivindicações, como foi o caso dos professores, funcionários públicos, comerciários, bancários, etc. enquanto a burguesia industrial, para não abrir mão de parte de seus lucros, aumentava os preços dos produtos, o que acarretava novas demandas por parte dos assalariados, provocando um círculo vicioso.

Nessa expectativa desfavorável, o Presidente Jânio Quadros assumiu o governo em 1961, para renunciar a 25 de agosto do mesmo ano, sem ter elaborado qualquer plano.

Os esforços de planejamento foram empíricos, sem estudos aprofundados: foi criada em agosto de 1961 a COPLAN - Comissão de Planejamento, como órgão assessor da Presidência da República e esvaziado o Conselho de Desenvolvimento.

A partir da renúncia de Jânio Quadros, o Brasil passa a viver uma série de crises políticas paralelas a uma conturbada situação sócio-econômica com inflação, déficits no balanço de pagamentos, dificuldades de exportação devido à conjuntura mundial desfavorável e uma necessidade imperiosa de importar bens de produção, para dar continuidade ao processo de expansão do capitalismo brasileiro.

A solução imediata da crise política veio com a instituição do regime parlamentarista de governo, tendo Tancredo Neves como seu primeiro-ministro. O Conselho formado pelos Ministros do novo regime apresentou ao Parlamento um programa de governo, onde era sugerida a criação de um sistema de planejamento e algumas propostas de política econômica.

(48) MENDES, *op. cit.*, p. 95.

Com a renúncia de Tancredo Neves à Chefia do Gabinete , novas crises políticas aconteceram (recusa do Congresso ao nome de San Tiago Dantas, renúncia de Auro de Moura Andrade à indicação do seu nome, eleições parlamentares de outubro de 1962, campanha do plebiscito sobre o parlamentarismo, debate sobre as reformas de base) culminando com a volta do presidencialismo, vitorioso no plebiscito de janeiro de 1963.

Um pouco antes, em 27 de setembro de 1962, foi criado , por decreto, o cargo de Ministro Extraordinário para o Planejamento e designado para esse posto o economista Celso Furtado que , chefiando uma equipe de técnicos e após três meses de trabalho, concluiu, em dezembro do mesmo ano, o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social.

Pretendia o Plano se constituir em um esforço embrionário, visando à efetiva implantação do planejamento econômico no país. Em seu texto, afirmava que "... no planejamento, como na cartografia, o mais prático é iniciar o trabalho com uma escala pequena, capaz de proporcionar facilmente uma visão de conjunto . Esta visão é que permite relacionar os problemas em função de sua complexidade, de forma que a solução de um venha facilitar a dos demais. O que se objetiva de imediato, com o planejamento no Brasil é essa hierarquização de problemas, a fim de criar condições para que, dentro de uns poucos anos, possam ser introduzidas técnicas mais eficazes de coordenação das decisões. Trata-se, portanto, de um esforço de transição, em busca de um conhecimento mais sistemático da realidade econômica e de uma maior eficácia na capacidade de decisão. Alcançados esses objetivos, será então possível

dar uma maior profundidade à ação de planejamento." (49)

Além do objetivo básico (não declarado) de dar sustentação política ao Presidente João Goulart, o plano tinha as se guintes metas:

- a) manutenção de uma taxa de crescimento da renda nacional de 7% a.a., correspondente a um crescimento de renda per capita de 3,9% a.a.;
- b) redução progressiva da pressão inflacionária, de modo que, em 1965, a elevação do nível de preços não fosse superior a 10%;
- c) criar condições para que os frutos do desenvolvimento fossem distribuídos de forma cada vez mais ampla pela população. Os salários reais deveriam crescer com taxa pelo menos idêntica à do aumento da produtividade do conjunto da economia, mais os ajustamentos decorrentes da elevação do custo de vida;
- d) redução das desigualdades pessoais e regionais de níveis de vida;
- e) encaminhar soluções, visando ao reescalonamento da dívida ex terna, acumulada nos últimos dez anos;
- f) intensificar substancialmente a ação do governo no campo educa cional, na pesquisa científica e tecnológica, e na saúde públi ca, a fim de assegurar rápida melhoria ao homem, como fator de desenvolvimento, e de permitir o acesso de uma parte crescente da população aos frutos do progresso cultural;

(49) PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA-Plano Trienal de Desenvolvimento E conômico e Social. 1963-1965-Síntese, dezembro de 1962. Ex traído de Roberto B.M.Macedo, Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social.- *In: Planejamento no Brasil*. Betty Min
dlin Lafer (organizadora). São Paulo, Editora Perspectiva ,
1975. pp. 53-4.

- g) assegurar ao governo uma crescente unidade de comando, dentro de suas próprias esfera de ação e;
- h) realização das reformas de base (administrativa, bancária, fiscal e agrária).

Apesar de ser "o plano" de um governo que se propunha popular e democrático, o Trienal foi concebido segundo o princípio de que só profissionais da economia podiam ser planejadores. Assim, continuou a tradição brasileira de se planejar de cima para baixo, sem que os diversos componentes do *aparatus* governamental fossem incorporados ao processo de formulação.

As responsabilidades executivas não foram explicitadas e não se deu importância ao projeto, o que resultou num exercício de especulação metafísica das quantificações e necessidades de inversão.

No que se refere ao diagnóstico do plano, duas falhas básicas podem ser apontadas:

- a) não houve uma percepção de que o processo do modelo de substituição de importação do país havia chegado a um limite crítico, o que levou a uma estratégia não compatível com a realidade, prejudicando a eficiência média da economia como um todo, e
- b) no diagnóstico do processo inflacionário, não se atentou para algumas vinculações importantes do setor externo com o problema inflacionário, principalmente em seus aspectos monetários . Ressalta-se também que, embora fosse o setor público o principal responsável pela pressão inflacionária, não se tocou na questão salarial, talvez para evitar um choque com as forças políticas que apoiavam o governo.

As falhas, acima apontadas no diagnóstico do plano, conduziram a uma falha metodológica, tendo em vista que as medidas para o saneamento da economia levaram a resultados que se orienta

ram para determinada direção, e outros que se direcionaram em sentido contrário, comprometendo os resultados finais esperados.

Embora não atingidos seus objetivos de promover o desenvolvimento e vencer a inflação, o Trienal teve o mérito de ser o primeiro plano brasileiro que abrangeu toda a economia e não apenas alguns setores, como os anteriores.

"Revestiu-se de importância por conceber o desenvolvimento econômico não somente sob o rótulo de aumento *per capita*, mas também em termos de repartição de renda entre as regiões e entre grupos sociais, o plano propunha mudanças substanciais, com vistas a corrigir as distorções do sistema e a fornecer as bases para a racionalização da ação estatal"⁽⁵⁰⁾.

Assim, a economia já passa a ser tratada não mais como um fim em si mesmo, os imperativos de caráter social passam a serem considerados e pela primeira vez em um plano federal são introduzidos de forma explícita, dois setores sociais tradicionais - educação e saúde⁽⁵¹⁾.

Lançava também a concepção de que o processo de desenvolvimento requer determinadas condições básicas, quando preconizava a execução das reformas de base, incluindo a reforma agrária, a reforma administrativa e uma atenção especial à pesquisa científica e tecnológica.

Neste aspecto, o plano representou um avanço substancial,

(50) MENDES, *op. cit.*, pp. 97-8.

(51) Anteriormente ao Trienal, a inclusão de setores sociais já havia ocorrido, por exemplo, no Plano de Ação do Governo Carvalho Pinto, em São Paulo, 1959, no 1º Plano Diretor da SUDENE em 1960 e no SALTE na década de 40.

na medida que "... isto representa uma ampliação enorme no âmbito do planejamento, transformando-o de uma operação quase simples de anotar investimentos de capital, na tarefa fantasticamente complexa de reestruturar os processos da sociedade. Mais do que isto, esta nova atitude mais ampla destrói a fixação na panacéia do próprio desenvolvimento econômico. Aqui, quase inconscientemente, há o reconhecimento de que o tratamento da economia é inseparável das instituições sociais e políticas. Ninguém pode duvidar de que a reforma agrária e a reforma administrativa vão de encontro às instituições sócio-políticas encasteladas." (52)

Mostrava assim que o planejamento também deve ser visto como um processo em que fatores econômicos, sociais e políticos atuam de forma inter-relacionada, condicionados uns aos outros, lançando a idéia de que planejamento não pode ser confundido com plano, já que a realidade está em mutação constante e exigir um esforço contínuo de adaptações e correções nem sempre previstas no início do processo.

2.3.3. A Fase do planejamento científico

O golpe militar de 31 de março de 1964 marca o início de uma série de governos autoritários que se sucederam no país durante vinte e um (21) anos (1964-1985).

Tais governos foram compostos basicamente por dois estamentos da sociedade brasileira, o dos militares e o dos tecnocratas, ambos apoiados pelas forças conservadoras do país e pelo capital estrangeiro. Estranhamente, essas forças, que sempre descon

(52) DALLAND, *op. cit.*, 73-74.

fiavam e se opunham ao planejamento econômico, ao assumirem o poder passaram a elaborar e implantar os planos brasileiros de uma forma ativa e sistemática.

O primeiro deles foi o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) abrangendo o período de julho/1964 a março de 1967, no governo do Marechal Humberto de Alencar Castello Branco, que convocou para o posto de Ministro Extraordinário para Assuntos de Planejamento e Coordenação Geral o economista Roberto de Oliveira Campos. Os objetivos do plano eram:

- 1) desenvolvimento: acelerar o ritmo de desenvolvimento, interrompido no biênio 1962/63. Prevvia-se alcançar uma taxa de crescimento da renda de 6% a.a., criando-se condições para elevá-la posteriormente para 7%;
- 2) inflação: conter gradualmente o processo inflacionário, durante 1964 e 1965, objetivando um razoável equilíbrio no terceiro ano do plano;
- 3) distribuição de renda: minorar os desníveis setoriais e regionais e as tensões criadas pelos desequilíbrios, mediante a melhoria das condições de vida;
- 4) emprego: assegurar, pela política de investimentos, oportunidades de emprego produtivo à mão-de-obra que demandar ao mercado de trabalho e
- 5) comércio exterior: corrigir a tendência a déficits descontrolados do balanço de pagamentos, que ameaçava a continuidade do desenvolvimento econômico pelo estrangulamento da capacidade de importar.

Partindo do pressuposto de que o desenvolvimento econômico não pode coexistir com uma inflação alta, o plano teve como prioridade absoluta o combate à inflação. A estratégia posta em

prática objetivava cortar toda demanda que excedesse o nível de oferta de pleno-emprego, na tentativa de manter o equilíbrio do sistema com plena utilização dos fatores, sendo necessário tentar compatibilizar três políticas:

- a) a política de crédito ao governo;
- b) a política de crédito ao setor privado e
- c) a política salarial.

O resultado obtido por essa estratégia pode ser verificado no Quadro III, onde são apresentados os dados do desempenho da economia no período 1964-66 sob o ângulo do crescimento econômico e da elevação de preços.

QUADRO III

Taxas de Crescimento do PIB e dos Preços (1964-66)

	1964		1965		1966	
	PREV.	REAL	PREV.	REAL	PREV.	REAL
Crescimento Econômico (PIB)	6,0	3,1	6,0	3,9	6,0	4,4
Evolução de preços*	80,0	93,3	25,0	28,3	10,0	37,4

FONTE: Fundação Getúlio Vargas.

*Índice de preços ao atacado. Extraído de Celso L. Martone. Análise do Plano de Ação Econômico do Governo. In: Planejamento no Brasil. Betty Mindlin Lafer (organizadora), *op. cit.*, p. 80.

Pode-se observar que, com relação ao crescimento e à inflação, as metas qualitativas do plano não foram atingidas criando-se um fenômeno paradoxal, o da inflação com recessão.

O fracasso da política de crescimento do PAEG pode ser atribuído ao diagnóstico simplista e parcial da inflação brasileira, interpretada dentro de um esquema puro de inflação de demanda, sendo relegadas importantes tensões inflacionárias, associadas aos custos de produção.

O PAEG apresentara um aspecto nitidamente economicista ao reduzir os setores sociais a meros instrumentos a serviço dos objetivos econômicos e onde a "... educação, saúde pública, previdência social e habitação ... são discutidos devido ao seu efeito na economia em estilo muito semelhante ao plano SALTE. Os programas de habitação são necessários para prover empregos na indústria de construção. Baixos níveis de educação estão freando o desenvolvimento da economia. Os fundos de previdência do Governo não têm uma base segura. É somente pela discussão das disparidades regionais que penetra o conceito de justiça social ..."(53).

Embora propando a integração dos planos regionais com o plano nacional e a coordenação desses planos regionais entre si (houve a nomeação de um Ministro Extraordinário para a Coordenação de Organismos Regionais), não se conferiu à dimensão regional um tratamento adequado, relegando-a a um plano secundário, haja vista a orientação básica ser no sentido do crescimento econômico e estabilidade de preços.

Durante a sua vigência, o país foi sacudido por medidas autoritárias que provocaram traumas profundos em suas instituições: os partidos tradicionais foram extintos, os sindicatos sofreram intervenções, o papel do Congresso foi reduzido e os inquéritos policiais-militares se sucederam gerando inúmeras cassações de direitos políticos.

(53) DALLAND, *ibid.*, p. 71.

Com tal capacidade de ação e coerção o governo promoveu as grandes reformas nos instrumentos de política econômica (reforma tributária, monetária, bancária, de mercado de capitais, cambial etc) assim como a reforma administrativa.

O Decreto-lei nº 200, de 28.02.67, que estabeleceu normas para a reforma administrativa, introduziu modificações de largo alcance na estrutura de planejamento do país, visando a sua institucionalização.

Dizia o decreto "... o planejamento governamental, firmando, definitivamente, a norma de que a ação do governo obedece rá aos programas gerais e setoriais de duração plurianual; elaborados através dos órgãos do planejamento, sob a orientação e a coordenação superior do Presidente da República. Cada Ministro dirigirá a elaboração do programa setorial correspondente ao seu Ministério e o Ministro do Planejamento e da Coordenação Econômica auxiliará diretamente o Presidente da República na coordenação, revisão e consolidação dos programas setoriais e na elaboração da programação geral do governo" (54).

O planejamento nacional passou a compreender a elaboração e a atualização de:

- plano geral de governo;
- programas gerais, setoriais e regionais (coordenados pelo Ministério do Interior) de duração plurianual;
- orçamento programa anual e
- programação financeira de desembolso

Embora não se tenha atingido os objetivos de crescimento econômico e combate à inflação, o instrumental da política econô

(54) MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO - *A Reforma Administrativa Federal*. Extraído de HOLANDA, *op. cit.*, p. 69.

mica foi usado com coerência, seguindo linhas harmônicas e não conflitantes.

Tal fato deveu-se à sincronia entre o Ministério do Planejamento na tarefa de formular a política econômica, e o Ministério da Fazenda, manipulando a parte instrumental.

Na época do plano, o país viveu um período de recessão nas suas atividades econômicas e ao PAEG é imputado o pioneirismo na criação das bases do que veio a ser o chamado "modelo brasileiro de desenvolvimento".

O continuísmo revolucionário teve prosseguimento com o também Marechal Artur da Costa e Silva, empossado em junho de 1967, tendo publicado em junho do mesmo ano as suas diretrizes gerais de política econômica. Pela primeira vez no Brasil aparece um Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico como um conjunto de diretrizes e diagnósticos que serviriam de base para a elaboração do plano. A idéia era de que "... era necessário dar continuidade a uma política econômica de longo prazo (que era a política das forças sociais que detinham o poder), qualquer que fosse a pessoa a ocupar a Presidência da República" (55).

O Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED-1968-70) surgiu com as Diretrizes Gerais e constava das seguintes partes: Objetivos Básicos, Diretrizes Gerais da Política Econômica, Programa Estratégico de Desenvolvimento, Diretrizes Setoriais e Desenvolvimento Regional.

Seus objetivos básicos eram:

- . aceleração do desenvolvimento econômico, simultaneamente com a contenção da inflação;

(55) MIGLIOLI, *op. cit.*, p. 85.

- . desenvolvimento a serviço do progresso social e
- . expansão das oportunidades de emprego da mão-de-obra.

Para a obtenção de tais objetivos, o PED preconizava o controle do balanço de pagamentos, a melhoria das disparidades econômicas regionais e setoriais, a realização de reformas econômicas e sociais (reforma educacional, reforma administrativa, reforma agrária, etc) e a manutenção do clima de ordem interna e estabilidade institucional.

Na definição de sua estratégia de desenvolvimento, o plano foi o pioneiro, na experiência brasileira de planejamento governamental, em apresentar um modelo macroeconômico, descrevendo as principais relações econométricas identificadas na economia do país.

O diagnóstico da economia brasileira apresentou dois problemas maiores, o esgotamento da capacidade de substituir importações e o aumento da participação do setor público na economia.

Sua estratégia de ação foi subdividida em curto e longo prazo. À primeira fase correspondia uma transição em que as medidas de política econômica deveriam ser adotadas, de forma a gerar estímulos e condições básicas para a retomada do processo de expansão do capitalismo brasileiro. Na estratégia de longo prazo, o plano colocava a necessidade de se criarem fatores propulsores de crescimento, propondo um programa de investimentos em "áreas estratégicas", não explicitando os critérios usados para a definição de tais áreas, nem as respectivas prioridades.

No que concerne ao principal obstáculo ao desenvolvimento industrial o "estreitamento relativo" do mercado, o PED esboça uma estratégia que objetivava uma modificação na relação capital-trabalho, através de incentivos à utilização de mão-de-obra e à

adoção de técnicas poupadoras de capital, bem como da alteração da estrutura de preços relativos de fatores.

Dado que a grande parte da mão-de-obra apresentava-se à margem do processo produtivo, devido a um baixo nível de qualificação, o PED errou em não conferir uma posição de destaque aos investimentos em educação.

Não só o setor educacional, mas todos os outros setores sociais (inclusive a política salarial), entram no Programa apenas de forma subsidiária, continuando assim a tradicional dicotomia econômico *versus* social, sendo o PED assentado em variáveis exclusivamente econômicas.

Credita-se ao Programa o aspecto relativo à implementação, sempre negligenciado nos planos brasileiros; foi instalado um Sistema de Acompanhamento das medidas propostas, o que garantiu ao PED uma distinção em relação às experiências anteriores.

No que se refere ao objetivo básico de acelerar o desenvolvimento econômico, simultaneamente com a contenção da inflação, pode-se dizer que: "A elevada taxa de crescimento do produto, estimada em 6%, a redução da taxa de crescimento do nível geral de preços para 25%, aproximadamente... creditam ao PED uma soma favorável de pontos" (56).

Já no que se refere à estratégia adotada, pode-se dizer que ela não foi condizente com a análise realizada. O modelo que implantaram no país passou a basear-se numa fortíssima e desumana concentração de renda (pessoal e regional). O setor industrial continuou a adotar técnicas de capital intensivo, as taxas de crescimento relativas ao setor agrícola tiveram como causa a ex

(56) ALVES, Denysard O. e SAYAD, João. O Plano Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970). In: *Planejamento no Brasil*. LAFER, op. cit. p. 103.

pansão da fronteira agrícola (através de novas terras) e a estratégia para gerar as "fontes de dinamismo" de um crescimento "auto-sustentado", não foi bem sucedida.

Com a divulgação, pelo Ministério do Planejamento, do Programa Metas e Bases para a Ação do Governo para o período 1970/73 (correspondente ao mandato presidencial), o Brasil passa a viver o período que se convencionou chamar do "milagre brasileiro".

"Sob o lema "Segurança e Desenvolvimento", o então Presidente Médice dá início, em 30 de outubro de 1969, ao governo que representará o período mais absoluto de repressão, violência e supressão das liberdades civis de nossa história republicana . Desenvolve-se um aparato de "órgãos de segurança", com características de poder autônomo, que levará aos cárceres políticos milhares de cidadãos, transformando a tortura e o assassinato numa rotina". (57)

O Metas e Bases não se constituía num novo Plano Global e a programação nele inserida deveria completar-se com dois outros documentos: a) o novo Orçamento Plurianual de Investimentos e b) o I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social para o período 1972/74.

O objetivo-síntese do programa era o ingresso do Brasil no mundo desenvolvido até o final do século dentro das seguintes perspectivas:

"a) a perspectiva de médio-prazo, mediante a elaboração de um programa-operativo para o período 1970/75 dentro do atual mandato presidencial, que constitui jus

(57) ARQUIDIOCESE DE SÃO PAULO, *BRASIL: Nunca Mais*. Petrópolis, RJ, Editora Vozes Ltda., 1985, p.63.

tamente o projeto de Metas e Bases para a Ação do Governo;

- "b) a perspectiva da década para cumprimento de um decênio 70/80 de real desenvolvimento; e
- "c) a perspectiva de uma geração, até o ano 2.000, para construção do Brasil plenamente desenvolvido". (58)

O desdobramento do objetivo-síntese era constituído dos seguintes objetivos básicos:

- a) *crescimento econômico*: taxa crescente de elevação do produto real que alcançasse, no mínimo, 7 a 9% a.a. no período (70/75) e evoluísse para 10% a.a.;
- b) *expansão de emprego*: taxa crescente, elevando-se da média de 2,8% a 2,9% para a ordem de 3,3% a.a. em 1973, implicando na criação de 880 mil empregos adicionais por ano, com tendência a elevar-se para 1 milhão de novos empregos no final do período;
- c) *controle de inflação*: taxa decrescente, até alcançar relativa estabilidade dos preços, significando um ritmo de inflação inferior a 10% ao ano ao fim do período (1973);
- d) *Balanço de pagamentos*: expansão das receitas de exportação, pelo menos, à taxa média de 7 a 10% ao ano;
- e) *progresso social e distribuição da renda*: participação ampla da classe média e dos trabalhadores nos resultados do desenvolvimento, democratização de oportunidades, principalmente através da educação e da melhoria

(58) PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, *Metas e Bases para Ação do Governo*.

Setembro/1970 - Extraído de HOLANDA, *op. cit.* p. 73.

das condições de saúde e saneamento;

- f) *correção gradual de desequilíbrios regionais e setoriais*: incorporação da economia de subsistência "integrando o núcleo básico de desenvolvimento industrial-agrícola do Centro-Sul (o eixo São Paulo-Rio-Belo Horizonte) com as áreas próximas";
- g) *continuação das reformas econômicas, sociais e políticas* (educacional, agrária, administrativa, sistema de pessoal, reorganização industrial e transformação da estrutura econômica e social do Nordeste) e
- h) *estabilidade política e segurança nacional*:

Para o período (1970/75), quatro grandes prioridades foram assinalada dentro da estratégia geral de desenvolvimento:

- a) revolução na educação e aceleração do programa de saúde e saneamento;
- b) revolução na agricultura e abastecimento;
- c) aceleração do desenvolvimento científico e tecnológico e
- d) fortalecimento do poder de competição da indústria nacional.

A consecução de tais prioridades levou o governo à adoção e implementação de projetos abrangendo vários setores da economia: integração nacional (PIN), integração social (PIS), energia nuclear, modernização e dinamização do setor agrícola, exportação de minerais e manufaturados, desenvolvimento tecnológico e outros.

A estrutura político-administrativa do país foi expandida e reformulada com o fortalecimento do papel do técnico (economistas, engenheiros, agrônomos, arquitetos, educadores, estatísticos etc). Essa "tecnoestrutura", juntamente com o estamento militar passou a se constituir o *locus* do poder (como aliás já vinha

acontecendo desde 1964) e foi responsável pelos anos áureos do modelo brasileiro.

O país passa a viver a fase do "milagre econômico" com obras faraônicas, como a ponte Rio-Niterói, (Presidente Costa e Silva), aeroporto supersônico do Galeão e a rodovia Transamazônica, num clima de ufanismo⁽⁵⁹⁾ insuflado pela propaganda oficial (inclusive aproveitando a conquista do tri-campeonato do mundo de futebol no México pela seleção brasileira) e com a imprensa amordaçada pela censura. Além das obras físicas citadas , é dessa época também o *boom* experimentado nas Bolsas de Valores do país. Completando o Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo, foi encaminhada ao Congresso, a 15 de setembro de 1971, com o Orçamento Plurianual de Investimentos, a proposta do I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) com os seguintes objetivos nacionais:

- 1º) colocar o Brasil, no espaço de uma geração, na categoria de nação desenvolvida;
- 2º) duplicar, até 1980, a renda *per capita* do país (em comparação com 1969);
- 3º) expandir o PIB de Cr\$ 222,8 bilhões, em 1972, para Cr\$ 314,5 bilhões, em 1974 (a preços de 1972);

Para a consecução de tais objetivos partia-se dos pressupostos seguintes:

- a) manutenção de taxas de crescimento do PIB de 8 a 10%;
- b) elevação da taxa de expansão do emprego até alcançar

(59) Era comum nas ruas do país, os carros portarem adesivos com os dizeres: "Brasil: ame-o ou deixe-o", "Este é um país que vai prá frente" e "Ninguém segura este país".

3,2% em 1974;

c) redução da taxa de inflação até o nível de 10% em 1973;

d) ampla disseminação dos resultados do progresso econômico, em termos sociais e regionais;

e) transformação social, para modernizar as instituições, acelerar o crescimento, distribuir melhor a renda e manter uma sociedade aberta e

f) estabilidade política e segurança interna e externa.

As definições das previsões das magnitudes globais da economia brasileira durante o período do I PND podem ser vistas no Quadro IV.

QUADRO IV
1974: DIMENSÕES DA ECONOMIA BRASILEIRA

MAGNITUDES GLOBAIS	1970	1974	Aumento no Período(%)
PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB) (Cr\$ milhões de 1972) (*)	222.857	314.581	41
POPULAÇÃO (1.000 pessoas)	93.204	104.130	12
PIB PER CAPITA (Cr\$ de 1972) (**)	2.391	3.021	26
PRODUTO INDUSTRIAL (Cr\$ milhões de 1972)	53.384	78.160	46
INVESTIMENTO BRUTO FIXO (Cr\$ milhões de 1972)	37.895	59.770	58
TAXA DE INVESTIMENTO BRUTO FIXO (%)	17	19	=
CONSUMO GLOBAL (Cr\$ milhões de 1972)	185.015	251.224	36
POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA (1.000 pessoas)	29.195	32.987	13

FONTE: I Plano Nacional de Desenvolvimento, dezembro de 1971, p. 16. Quadro I. Extraído de HOLANDA, *ibid*, p.76.

(*) Não foram considerados os valores da nova revisão das Contas Nacionais que a F.G.V. acaba de realizar.

(**) Tomando-se simplesmente a taxa de câmbio corrente, o PIB, em 1974, estaria na ordem de US\$ 53,7 bilhões, e a renda per capita de US\$ 516. Já segundo a estimativa do IPEA, com método dos mais refinados e a partir de estudo anterior realizado pela ONU, os valores seriam: US\$ 62,3 bilhões para o PIB e US\$ 598 para a renda per capita.

Tais objetivos básicos foram desdobrados em vários objetivos e metas setoriais que podem ser vistos no Anexo 9.

Merece destaque, no período, o início da implementação do "Programa de Acompanhamento dos Planos Nacionais de Desenvolvimento", criado pelos Decretos 68.993/71 e 70.852/72 e compreendendo aspectos globais, regionais e setoriais. O Art. 2º do último decreto estabelecia:

"O Programa de Acompanhamento constitui atividade permanente dos órgãos que integram o sistema de planejamento, e tem por objetivo a avaliação da execução, revisão, complementação e aperfeiçoamento dos Planos Nacionais de Desenvolvimento e respectivos instrumentos de implementação, principalmente através de:

- a) análise do desempenho global da economia e do comportamento dos seus setores prioritários, face às diretrizes e metas estabelecidas nos Planos Nacionais de Desenvolvimento;
- b) avaliação sistemática do progresso alcançado na execução dos programas e projetos incluídos nos referidos Planos;
- c) identificação dos pontos de estrangulamento e obstáculos institucionais que retardem, dificultem ou limitem a consecução das metas e a execução desses programas e projetos". (60)

Esperava-se com o desenvolvimento do Programa e efetiva

(60) Ministério de Planejamento e Coordenação Geral, Secretaria Geral, Secretaria de Planejamento, *Programa de Acompanhamento dos Planos Nacionais de Desenvolvimento, Normas Gerais* - Brasília 1979 - Extraído de HOLANDA, *id. ibid.*, p. 78.

institucionalização de um sistema "integrado" de planejamento, abrangendo não somente a fase de elaboração de planos e projetos, mas também as etapas posteriores de acompanhamento, avaliação, revisão e controle, ou seja, destacar o caráter do planejamento como processo. Mais ainda, objetivava o Programa "... eliminar um dos defeitos mais comuns desse sistema, qual seja o caráter descontínuo e intermitente do esforço de planejamento, sabido que os planos são elaborados em determinados épocas, para ter vigência por um período de vários anos". (61)

Outro destaque do período foi a criação, pelo Decreto 70.852 (citado anteriormente), do Programa Geral de Aplicações - PGA - que complementava o Programa de Acompanhamento dos PNDs e consistia na consolidação dos Orçamentos Programa da União, das entidades da Administração Direta e de todas as demais órgãos e entidades sujeitas à supervisão ministerial. Consistia num simples instrumento de planejamento, sem características normativas e tinha o objetivo de fornecer uma visão integrada de todos os recursos e aplicações do Governo Federal por entidades que recebessem ou não recursos do Tesouro Nacional (era intenção para o futuro incluir a programação dos Governos Estaduais).

A intenção era de que "... o PGA teria também as características de um *rolling plan*, sendo objeto de revisão anual, por acréscimo de um ano em substituição ao exercício cumprido, de modo a abranger sempre um horizonte mínimo de 3 anos para a programação das aplicações do Governo". (62)

O I PND, em suma, apresentou conflitos entre seus objetivos pois, se o desenvolvimento foi alcançado, a repartição dos

(61) HOLANDA, *id. Ibid.* p. 78.

(62) HOLANDA, *id. ibid.* p. 80.

seus frutos não se realizou, ficou apenas na retórica, constatando-se no período uma forte concentração de renda.

A descontração econômica também não se realizou a nível regional, continuando o Centro-Sul a absorver a maior parcela do capital físico do país.

A transformação do Brasil em "grande potência" continuou a ser uma preocupação no Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento - II PND para 1975-79, e já no governo do Presidente Ernesto Geisel.

Seus objetivos básicos eram:

- . crescimento acelerado (10% a.a.), com taxas de aumento de emprego (3,5% a.a.) superiores às da década anterior;
- . contenção da inflação pelo método gradualístico;
- . relativo equilíbrio da balança de pagamentos;
- . melhoria da distribuição da renda, pessoal e regional;
- . estabilidade social e política.

Embora reconhecendo a crise energética o governo optava por uma expansão de 12% a.a. do produto industrial, de 9% a.a. do produto agrícola e 9 a 10% a.a. no setor serviços, proporcionando um incremento anual de 10% no Produto Interno Bruto (PIB) e de 6,9% no PIB *per capita*.

Na parte política, o período foi marcado pelo que se chamou de distensão lenta e gradual. Caracterizou-se por gestos pendulares, abrindo num momento, para em seguida retomar medidas repressivas; houve repressão, e dura, mas mesclada com gestos de abrandamento, tudo visando a manutenção do sistema de 1964. No início de 1977 o Congresso Nacional é fechado e foi baixado o chamado "Pacote de Abril".

A fase mais ostensiva da ditadura, o AI-5, foi revogado

em primeiro de janeiro de 1979, embora muitos de seus dispositivos passassem a fazer parte da Constituição, embutido que foram como, por exemplo, o "estado de emergência".

Os dados conhecidos no período apontam que "ao terminar o último ano do governo Geisel, a estatística do Regime Militar de 1964 registrava aproximadamente 10 mil exilados políticos , 4.682 cassados, milhares de cidadãos que passaram pelos cárceres políticos, 245 estudantes expulsos das universidades pela força do Decreto 477, e uma lista de mortos e desaparecidos tocando a casa das três centenas". (63)

O II PND acabou virando uma "carta de intenção", haja vista não incluir suportes básicos que conduzissem a uma definição de procedimentos.

Assim, o plano, embora preconizasse o crescimento da economia com a eliminação do arrocho salarial, reconhecia que os dados disponíveis eram insuficientes para a formulação de uma política distributivista; reconhecia como necessária a promoção de uma política de desconcentração industrial do eixo Rio-São Paulo, mas não definia os critérios; preconizava uma melhor estruturação do sistema urbano porém não definia o tipo de estrutura e, no caso do combate à poluição e à preservação dos recursos naturais , não definia também uma legislação básica nem os mecanismos de controle e fiscalização.

A partir de 1975, alguns indicadores, como o déficit no balanço de pagamentos e o recrudesimento do processo inflacionário, mostravam a necessidade, por parte do governo, de medidas com vistas à desaceleração da economia. Isso representava numa

(63) ARQUIDIOCESE DE SÃO PAULO, *op. cit.* , p. 68.

mudança radical no objetivo básico (manutenção do crescimento econômico acelerado) do plano e, revelou "... a sua impotência em prever antecipadamente meios e instrumentos para atenuar tanto os reflexos negativos de uma conjuntura mundial desfavorável quanto os problemas conjunturais de origem interna." (64)

Observado em seu conjunto, o II PND representou apenas um aglomerado de intenções. A tentativa da manutenção do crescimento econômico acelerado correspondeu ao momento de uma crise econômica mundial, o que se refletiu no começo da exaustão do "modelo brasileiro de desenvolvimento".

Completando o ciclo de planos do período "revolucionário", o III PND (1980-1985) foi aprovado em 20.05.80 pela Resolução 01 do Senado Federal e encontra o país numa fase de recessão, inflação elevada, e déficits constantes no balanço de pagamentos com o conseqüente aumento da dívida externa.

Dentro desse quadro, as projeções econômicas se tornam primárias e inseguras e os responsáveis pela política econômica preferiram agir "pragmaticamente" operando com o dia-a-dia, evitando, assim, uma proposta de plano que fosse além das medidas cotidianas (o que evitou também uma discussão pública da política econômica).

O plano não apresentava qualquer meta quantitativa e se caracterizou como um documento basicamente qualitativo, definindo diretrizes, critérios e instrumentos de ação. Os objetivos nacionais por ele fixados foram:

- . aceleração do crescimento da renda e do emprego;
- . melhoria da distribuição da renda;
- . redução das disparidades regionais;
- . contenção da inflação;

(64) MENDES, *op. cit.*, p. 110.

- . equilíbrio do balanço de pagamentos e controle do endividamento externo;
- . desenvolvimento do setor energético, e
- . aperfeiçoamento das instituições políticas.

No período (1980-84) do III PND, a economia cresceu apenas 5,7% enquanto a população 17%, havendo uma quebra de 9% na renda real *per capita*. A dívida externa saltou de US\$ 49 bilhões para US\$ 102 bilhões e a inflação interna pulou de 43% para 234% ao ano.

O "modelo" econômico brasileiro estava morto e foi sepultado junto com o regime político, em 15 de março de 1985, marco do início da redemocratização do país.

Para a correção do rumo dessa situação, o Presidente José Sarney aprovou, em maio de 1985, o documento "Diretrizes Gerais de Política Econômica - nota para o I PND da Nova República" enfatizando sua esperança de que o plano fosse o resultado de um amplo debate por toda a sociedade brasileira (entidades de classe, organizações sociais, partidos e toda a classe política).

No início da introdução das "Diretrizes" é citado o presidente Tancredo Neves: "... retomar o crescimento é criar empregos. Toda política econômica de meu Governo estará subordinada a esse dever social. Enquanto houver neste País um só homem sem trabalho, sem pão, sem teto e sem letras, toda prosperidade será falsa". A preocupação fundamental é exposta também na introdução e parte do pressuposto de que "a miséria, a marginalidade e as disparidades no nível de renda entre brasileiros e as regiões constituem grave ameaça à estabilidade da sociedade e, em especial, da democracia recém-conquistada". Preconizava a necessidade de garantir os benefícios de saúde, educação, alimentação, segurança, ha

bitação e emprego (prioridade para a área social).

Na área econômica a preocupação se volta para um gran de esforço de estabilização da economia, o que significava dar combate à inflação, para se recuperar o nível de emprego e de a tividade, o que pressupunha um ataque frontal ao déficit públi co. A intenção é, também, reorientar, a médio e longo prazo, os gastos governamentais de modo que atuassem diretamente sobre os problemas mais graves e urgentes da sociedade, tudo mediante pla nejamento submetido ao crivo do Congresso Nacional e da opinião pública, o que não foi feito pelos três PNDs dos últimos vinte e um (21) anos (1964-1985).

Com trinta e duas (32) laudas, o documento subdivide-se em quatro grandes tópicos: a política de estabilização, dire trizes econômicas de Governo, orientações para o governo, e polí ticas de desenvolvimento industrial e agrícola.

A partir do "Diretrizes Gerais de Política Econômica" partiu-se para a elaboração do I PND da Nova República e defla grou-se um processo de discussão (no interior e fora do Gover no), antes de enviá-lo ao Congresso Nacional.

Na data-limite do período pesquisado no trabalho (ja neiro de 1986) o texto do I PND começa a ser debatido e se cons titui num plano de transição, apresentando um projeto de desen volvimento do país até 1989. Pretende introduzir modificações im portantes na máquina econômica com vistas ao atingimento de seus objetivos.

A primeira é política, e vincula a democracia e o cres cimento econômico ao consenso político, base da existência do go verno e do fim de duas décadas de regime autoritário.

A segunda é social e tenta resgatar a dívida social do

país. (Os PNDs da ditadura deixaram de fora da vida produtiva do Brasil 40% de sua população economicamente ativa (PEA), aproximadamente 40 milhões de pessoas). Alguns países teriam sumido do mapa; nem a guerra do Vietnã fez tantas vítimas. A política social é vista como instrumento pleno da cidadania: direito ao trabalho, à saúde, à educação básica, à habitação e à Previdência Social.

A terceira mudança é de ênfase, da maneira de tratar a coisa pública e de estabelecer mudanças de rumos. Na parte macro-econômica do plano é explicitado que o país tem que importar dramaticamente e é absolutamente imprescindível que recursos novos do mercado financeiro internacional sejam injetados na economia (o que enterra o "modelo exportador" então vigente). É preciso tanto aumentar as tarifas do setor público como cortar seus gastos, emitir dinheiro, colocar títulos, baixar juros; enfim, crescer, gerar empregos, pagar a dívida externa.

Para o crescimento de 6% ao ano, o país necessita de dólares adicionais (*new money*), quantificado pelo plano em termos de US\$ 4 bilhões, ao preço da época.

Apesar de quantificar metas, o PND é indicativo (não impositivo) dizendo à iniciativa privada o que o governo pretendia fazer, servindo assim de orientação para as empresas particulares em seu planejamento estratégico.

No setor social, a meta é dobrar o programa de prioridades sociais com investimentos, de 1986 a 1989, da ordem de US\$ 4 bilhões por ano. Objetiva que a renda da população mais pobre cresça 50% no período, enquanto que a renda *per capita* média do brasileiro aumente em 20%.

Dentre as prioridades sociais, a alimentação é fundamen

tal (aumento de produção e colocação de alimentos baratos ou de graça para a população carente) e é ligada à prioridade agrícola (política plurianual de preços mínimos e um programa de irrigação para o Nordeste tendo como meta irrigar um milhões de hectares).

Na área de habitação popular, prevê-se a revisão do sistema habitacional, reorientando-se o trabalho do Banco Nacional de Habitação - BNH de tal sorte que ele possa atingir as áreas pobres urbanas, periféricas e favelas, para beneficiar basicamente a população com renda de um a três salários mínimos. Em termos quantitativos, prevê-se a contratação de 1,7 milhão de unidades habitacionais, com a aplicação de Cr\$ 67 trilhões no quadriênio. Para as populações compreendidas entre um e três salários mínimos, serão construídas 834 mil casas.

No que se refere ao saneamento básico, o PND tem como meta a aplicação de Cr\$ 81 trilhões nos quatro anos, colocando água encanada e esgoto em quatro milhões de casas. Na área rural, é prevista a aplicação de Cr\$ 2 trilhões para a implantação de 2.500 sistemas de abastecimento de água, além da aplicação de Cr\$ 11 trilhões no controle de enchentes, de erosão e construção de barragens.

Na área de saúde, pretende-se universalizar o atendimento à gestante, nutrízes e crianças carentes, com o atendimento de uma cesta básica (arroz, feijão e milho), além de leite, para a eliminação da carência básica da alimentação (através do Instituto Nacional de Alimentação). Quanto à erradicação das doenças transmissíveis, o objetivo é reduzir em pelo menos 30% a mortalidade infantil, cujo nível é comparável ao dos países mais pobres da América Latina.

A política industrial parte do pressuposto de que a economia brasileira está pronta para crescer embasada na existência de um parque industrial "maduro" e equilibrado. Para tal, basta montar um política de emprego e renda para que a capacidade ociosa existente na estrutura produtiva do país volte a ser ocupada . Basta também a redução das taxas de juro para que fossem estimulados novos investimentos.

As prioridades concentram-se na modernização da indústria em geral especialmente para os setores de bens de capital e indústrias tradicionais (alimentos, têxteis e calçados). Estão previstos também investimentos na expansão da capacidade produtiva de setores próximos da plena utilização, como os de papel e celulose, aços especiais, minérios de ferro etc., além da implementação das atividades produtivas no campo da informática, da micro-eletrônica e da química fina.

O PND objetiva com seus programas conseguir demonstrar a contradição entre um país no limiar da maturidade industrial, próximo aos padrões de um capitalismo avançado, e a existência de uma parcela da população vivendo em condições miseráveis.

3. DUAS DÉCADAS DE PLANEJAMENTO GOVERNAM
ENTAL NO ESTADO DO CEARÁ (UMA ANÁLIS
E DA EXPERIÊNCIA. 1963-1986).

"As qualidades fundamentais para a
boa execução de um plano são: primeir
o, naturalmente, a inteligência; de
pois, o discernimento e bom senso, que
capacitam uma pessoa a reconhecer os
melhores métodos para realizá-lo; de
pois a unicidade de propôsito e, final
mente, o que é de tudo o mais essenci
al, a vontade - vontade obstinada".

Marshal Foch

3.1. Antecedentes

O Plano de Ação do governo Carvalho Pinto em São Paulo , para o período 1959 a 1963, se constituiu num caso exemplar de planejamento governamental integrado. Englobava todas as atividades de competência do Estado, sujeitas a um orçamento definindo-lhes os objetivos e representou a mais abrangente das experiências de planejamento até então empreendidas no Brasil.

Sua metodologia apresentava-se de uma forma nova, deixando de lado o critério puramente setorial, e partindo para um critério funcional-setorial do planejamento.

O sucesso do Plano de Ação repercutiu nos demais governadores, principalmente pela qualidade técnica, superior à dos planos federais, e também por render dividendos políticos e credencial de capacidade administrativa a seus patrocinadores.

A partir desse momento, a Administração Pública brasileira passa a viver sua fase contemporânea, caracterizada pelo planejamento.

Além do Plano de Ação, outras influências indiretas para a introdução do planejamento nos estados podem ser citadas tais como: a criação da SUDENE (1959), por ter fixado o tema planejamento e pela sua capacidade aliciadora (a Bahia instituiu o seu Plano de Desenvolvimento 1960-63 "... como contribuição ao Plano Diretor do Desenvolvimento do Nordeste")⁽⁶⁵⁾; a estratégia do Presidente Jânio Quadros (1961) de articular o governo federal com as administrações estaduais por meio dos Encontros dos Governadores, nos quais estes eram convidados a declinarem suas neces

(65) Plano de Desenvolvimento da Bahia 1960-63, p.1, Extraído de Costa, *op. cit.*, p. 317.

sidades financeiras fundamentadas em planos específicos de aplicação de recursos (exigência feita também por agência internacionais como BIRD, USAID e governos estrangeiros) e o Plano Trienal (1963-65), que consolidou no país, o conceito de que o planejamento é inerente à ação governamental.

No caso do Ceará, o planejamento como atividade básica foi introduzido de forma oficial através da Constituição de 1947, e deveu-se a um esforço de imitação e de ajustamento à Constituição Federal de 1946. Foi, porém, na Administração do Governador Parsifal Barroso (março 1958 - março 1962) que se iniciou a montagem das bases para o início da era do planejamento formal do Estado. Eleito (279.449 votos) por um conjunto de forças políticas, chamadas oposições coligadas, formadas pelo Partido Trabalhista Brasileiro - PTB e pelo Partido Social Democrático - PSD, data desse período a criação das condições necessárias à instauração do planejamento no Ceará. A Administração Pública Estadual foi reestruturada visando a tal objetivo e pode-se distinguir as Leis 6.022 e 6.083 de 08/11/1962 que criaram a SUDEC - Superintendência do Desenvolvimento Econômico e Cultural, a CODEC - Companhia de Desenvolvimento do Ceará⁽⁶⁶⁾ e o BEC - Banco do Estado do Ceará, com as seguintes finalidades:

SUDEC - órgão governamental autônomo incumbido de planejar e orientar o desenvolvimento econômico e social do Estado.

(66) Atual BANDECE - Banco do Desenvolvimento do Ceará.

CODEC - empresa mista sob o controle acionário do Estado e incumbida especificamente de promover a industrialização.

BEC - incumbido de determinadas operações caracteristicamente bancárias e para funcionar em cooperação com a SUDEC e a CODEC. Saliente-se que, por força de sua lei criadora, o BEC teria que dar prioridade ao setor agropecuário.

Anteriormente já havia sido organizada a Assessoria Técnica com a publicação do decreto nº 3.731, de 10 de setembro de 1959, com a finalidade de dotar a administração estadual de um órgão que efetuasse qualquer planificação no sentido global ou que elaborasse projeto e/ou estudos sobre assuntos que não fossem específicos à área de atuação de alguma Secretaria ou Repartição.

No período, a pedido do Presidente Jânio Quadros, criou-se uma comissão para elaborar um programa de governo, que só não se constituiu no primeiro plano estadual devido à inesperada renúncia do presidente a 25 de agosto de 1961.

Outra lei importante foi a de nº 6.652, de 10/12/1962, definindo as atribuições e fixando a composição do Conselho Técnico de Economia. Entre suas atribuições podia-se destacar:

- sugerir medidas que melhorassem a produção e elevação do nível de vida das populações;
- emitir parecer sobre imunidade fiscais ou isenções tributárias;
- classificar as indústrias de base;
- elaborar planos de fomento agro-pecuário, pesquisas e experimentação agrícola;
- planejar o emprego da cota tributária (referente ao

Art. 129 da Constituição Federal);

- planificar medidas referentes à organização das comu
nidades rurais;
- fomentar as indústrias manufatureiras, através de pla
nos;
- incentivar a cultura e exploração de plantas agroin-
dustriais.

A estruturação do sistema continuou com a lei 6.085 de 8/11/1962 que criou a Secretaria Sem Pasta Incumbida de Planeja
mento e a Secretaria Sem Pasta Incumbida da Coordenação Adminis
trativa.

O governo Parsifal Barroso destacou-se também pela: cria
ção da primeira Companhia de Eletrificação do Estado (a chegada da energia de Paulo Afonso ao Cariri em dezembro de 1961, foi con
siderada pelo povo como o acontecimento do século); conclusão do Hospital Mental de Messejana; desdobramento da Secretaria de Edu
cação e Saúde com a criação da Secretaria de Saúde; criação de uma comissão dinamizadora do Porto do Mucuripe e que resultou num plano para sua operacionalidade, implantação da Fábrica de Asfal
to pela Petrobrás, e, no ensino superior, a implantação das Esco
las de Administração (encampada pela Lei 4828 de 28/05/1960) e Veterinária e por deixar pronto o processo de encampação da Facul
dade de Filosofia que pertencia aos Irmãos Maristas (as três uni
dades constituíram-se no embrião da atual Universidade Estadual do Ceará - UECe).

3.2. Os planos e a evolução dos arranjos organizacionais

3.2.1. I Plano de Metas Governamentais. - I PLAMEG (1963 - 1967)

O ano de 1963 representou para o Ceará uma nova era administrativa que consistiu na adoção de um poderoso instrumento de mudanças, qual seja o planejamento.

Eleito em outubro de 1962, beneficiado que foi por um acordo das cúpulas estaduais denominada "União pelo Ceará" (67) o Sr. Virgílio Távora cumpriu a promessa feita em campanha e apresentou, no dia de sua posse, o seu plano de governo.

O acordo político permitiu a criação das condições necessárias à instauração de uma era de planejamento no Ceará, uma vez que propiciou uma grande cooperação entre o governo que saía e o que entrava.

Como resultado dessa cooperação houve a reestruturação da Administração Estadual, com as leis que criaram a SUDEC, BEC e CODEC (citadas anteriormente). A criação desses órgãos tinha o objetivo de fugir à fórmula tradicional da administração direta para a gestão das atividades governamentais, dar dinamismo às atividades do governo e facilitar a execução de programas específicos. A tentativa de cumprir funções novas com a estrutura governamental existente seria extremamente difícil, senão impossível.

(67) Formada pelos partidos: PSD (Partido Social Democrático), UDN (União Democrática Nacional) e PTN (Partido Trabalhista Nacional). A história política do Ceará nos mostra que as sucessões estaduais são efetivadas através desses acordos, sem uma participação do povo.

Essa fórmula quase paragovernamental de promover o planejamento foi útil a curto prazo, para o Ceará, na medida em que facilitou a transição para a administração planejada. Segundo Jorge Gustavo da Costa, "... o caráter empresarial emprestado a esses órgãos tem, em princípio, a finalidade de divorciar as atividades de planejamento, em especial aquelas ligadas aos financiamentos de projetos estratégicos para o desenvolvimento da influência política. *À la longue*, porém, é impossível dissorciar-se a administração do processo político, sob pena de afetar-se negativamente o processo geral do desenvolvimento, que engloba aspectos econômicos, mas também aspectos sociais e políticos". (68)

O PLAMEG teve o caráter de um plano de natureza indicativa, ou seja, não objetivava uma planificação global da economia, mas, tão somente, a ordenação prioritária dos investimentos do próprio governo, a par do estabelecimento de mecanismos adequados de incentivo e promoção da iniciativa privada.

Para a sua elaboração foi criada o Grupo de Planejamento sob a direção pessoal do Governador, e com uma assessoria comandada por Hélio Beltrão (até a data-limite do presente trabalho - janeiro de 1986, presidente da Petrobrás) e Aldo Olivero (secretário de planejamento do antigo Estado da Guanabara, hoje Estado do Rio de Janeiro) tendo como coordenador local o economista e engenheiro José Helito Gondim Pamplona.

No tocante à recursos, o plano preocupou-se em efetuar o reconhecimento das disponibilidades, interna e externas. Nos recursos estaduais tratou-se de identificar, dentro do orçamento vigente, os recursos que poderiam ser destinados a investimentos, sem prejuízo das receitas para as despesas de custeio - administrativo (pessoal, serviços e encargos). Quanto aos recur

(68) COSTA, *op. cit.*, p. 319.

so^s externos, empenhou-se o Governo num trabalho de articulação com os órgãos do Governo Federal, assim como organismos estrangeiros como o BIRD (Banco Interamericano de Desenvolvimento), o programa Alimentos para a Paz e a AID (Agência Interamericana de Desenvolvimento).

O investimento global previsto no quadriênio era de 68 bilhões de cruzeiros distribuídos pelos vários setores, que por sua vez eram agrupados em dois⁽⁶⁹⁾ principais:

- a) Desenvolvimento econômico: representando 46,5% dos investimentos programados ou seja Cr\$ 31,6 bilhões para aplicação principalmente na expansão agropecuária, no desenvolvimento industrial, na exploração da pesca e recursos minerais e na infraestrutura.
- b) Melhoria das condições de vida do homem: representando 51% do total dos investimentos programados ou seja, Cr\$ 36,5. bilhões para aplicação principalmente em Educação e Cultura (13 bilhões), Água, Esgotos e Saneamento, Saúde Pública e Assistência Social.

(69) O plano grupava e discriminava os assuntos da seguinte maneira:

- .desenvolvimento econômico: agropecuária, indústria, pesca, recursos minerais, energia, rodovias, ferrovias, abastecimento, portos, telecomunicações e crédito.
- .melhoria das condições de vida do homem: água, esgoto, saneamento, educação e cultura, saúde pública, bem-estar social, polícia e segurança, desenvolvimento regional, cooperação municipal e pesquisas.

Os Anexos 10, 11 e 12 indicam os vários setores compreendidos no plano e o montante dos investimentos previstos em cada um deles, anualmente, com indicação da origem e destinação dos recursos.

Prevvia o plano que, se as metas previstas fossem executadas, a estrutura e a fisionomia socio-econômica do Ceará sofreria substancial transformação, com reflexos benéficos na vida da população estadual (o objetivo básico do plano era o homem).

Na parte institucional foi dado prosseguimento à estruturação do sistema de planejamento com o Decreto nº 5.598 de 16/04/1963 que dispunha sobre as atribuições dos Secretários Sem Pasta do Planejamento e da Coordenação Administrativa. Ao primeiro cabia: "promover e dirigir todas as providências necessárias no sentido de que se elaborem os projetos das obras e serviços programados no PLAMEG". (Art. 2º, item XI). Ao segundo, competia: "coordenar as atividades dos órgãos públicos e dos de natureza privada, incumbidos da realização dos projetos relativos às obras e serviços programados no PLAMEG exercendo o controle e fiscalização indispensáveis à sua perfeita execução". (Art.3º,item XVII).

A base factual do plano, isto é, seu diagnóstico só foi elaborado no primeiro ano de execução do plano, e não anteriormente, o que foi justificado no preâmbulo do PLAMEG da seguinte maneira:

"Dada a exiguidade do tempo disponível para a elaboração do Plano, não foi possível precedê-lo de uma análise mais profunda da economia do Ceará, de suas tendências globais e setoriais e do levantamento acurado das condições de vida de seu povo. Esse estudo será melhor realizado no decurso da primeira etapa do Plano (1963), pelo órgão permanente de planejamento previsto na no

va estrutura". (70)

Cumprindo as diretrizes emanadas do plano, o Diagnóstico Sócio-Econômico do Ceará foi elaborado através da SUDEC e Universidade Federal do Ceará (por intermédio de seu Instituto de Pesquisas Econômicas). Consistiu numa ampla verificação dos mais diferentes aspectos do Estado, com a finalidade de assinalar, nos respectivos setores considerados⁽⁷¹⁾, aqueles elementos que definiam sua realidade, apontando-se as implicações sociais propriamente ditas entre os fenômenos e os fatos existentes e determinando-se os meios e processos capazes de serem utilizados para proporcionar o desenvolvimento e bem-estar social. Constituiu-se quanto à extensão, um diagnóstico estático-dinâmico, com uma análise das tendências setoriais e globais, sem, contudo, atingir o nível de programa.

De sua elaboração participaram diversos especialistas e foram utilizados os processos mais modernos (para a época) da técnica, ainda que, em muitos casos, não houvesse dados estatísticos suficientes e a própria matéria em discussão jamais tivesse sido objeto de consideração.

Apesar das limitações, o Diagnóstico salienta no seu prefácio que "... o trabalho inaugura, na história do pensamento administrativo estadual, uma fase de análise crítica e pesquisa, em

(70) GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, *Plano de Metas Governamentais* - PLAMEG, Fortaleza, Imprensa Oficial, 1963, p.1.

(71) Aspectos fisiográficos, situação e evolução demográfica, situação e evolução econômica, situação e evolução social, a capital do Estado, setor Governo, problema das secas, setores dinâmicos da economia cearense.

bases científicas, onde estão tratadas, numa visão genérica e específica ao mesmo tempo, as coordenadas que representam as grandes linhas da vida cearense, no seu duplo aspecto estático e dinâmico... Trabalho dessa natureza é uma autêntica tomada de consciência para todos que amam a terra cearense e desejam o seu progresso, porque é um retrato ao vivo, pondo à mostra virtudes e defeitos referentes ao seu *status* social e econômico".⁽⁷²⁾

Pode-se afirmar que, apesar de algumas falhas (não indicava alternativas concretas e ausência de uniformidade), justificáveis por ser um trabalho pioneiro, o Diagnóstico pode ser considerado, guardados as devidas proporções, um dos bons estudos já elaborados no Estado.

A implementação do PLAMEG evidenciou a aspiração da administração de se capacitar de uma infra-estrutura capaz de executar as metas planejadas. Foi dada prioridade em dotar os órgãos básicos de recursos necessários no seu pleno funcionamento destinando-se recursos significativos, captou-se recursos do governo federal; mobilizou-se a opinião pública a apoiar o esforço de desenvolvimento que se tentava e cuidou-se da preparação de técnicos.

No tocante a preparação dos recursos humanos a SUDEC, responsável pelo planejamento, coordenação e controle do desenvolvimento, conseguiu, formar uma equipe jovem entre economistas, engenheiros, agrônomos e técnicos em desenvolvimento econômico.

(72) GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ (Superintendência do Desenvolvimento Econômico e Cultural - SUDEC) - UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ-UFC (Instituto de Pesquisas Econômicas IPE) *Diagnóstico Sócio-Econômico do Ceará*, Fortaleza, Imprensa Universitária do Ceará, 1964, p.4.

Paralelamente ao treinamento em serviço, foram sendo aprofundados os conhecimentos desse pessoal em cursos realizados no país (SUDENE e CEPAL) e no exterior (USA, Chile, França, Israel, Holanda e Bélgica).

A presença dessa equipe foi uma garantia da continuidade do planejamento, da melhoria dos métodos e processos de trabalho da SUDEC e do próprio Estado e muito contribuiu, na obscureza das salase/ounos trabalhos de campo, com o processo de desenvolvimento então deflagrado.

Apesar dos esforços no âmbito da administração estadual para a criação de seu sistema de planejamento, houve falta de amadurecimento e o seu início caracterizou-se pela improvisação, falta de unidade e definição mais rigorosa das responsabilidades e atribuições dos órgãos incumbidos do processo (execução, acompanhamento, controle e avaliação), o que também sucedeu na administração federal.

Durante o período do plano, vigorou o orçamento anual onde estavam catalogados as fontes de recursos e a discriminação dos gastos em correntes e de capital.

O controle era feito a nível de poderes com o Legislativo com a tarefa de julgar e facilitar a ação do Executivo. Atuando como auxiliar tinha-se o Tribunal de Contas com a competência de examinar, fiscalizar e aprovar a despesa pública efetuada pelo Executivo. Com o advento do PLAMEG esse esquema sofre uma mudança do ponto de vista operacional.

Essa mudança foi provocada pela necessidade de se dotar o Poder Executivo de maior flexibilidade, devido ao plano destinar grandes investimentos que, em sua maioria, dependiam do Governo Federal, de agentes internacionais como também de um esforço in

terno de captação a fim de se obtê-los. Para tanto o Poder Executivo aprovou uma lei permitindo que os gastos pudessem ser efetuados imediatamente e que o registro e aprovação por parte do Tribunal de Contas ocorresse a *posteriori* do Conselho Fiscal da SUDEC o qual registrava e aprovava, sem muita burocracia, os planos de investimentos.

Nas finanças estaduais, houve uma divisão nítida das operações: a Secretaria da Fazenda continuou como órgão geral de arrecadação e responsável pelo suprimento de todas as despesas correntes, e algumas pequenas, de capital: por outro lado, a SUDEC tornou-se o órgão específico responsável por todos os investimentos básicos.

A posição da SUDEC, no contexto da administração estadual, foi de tal forma importante, que sua participação no total de investimentos feitos no período do plano ascedeu a 40% (.16 bilhões) e com uma flexibilidade que nenhum outro órgão teve em toda a história administrativa do Estado. Cabe salientar a extinção do FIP (Fundo de Incremento à Produção) até então gerido pela Secretaria de Agricultura e Obras Públicas e a criação do Fundo de Desenvolvimento do Ceará (FDC).

Por força de sua criação, à SUDEC cabia o controle do PLAMEG, além de outras funções básicas como: financiar, acompanhar a execução das metas, programar e avaliar.

O controle de um plano constitui tarefa tanto ou mais complexa que a sua elaboração, devido a uma série de fatores, como:

- a) exigência de um sistema organizacional eficiente;
- b) competência legal e alto nível de aceitação por parte das instituições envolvidas;
- c) constatação da eficiência e/ou ineficiência dos órgãos executores;
- d) necessidade de competência política e técnica;

e) por ser uma tarefa de conjunto e não um empreendimento isolado, e

f) por demandar condições propícias para implementação.

A SUDEC levou a efeito o controle financeiros (o mais simples), sendo que os outros controles não foram totalmente atingidos, quer seja pela falta de recursos, quer seja pela não adoção de um melhor sistema, quer seja por falta de base jurídica ou principalmente por pagar o ônus da inexperiência de ser um órgão pioneiro.

"Somente com a criação da Secretaria do Planejamento, em fevereiro de 1966, é que ficou definida a adoção sistemática e institucionalizada de um sistema de planejamento e controle a nível governamental. Até então, houve tentativa de criá-lo de forma não institucionalizada, como é, por exemplo o caso da SUDEC.

O controle era feito de forma altamente descentralizado a ao sabor da eficiência ou ineficiência de cada organismo. Esse fato, torna-se mais angustiante, a medida que o setor público tem que atender as solicitações crescentes da economia. Esse chamamento manifesta-se através de um nível de inversão cada vez maior e de forma diversificada. Nesse mesmo processo, emergem novas necessidades". (73)

O PLAMEG, ao esboçar um sistema de planejamento, induziu a institucionalização de um sistema de controle à nível governamental estadual, haja vista o controle anterior, efetuado pelo Tribunal de Contas, limitava-se ao exame dos aspectos legais dos

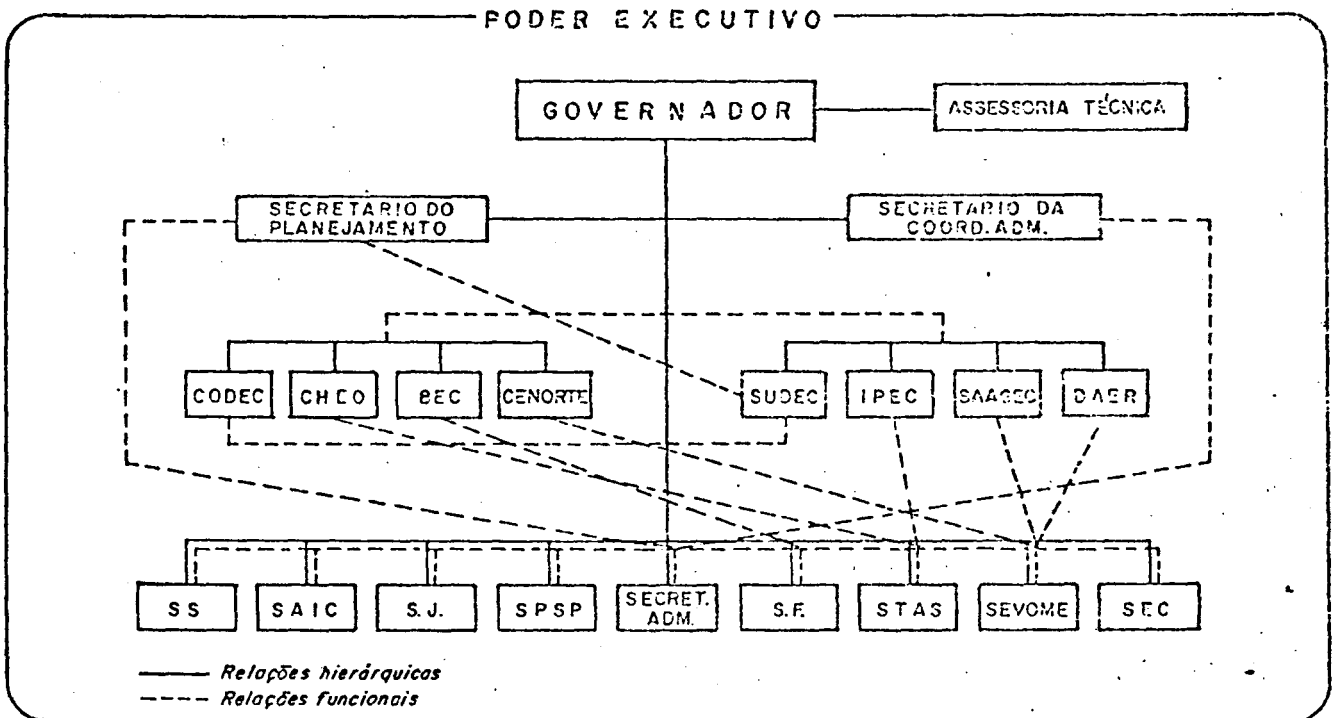
(73) CASTELO, José Freire de, *Formação do Sistema de Planejamento na Administração Pública. O caso do Ceará*. Secretaria de Planejamento, mimeo, 1968, p. 12.

gastos, deixando de analisar outros aspectos relevantes como: custos de oportunidade, benefícios sociais, retorno do investimento e outros.

Com a criação da Secretaria de Planejamento, foram implantadas juntas de planejamento nas Secretarias com as funções de programar as atividades de cada Pasta, coordenar e assessorar o Secretário, ficando o Departamento de Controle do Planejamento com a função de controlar todas os programas governamentais nos aspectos físico e financeiro.

As modificações institucionais citadas anteriormente, e que decorreram da execução do plano, trouxeram transformações no "aparatus" governamental, que no início de 1965 apresentava o organograma a seguir apresentado:

FIGURA VIII - ORGANOGAMA DO ESTADO DO CEARÁ
- 1965 -



Fonte: GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. *Mensagem à Assembleia Legislativa*. Fortaleza, Departamento de Imprensa Oficial, 1965, p.XXVI

Até a data-limite do trabalho (janeiro de 1986) e com um distanciamento histórico e crítico de mais de vinte anos, pode-se considerar o início da década de 60 como um período administrativo de grandes realizações para o Estado do Ceará (seguramente entre os dois mais realizadores da sua história administrativa).

Durante a execução do PLAMEG, foi carregado montante sem paralelo de recursos externos (do Brasil e do exterior) para o Estado; a energia de Paulo Afonso chegou a Fortaleza, à quebrada do mar, ao litoral, fato ocorrido a primeiro de fevereiro de 1965, tendo sido eletrificados no período mais cidades no Ceará do que em todos os anos anteriores de sua história; foi concluído o projeto do Distrito Industrial; foi organizada a Companhia de Telecomunicações do Ceará, sendo o Ceará o primeiro Estado a realizar completamente seu plano de telecomunicações, criou-se uma sociedade de economia mista dirigida pelo Estado, para explorar seus portos, e foi inaugurada a Fábrica de Asfalto do Mucuripe, embrião para a instalação, no futuro, de uma refinaria de Petróleo (fato que não ocorreu até 1986).

O período pode ser chamado, relativamente, o mais "planejamentista" da história administrativa do Ceará e, embora o PLAMEG não tenha sido uma planificação geral da economia do Estado, mas apenas uma ordenação prioritária de recursos, destinada a enfrentar os problemas da economia do Ceará, ele cumpriu seus objetivos e se constituiu num marco referencial na história da Administração Estadual.

3.2.2. Plano de Ação Integrada do Governo PLAIG (1967-1971)

O impacto produzido pela nova maneira de governar, implementada pelo PLAMEG, foi dos mais auspiciosos, o que induziu ao

segundo plano estadual cearense dar pleno funcionamento a essa mecânica e continuidade ao esforço desenvolvido.

O PLAIG foi o primeiro plano cearense elaborado e implementado dentro do regime autoritário iniciado em 1964 no Brasil, quando os governadores de Estado eram eleitos por via indireta⁽⁷⁴⁾.

Eleito a 3 de setembro de 1966, o Governador Plácido Castelo determinou à Secretaria do Planejamento (reformulada pela lei nº 3.422, de 03 de fevereiro de 1966) a elaboração do seu plano que contou com a contribuição de várias comissões, compostas de elementos credenciados dos organismos estaduais e federais (Banco do Nordeste do Brasil, Universidade Federal do Ceará, SUDENE), e de outros técnicos (o Prof. Hélio Beltrão coordenador do PLAMEG deu sua contribuição).

Dividido em três capítulos, o plano tinha a seguinte constituição:

A P R E S E N T A Ç Ã O

PALAVRAS DO GOVERNADOR

CAPÍTULO PRIMEIRO

(Diagnóstico Econômico)

DIAGNÓSTICO DA ECONOMIA CEARENSE

ANÁLISE DO SETOR INDÚSTRIA

ANÁLISE DO SETOR AGROPECUÁRIO

RECURSOS GLOBAIS

(74) Pelo art. 1º do Ato Institucional nº 3, de 5 de fevereiro de 1966, era estabelecida a eleição indireta para Governador: "A eleição de Governador e Vice-Governador dos Estados far-se-à pela maioria absoluta dos membros da Assembléia Legislativa, em sessão pública e votação nominal".

Continuação...

CAPÍTULO SEGUNDO

(Análises e Programas Setoriais)

- I - INFRA-ESTRUTURA
 - I.1 - ENERGIA
 - I.2.1 - Rodovias
 - I.2 - TRANSPORTE
 - I.2.2 - Aeroportos
 - I.2.3 - Portos
 - I.2.4 - Ferrovias
 - I.3 - TELECOMUNICAÇÕES
 - I.4 - ABASTECIMENTO D'ÁGUA E SANEAMENTO
 - I.5 - AÇÚDAGEM E IRRIGAÇÃO
- II - INDÚSTRIA
- III - AGROPECUÁRIA
- IV - PESCA
- V - ABASTECIMENTO ALIMENTAR
- VI - MELHORIA DAS CONDIÇÕES DE VIDA DO HOMEM
 - VI.1 - EDUCAÇÃO
 - VI.1.1 - Ensino
 - VI.1.2 - Televisão Educativa - T.V.E.
 - VI.1.3 - Treinamento Técnico de Nível Médio
 - VI.2 - CULTURA
 - VI.3 - SAÚDE
 - VI.4 - TRABALHO E ASSISTÊNCIA SOCIAL
 - VI.5 - JUSTIÇA
 - VI.6 - POLÍCIA E SEGURANÇA PÚBLICA
 - VI.7 - HABITAÇÃO

Continuação...

VII - RECURSOS NATURAIS

VII.1 - CARTOGRAFIA

VII.2 - MINERAÇÃO

VII.3 - ÁGUAS SUBTERRÂNEAS

VIII - PESQUISA

IX - ADMINISTRAÇÃO

X - PROGRAMAS ESPECIAIS

X. 1 - Cooperação com os Municípios

X. 2 - Desenvolvimento Regional

CAPÍTULO TERCEIRO

(Recursos)

RECURSOS PARA AS DIVERSAS METAS E ÓRGÃO EXECUTORES

RECURSOS PARA AS DIVERSAS METAS E ENTIDADES FINANCIADORAS

Propunha dar continuidade ao estabelecimento de uma sólida infra-estrutura econômica, capaz de apoiar o incipiente processo de desenvolvimento cearense. Para isso, o Plano previa um amplo sistema de telecomunicações, mais vias de transportes, maior disponibilidade e mais larga distribuição de energia e uma urgente expansão da agricultura irrigada.

Quanto ao setor industrial, dava-se ênfase ao apoio à iniciativa privada, à conclusão do 1º Distrito Industrial de Fortaleza e à formação de núcleos de industrialização nas cidades do interior.

No setor agrícola, ao lado da reestruturação da Secretaria de Agricultura, objetivando o cumprimento das metas do plano, previa-se a dinamização da Companhia Cearense de Desenvolvimento Agrícola - CODAGRO, que resultaria em apoio à iniciativa privada.

Alocava maiores recursos à melhoria das condições de vida do homem, com esforços nos campos da Educação, Saúde, Trabalho e Habitação, Justiça e Segurança.

A criação da Companhia de Comercialização e Abastecimento do Ceará (COCAB), atuando articulada com os órgãos federais de financiamento, de ensilagem e de armazenamento, que operavam no Estado, era a proposta do PLAIG para enfrentar o grave problema do abastecimento alimentar, não sendo esquecidos os aspectos desse problema ligados ao desenvolvimento da pesca.

O Plano reconhecia a necessidade de maiores cuidados à experimentação agrícola, ao estudo e à pesquisa sistemática dirigida para o conhecimento das condições do meio cearense, dos seus recursos naturais e humanos e da estrutura geo-econômica das regiões uniformes do Estado, tendo em vista defenir políticas de desenvolvimento regional.

Visando a racionalidade do *aparatus* governamental, o Plano julgava indispensável o desenvolvimento de um amplo programa de reforma administrativa, que resultasse numa maior organicidade da estrutura do Governo, maior dinamismo em sua atuação e maior ajustamento e eficiência em seu conteúdo humano.

No contexto das medidas propostas no plano, destacava-se a preocupação pelo equilíbrio de ação nos diversos campos, de modo que cada medida se integrasse num sistema único, coerente e dinâmico, ajustado à política regional dos órgãos federais com autação no Nordeste e adequado ao objetivo que era o desenvolvimento equilibrado do Estado.

Buscando esse equilíbrio, o Plano realçava a preocupação pelos problemas do meio rural, iguais, em importância, aos problemas urbanos e a estes vinculados, como parte de uma só conjuntura

social e econômica.

"Não obstante sejam reconhecidas, de logo, as dificuldades de ordem financeira, visceralmente ligadas às próprias exigências do nosso desenvolvimento e agravadas, não somente pelo processo inflacionário, mas também pelas respectivas medidas que vêm sendo impostas a sua contenção, o Plano prevê a reserva de uma parcela apreciável da receita bruta do Estado que, com a complementação de recursos a serem hauridos de outras fontes, garantirá, em termos de possibilidade, a sua plena execução.

Em lugar de destaque é colocada a cooperação entre as diversas esferas do Poder Público, de cuja união de esforços muito se espera em prol da solução de nossos problemas. Igual esperança é depositada na cooperação técnica e econômica das Entidades Internacionais." (75)

O PLAIG estimava uma alocação de recursos, no período ; da ordem de NCR\$ 533.749.000, (vide Anexo 13) apresentando-os discriminados, por órgão executores (vide Anexo 14), e por fontes de financiamento (vide Anexo 15).

O Planejamento econômico e social do Estado obteve um avanço com o seu segundo Plano, fruto de uma maior experiência adquirida com o primeiro. O PLAIG se beneficiou principalmente do Diagnóstico Sócio-Econômico já realizado, assim como de outros estudos que serviram para uma melhor compreensão da problemática estadual que cada vez mais passava a se vincular à nacional, principalmente após 1964, e sendo auxiliado também pela melhoria nos

(75) GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, *Plano de Ação Integrada do Gover*no - PLAIG, Fortaleza - Imp. Oficial, 1967, apresentação Palavras do Governador.

quadros técnicos estaduais.

Obteve-se, no período, uma maior racionalidade, principalmente no que concerne à decisão e à aprovação dos planos prioritários.

A Secretaria do Planejamento fortaleceu-se através da organização das Juntas de Planejamento dos órgãos da administração centralizada, criação de normas e diretrizes quanto aos planos de trabalho apresentados para financiamento do F.D.C. (Fundo de Desenvolvimento do Ceará) e treinamento de pessoal em orçamento por programas. No que se refere a esta técnica orçamentária, ela era adotada apenas pela SUDEC, não transpondo os limites dela mesma, mas seguramente serviu de exemplo para a Secretaria de Planejamento adotar o sistema para, principalmente adequar o orçamento do PLAIG.

A prática do planejamento começou a penetrar do interior através da elaboração de uma planificação administrativa elaborada pela SUDEC que punha em prática a política de cooperação com os municípios preconizada pelo Plano.

Cumprindo os objetivos propostos, foram realizados as seguintes principais metas: Foram feitas obras nos setores de rodovias, telecomunicações, energia e saneamento básico objetivando complementar a infra-estrutura básica do Estado. Foi construída a estrada Central do Ceará, oficialmente chamada Presidente Costa e Silva e popularmente conhecida como Estrada do Algodão, por atravessar os municípios de maior produção algodoeira. Foram 300 Kms de estrada e, na época, constituiu-se na maior obra rodoviária do Nordeste. Foi construída também a estrada litorânea conhecida como Estrada do Sol e/ou Estrada da Fartura, ligando Fortaleza a Aracati e que tinha como objetivo aproveitar o plantio de cajú, a

exploração racional das salinas e o desenvolvimento turístico.

No período foram construídos mais de 500 Kms de estradas asfaltadas e, no tocante à energia, 2.000 Kms de linhas de transmissão (antes o Estado possuía 700 Kms).

Foram concluídos os trabalhos necessários à implantação da infra-estrutura do I Distrito Industrial do Ceará, em Fortaleza, e iniciadas as obras do Estádio Olímpico Governador Plácido Castelo, o Castelão.

A Reforma Administrativa Federal, iniciada com a publicação do Decreto Lei 200, projetou-se no Estado através da Lei nº 9.196, de 6 de setembro de 1968. Pode-se destacar a criação da: Fundação do Bem-Estar do Menor, Secretaria de Cultura, iniciativa pioneira no Brasil e que serviu de exemplo para outros Estados , Fundação Desportiva do Estado do Ceará (FADEC), Companhia de Desenvolvimento Agropecuário (CODAGRO), Banco de Desenvolvimento Econômico do Ceará (BANDECE)⁽⁷⁶⁾ que substituiu a CODEC, Serviço de Processamento de Dados-SEPROCE⁽⁷⁷⁾, através do qual as atividades dos órgãos estaduais passaram a ser mecanizados, inclusive os impostos, e de alguns outros órgãos (vide Anexo 16 - Administração Plácido Castelo).

Avançando no processo de planejamento, a SUDEC elaborou , no período, o segundo Diagnóstico do Estado que chamou-se Estudo Geo-Sócio-Econômico; ao final da administração foram publicadas as versões preliminares abrangendo os setores sociais, econômicos e de recursos naturais.

Embora se constituindo na primeira administração do pe

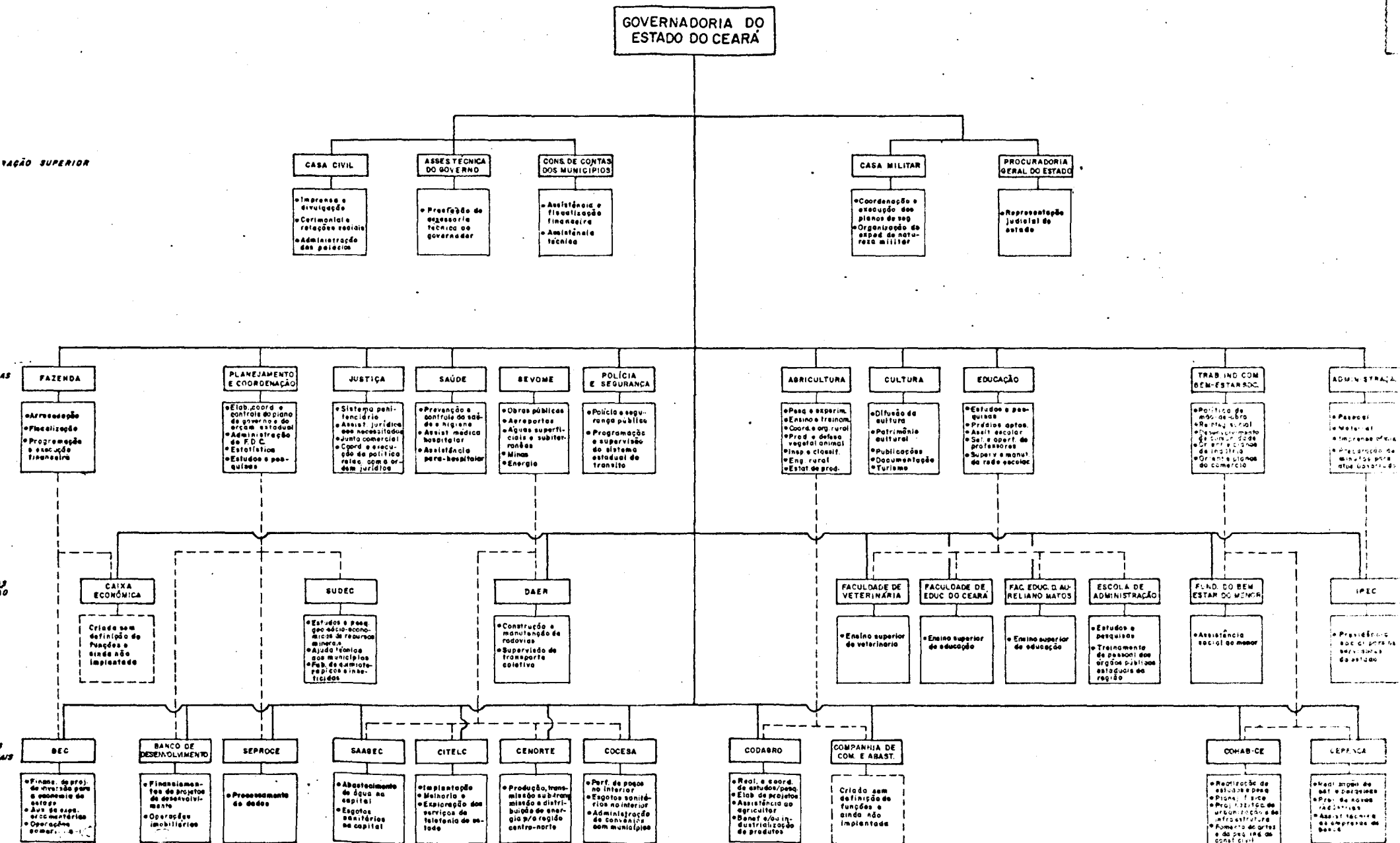
(76) Lei nº 9.346, de 5 de dezembro de 1969.

(77) Lei nº 9.282, de 2 de julho de 1969.

ríodo autoritário implantado no país, dotado portanto, de alto poder discricionário, as decisões do governo estadual, expressas no PLAIG e nos orçamentos, foram precedidas de consultas, o que lhe valeu um certo cunho democrático.

A administração caracterizou-se por uma preocupação em complementar a infra-estrutura do Estado preparando-o para um posterior *take-off* em seu desenvolvimento.

Ao término do período, a estrutura organizacional e funcional apresentava-se com a configuração a seguir:

VACÃO SUPERIOR

3.2.3. Plano de Governo do Estado do Ceará - PLAGEC (1971-1975)

Os dois planos analisados anteriormente, o PLAMEG e o PLAIG podem ser considerados os mais "cearenses" dos elaborados na história político-administrativa estadual.

A partir da década de setenta, o Ceará passa a ser contaminado pela onda de centralismo emanada do poder federal, representado pelo, sistema técnico-militar e que determinou uma perda de poder de decisão estadual, no que se refere a seus problemas específicos.

As relações e articulações entre o poder central e o estadual passaram a ser processadas predominantemente através de canais administrativos, mais do que através de canais políticos.

O encaminhamento das pressões e demandas da periferia para o centro do sistema político, tradicionalmente exercido pelos canais políticos, foram enfraquecidos e substituídos por caminhos mais administrativos e burocráticos. Assim, a política partidária perdeu espaço para a política burocrática, enquanto o Congresso Nacional e as Assembléias Legislativas perderam espaço para os anéis burocráticos. A articulação intergovernamental assumiu um caráter administrativo para buscar objetivos que nunca deixaram de ser políticos, embora revestidos pela cortina de fumaça da neutralidade técnica.

Segundo Antonio Carlos de Medeiros "isso levou a ocorrência de um fenômeno significativo: a *lógica da base* foi substituída pela *lógica da cúpula*, isto é, os principais critérios norteadores das relações centro-periferia perderam a roupagem intrinseamente política para assumir um conteúdo gerencialista, onde a eficiência econômica, o *ethos* modernizante e a panacéia racionalista

predominavam. Como corolário, o Sistema Nacional de Planejamento assumiu as rédeas da dinâmica das relações intergovernamentais".⁽⁷⁸⁾

Esse processo de articulação intergovernamental trazendo em sua esteira, preocupações excessivas com o planejamento como pa na cê ia, levou o Estado do Ceará (assim como os outros) a espe cia lizar-se na produção de projetos com o intuito de negociar com o Poder Central.

Como consequência da Emenda Constitucional nº 1, à Consti tuição de 1967 ⁽⁷⁹⁾ que nas disposições gerais e transitórias, art. 189, ordenava: "A eleição para Governadores e Vice-Governadores dos Estados em 1970 será realizada em sessão pública e mediante vo tação nominal pelo sufrágio de um Colégio Eleitoral constituído pe las respectivas Assembléias Legislativas", no dia 3 de outubro de 1970, a câmara estadual elegeu os Coronéis Cesar Cals de Oliveira Filho e Humberto Bezerra, para Governador e Vice, respectivamente, do Estado.

Objetivando acompanhar o desenvolvimento da elaboração do seu Plano de Governo, o governador eleito criou um grupo de traba lho e decidiu, num caso *sui-generis* no Estado, entregar a feitu ra do PLAGEG à uma consultoria de fora, a ASPLAN-LWM de São Paulo.

Para a montagem do Plano foram conseguidas recursos da Financiadora de Estados e Projetos - FINEP - e sua elaboração ba

(78) MEDEIROS, Antonio Carlos. Da mediação burocrática à mediação partidária: aspectos políticos das relações centro -periferia no Brasil - *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV 19(4): 76-97, out./dez. 1985, p.85.

(79) Foi a terceira constituição outorgada pelo Executivo na Histó ria do Brasil. A primeira é de 25 de março de 1824, por D. Pe dro I e a segunda é de 10 de novembro de 1937, por Cetúlio Var gas.

seou-se em informações e documentos fornecidos pelo Grupo de Trabalho então criado, no Estudo Geo-Sócio-Econômico elaborado pela SUDEC⁽⁸⁰⁾ nos levantamentos e consultas de trabalhos de órgãos estaduais e federais, contando também com a colaboração dos seus técnicos. Foram ainda considerados os documentos: "Metas e Bases para a Ação do Governo" elaborado pelo Governo Central, "IV Plano Diretor da SUDENE" e o "Perspectivas de Desenvolvimento do Nordeste para 1980 do BNB (ETENE)", além de outros do DNOCS, CHESF, etc.

Afora os citados, merece destaque o Plano de Abastecimento Interno do Pescado elaborado pela CEPESCA (Companhia Cearense de Pesca) no qual foi baseado o Setor Pesca, e a efetiva participação da equipe técnica da CEPA (Companhia Estadual de Planejamento Agrícola) na elaboração do Setor Agropecuário.

No período do PLAGEC, 1971-1975, o Brasil vivia o período do "milagre brasileiro" e o plano estadual, dentro desse espírito, foi elaborado visando à aceleração do desenvolvimento sócio-econômico do Ceará, de uma maneira que atendessem harmônica e equilibradamente as necessidades dos vários setores de atividades das diversas regiões estaduais, eliminando-se as disparidades mais evidentes.

O Plano, apresentado com divisão em setores, tanto no

(80) Sob, forma preliminar. Mesmo antes de ser encaminhado à impressão, o trabalho serviu à equipe da elaboração do PLAGEC e seus técnicos foram unânimes em considerá-lo da maior valia, dada a variedade dos dados coletados e a qualidade da análise. Era composto por cinco grandes partes (Espaço Cearense, Aspectos Físicos, Agropecuária e Psicultura, Aspectos Econômicos e Aspectos Sociais) com divisões e subdivisões (vide Anexo 17).

diagnóstico, como na programação, era composto basicamente de seis partes: Estudos Gerais, Ações de Governo, Programas Setoriais, Programas Regionais, Finanças e Administração.

Os Estudos Gerais objetivavam fornecer uma visão global do Estado quanto aos aspectos demográficos (análise e estimativa do crescimento populacional), aspectos econômicos (evolução recente da economia cearense) e aspectos físicos (solos, clima, etc).

A ação de Governo estabelecia os objetivos gerais e as linhas de ações prioritárias, bem como os objetivos, diretrizes e medidas setoriais.

Os Programas Setoriais, que na realidade constituíram a essência do próprio Plano, definiam as metas a serem alcançadas no quadriênio 1971-1974, propondo a melhoria das condições de vida da população estadual. Dessa forma, a ação governamental deveria estar voltada para os Setores Sociais (educação, saúde, habitação, bem-estar social, justiça e segurança), para a infra-estrutura (transportes, energia, saneamento, comunicações e armazenagem) e para os Setores Econômicos (agropecuária, indústria, comércio, pesca, turismo e recursos minerais).

A parte referente aos Programas Regionais, baseados num estudo de polarização, definia os principais pólos estaduais e sua hierarquia dentro do Ceará, bem como recomendava uma divisão regional visando à atuação da administração e planejamento descentralizados, de modo a acelerar a consecução dos objetivos e metas estabelecidas no Plano, e ao mesmo tempo permitir que cada região ou pólo crescesse em consonância com sua potencialidade ou vocação.

Tendo em vista estabelecer as bases financeiras para a concretização dos programas recomendados, elaborou-se a análise e evolução das finanças estaduais, estimando-se com base no cresci

mento da renda interna e receita para os 4 anos de vigência do Plano. Indicava-se dessa forma as disponibilidades estaduais para o financiamento dos programas prioritários, assegurando ao mesmo tempo os recursos para o funcionamento da máquina administrativa estadual, a melhoria e ampliação dos serviços existentes.

"Os estudos da administração estadual, operados paralelamente aos demais setores, integraram-se na análise da estrutura atual e da reformulação das funções de órgãos existentes, constituindo-se nas recomendações relativas à organização administrativa do Estado para a implantação e acompanhamento da execução do Plano do Governo". (81)

Os programas setoriais foram desenvolvidos na seguinte sequência: Diagnósticos Setoriais, Avaliação das Necessidades, Política Setorial e, finalmente, Programas Prioritários.

Os Diagnósticos Setoriais abrangeram a análise da situação existente, evolução recente e análise dos planos e programas disponíveis.

Com base nos diagnósticos, nas projeções básicas (demografia, renda etc.) e na política global e setorial preliminares, foi levado a efeito a avaliação das necessidades em cada setor , com a definição de padrões e custos unitários (para alguns setores), necessidades qualitativas e quantitativas e os recursos necessários para o seu atendimento. As necessidades setoriais constituíram-se nos objetivos ideais a serem atingidos para o desenvolvimento sócio-econômico do Ceará. No entanto, tendo em vista a inexequibilidade física e financeira desses objetivos nos anos do plano, face os poucos recursos disponíveis e ao curto espaço de

(81) GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. *Plano de Governo do Estado do Ceará* - PLAGEC, São Paulo, ASPLAN-LWM, 1971, p.8.

tempo para sua execução, fixaram-se a política, a estratégia global e os objetivos setoriais a serem efetivamente atingidos levando-se em conta tais limitações.

Nesse sentido, a atuação prioritária do Governo Estadual deveria concentrar-se na Agropecuária, na Educação, no Saneamento, na Indústria, na dinamização dos órgãos arrecadadores e numa política vigorosa de contenção de gastos com pessoal. Dessa maneira seria possível ao Governo do Estado ampliar substancialmente, no quadriênio, os recursos para investimentos proporcionando dessa forma a ampliação do mercado de trabalho através da iniciativa privada.

Esses elementos permitiram definir os programas prioritários a serem concretizados no período 1971-1974, suas finalidades e justificativas, bem como, as metas a serem atingidas e o seu financiamento, quer para a sua implantação, quer para o seu funcionamento.

Com as possibilidades de recursos, revelados no estudo financeiro, elaborou-se a compatibilização de todos os programas, definindo-se para cada setor os usos e fontes de recursos, assim como, o cronograma de execução anual.

Tendo em vista que a solução dos problemas e o atendimento das necessidades setoriais envolvia a responsabilidade das três esferas de governo, previa-se para o financiamento dos programas recomendados um esforço conjunto entre o Estado, a União, as prefeituras e as comunidades, além de recursos externos.

Nesse sentido o documento do Plano pretendia ser um instrumento de alta valia para o governo estadual uma vez que, atendendo à política de integração nacional, poderia obter junto ao governo federal recursos para a sua execução, pois a implantação dos programas recomendados dependiam, na sua maioria, de verbar

da União. Serviria também para demonstrar junto às Prefeituras e Comunidades a necessidade de sua colaboração.

O projeto desenvolvimentista proposto para o Estado pretendia adotar uma estratégia baseada em quatro princípios fundamentais. "O primeiro é o de que em países de vocação democrática, o desenvolvimento requer a união do Povo e do Governo em torno do programa traçado. O segundo: só se consegue alcançar o desenvolvimento mediante trabalho, poupança e inteligência. Em terceiro lugar, o modelo estadual preferido deve sintonizar com o modelo nacional, cujo pressuposto básico é uma economia de mercado, apoiada na iniciativa privada. Por último: as grandes prioridades nacionais condicionam as prioridades regionais e estaduais". (82)

Dentro dessa estratégia, o Plano propunha-se alcançar três metas fundamentais: aumento da renda *per capita*, aumento das oportunidades de emprego e desenvolvimento harmônico das várias regiões do Estado. Tais metas configuravam a natureza do desenvolvimento que se almejava: progresso com justiça social, do qual toda população pudesse fruir os dividendos; desenvolvimento harmonioso, evitando desníveis entre as diversas regiões e, portanto, a repetição, em escala estadual do que existia (e existe) em escala nacional.

Para que o PLAGEC atingisse seus objetivos e metas, logo no primeiro ano de sua vigência foi redefinida a estrutura organizacional da Administração Direta, assim como as áreas de competência dos seus órgãos constitutivos, através do Decreto nº 9.440, de 16 de julho de 1971.

(82) GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ - *Mensagem à Assembléia Legislativa* - Fortaleza, Imprensa Oficial, 1973. p.VII e VIII.

Foram as seguintes as principais alterações introduzidas:

- . definição mais precisa das funções da Governadoria e de seus órgãos constitutivos;
- . criação da Assistência Especial do Governador, como órgão componente da Governadoria;
- . transformação da Casa Civil em Secretaria de Estado , com a consequente ampliação de suas funções;
- . ampliação da área de atribuições da Secretaria de Cultura, que passou a denominar-se Secretaria de Cultura, Desporto e Promoção Social;
- . desmembramento da Secretaria de Trabalho, Indústria e Comércio e Promoção Social, mediante a integração das funções de Trabalho e Bem Estar Social à Secretaria de Cultura, Desporto e Promoção Social;
- . transformação da Secretaria de Viação, Obras, Minas e Energia (SEVOME) em Secretaria de Obras e Serviços Públicos (SOSP).

De acordo com referido Decreto, a composição da Administração Direta passou a ser a seguinte:

ADMINISTRAÇÃO SUPERIOR

- Governadoria

Casa Militar do Governo

Assessoria Técnica do Governo

Assistência Especial do Governador

Serviço Estadual de Informações

Secretaria para Assuntos da Casa Civil

- Consultoria do Estado

- Procuradoria Geral do Estado

- Procuradoria Judicial do Estado

ÓRGÃOS DE ATIVIDADES-MEIOS

- Secretaria de Administração
- Secretaria da Fazenda
- Secretaria do Planejamento e Coordenação

ÓRGÃOS DE ATIVIDADES-FINS

- Secretaria do Interior e Justiça
- Secretaria de Segurança Pública
- Secretaria de Saúde
- Secretaria de Educação
- Secretaria de Cultura, Desporto e Promoção Social
- Secretaria de Agricultura e Abastecimento
- Secretaria de Indústria e Comércio
- Secretaria de Obras e Serviços Públicos

1. ADMINISTRAÇÃO SUPERIOR

Casa Militar do Governo

Órgão encarregado de coordenar e executar os planos de segurança, como também organizar o expediente de natureza militar.

Assessoria Técnica do Governo

Objetiva prestar assessoria especializada ao Governo do Estado e demais órgãos da Superior Administração, através de estudos e pareceres específicos.

Assistência Especial do Governador

Equipe Técnica, com qualificação profissional diversificada destinada a oferecer suporte à Superior Administração Estadual, em atividades definidas pelo Sr. Governador.

Serviço Estadual de Informações

O Serviço Estadual de Informações - SEI, tendo como finalidade superintender e coordenar as atividades de informações e contra-informações em todo o Estado do Ceará.

Secretaria para Assuntos da Casa Civil.

Órgão responsável pela coordenação dos trabalhos de Im prensa, dos Escritórios de Representação do Governo, Cerimonial do Palácio, Relações Públicas da Governadoria e Comunicação Social . Sua estrutura foi aprovada pelo Decreto nº 9.947 de 20 de setem bro de 1972.

O Gabinete do Secretário compreendendo as Divisões de Ce rimonial, Expediente e Convênios Estaduais.

Consultoria do Estado

A Consultoria do Estado tendo por finalidade prestar as sessoramento ao Governador em assuntos jurídicos.

Procuradoria Geral do Estado

Tendo como objetivo a defesa dos interesses do Estado e da Sociedade.

Procuradoria Judicial do Estado

Com a finalidade de defender os interesses do Estado em juízo.

2. ÓRGÃOS DE ATIVIDADES - MEIOS

Secretaria de Administração

Constituía objetivo da Secretaria de Administração o de senvolvimento de atividades administrativas auxiliares, sendo sua estrutura constituída das seguintes unidades:

Gabinete do Secretário

Dep. de Administração Geral

Dep. de Administração do Pessoal Civil

Dep. de Organização e Projetos Administrativos

Dep. de Patrimônio do Estado

Dep. de Material e Serviços Gerais, e

Dep. de Imprensa Oficial

Seu órgão vinculado, o Instituto de Previdência do Ceará - IPEC, com responsabilidade pela assistência social aos Servidores Estaduais.

Secretaria da Fazenda

A Secretaria da Fazenda tendo como objetivos primordiais, a formulação da política tributária do Estado, a adoção da sistemática da arrecadação pública e a ordenação das despesas de custeio da máquina administrativa estadual. Constituída das seguintes unidades:

Gabinete do Secretário

Assessorias Financeira, Econômica e de Planejamento Administrativo

Procuradoria da Fazenda Estadual

Inspetoria Estadual de Finanças

Conselho de Contribuintes

Coordenação Administrativa

Coordenação da Receita

Coordenação da Despesa, e

Centro de Informações da Fazenda

Em sua estrutura, tem como órgão vinculado o Banco do Estado do Ceará - BEC, responsável pelas operações comerciais e pelo financiamento de projetos de desenvolvimento econômico.

Secretaria do Planejamento e Coordenação

Órgão básico do planejamento estadual, responsável pela definição e acompanhamento das diretrizes adotadas pelo Governo Estadual, a Secretaria do Planejamento contava com as seguintes unidades administrativas, diretamente subordinadas ao Secretário:

Gabinete do Secretário

Dep. de Administração

Dep. de Planejamento Global

Dep. de Planejamento Setorial

Dep. de Estatística, e

Dep. de Programação Orçamentária

Tendo como órgãos vinculados:

BANDECE - O Banco de Desenvolvimento do Ceará atuado na área da promoção do desenvolvimento sócio-econômico do Estado, mediante aplicação de recursos próprios e de terceiros, realizando inclusive estudos econômicos para identificação de novas oportunidades industriais.

SUDEEC - A Superintendência de Desenvolvimento do Ceará tendo por finalidade a realização de estudos e pesquisas geosócio-econômicas e de recursos naturais, desenvolvendo atividades no planejamento regional e prestando ajuda técnica aos municípios cearenses.

SEPROCE - O Serviço de Processamento de Dados tendo como objetivo a computação eletrônica de dados e informações para todos os órgãos da Administração Direta e Indireta.

AUMEF - Autarquia da Região Metropolitana de Fortaleza, criada em 12 de dezembro de 1973, através da Lei 9.800 como instrumento estadual de cumprimento da política metropolitana orientada pelo Governo Federal.

3. ÓRGÃOS DE ATIVIDADES - FINS

Secretaria do Interior e Justiça

Órgão responsável pela política penitenciária do Estado do Ceará, bem como pela manutenção da ordem jurídica, cidadania, direitos políticos e garantias constitucionais, esta Secretaria possuía estrutura constituída das seguintes unidades administrativas:

Gabinete do Secretário

Dep. de Administração

Conselho Penitenciário

Assistência Judiciária e

Dep. do Sistema Penal

Como órgão vinculado contava com a Fundação do Bem Estar do Menor do Ceará - FEBEMCE, responsável pela assistência social ao menor desamparado.

Secretaria de Segurança Pública

Esta Secretaria tinha por finalidade programar e dirigir os serviços de Segurança do Estado. Contava em sua estrutura administrativa, com as seguintes unidades:

Gabinete do Secretário

Dep. de Administração

Assistência Militar

Corregedoria

Dep. de Polícia Civil

Conselho Estadual de Trânsito, e

Escola de Polícia Civil

Possuía como órgãos vinculados: a Polícia Militar do Ceará - PMC, responsável pela manutenção da ordem pública e o Departamento Estadual de Trânsito - DETRAN, instituído como autarquia pela Lei nº 9.430 de 14.05.71, e responsável pela fiscalização e disciplina dos serviços de trânsito estadual.

Secretaria de Saúde

Competia a esta Secretaria, o planejamento e a execução da política estadual de saúde. Para tanto, estava constituída dos seguinte Departamentos:

Gabinete do Secretário

Dep. de Administração

Dep. Técnico de Saúde, e

Dep. de Coordenação Regional

Em sua estrutura contava, ainda, como órgão vinculado , com a Fundação de Saúde do Estado do Ceará, - FUSEC, criada no início do Governo Cesar Cals (20.07.71) e encarregada de administrar a rede hospitalar do Estado do Ceará.

Secretaria de Educação

A Secretaria de Educação como órgão encarregado do planejamento e execução da política educacional do Estado do Ceará. Tinha sua estrutura administrativa formada pelas seguintes unidades:

Gabinete do Secretário

Dep. de Administração

Dep. de Ensino do 1º Grau

Dep. de Ensino do 2º Grau

Dep. de Apoio e Assistência Educacional

Dep. de Ensino Supletivo

Dep. de Educação Física e Desportos, e

Conselho Estadual de Educação

Possuía como órgão vinculado a Fundação Educacional do Ceará - FUNEDUCE, instituída pela Lei nº 9.753, de 18.10.73, e responsável pela promoção de atividades educacionais em todos os níveis de ensino, pesquisa e extensão. Esta mesma Lei autoriza a criação da TV Educativa e a instituição da Universidade Estadual do Ceará, pela incorporação das seguintes unidades de ensino superior:

Escola de Administração do Ceará

Faculdade de Veterinária do Ceará

Faculdade de Filosofia do Ceará

Faculdade de Filosofia D. Aureliano Matos de Limoeiro do Norte

Escola de Serviço Social

Escola de Enfermagem São Vicente de Paulo, e

Conservatório de Música Alberto Nepomuceno

Secretaria de Cultura, Desporto e Promoção Social

Cabia à Secretaria de Cultura, Desporto e Promoção Social a realização das atividades de: difusão da cultura, letras, artes, ciências e tecnologia, e de assistência e desenvolvimento social.

Sua estrutura compreendia as seguintes unidades:

Gabinete do Secretário

Dep. de Administração

Dep. de Cultura e Esporte

Dep. de Serviço Social

Conselho Estadual de Cultura, e

Conselho Regional de Desportos

No setor de Esportes, o Governo criou a Fundação de Assistência ao Desporto do Estado do Ceará - FADEC, órgão vinculado a esta Secretaria e responsável pela difusão, amparo e promoção do esporte amador.

Secretaria de Agricultura e Abastecimento

Órgão responsável pelas atividades de: pesquisa e experimentação do setor agropecuário, cooperativismo e abastecimento do Estado do Ceará, esta Secretaria é composta das seguintes unidades administrativas:

Gabinete do Secretário

Dep. de Administração

Dep. Técnico Executivo, e

Dep. de Estudos e Controle

Tinha como órgãos vinculados:

FUNCEME - Fundação Cearense de Meteorologia e Chuvas Artificiais, instituída pela Lei nº 9.518, de 18.09.72, tendo

por objetivo o atendimento técnico do problema das estiagens prolongadas no Estado e realizar trabalhos de nucleação artificial e de estudos referentes à meteorologia em geral.

FIPA - Fundação Instituto de Pesquisas Agronômicas do Ceará, instituída pela Lei nº 9.703 de 1º de julho de 1973, tendo por objetivo a supervisão das atividades relacionadas com pesquisas agronômicas no Estado do Ceará.

CEASA/CE - Centrais de Abastecimento do Ceará S/A , inaugurada em novembro de 1972, objetivava disciplinar a comercialização de produtos agrícolas hortigrangeiros.

CEPESCA - Ceará Pesca S/A, responsável pelo abastecimento e comercialização do pescado, em todo o Estado.

CODAGRO - Companhia de Desenvolvimento Agropecuário, tendo por finalidade a elaboração e implantação de projetos agropecuários e a distribuição e revenda de insumos agrícolas.

Secretaria de Indústria e Comércio

Com a competência de realizar estudos, no sentido de identificar novas oportunidades industriais e comerciais, como também prestar assistência técnica às empresas do Estado.

Composta das seguintes unidades:

Gabinete do Secretário

Dep. de Administração, e

Dep. de Indústria e Comércio

Contando em sua estrutura como órgãos vinculados:

EMCETUR - Empresa de Turismo S/A, criada pela Lei nº 9.511 de 13.09.71, responsável pela promoção e desenvolvimento da Indústria do Turismo.

JUCEC - Junta Comercial do Estado do Ceará, instituída como Autarquia pela Lei 9.788, de 29.11.73, como órgão incumbi

do dos serviços de Registro do Comércio e de atividades afins, desenvolvidas no âmbito estadual.

Secretaria de Obras e Serviços Públicos

Coordenando as atividades dos órgãos indiretos do Estado, voltados para os setores de infra-estrutura (Transporte, Energia, Habitação, Saneamento e Obras em geral), esta Secretaria contava com as seguintes Unidades:

Gabinete do Secretário

Dep. de Administração

Dep. de Minas e

Dep. de Supervisão

E com os órgãos vinculados:

DAER - Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem, como objetivo da construção e manutenção de Rodovias Estaduais.

Consórcio Rodoviário - instituído por Lei 9.478 de 05.06.71, para a realização de estudos e projetos, construção e conservação de estradas municipais e rurais.

COELCE - Companhia de Eletrificação do Ceará S/A , criada pela Lei 9.477, de 05.07.71, responsável pela distribuição de energia elétrica nas áreas urbana e rural do Estado.

SOEC - Superintendência de Obras do Estado do Ceará, criada pela Lei nº 4.499, de 20.07.71, tendo como atribuições específicas a execução e supervisão de obras públicas do Estado, tais como: construção de prédios, açudes, barragens, aeroportos e campos de pouso, além da perfuração de poços.

CAGECE - Companhia de Água e Esgoto do Ceará S/A , criada pela Lei 9.499 de 20.06.71, visando a implantação e o desenvolvimento dos serviços públicos de água e esgoto do Estado.

COHAB - Companhia de Habitação do Ceará, criada pela Lei nº 9.557 de 02.12.71 tendo por finalidade a administração

dos financiamentos concedidos pelo BNH para construção de unida
des habitacionais.

O período do PLAGEC correspondeu no Brasil ao Programa Metas e Bases para a Ação do Governo (1970-73) e ao I Plano Nacional de Desenvolvimento I PND (1972-74) ambos com objetivos ambiciosos e considerados apologéticos e triunfalistas.

No Estado, a fase do "milagre brasileiro" caracterizou-se por ser um período relativamente fértil em realização adminis
trativas, imagem ajudada em Fortaleza pelo prefeito Vicente Fia
lho que com obras importantes, modificou a face da cidade.

Dentre as principais realizações do período pode-se ci
tar:

. Agricultura

Partindo-se do pressuposto que a economia cearense baseava-se no setor primário (fato observado até a data limite
da pesquisa janeiro 1986) como suporte de emprego de mão-de-obra e formação de renda interna, o PLAGEC deu ênfase prioritária ao fortalecimento dessa atividade, através basicamente do aumento da produção, identificação de novas oportunidades agrícolas, melhoria da produtividade e melhor comercialização dos produtos agrícolas.

A produção de algodão em 1973, situou-se no recorde histórico de 110 mil toneladas e no que diz respeito a política de diversificação, visando quebrar o tabu histórico do trinômio
algodão-boi-culturas de subsistências, foram desenvolvidas amplos programas de plantio de café, cajú, maracujá, pimenta-do-reino e amendoim, procedidas do indispensável zoneamento agrícola.

. Indústria

A política industrial se fundamentou na busca de re
conquistar para o Estado sua condição de terceiro centro indus
trial do nordeste, definindo para tanto cinco pólos industriais

básicos para a economia cearense, após estudos de identificação das oportunidades industriais: Pólo Têxtil, Pólo Coureiro, Pólo de Frutas Tropicais, Pólo Pesqueiro e Pólo Eletro-Eletrônico, todos voltados para as matérias-primas locais ou para o valor e habilidade da mão-de-obra cearense.

Foi criada a Fundação Instituto de Tecnologia do Ceará e implantado o Distrito Industrial de Sobral.

. Exportações

Cresceram 25,6% no biênio 1972/73 e alcançaram US\$ 102,9 milhões em 1974, revelando um crescimento de 20% sobre o valor exportado em 1973.

Os produtos exportados que em 1971 limitavam-se a dez, passaram a vinte e seis em 1974, e a análise da composição do crescimento desses produtos revelou no biênio 1972/73 que os produtos manufaturados foram os que mais cresceram com um percentual de 230,6%.

. Turismo

Foram construídas grandes obras de infra-estrutura como o Centro de Convenções, o Centro de Turismo, a Estação Rodoviária, o programa de reconstrução das cidades Históricas e a instalação de teleférico da Gruta de Ubajara.

. Cultura

Construção da Biblioteca Pública com capacidade para meio milhão de volumes, reforma do Teatro José de Alencar, instalação do Teatro Móvel, construção do Teatro do Centro de Turismo, implantação do Museu de Arte e Cultura Populares e restauração histórica dos museus de Sobral e Aquiraz.

. Desporto

Inauguração da primeira etapa (70 mil expectadores) do Estádio Plácido Castelo com, custos de Cr\$ 39 milhões, dos quais Cr\$ 36 milhões investidos no período analisado.

. Saúde

Criação da Fundação de Saúde do Estado do Ceará - FUSEC, entidade que passou a administrar os hospitais do Estado e construção do Hospital Infantil, com 150 leitos.

. Educação

Instalação da TV Educativa e no ensino superior, a criação da Fundação Educacional do Estado do Ceará (FUNEDUCE), possibilitando uma administração integrada para as várias escolas de nível superior do Estado.

. Energia

Unificação da CENORTE, CELCA, CERNE e CONEFOR numa só empresa a COELCE, com o objetivo de unificar o sistema energético, minimizar custos e racionalizar o funcionamento administrativo das empresas distribuidores de energia.

Construção de cerca de 3.500 km de linhas de transmissão, nove cooperativas de eletrificação rural e criação de uma Tarifa Especial, com redução dos custos para os consumidores rurais nas horas "fora do pique".

. Transportes

Construção da Rodovia da Confiança, um grande eixo longitudinal com 519 km, interligando dezoito Municípios (de Viçosa do Ceará a Campos Sales), através de três regiões distintas (Ibiapaba, Inhamuns e Cariri-Oeste).

Construção do Terminal Rodoviário Engenheiro João Thomê em Fortaleza, conquista urbanista importante, pois contando

com um completo equipamento de apoio, nela passaram a estacionar todos os ônibus interestaduais e os que ligam Fortaleza aos Municípios situados na área de um círculo de mais de 50 km de raio.

Criação do Consórcio Rodoviário do Ceará S/A com o objetivo de ampliar a rede rodoviária do Estado, através da construção de estradas vicinais, a fim de possibilitar um melhor escoamento da produção do setor primário, bem como a promoção do turismo e da mineração.

. Saneamento

Fusão do Serviço Autônomo de Água e Esgoto do Ceará - SAAGEC, Companhia Cearense de Saneamento - COCESA, e órgãos que atendiam as cidades do interior, visando uma redução nos custos operacionais e a implantação de maior e melhor sistema de água e esgoto para o Ceará.

Em Fortaleza grandes avenidas foram construídas todas de fundamental importância tais como:

Avenida Leste-Oeste, ligando o Porto do Mucuripe à Barra do Ceará, desafogando o centro, fazendo parte da cidade olhar para o mar e permitindo o escoamento do tráfego para outros Estados pela BR-222. Renovou também urbanisticamente uma parte da cidade que estava bastante deteriorada.

Avenida Aquanambi, ligando o Centro à BR-116 que dá acesso ao sul do país, sendo também um projeto que resultou numa intensa renovação urbana.

Avenida José Bastos, prevista em todos planos diretores realizados no passado, ligou o Centro a Maranguape e ao interior do Estado.

Avenida Borges de Melo, ligando a Avenida João Pessoa à BR-116 constituiu-se na 1^a etapa do 1º Anel Viário de Fortaleza.

A alternativa adotada pelo Estado do Ceará para dinamizar seu processo de desenvolvimento sócio-econômico, de criação de órgãos de administração indireta (cujo marco foi a SUDEC, a primeira unidade administrativa com a finalidade de planejar e coordenar o desenvolvimento do Estado) continuou a ocorrer de forma bastante acelerada no período do PLAGEC, e 12 novas unidades foram criadas, conforme Tabela II.

UNIDADES ADMINISTRATIVAS ESTADUAIS CRIADAS NO CEARÁ NO PERÍODO 1971-74

DENOMINAÇÃO	SITUAÇÃO JURÍDICA	VINCULAÇÃO
Serviço Estadual de Informações (SEI)	Equivalente a Secretaria	Governadoria
Autarquia Metropolitana de Fortaleza (AUMEF)	Autarquia	Secretaria de Planejamento e Coordenação
Superintendência de Obras do Estado do Ceará (SOEC)	Autarquia	Secretaria de Obras e Serviços Públicos
Junta Comercial do Estado do Ceará (JUCEC)	Autarquia	Secretaria de Indústria e Comércio
Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN)	Autarquia	Secretaria de Segurança Pública
Fundação Cearense de Meteorologia e Chuvas Artificiais (FUNCEME)	Fundação	Secretaria de Agricultura e Abastecimento
Fundação Educacional do Estado do Ceará (FUNDEDUCE)	Fundação	Secretaria de Educação
Fundação Instituto de Pesquisas Agronômicas (FIPA)	Fundação	Secretaria de Agricultura e Abastecimento
Fundação de Saúde do Estado do Ceará (FUSEC)	Fundação	Secretaria de Saúde
Fundação de Assistência aos Desportos do Estado do Ceará (FADEC)	Fundação	Secretaria de Cultura e Promoção Social
Empresa Cearense de Turismo (EMCETUR)	Empresa	Secretaria de Indústria e Comércio
Consórcio Estadual do Ceará	Consórcio	Secretaria de Obras e Serviços Públicos

FONTE: Governo do Estado do Ceará. *I Plano de Desenvolvimento do Estado do Ceará. I PLANDECE*. Fortaleza, Imprensa Oficial, 1975. p. 210.

3.2.4. I Plano Quinquenal de Desenvolvimento do Estado do Ceará. I PLANDECE (1975-1979)

O Diagnóstico do Estado representou o primeiro documento constante no Plano de Governo do Coronel Adauto Bezerra, eleito in diretamente pela Assembléia Legislativa a 03.10.74 e serviu de fundamentação à formulação dos documentos seguintes: o Plano Es tratêgico e o Programa Geral de Aplicações.

Dividia-se o documento em quatro partes. Na primeira, ava liavam-se os recursos naturais e analisava-se a dinâmica popula cional. Na segunda parte, examinava-se o comportamento da econo mia cearense tanto a nível global como a nível setorial. Na ter ceira, quantificavam-se as disponibilidades e características da infra-estrutura física e social à disposição da comunidade. E, na última parte, intentava-se uma avaliação da ação do setor público como instrumento catalizador do processo de desenvolvimento esta dual.

Apresentação

O Modelo de Desenvolvimento Atual

PARTE I - OS RECURSOS NATURAIS E OS INDICADORES DEMOGRÁ FICOS

O Espaço Físico e os Recursos Naturais Disponí
veis

O Crescimento Demográfico e a Dinâmica Popula
cional

PARTE II- AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DA ECONOMIA

Visão Global da Economia Cearense

O Setor Agrícola

A Atividade Pesqueira

O Setor Industrial

Comércio

Intermediação Financeira

PARTE III-INFRA-ESTRUTURA ECONÔMICO-SOCIAL

Transportes

Energia Elétrica

Comunicações

Educação e Desporto

Cultura

Saúde e Nutrição

Saneamento Básico

Promoção Social

Desenvolvimento Regional e Urbano

Desenvolvimento Científico e Tecnológico

PARTE IV- A ATUAÇÃO DO SETOR PÚBLICO

A Estrutura Vigente e a Ação Administrativa

A Estrutura Financeira do Estado

Os Serviços Governamentais Tradicionais

Índice das Tabelas

Índice dos Gráficos

Índice dos Mapas

Siglas e Abreviaturas

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

Em sua elaboração foi utilizado um conjunto de informações levantadas ao nível dos diagnósticos setoriais. A intenção foi extrair dos referidos documentos as informações mais relevantes e que conferissem ao Diagnóstico caráter interpretativo e qualificativo.

Utilizou-se o modelo analítico que tinha como referencial maior os objetivos do desenvolvimento estadual e procurou-

se respeitar três abordagens básicas: a setorial, a espacial, e a institucional.

Diferenciava-se dos documentos tradicionais por não se deter, de modo exaustivo, nos quadros passados, voltando-se mais para a identificação das potencialidades. Embora não ignorasse o passado, assentava-se num compreensivo e realista conhecimento do atual e dedicava-se a descortinar caminhos e possibilidades para o desenvolvimento futuro.

Sua elaboração foi feita em curto espaço de tempo, não se realizando estudos e pesquisas de campo para sua fundamentação, recorrendo-se a documentos já existentes, além da experiência dos profissionais que dele participaram.

Se por um lado esse aspecto pode ser tomado como uma limitação (em termos de falhas, lacunas, deficiências e até impropriedade), por outro lado, segundo o Plano "... foi das mais proveitosas a sua realização, pois representou instrumento essencial a que as equipes responsáveis pela elaboração das políticas e projetos granjeassem sensibilidade e compreensão da problemática estadual." (83)

Dessa maneira, as informações e qualificações do Diagnóstico deveriam ser revistas à luz de novas circunstâncias e experiências, e representavam os balizamentos que norteariam a definição de ações a serem empreendidas pela administração.

No Diagnóstico, os aspectos básicos estudados prenderam-se não somente à caracterização e qualificação de problemas e condições mas, com maior ênfase, à identificação de potencialida

(83) Governo do Estado do Ceará. *I Plano de Desenvolvimento do Estado do Ceará. I PLANDECE, op. cit., p. 10 (Diagnóstico).*

des capazes de permitirem a aceleração do ritmo de expansão econômica do Estado, constituindo-se numa análise sistemática da realidade na qual se desenvolviam as atividades econômicas e sociais.

Transparecendo a realidade cearense, foram identificadas distorções e desequilíbrios na estrutura e funcionamento do sistema, levantando-se por sua vez, as oportunidades econômicas possíveis de aproveitamento.

Seu objetivo principal foi, portanto, "... o de fornecer um conjunto de informações capazes de garantir respaldo e fundamentação às ações desenvolvimentistas dos programas em andamento, com as correções que se fizerem necessárias, e das a serem implantadas no próximo quinquênio". (84)

A exemplo do PLAGEC analisado anteriormente, os recursos financeiros necessários à elaboração do I PLANDECE foram fornecidos pela Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP).

A decisão de fazê-lo quinquenal foi provocada pela necessidade de situa-lo o mais próximo possível das metas estabelecidas pelo II PND federal, assim como demonstrava uma intenção de , ao avançar um ano no período administrativo seguinte, promover uma continuidade administrativa.

Perseguia duas grandes realizações consideradas básicas no processo de desenvolvimento estadual:

- a) a valorização do homem implicando na sua integração econômica e social em todos os níveis, bem como na continua e acentuada melhoria da qualidade de vida da população, embora não se alimentasse a pretensão de solucionar em apenas quatro anos, problemas múltiplos que se acumularam durante décadas e

(84) GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. *Ibid.*, p. 9.

b) a interiorização do desenvolvimento que conduzisse ao pleno aproveitamento dos recursos materiais e humanos estaduais, com vistas à solução de carências urgentes de amplos contingentes populacionais.

Sua intenção era de que o planejamento não ficasse volta do para abstrações econômicas ou sofismas tendentes a ocultar o verdadeiro sentido da ação governamental, mas se voltasse para a busca de soluções adequadas aos grandes problemas do Ceará, o que explica porque elegeu-se como prioritários os setores de Agricultura, Educação, Saúde e Saneamento Básico.

Apresentava-se com a seguinte estrutura:

APRESENTAÇÃO

EQUIPE DE ELABORAÇÃO

POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO

1 - Grandes objetivos

2 - Estratégia Global

3 - Políticas setoriais

3.1 - Agricultura, abastecimento e organização agrária

3.2 - Pesca

3.3 - Indústria e Exportação

3.4 - Turismo

3.5 - Infra-estrutura física

Transportes

Energia Elétrica

Comunicações

3.6 - Infra-estrutura social

Educação

Cultura

Saúde, Nutrição e Saneamento Básico

Promoção Social

3.7 - Desenvolvimento Regional, Urbano e Habitação

3.8 - Desenvolvimento Científico e Tecnológico

3.9 - Justiça e Segurança Pública

4 - Requisitos Financeiros do Plano

5 - Fortalecimento da Estrutura Financeira do Estado

6 - Perspectivas para o Censo em 1979

7 - Política de Ação Administrativa

O Plano visava em seu projeto de desenvolvimento à promoção de um crescimento contínuo e acentuado dos níveis de renda e a consequente obtenção de melhores condições de vida e bem-estar para todos os cearenses.

Consubstanciava-se na consecução de quatro objetivos:

- a) a integração da economia cearense às economias regional e nacional;
- b) aceleração do crescimento da renda interna, de modo a diminuir as disparidades entre o Ceará e o resto do Brasil;
- c) intensificação do processo de integração social, com vistas a garantir uma crescente melhoria da qualidade de vida dos cearenses e
- d) interiorização das atividades econômicas do Estado , com vistas à redução dos desequilíbrios intra-estaduais.

Os fundamentos que deveriam orientar a consecução desses objetivos estavam estabelecidos na Estratégia Global que, além de preservar o respeito aos postulados fundamentais do planejamento, enfatizava o aproveitamento do pleno potencial dos recursos esta

duais e a melhoria da eficiência do sistema, visando ao fortalecimento da economia estadual através de uma maior diversificação e integração a nível regional e nacional.

Estava apoiada no princípio de aplicação de esforços nos setores e áreas prioritárias, e na melhor utilização da estrutura existente, o que elevaria, por consequência, os rendimentos sociais da ação governamental.

O I PLANDECE ressaltava que "um dos aspectos fundamentais da estratégia econômico-social deverá ser a subordinação estrita ao aproveitamento máximo dos recursos humanos, mediante melhor qualificação e, conseqüentemente, maior participação nos frutos do desenvolvimento". (85)

A estratégia, para responder às exigências dos objetivos propostos, apoiava-se nos seguinte pontos:

- a) modernização da agropecuária e aceleração do seu crescimento;
- b) reorganização e consolidação do desenvolvimento industrial;
- c) aproveitamento de novas oportunidades agrícolas e agro-industriais, e dinamização do turismo e das exportações;
- d) intensificação dos investimentos em infra-estrutura social, notadamente em educação, saúde e saneamento básico;
- e) ampliação e melhoria da infra-estrutura física, especialmente com relação a transportes;
- f) estímulo às atividades altamente absorvedores de mão-de-obra, tanto ao nível do setor industrial-intensifi

(85) GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. *Id ibid*, p.24 (Plano Estratégico).

cação da pequena e média empresa - como através da reorganização da atividade artesanal e de outros serviços básicos;

- g) melhoria dos instrumentos da ação governamental, através da modernização, e reorganização administrativa com ênfase especial ao aperfeiçoamento dos procedimentos de administração financeira, em todos os seus aspectos e apoiava-se em três segmentos principais: estratégia setorial, estratégia espacial e estratégia de instrumentalização.

No que se refere a esse último segmento, previa-se:

- . a consolidação dos programas e projetos, permitindo um elevado nível de eficiência do Sistema, mediante o estabelecimento de um contínuo processo de controle e avaliação e a
- . modernização e reformulação administrativa do Estado com vistas ao adequado atendimento das exigências impostas pela implementação do Plano.

Para a consecução dos objetivos e metas constantes no I PLANDECE, estava prevista a realização de investimentos da ordem de CZ\$ 13.182 milhões conforme o Quadro V a seguir, e o Anexo 12.

QUADRO V
SÍNTESE DO PROGRAMA DE INVESTIMENTOS
1975-79

S E G M E N T O S	Cr\$ 1.000 de 1974
VALORIZAÇÃO DOS RECURSOS HUMANOS	2.025.086,6
Educação	444.128,3
Saúde e Nutrição	603.785,9
Saneamento	823.850,0
Cultura	28.400,0
Trabalho e Promoção Social	106.136,6
Educação Física	18.785,8
DESENVOLVIMENTO REGIONAL, URBANO E HABITAÇÃO	744.530,2
Desenvolvimento Regional	30.150,0
Desenvolvimento Urbano	595.650,0
Habitação	118.730,2
INFRA-ESTRUTURA ECONÔMICA	2.132.069,0
Energia	366.504,0
Transportes	843.269,0
Comunicações	922.296,0
DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO	85.085,4
INDÚSTRIA E TURISMO	2.649.900,0
Indústria	2.544.900,0
Turismo	105.000,0
AGROPECUÁRIA E PESCA	5.476.408,4
Agropecuária ⁽¹⁾	5.364.275,4
Pesca	112.133,0

Continuação...

S E G M E N T O S	Cr\$ 1.000 de 1974
JUSTIÇA E SEGURANÇA	69.084,0
T O T A L	13.182.163,6

NOTA: (1) Não inclui os valores relativos a financiamento de produção agropecuária.

Fonte: GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, *Id ibid*, p. 160 (Plano Estratégico)

A alocação dos recursos foi definida tendo em conta o atendimento das reais prioridades do Estado (agricultura, educação, saúde e saneamento básico) e também, a melhoria significativa no nível de eficiência dos investimentos.

A dimensão dos recursos necessários foi estabelecida de forma compatível com a programação dos órgãos federais, bem como levando-se em conta estimativas criteriosas do comportamento das receitas e da capacidade de endividamento do Estado.

A participação financeira do Estado provinha de recursos próprios consignados em orçamentos, bem como mediante mobilização de empréstimos (de acesso relativamente fácil no mercado financeiro da época) respeitada a capacidade de endividamento do Estado e em condições adequadas, principalmente, em termos de prazos e de custos.

Os recursos próprios eram assegurados, de um lado, pelo próprio dinamismo esperado para a economia estadual, e de outro, pela melhoria do sistema arrecadador.

Estava prevista no Plano uma participação da iniciativa privada nos setores diretamente produtivos, esperando-se que os

estímulos fiscais e financeiros proporcionados pelo poder público viessem motivá-la na realização de investimentos substanciais. Supletivamente, o Estado, deveria apoiar o setor privado na elaboração de perfis e na promoção de projetos e investimentos.

Prevvia-se uma redefinição da política financeira do Governo Estadual, nas suas várias dimensões e objetivando:

- a) melhorar substancialmente o desempenho do sistema financeiro;
- b) disciplinar o esquema de endividamento estadual e
- c) rever os esquemas operacionais dos órgãos da administração indireta com vistas ao seu fortalecimento financeiro.

Para que tais objetivos fossem concretizados, necessário se fazia a implementação de diretrizes e medidas relacionadas principalmente à uma:

- reestruturação do Conselho Financeiro (COFINE)
- dinamização do Sistema Fazendário e
- efetiva ação dos Bancos Oficiais Estaduais (BEC e BANDECE).

Esperava-se que, ao final do quinquênio, com a implementação dos projetos sugeridos no I PLANDECE, o Estado tivesse ultrapassado significativas etapas no seu processo de crescimento, identificáveis tanto pelos principais indicadores macroeconômicos, como também pela criação de bases que assegurassem o crescimento futuro.

Estimava-se que a economia viesse a apresentar o desempenho a seguir apresentado:

QUADRO VI
PERSPECTIVAS DA ECONOMIA CEARENSE - 1979

INDICADORES	ESTIMATIVA PARA 1974	PREVISÃO PARA 1979	AUMENTO NO PERÍODO(%)
POPULAÇÃO TOTAL	4.867.647	5.609.377	15
RENDIA INTERNA (*)	7.635.757	12.012.508	57
Renda Agrícola	2.365.440	3.317.652	40
Renda Industrial	892.347	1.644.091	84
Renda do Setor Terciário	4.377.970	7.050.765	61
RENDIA "PER CAPITA"	1.568	2.141	37
EXPORTAÇÕES (US\$ mil)	102.885	250.000	243
EMPREGO	1.408.850	1.634.151	16

(*) Em Cr\$ mil de janeiro de 1975.

Fonte: GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. *Id ibid.* p. 170 (Plano Estra-
tégico).

O Plano apresentava ainda um quadro onde se oferecia uma comparação entre as dimensões do desenvolvimento econômico e so-
cial do Estado, entre 1974 e 1979 (vide Anexo 19), para efeito
de consideração de ordem de magnitude.

Para a eficiente execução dos programas, o PLANDECE pre-
via uma política de ação administrativa que dizia respeito ao re-
dimensionamento da estrutura, à melhoria dos esquemas de coorde-
nação administrativa, à ampliação da capacidade da máquina esta-
dual de captar recursos para a manutenção adequada de seus servi-
ços, à redução das disparidades salariais entre servidores das
administrações direta e indireta e, à minimização do paralelismo
entre unidades administrativas estaduais.

Preconizava uma intensificação de esforços no sentido

do rompimento das rotinas que entravavam o funcionamento dos ser
viços governamentais, e para tal os objetivos a seguir deveriam
ser atingidos:

a) reforçar o papel do setor público estadual como agen
te maior do processo de modernização e transformação estrutural
da economia cearense;

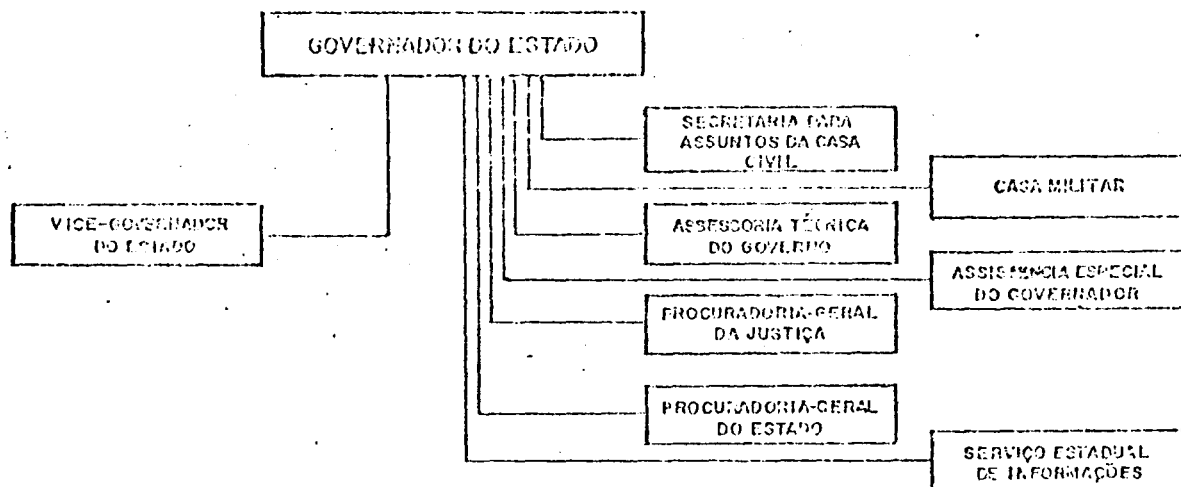
b) promover a modernização e a reforma da máquina admi
nistrativa do Estado, de conformidade com as necessidades de exe
cução do Plano;

c) assegurar uma eficiente execução dos programas gover
namentais, consolidando a posição centralizadora do órgão respon
sável pelo planejamento global e pelas atividades de coordenação
geral, orçamento e programação financeira e

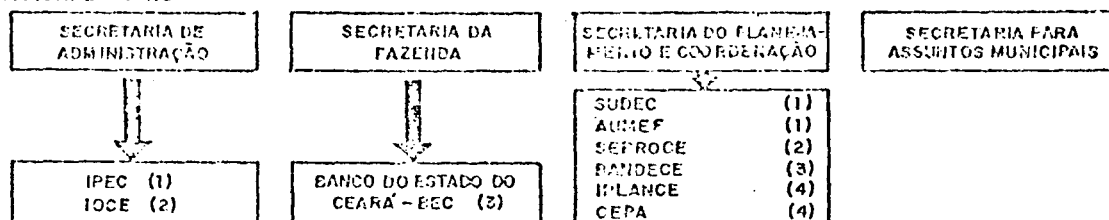
d) aprimorar os sistemas de pessoal, material e patrimô
nio através da revisão das políticas específicas, buscando ele
var os níveis de eficiência da ação administrativa estadual.

Como resultado dessa política, ao final do período a es
trutura governamental evoluiu para a condição a seguir apresenta
da:

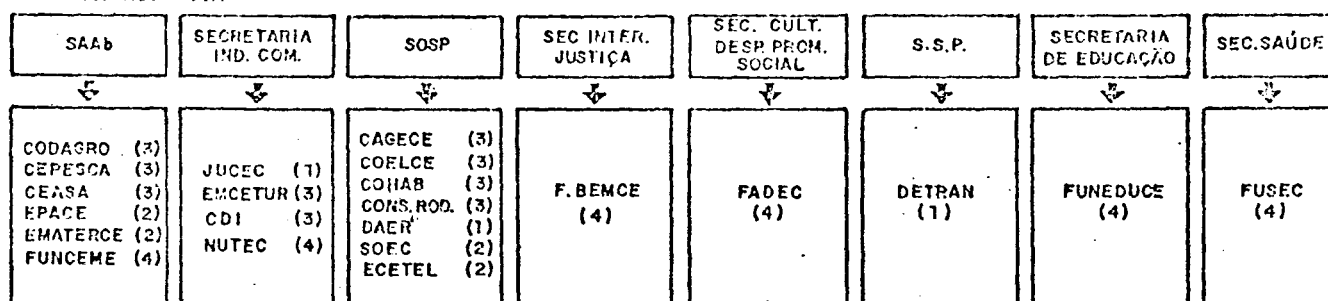
FIGURA XI
ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ



A - SECRETARIA DE
ATIVIDADE - FIM



B - SECRETARIA DE
ATIVIDADE - FIM



CONVEÇÕES:

1 - AUTARQUIAS
2 - EMPRESA PÚBLICA

3 - SOC. ECONOMIA MISTA
4 - FUNDAÇÕES INSTITUÍDAS PELO ESTADO

Fonte: GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. *Mensagem à Assembleia Legislativa*.
Fortaleza, Imprensa Oficial, 1979, p.21.

No período do I PLANDECE, o Brasil começou a ser afetado pela crise energética, e no campo político tem início a chamada distensão lenta e gradual. Mesmo consciente da crise, o II Plano Nacional de Desenvolvimento - II PND guarda ainda um sentido ufanista quando propunha taxas elevadas de crescimento, ou seja, de 12% a.a. do produto industrial, de 9% a.a. do produto agrícola e 9 a 10% no setor de serviços, o que resultaria um incremento anual de 10% no Produto Interno Bruto (PIB) e de 6,9% no PIB *per capita*.

O Ceará, ao final do I PLANDECE, beneficiou-se de algumas realizações, resumidas abaixo:

Agropecuária: O programa do POLONORDESTE, considerado da maior importância em termos de promoção de mudança orientada do meio rural, compreendeu uma ampla série de medidas integradas, oferecendo às áreas beneficiadas serviços de educação, saúde e demais equipamentos sociais, bem como assistência técnica, insumos modernos, estradas, eletrificação, armazenamento para a produção e crêdito.

Os PDRI's (Programas de Desenvolvimento Rural Integrado) da Ibiapaba, Serra de Baturité, Sertões dos Inhamuns - Salgado e Sertões de Quixeramobim - Médio Jaguaribe entraram na fase de detalhamento, sendo liberados CZ\$ 220,7 milhões, só em 1978, para as ações que se desenvolvem nessas micro-regiões.

Através da implantação dos primeiros núcleos do Projeto Sertanejo nos municípios de Iguatu, Santa Quitéria e Cratêus, deu-se início no Ceará a outra grande experiência do meio rural, e procurou-se criar uma infra-estrutura de resistência às estiagens e à carência de água.

Na pecuária, o destaque foi o Programa de Saúde Animal que abrangeu 89,7% da área estadual envolvendo as seguintes atividades: combate à febre aftosa, controle da raiva dos herbívoros e

exames em geral, afora educação sanitária ministrada aos criados res.

No programa de modernização do Setor Público Agrícola promoveu-se dentre outras iniciativas, a caracterização do modelo institucional para o Sistema Estadual de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, a definição da estratégia de desenvolvimento de re cursos para o Subsistema de Planejamento Agrícola e a elaboração do planejamento estratégico para as ações de modernização a serem implantadas no período 1979-83.

Indústria e Comércio: O destaque foi a criação da Companhia de Desenvolvimento Industrial - CDI, com o objetivo de planejar, implan tar e administrar os distritos industriais do Estado, bem como di vulgar e promover as oportunidades de crescimento do Ceará, e do Núcleo de Tecnologia Industrial - NUTEC, através do qual tornou-se possível a intensificação das atividades de pesquisa, cádastra mento de laboratórios e identificação das necessidades tecnolôgi cas industriais, mediante a prestação de serviços nas áreas indus trial, empresarial, de laboratórios e de recursos humanos.

Serviços bancários: O Banco do Estado do Ceará - BEC evoluiu de 11 agências em 1974, para 41 em 1978 sendo que três (03) em ou tros estados, Rio de Janeiro, Brasília e São Paulo, contribuindo para atrair novos investimentos e fortalecer a imagem do Ceará.

Educação: O ensino do 1º grau foi o mais contemplado com a ação governamental, sendo construídas no período 144 salas de aula, am pliadas 75 e equipadas 459. Registrou-se um crescimento na matri cula de 784.900 em 1975, para 989.764 em 1978, sendo atingido um índice de escolarização da ordem de 82,2%.

No ensino superior, o "campus" da Universidade Estadual teve suas obras dinamizadas com a conclusão de cinco blocos de au

la e a interiorização teve continuidade com a encampação da Faculdade de Ciências Econômicas do Crato e o Centro de Tecnologia de Juazeiro do Norte.

Saúde: Vale ressaltar nesse setor, a conclusão do Centro de Hematologia e Hemoterapia do Ceará para funcionar como núcleo de difusão de conhecimento para uma faixa da região nordestina, incluindo-se o Ceará, Piauí, Maranhão e Rio Grande do Norte.

Saneamento Básico: O controvertido sistema de esgoto sanitário de Fortaleza constituiu-se na maior obra do período. Foram concluídos os interceptores oceânico leste e oeste com 150 km de rede coletora permitindo a canalização das águas fluviais e dos rios do percurso. As obras do Emissário Submarino e da Estação Elevatória também foram concluídas permitindo o funcionamento do sistema previsto para beneficiar 500 mil habitantes.

Transporte: O maior destaque foi a conclusão da Rodovia Presidente Geisel, também conhecida por "Anel Central", obra de importância econômica para o Estado por interligar transversalmente as BR-116, BR-122, BR-020 e BR-222, com uma extensão total de 346km.

3.2.5. II Plano de Metas Governamentais. II PLAMEG (1979-1983)

Na última eleição indireta para o Governo Estadual em 19 de setembro de 1978, o Colégio Eleitoral⁽⁸⁶⁾ elegeu o senador Virgílio Távora para governar pela segunda vez, o Ceará.

O Brasil vivia o período do esgotamento de seu "modelo" econômico (quebra de 9% na renda real *per capita*, dívida externa passando de U\$ 49 bilhões para U\$ 102 bilhões e inflação interna pulando de 43% para 234% ao ano, mas no âmbito estadual havia al

(86) Composto de deputados estaduais e delegados das Câmaras Municipais.

guma confiança e esperança na nova administração.

Responsável pela implantação de um sistema administrativo baseado em diretrizes planificadas quando assumiu, pela primeira vez, em 1963 a chefia do Poder Executivo, o Governador, voltando a adirigir o Estado, utilizou idêntica técnica programática.

A exemplo do I PLANDECE anteriormente analisado, o II PLAMEG extrapolava em um ano o período administrativo e em sua elaboração, procurou-se desenvolver um trabalho fundamentado na identificação dos problemas e das reais potencialidades do Ceará, evitando-se, idéias preconcebidas ou uma abordagem de cunho emocional. Objetivando obter diretrizes e instrumentos de ação compatíveis com as reais necessidades estaduais, deu-se ênfase à maior participação possível das Comunidades e dos Grupos de Opinião do Estado, através de um processo de consultas e negociações.

O Plano era formado por três documentos básicos:

- Diagnóstico Sócio-Econômico do Estado, compreendendo a análise dos componentes econômicos e sociais do Ceará, inclusive a participação do Poder Público em cada um deles, ressaltando os aspectos positivos e as deficiências, bem como apontando os obstáculos a serem eliminados ou contornados (vide Anexo 20 - Sumário do II PLAMEG);

- Programação, sintetizando as ações diretas a cargo do Governo Estadual e as indiretas, em que o Poder Público age como incentivador ou, até mesmo, catalisador (planejamento indicativo);

- Diagnóstico e Proposições do Setor Público, de circulação restrita, de interesse básico à futura equipe do Governo, contemplando indicações para a melhoria e aperfeiçoamento dos métodos e processos inerentes à máquina administrativa estadual.

Prevvia que essa sistemática de planejamento permitiria, de um lado, "... o desdobramento da programação em projetos ope

racionais a serem implantados logo no início do próximo quadriênio e, de outro, a implantação de um rigoroso sistema de acompanhamento e atualização do Plano, como meio de preservar o caráter objetivo das análises realizadas e das propostas concebidas, bem como corrigir possíveis falhas e/ou omissões" (87).

Destacando o planejamento como uma atividade de natureza dinâmica esperava-se obter índices de eficácia de ação governamental compatíveis com as demandas da comunidade.

A filosofia do Plano era resumida em melhorar a qualidade de vida do povo cearense e pretendia ser um programa mínimo de convergência de interesse de todas as camadas, prevalecendo como requisitos básicos, a luta pelo desenvolvimento econômico e pelo bem-estar social da comunidade e o decidido apoio às classes de baixo nível de renda.

Seus objetivos básicos eram:

- . redução das disparidades intra-estaduais;
- . criação de pré-condições à autopromoção humana, através da expansão do mercado de trabalho;
- . elevação dos níveis de renda da população estadual, em particular dos segmentos demográficos menos favorecidos.

Atingir os objetivos citados significava comprometer-se com um conjunto de políticas operacionais, dentre as quais se destacavam as de:

- . favorecer a expansão e modernização do setor primário, através da intervenção na base estrutural do sistema

(87) GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. *II Plano de Metas Governamentais*.

II PLAMEG. (Diagnóstico) Fortaleza, Imprensa Oficial, 1979,

p. 9.

- agrário e da ampliação da fronteira agrícola;
- . intensificar o processo de industrialização, especialmente através de indústrias de alto poder germinativo e consolidar o parque implantado;
 - . intensificar a pesquisa e a exploração dos recursos minerais;
 - . diversificar a estrutura econômica do Estado, dando ênfase às atividades voltadas para a exportação, o turismo e o artesanato;
 - . assegurar a implementação de programas de infra-estrutura básica;
 - . promover e apoiar programas de bem-estar social, especialmente o do menor abandonado;
 - . capacitar os recursos humanos disponíveis, requeridos pela expansão econômica;
 - . adequar mais eficientemente os centros urbanos às atividades humanas, perseguindo a redução do desequilíbrio intra-estadual;
 - . garantir pleno apoio às atividades geradoras de emprego.

Estabelecia o II PLAMEG "A medida em que as ações do poder público se intensificarem na direção dos objetivos estabelecidos, decorrerão benefícios de ordem econômica e social para todo o Estado e haverá condições de utilização mais adequada das potencialidades, geradas pelas próprias medidas que, em particular nos últimos quinze anos, foram executadas pelos principais agentes do processo de desenvolvimento do Estado: o Governo e os empresários" (88).

(88) GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, *Ibid*, (Programação), p. 20-1.

A execução das políticas preconizadas no Plano implicavam na adoção de estratégias diferenciadas, visto que previa-se o surgimento de naturais conflitos programáticos entre os objetivos perseguidos.

Optou-se por uma postura realística na formulação das opções estratégicas para o Estado baseando-se no pressuposto de que o Ceará enfrentava graves dificuldades internas, derivadas da carência de recursos financeiros, materiais e humanos, da escassez de opções econômicas e também por ser parte integrante de um conjunto bem mais amplo, sujeito às decisões do Governo Federal.

Assim, só uma decisão política, tomada a nível nacional, poderia assegurar o aporte de recursos indispensáveis à aceleração do processo de desenvolvimento do Ceará.

O aperfeiçoamento do seu próprio aparelho administrativo afigurava-se nessa perspectiva, como de grande importância e para tal eram previstas as diretrizes seguintes:

- a) com base no Diagnóstico do Setor Público Estadual, implantação paulativa dos realinhamentos indispensáveis no organograma da Administração do Estado;
- b) aperfeiçoamento do sistema estadual de planejamento, através de três medidas relevantes;
 - . acompanhamento rigoroso do cronograma de execução física e financeiro de todas as atividades previstas no II PLAMEG;
 - . desdobramento de todos os programas do Plano em projetos operacionais, a maioria dos quais estaria em condições de ser implementada no início do quinquênio 1979-83;
 - . racionalização da máquina arrecadadora estadual, de modo que pudessem ser incrementadas as receitas próprias do Estado para financiamento do II PLAMEG.

- c) atenção especial aos recursos humanos à disposição do Estado , tanto sob o ponto de vista de sua qualificação, quanto de sua remuneração, de forma a se obter um aumento de eficiência de ação do Poder Público Estadual;
- d) cuidado específico para com a Justiça e a Segurança Pública , conferindo-lhes a importância que o processo de desenvolvimento exige desses setores, indispensáveis à ordem, sob o signo maior do Direito.

Como segundo passo, a racionalidade administrativa sugeria, a indispensável continuidade dos programas iniciados, que se impunham como condição necessária de êxito do processo de desenvolvimento em que estava empenhada a comunidade cearense (centros sociais urbanos, habitação, saneamento e lazer e outros). Como corolário dos projetos sociais, o Plano propugnava a implantação de um programa de proteção e apoio ao menor abandonado, de modo a reintegrá-lo no convívio social e de uma política agressiva de formação e treinamento de mão-de-obra, de forma a assegurar ao Estado capacidade competitiva, ou seja, objetar uma vantagem comparativa em relação aos demais Estados da Região.

No que se referia a estratégia de desenvolvimento industrial, a implantação do III Pólo Industrial do Nordeste era o segmento mais importante. De acordo com o II PLAMEG "... através de la o Governo catalisará todos os esforços despendidos até então e, por outro lado, orientará o processo de industrialização, tanto espacialmente quanto em sua composição interna, procurando dotá-la de cunho mais dinâmico" (89).

O asseguramento da produção de bens de subsistência em todo o Estado e de matérias-primas industriais, estava previsto no

(89) GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, *Id. ibid*, p. 22.

programa de Otimização dos Recursos Hídricos que pretendia ofertar água às populações, segundo as características de cada área.

Pretendia-se uma mobilização de recursos para completar e maximizar os efeitos da infra-estrutura básica estadual, em função de atividades econômicas produtivas e um aumento da exploração das áreas cultiváveis de propriedade do Estado, através de uma reforma fundiária e de assistência técnica e incentivos aos agricultores a serem beneficiados.

No conjunto de ações a serem empreendidas e visando a se reduzirem as distorções do processo de crescimento, outras estratégias apresentavam-se como válidas e recomendavam sua exploração:

- a) a regionalização do Estado (cujos primeiros passos o Plano começava a dar nesta direção, através de sua programação espacialmente distribuída dos investimentos públicos) seria acelerada de forma a explorar as vantagens de cada área e reduzir as disparidades internas;
- b) a organização do sistema de cidades do Estado, através do fortalecimento dos centros urbanos do interior, de forma a contribuir na eliminação do profundo desequilíbrio entre a capital e os núcleos interioranos pouco expressivos. Com isto induz-se a melhoria qualitativa de vida do homem do interior e, por outro, descentraliza-se a atividade econômica do Estado, concentrada em Fortaleza;
- c) o indispensável suporte logístico à União em todos os programas e projetos federais que correspondiam às diretrizes do Plano. O Estado, em medida do possível, daria preferência em operacionalizar as ações do Governo Federal e evitaria duplicidade de esforços;
- d) a ação conjugada Estado-Municípios, em causas comuns e, em particular, em programas do II PLAMEG. A ação municipal era enten

dida como um prolongamento natural da atividade do Estado, empenhado no progresso de todos os recantos de seu território.

Para a execução do Plano estava previsto um montante de investimentos no período 1979-83, da ordem de Cr\$ 39,5 bilhões, a preços de 1978. A maior parcela de recursos - 38,9% - era destinada ao setor da infra-estrutura social (saneamento, saúde e nutrição, habitação, assistência e promoção social e educação, cultura e desportos), aparecendo em seguida os programas ligados ao setor agropecuário, com 28,2% e, em terceiro plano, o setor de infra-estrutura econômica, que representava 26,6% do investimento total (vide Anexo 21 - PROGRAMA DE INVESTIMENTOS DO II PLAMEG).

Não obstante as negativas condições climáticas (três anos consecutivos de seca) e de um quadro adverso da conjuntura-econômica, seja a nível internacional, seja interno (o que levou o executivo a realizar um grande esforço de captação recursos), no fim do período existiu um relativo saldo de realizações dentre os quais se pode destacar: (90)

- . Adaptação da Agropecuária às reais características climáticas do Estado, mediante a implantação ou manutenção de programas e projetos de alcance social, visando o aproveitamento racional dos recursos hídricos, mercê da construção de obras hidráulicas e da perenização de cursos de água, no sentido de prover a irrigação, a baixo custo, a nível de propriedade e, em consequência, o aumento da produção e da produtividade, a exemplo do PROMOVALE; além do apelo ao cultivo de espécies vege

(90) GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. *Mensagem à Assembléia Legislativa*. Fortaleza. Imprensa Oficial, 1982, 1983, ps. XI, XII, XIII e 11, 12 e 13.

tais melhor adaptadas ao semi-árido (xerófilas). Detaque especial foi dado ao PROMOVALE - Médio e Baixo Jaguaribe, com uma área geográfica de atuação envolvendo um total de 16 municípios e cerca de 12,9% da superfície total do Estado, a partir do qual se procurou aplicar, desde a época de sua instalação, em 1980, cursos específicos instituídos no sentido de melhor aproveitar as potencialidades do vale, o que também exigiu a transferência adequada de tecnologia agropecuária e gerencial para o médio e pequeno produtor , bem como o PROMOVALE - Acaraú, com idênticas finalidades, cuja implantação se iniciou em 1982, abrangendo área equivalente a 13,0% da superfície do Estado e um total de 22 municípios. Outro destaque foi a conclusão do Projeto Jaburu, permitindo a acumulação de 220 milhões de metros cúbicos de água, compreendendo o represamento do rio de mesma designação e seu aproveitamento para múltiplas finalidades na área da Ibiapaba;

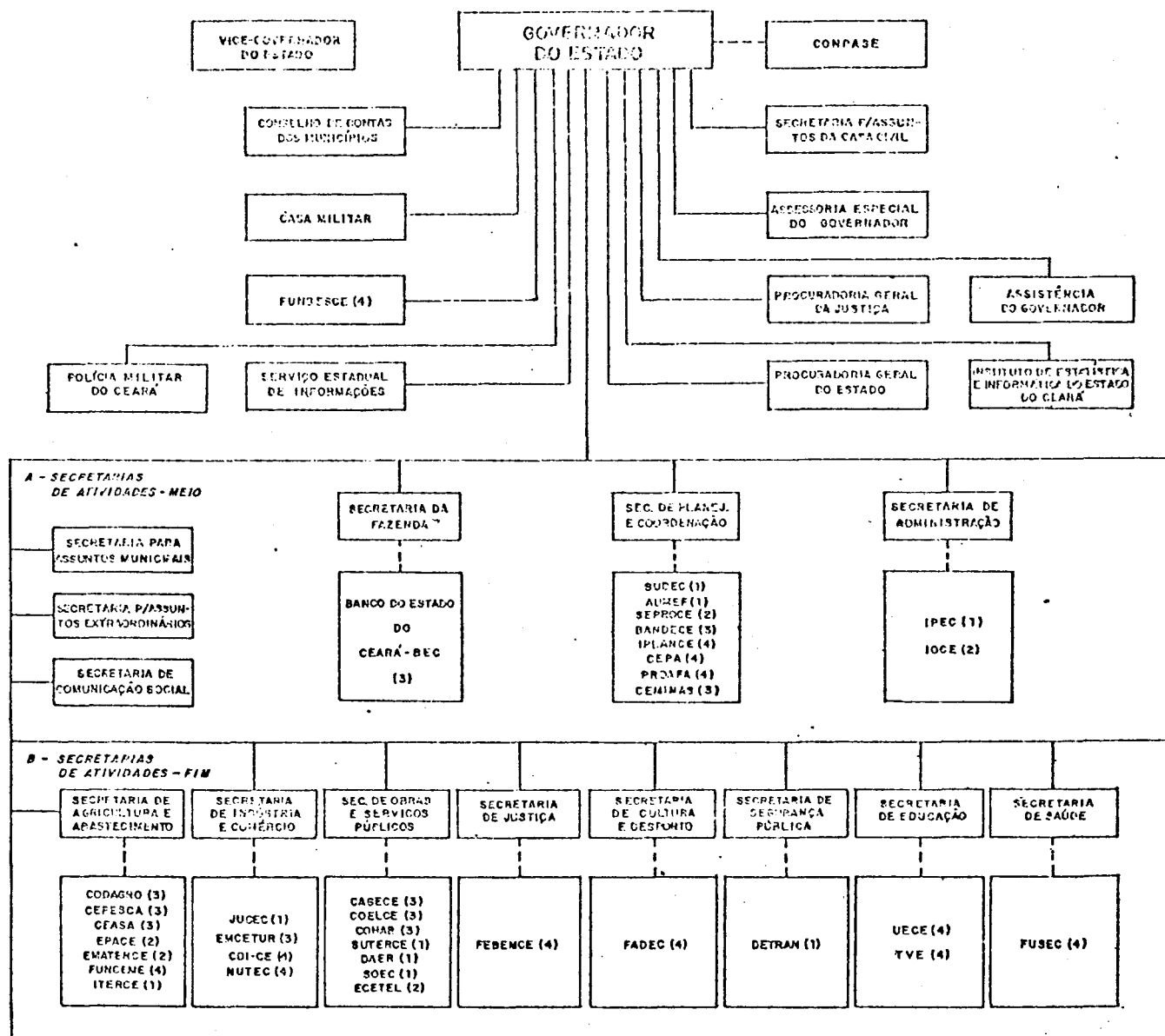
- . Programas de consolidação e de expansão industrial, envolvendo: definição dos dois distritos industriais na Região Metropolitana de Fortaleza e de quatro no interior do Estado - Sobral, Iguatu, Cariri e Quixadá. Promoção de estágio de maior diversificação do Parque Industrial, mediante o estabelecimento de industriais pioneiras, entre as quais se destacou a Companhia Siderurgica Cearense, do Grupo Gerdau;
- . Desenvolvimento do setor mineral, com a criação da Companhia Cearense de Mineração - CEMINAS, para de forma

- pioneira atuar em articulação com as iniciativas públicas e privadas no sentido do aproveitamento racional das riquezas do subsolo do Estado;
- . Estímulo ao turismo (esforço de internacionalização do Aeroporto Pinto Martins de Fortaleza) e artesanato, com a criação da Central Cearense de Artesanato;
 - . Aperfeiçoamento e modernização do Sistema Administrativo Estadual através do treinamento e formação de recursos humanos, medidas para racionalização das atividades administrativas, em consonância com a política nacional de desburocratização, além da criação do Instituto de Estatística e Informática - INEINF-CE, responsável pela gerenciamento do acervo de informações estatísticas sobre a realidade sócio-econômica estadual e pela manutenção da "Sala de Situação"⁽⁹¹⁾. Atividades essas indispensáveis ao planejamento e ao fiel acompanhamento dos resultados da ação governamental, através dos órgãos competentes.

Ao final do II PLAMEG o "aparatus" governamental apresentava-se com o desenho apresentado a seguir:

(91) Localizada em Palácio da Abolição, apresenta através de gráficos, mapas e painéis a situação do Estado nos seus diversos setores.

FIGURA XII
ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ



1 - AUTARQUIA
2 - EMPRESA PÚBLICA
CONVENÇÕES: 3 - SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA
4 - FUNDAÇÃO

3.2.6. Plano Estadual de Desenvolvimento - PLANED (1983 - 1987)

O pleito de 15 de novembro de 1982 marcou o término das escolhas indiretas para governador, no Brasil.

A abertura política sustentada pelo Presidente Figueiredo e ansiada pela sociedade, resultou na promulgação, pelo Congresso Nacional, no dia 19 de novembro de 1980 na Emenda Constitucional nº 15, que no seu art. 1º dizia:

"A eleição do Governador e do Vice-Governador de Estado, para mandato de quatro anos, far-se-á por sufrágio universal e voto direto e secreto; o candidato a Vice-Governador será considerado eleito em virtude da eleição do candidato a Governador com ele registrado."

Foi eleito o Sr. Luiz de Gonzaga Fonseca Mota pelo Parti do Democrático Social (PDS) que se uniu no chamado acordo de Brasília⁽⁹²⁾. Acordos desse tipo são comuns na política cearense. Um dos mais interessantes é o de Juazeiro em 1911 quando 19 coro nêis ou seus representantes, como delegados de grande número de mu nicípios do Estado, reuniram-se na Câmara Municipal de Juazeiro para

(92) Formado pela união dos três coronéis da política cearense , Adauto Bezerra, Cesar Cals e Virgílio Távora, o acordo tinha quatro itens: 1) Candidato Luiz de Gonzaga Mota, da tendência virgilista; 2) Vice-Governador, da tendência adautista; 3) Senador da tendência virgilista e 4) Prefeito de Fortaleza da tendência cesista.

acabar as discórdias entre alguns chefes políticos.

O acordo propunha que, "... para desaparecer por completo esta hostilidade pessoal, se estabelecesse definitivamente uma solidariedade política entre todos, a bem da organização do partido, os adversários se reconciliassem, e ao mesmo tempo lavrassem todos um pacto de harmonia política. Os seus artigos rezam que nenhum chefe protegerá criminosos no seu município, nem dará abrigo aos do município vizinho; nenhum chefe procurará depor outro chefe, se ja qual for a hipótese; havendo tentativa de depor um chefe oficialmente reconhecido; nenhum dos chefes dos outros municípios intervirá nem consentirá que os seus municípios intervenham para apoiar essa reação; em casos tais só poderá intervir por ordem do governo para manter o chefe e nunca para depor; toda e qualquer contrariedade ou desinteligência entre os chefes presentes será resolvida amigavelmente por um acordo, mas nunca por um acordo de tal ordem, cujo resultado seja a deposição, a perda de autoridade ou de autonomia de um deles; não havendo acordo, ouvir-se-á o governo; deve-se acabar com a proteção aos congaceiros; todos devem manter inquebrantável solidariedade não só pessoal como política, ser um por todos e todos por um, salvo em casos de desvio da disciplina partidária, quando algum dos chefes entenda de colocar-se contra a opinião e ordem do chefe do partido, o excelentíssimo Dr. Antônio Pinto Nogueira Acióli". (93)

Após a eleição, o processo de elaboração do Plano teve o apoio financeiro da Secretaria de Articulação com Estados e Municípios (SAREM) e é composto de dez capítulos assim distribuídos:

(93) CARONE, Edgar. *A República Velha I (Instituições e Classes Sociais)*, Rio de Janeiro - São Paulo. Difel. 1978, p.259.

CAPÍTULO 1

AS BASES DA POLÍTICA ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO

A - FUNDAMENTOS

B - OBJETIVOS GERAIS

C - OBJETIVOS ESPECÍFICOS

D - ESTRATÉGIA

CAPÍTULO 2

FORÇA DE TRABALHO, EMPREGO E PRODUTO

A - ASPECTOS DEMOGRÁFICOS

1. Evolução Demográfica

2. Estrutura Etária

3. Migrações

B - POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA

C - UTILIZAÇÃO DA MÃO-DE-OBRA

D - MERCADO DE TRABALHO

E - PRODUTO BRUTO

1. Evolução Recente

2. Produto Real e Potencial

3. Produto "per Capita"

4. Composição Setorial

F - DISTRIBUIÇÃO DA RENDA PESSOAL

CAPÍTULO 3

OS SERVIÇOS SOCIAIS BÁSICOS

A - EDUCAÇÃO

1. Visão Geral

2. Ensino Pré-escolar

3. Ensino do 1º Grau

4. TV Educativa

5. Educação Especial

6. Ensino do 2º Grau

7. Ensino Supletivo
8. Rede Física
9. Ensino Superior
10. Assistência ao Estudante
11. Municipalização do Ensino
12. Política de Educação

B - CULTURA, DESPORTOS E LAZER

1. Cultura
2. Desportos e Lazer
3. Política de Cultura, Desportos e Lazer

C - SAÚDE E NUTRIÇÃO

1. Avanços Conceituais
2. Problemas de Saúde da População
3. Política e Saúde

D - HABITAÇÃO

1. Questão Habitacional
2. A intervenção do Poder Público
3. Análise Crítica
4. Política de Habitação

E - SANEAMENTO BÁSICO E AMBIENTAL

1. Saneamento Básico
2. Saneamento Ambiental
3. Política de Saneamento Básico
4. Política de Saneamento Ambiental

F - ASSISTÊNCIA E PROMOÇÃO SOCIAL

1. Política Social - Necessidade de uma Redefinição
2. Fatores Condicionantes de Qualidade de Vida da População Cearense
3. Evolução e Situação de Categorias Sociais Específicas
4. Desempenho dos Organismos Governamentais

5. Política de Ação Social

CAPÍTULO 4

O SETOR AGRÍCOLA

A - AGROPECUÁRIA (Situação Sócio-Econômica)

1. O Problema do Êxodo Rural.
 2. Restrições à Retenção da População no Campo
 3. O Papel do Estado no Desenvolvimento do Meio Rural
 4. Resultados Alcançados pelos Programas de Desenvolvimento Agrícola
 - POLONORDESTE/Projeto Ceará
 - Projeto Sertanejo
 - PROMOVALE
 - Programa de Irrigação do Nordeste
 - Programa de Desenvolvimento de Comunidades Rurais
 - PROTERRA
 - Programa de Aproveitamento de Recursos Hídricos no Nordeste
 - Programas Empresariais - FINOR, FISET, PROCAFE e PROALCOOL
 - Problemas Comuns aos Programas Especiais
 - Programa de Emergência de Combate às Secas
 - Crédito Rural
 - Problemas Constatados
 - Conclusões sobre os Programas de Desenvolvimento Rural
- ## 5. Política de Desenvolvimento Rural
- Objetivos Gerais
 - Objetivos Específicos
 - Estratégias
 - Público-Meta
 - Seleção das Áreas-Programa
 - Instrumentos de Ação

B - ATIVIDADE PESQUEIRA (Situação Sócio-Econômica)

1. Pesca Industrial Marítima
2. Pesca Artesanal Marítima
3. Pesca Continental
4. Aquicultura Intensiva
5. Política de Desenvolvimento Pesqueiro

CAPÍTULO 5

O SETOR INDUSTRIAL

A - VISÃO GERAL

1. Desempenho Recentes do Setor
2. Configuração Atual do Setor: Características Básicas
3. Políticas e Programas de Desenvolvimento Industrial:
Evolução Recente

B - POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL

1. Programa de Desenvolvimento do Setor Têxtil e Vestuário
2. Pólo Coureiro-Calçadista
3. Pólo Metal-Mecânico
4. Pequena e Média Empresa Industrial
5. Programa de Aproveitamento de Novas Oportunidades e Promoção Industrial
6. Programa de Interiorização do Desenvolvimento Industrial
7. Indústria de Beneficiamento da Castanha de Cajú
8. Ramo de Óleos Vegetais
9. Programa de Desenvolvimento Mineral
10. Programa de Apoio à Indústria de Construção Civil
11. Ramo de Artesanato
12. Programa de Apoio Infra-Estrutura
13. Aproveitamento de Recursos Energéticos Alternativos
14. Programa de Desenvolvimento de Recursos Humanos

CAPÍTULO 6

COMÉRCIO E SERVIÇOS

A - COMÉRCIO

1. Aspectos Gerais
2. Comércio Interestadual
3. Comércio Exterior
4. Saldo da Balança Comercial do Estado
5. Aspectos Institucionais
6. Política de Comércio do Estado

B - TURISMO

1. Mercado Turístico Cearense
2. Aspectos Organizacionais
3. Política de Turismo do Estado do Ceará

C - SISTEMA BANCÁRIO

1. Rede de Agências
2. Movimento Bancário
3. Sistema Bancário Oficial do Estado
4. Bolsa de Valores
5. Síntese do Sistema
6. Política Bancária Oficial

CAPÍTULO 7

INFRA-ESTRUTURA FÍSICA

A - TRANSPORTES

1. Sistema Ferroviário
2. Sistema Rodoviário
3. Sistema Aeroviário
4. Sistema Portuário
5. Política de Transportes

B - ENERGIA ELÉTRICA

1. Suprimento e Demanda

2. Potencialidades Energéticas do Estado

3. Programação da Energia Elétrica

C - COMUNICAÇÕES

1. Telefonia

2. Correios e Telégrafos

3. Retransmissão do Sinal de Televisão

4. Televisão Educativa

5. Sistemas Privados de Comunicação

6. Emissoras de Radiodifusão e de Televisão

7. Política de Comunicações

CAPÍTULO 8

DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO

A - POLÍTICA NACIONAL DE TECNOLOGIA

B - SISTEMA DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA NO ESTADO DO CEARÁ

C - CAPACITAÇÃO TECNOLÓGICA NO ESTADO DO CEARÁ

D - IDENTIFICAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DOS PRINCIPAIS PROBLEMAS DE
CIÊNCIA E TECNOLOGIA NO ESTADO DO CEARÁ

E - POLÍTICA DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA NO ESTADO DO CEARÁ

1. Objetivos

2. Diretrizes

3. Estratégia

CAPÍTULO 9

JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA

A - JUSTIÇA

1. Atividades Forenses

2. Assistência Jurídica do Estado

3. Conselho Penitenciário do Estado

4. Fundo Penitenciário do Estado

5. Sistema Penal

B - SEGURANÇA PÚBLICA

1. Polícia Civil
2. Polícia Militar
3. Departamento Estadual de Trânsito

C - POLÍTICA DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA

1. Objetivos

CAPÍTULO 10

DESENVOLVIMENTO URBANO E REGIONAL

A - DESENVOLVIMENTO URBANO

1. Ritmo do Desenvolvimento
2. Supremacia das Forças de Repulsão
3. Estrutura Macrocefálica
4. A Rede Urbana em Fortaleza
5. Atuação do Poder Público

B - DESENVOLVIMENTO REGIONAL

1. As Divisões Regionais
2. A Realidade Regional
3. Política de Desenvolvimento Urbano e Regional

A primeira etapa do processo de planejamento, isto é, o Diagnóstico não é apresentado numa publicação separada e anterior ao Plano, e sim fazendo parte do próprio PLANED, que tem como objetivo-síntese a valorização do homem cearense, através da melhoria de suas condições de vida e bem-estar, princípio, meio e fim de todo processo de desenvolvimento.

Os objetivos gerais traduzem uma nítida conotação econômica e social, decompondo-se em:

- crescimento econômico, com as ações de curto prazo compatíveis com uma trajetória auto-sustentada de médio e longo prazo;

- distribuição justa dos frutos do trabalho, com a criação de empregos produtivos e redução dos níveis de pobreza absoluta.

"A autopromoção humana, que se tem em mira, requer, em primeiro lugar, prioridade de caráter social acima de qualquer outra, em todas as ações do Governo. Todos os programas e projetos do Estado ou por ele promovidos ou incentivados terão como base de avaliação o enfoque social. O lado humano dos seus efeitos terá uma ponderação predominante, mesmo nos projetos tidos como tipicamente econômicos. Em segundo lugar, o método participativo é essencial para a valorização humana, pois uma comunidade que tem acesso ao sistema de decisões, que afetam os seus próprios destinos está mais disposta a colaborar com o Governo na realização dos seus grandes objetivos e vencer as dificuldades que terão de enfrentar." (94)

O crescimento e distribuição da renda são eleitos como objetivos gerais dada a constatação de ser impossível planejar qualquer valorização humana com uma renda e poder aquisitivo de tão reduzidas proporções (o Ceará tem uma renda média por habitante inferior a um terço da média nacional e também menor do que a nordestina). Afora isso, a experiência tem demonstrado que a distribuição dos resultados do esforço produtivo tem que ser tarefa prioritária do Governo, pois se as forças de mercado forem deixadas livres, tendem a provocar a concentração da renda e da riqueza entre pessoas e regiões.

De acordo com as prioridades, o Plano tem uma série de

(94) GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ - *Plano Estadual de Desenvolvimento*. PLANED. Fortaleza, Banco do Nordeste do Brasil - BNB, 1983, p.5.

objetivos específicos tais como:

1. com urgência para ser implementado no curto prazo e está fundamentado no combate aos sinais típicos de pobreza absoluta muito comum no Estado; desemprego, doença, ignorância sobre o meio cultural, fome e subalimentação. Por isso, a prioridade inicial e também de maior relevo é: intensificação e aperfeiçoamento dos serviços básicos de saúde, educação, cultura, abastecimento alimentar e nutrição, e habitação, todos voltados para a população de baixa renda. Essa prioridade social admite o desemprego como a maior fonte de pobreza absoluta, razão por que o objetivo de criar empregos permanentes está inseparavelmente associado ao desenvolvimento de atividades produtivas.

2. adaptação da agropecuária às condições do solo e do clima, aumentando sua resistência às secas.

3. continuidade dos programas de desenvolvimento industrial e de mineração.

4. promoção do setor terciário e do artesanato, com destaque para o turismo e ampliação do comércio interno, interestadual e exterior.

5. interiorização do desenvolvimento e integração entre as diversas regiões do Estado.

6. fortalecimento da infra-estrutura econômica e social.

7. integração entre os setores primário, secundário, terciário e os serviços de natureza social.

Os requisitos básicos para que a estratégia se torne exequível são:

1. uma metodologia de trabalho a ser posta em prática se reportando no planejamento comunitário e participativo.

2. adoção do critério social na avaliação dos investimentos públicos e naqueles incentivados pelo governo.

3. uma maior eficiência administrativa na execução de projetos visando à otimização na aplicação de recursos.

4. necessidade de inserção da economia estadual na economia do Nordeste e do País, devendo o Estado desenvolver esquemas de cooperação com o Governo Federal e com os municípios.

5. aperfeiçoamento da administração financeira do Estado, atribuindo-se maior austeridade à despesa e maior eficácia à receita.

6. flexibilidade nos instrumentos de planejamento, com o objetivo de evitar compromissos com metas rígidas de longos prazos.

Devido a conjuntura nacional (recessão, inflação elevada, e déficit constantes no balanço de pagamentos com o consequente aumento da dívida externa) e internacional, adotou-se cautela nos métodos e processos de planejamento, dada a incerteza inevitável em qualquer horizonte superior a um ano. Assim, o PLANED decompõe-se em três tipos de documentos em níveis crescentes de detalhamento:

- a) Plano Global, em que os fundamentos, os objetivos, as estratégias e os programas são tratados de maneira relativamente geral;
- b) Programa Setorial, para cada setor de atividade, em nível de maior detalhe e com compromissos de metas fixadas com vigor somente no prazo de um ano. Para esses programas setoriais, de circulação restrita por serem documentos internos de trabalho do Governo, há uma previsão de revisão no fim de cada ano para se adaptarem às vicissitudes conjunturais, tornando-se, assim coerentes com a realidade;

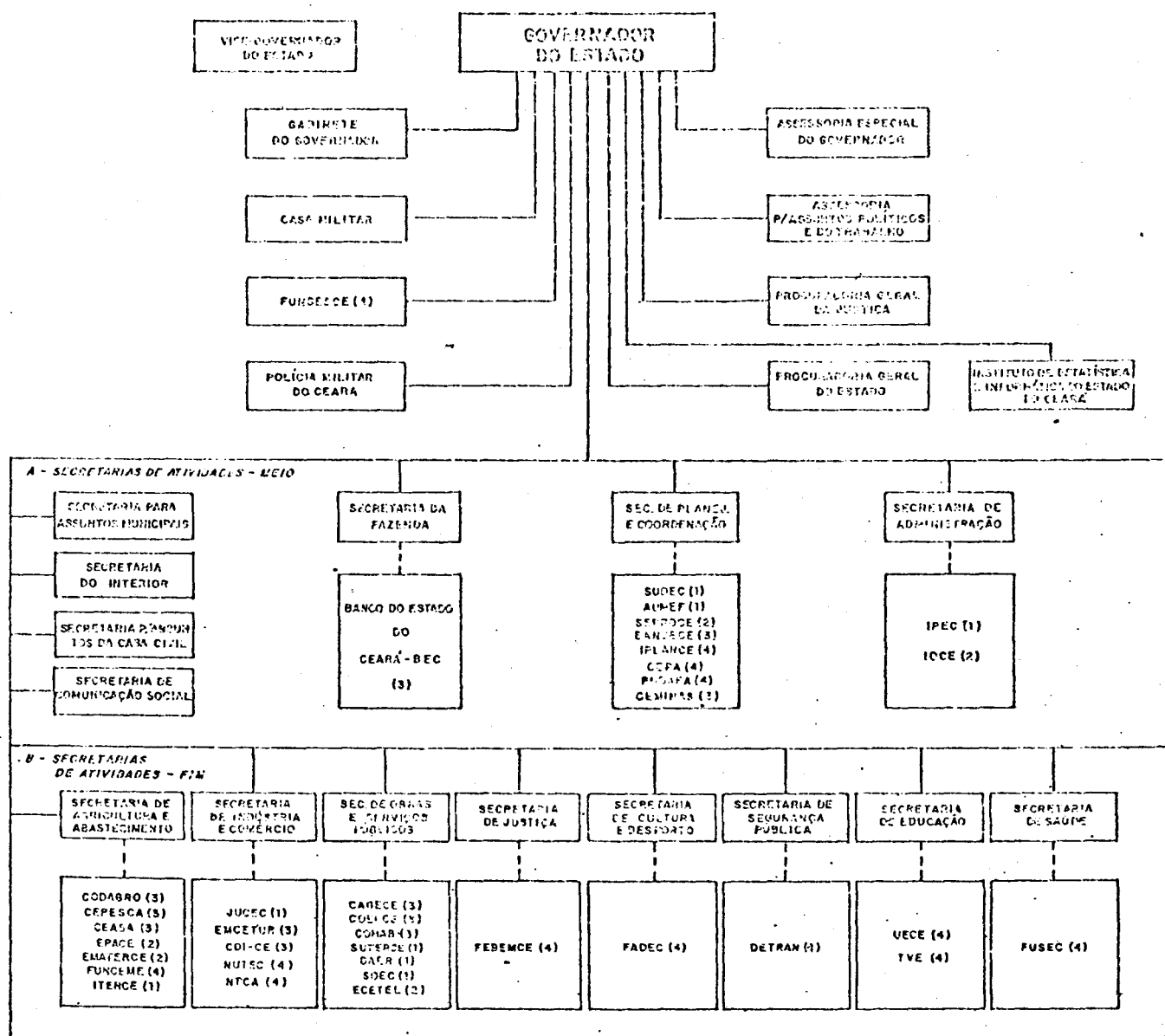
c) Projetos Operativos - compõem cada programa setorial, permanentemente revistos e atualizados, e com o objetivo de se constituírem no Balcão de Projetos do Governo Estadual estando sempre prontos para negociação de recursos de fontes estaduais e extra-estaduais.

Assim, indutivamente os projetos formam cada programa setorial e o conjunto de programas setoriais forma o Plano Global. O PLANED adotou esse método por considerá-lo o mais flexível, realista e eficaz de planejamento.

Tendo em vista ser a data-limite da pesquisa janeiro de 1986, não se faz uma análise da aplicação do Plano, mesmo porque a falta de um distanciamento histórico, não aconselha essa avaliação.

Em março de 1985, o arranjo institucional do Estado apresentava-se da forma que pode ser vista na Figura XIII.

FIGURA XIII
ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ



CONVENÇÕES:
1 - AUTARQUIA
2 - EMPRESA PÚBLICA
3 - SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA
4 - FUNDAÇÃO

4. CONCLUSÕES

"A idéia de atribuir relevância a di mensão pública no planejamento está se tornando tão entronizada nos últi mos anos que, para muitos escritores e planejadores, uma genuflexão no seu sentido está se tornando quase obrigatória".

W. Harvey Cox

Cities: The Public Dimension

Middlesex, Penguin Books, 1977.

O planejamento é uma atividade que remonta à madrugada do aparecimento do homem e planejar é coisa provavelmente conhecida desde que nos descobrimos com capacidade de pensar. Desenhos indicando como seriam feitas determinadas construções, quando as tarefas eram complexas ou exigiam a participação de muita gente, não são achados muitos raros para quem estuda história ou arqueologia.

Como escreveu o historiador inglês Arnold Toynbee, uma das características do ser humano é fazer planos, sendo essa atividade uma atividade inerente ao homem e também as sociedades; é decorrência da identificação dos indivíduos com suas aspirações e das sociedades com seus objetivos.

Não há ação, destinada a alcançar certo objetivo, que não envolva planejamento. Toda ação humana passa, basicamente, por três (3) fases:

- a) identificação dos objetivos;
- b) seleção dos instrumentos a serem utilizados para a realização dos objetivos; e
- c) utilização dos instrumentos.

Há, por outro lado, uma explicação psicológica, quase mística, qual seja: o homem, desde os seus primórdios, quando procura antever seu futuro (que se lhe apresenta desconhecido e misteriosos), torna-se possuído de verdadeiro fascínio e deslumbramento.

Podemos observar, na análise das experiências brasileira e cearense, a riqueza do planejamento, desde Pedro Álvares Cabral, que se planeja. Por outro lado, constatamos o grande fosso existente entre a retórica dos documentos e a realidade concreta. Os objetivos dos planos são, via, de regra, apologéticos e triunfalistas. No caso brasileiro, por exemplo, vamos encontrar:

"- obter em cinco anos um progresso de cinco décadas" (Programa de Metas - 1959);

"- construir um Brasil plenamente desenvolvido até o ano 2000" (Metas e Bases para a Ação do Governo, setembro de 1978);

"- colocar o Brasil, no espaço de uma geração, na categoria de nação desenvolvida; duplicar, até 1980, a renda *per capita* do País, em comparação com 1969" (I Plano Nacional de Desenvolvimento - I PND - 1971);

"- crescimento acelerado de 10% a.a., com taxas de aumento de emprego de 3,5%: ... melhoria da distribuição da renda, pessoal e regional" (II Plano Nacional de Desenvolvimento - II PND - 1975);

" toda política econômica do meu Governo estará subordinada a esse dever social (criar empregos). Enquanto houver neste País um só homem sem trabalho, sem pão, sem teto e sem letras, toda prosperidade será falsa; ... a miséria, a marginalidade e as disparidades no nível de renda entre brasileiros e as regiões constituem grave ameaça à estabilidade da sociedade e, em especial, da democracia recém conquistada" (Diretrizes Gerais de Política Econômica - nota para o I PND da Nova República - 1985).

No caso da experiência cearense:

" é importante deixar aqui registrado que o objetivo principal do PLAMEG é o homem, e que, portanto, as metas de desenvolvimento econômico devem ser sempre encaradas como instrumento indispensável ao alcance desse objeto básico." (Plano de Metas Governamentais - PLAMEG - 1963);

" valorizar o homem implicando na sua integração econô

mica e social em todos os níveis, bem como na contínua e acentua da melhoria da qualidade de vida da população..." (I Plano Quin qüenal de Desenvolvimento do Estado do Ceará. I PLANDECE/1975);

" ... melhorar a qualidade de vida do povo cearense com um programa mínimo de convergência de interesse de todas as camadas, prevalecendo como requisitos básicos, a luta pelo desenvolvimento econômico e pelo bem-estar social da comunidade e o de cidido apoio às classes de baixo nível de renda." (II Plano de Metas Governamentais. II PLAMEG - 1979);

" ... distribuição justa dos frutos do trabalho, com a criação de empregos produtivos e redução dos níveis de pobreza ab soluta... a autopromoção humana, que se tem em mira, requer, em primeiro lugar, prioridade de caráter social acima de qualquer ou tra, em todas as ações do Governo. Todos os programas e projetos do Estado ou por ele promovidos ou incentivados terão como base de avaliação o enfoque social. O lado humano dos seus efeitos te rá uma ponderação predominante, mesmo nos projetos tidos como ti picamente econômicos. Em segundo lugar, o método participativo é essencial para a valorização humana, pois uma comunidade que tem acesso ao sistema de decisões que afetam seus próprios destinos, está mais disposta a colaborar com o Governo na realização dos seus grandes objetivos e vencer as dificuldades que terão de en frentar" (Plano Estadual de Desenvolvimento - PLANED - 1983).

Esse nível de discurso encontrado nos documentos, infe lizmente se choca com o realizado efetivamente o que se pôde cons tatar se observarmos alguns indicadores a seguir e que retratam a realidade existente:

Dados recolhidos do trabalho " Brasil: evolução da morta lida de infantil no período de 1977 a 84", elaborado em conjunto pelo Ministério da Saúde e pela Unicef (organismo da ONU que cui

da da infância) mostram que a taxa de mortalidade infantil no Brasil tem aumentado. Em 1984, de cada mil crianças nascidas vivas no país, 73 morriam antes de completar um ano de vida, coeficiente este maior do que o da década de 40.

Mesmo admitindo que haja imediatamente um desenvolvimento social e econômico mais justo daqui para frente, os resultados desse esforço demandarão de cinco a dez anos para serem sentidos.

Constrastando ser o Brasil a oitava economia mundial (em termos de PIB - Produto Interno Bruto), a taxa de 73,7 morte por mil nascimentos só é encontrada em nações como Papua, Nova Guiné, Botsuana ou Nicarágua (que vive prejudicada por uma guerra) , sendo isso consequência da pobreza em que vivem cerca de 36% da população brasileira.

No Nordeste, a fome e a subnutrição geram uma sub-raça, de nanicos, cuja expectativa de vida não ultrapassa aos 42 anos, em média e a mortalidade infantil sobe para 198 em cada mil nascimento, sendo 96 dessas mortes por fome.

Durante a grande seca de 1979 a 1983, 10 milhões de pessoas foram sacrificadas pela fome, a sede, o abandono, sendo que 3 milhões e 600 mil nordestinos fugiram para outras regiões e mais 3 milhões morreram (dados da Igreja Católica).

Outros indicadores do Nordeste nos mostram que, embora abrigue 1/3 da população nacional, sua renda *per capita* corresponde a apenas 42% da média brasileira, que já é muito baixa e que, dos 20 milhões de analfabetos da Nação, metade vive na região.

Outro dado impressionante: dos 48 milhões de brasileiros que formam a População Economicamente Ativa (PEA) do País, 31 milhões ganham menos do que o salário

mínimo e destes, 66% se concentram no Nordeste (dados do documento Projeção Silenciosa, elaborada pelo Estado-Maior das Forças Armadas).

O somatório desses dados fornece, como resultado, ser o Nordeste a maior e mais populosa região subdesenvolvida do mundo ocidental.

Se no Brasil e Nordeste a situação é dramática, no Ceará ela se afigura quase que como um "campo de concentração". Denúncia impressionante foi feita pelo Cel. Ronald Nogueira da 10ª Região Militar em Fortaleza, quando afirmou que 48% dos alistados foram, no começo da década de 80, desqualificados pela baixa estatura, peso abaixo da média e arcada dentária irregular. E que esse quadro, será pior em 1997, quando serão chamados para o serviço militar os que nasceram no auge da seca.

No setor Saúde (segundo dados do Plano Estadual de Desenvolvimento - PLANED) em 1980, o índice de mortalidade infantil era 108,12 por 1.000. Durante a seca de 1979 a 1983, esse índice se elevou para 250 óbitos/1.000 nascidos vivos, o que é um fato absurdo e inaceitável ainda mais se considerarmos o baixo nível de expectativa de vida, calculado em 42 anos na região metropolitana de Fortaleza (no interior é mais baixo ainda).

Da mesma forma (segundo ainda o PLANED) a educação é bastante precária. Até a data-limite do trabalho (janeiro 1986), dos aproximadamente 5,3 milhões, 2 milhões e 200 mil não sabiam ler nem escrever e em 1980, de 1 milhão e 263 mil crianças entre 1 e 6 anos, apenas 56 mil foram atendidas pelo pré-escolar. Em relação ao 1º Grau, o Ceará apresenta um déficit de 32% no atendimento e dentre a população infanto-juvenil, 55% não sabia ler nem escrever, embora muitas destas estivessem matriculadas em escolas de 1º Grau. Esse percentual é maior do que os 42,2% de analfabetos

da população total do Brasil. Se verificarmos somente o segmento da população de adolescentes para o Brasil, tem-se que o montante de não alfabetizados é de 15%, o que evidencia a gravidade do quadro cearense.

Dados censitários de 1980 indicam que 88% da população rural do Estado não dispõem de rede de distribuição de água (contra 49% do Brasil e 80% do Nordeste) e que 91% das unidades habitacionais carecem de qualquer tipo de esgotamento sanitário, por mais simples que seja.

Quanto aos indicadores econômicos a posição do Ceará é também desfavorável.

Com uma população de mais de 5,3 milhões de habitantes, o Estado participa com 14,4% do efetivo demográfico do Nordeste e 6,5% da população total do País.

O produto interno bruto (PIB) do Ceará representa apenas 11,1% do PIB regional e 1,2% do nacional.

No tocante ao grau de concentração de renda do Estado , vale citar que 28,7% da População Economicamente Ativa-PEA, percebiam até 1/2 salário mínimo em 1980; 30,3% percebiam, no mesmo ano, entre 1/2 e 1 salário mínimo. E apenas 0,8% da população percebiam mais de 10 salários mínimos determinando um alto grau de concentração de renda, uma vez que 40% da população detêm 9,3% da renda e 2,0% da população mais rica acumula 25%.

A renda média mensal da metade mais pobre da população era inferior ao salário mínimo, o que significa, portanto, metade da população do Ceará em miséria absoluta e sua renda *per capita* equivalia a 1/4 do que ganha cada cidadão do segmento mais pobre dos Estados Unidos da América do Norte.

A situação financeira do Estado é no mínimo vexatória . É o maior devedor do País em termos relativos e o maior devedor

do Nordeste, em termos absolutos. Em junho de 1985, o total da dívida do Ceará atingia Cr\$ 3,8 trilhões sendo 2,4 trilhões de dívida externa e Cr\$ 1,4 trilhões da interna e o déficit de Caixa chegava a Cr\$ 687 bilhões, dos quais 615 bilhões de encargos financeiros e Cr\$ 72 bilhões de outros custeios.

A retórica inócua constatada no planejamento governamental brasileiro e cearense acontece, em nossa opinião, pelas seguintes e principais razões assinaladas a seguir.

Sendo o Estado o sujeito do Planejamento, tem-se que numa sociedade dividida em classes como a nossa, este expressa principalmente interesses da classe dominante. O planejamento constituiu-se em um ato de parcialidade dessa classe em relação às demais e esse grau de parcialidade varia em função do próprio caráter do Estado. Quanto mais democrático for o Estado, embora haja o domínio ou preponderância de determinada classe social, mais sensível ele será às oposições das demais classes.

Na análise das experiências brasileira e cearense podemos observar o planejamento fortalecendo e viabilizando os interesses das classes dominantes transformando com esse viés, errôneo em nossa opinião, sem duplo caráter: o de instrumento de classe e o de mediador de conflitos.

A exacerbação da técnica e a tese da neutralidade do planejamento foram utilizados visando esse objetivo. Por detrás de tais argumentos pode-se constatar uma tática para obtenção do poder. Sabemos que sempre foi uma ameaça para os outros, alguém que parece conhecer coisas estranhas, "as línguas estranhas" como diz a Bíblia. Em qualquer ritual primitivo, o pajé é aquele que reza e cura ou exorciza em uma língua que a comunidade não conhece. E tanto mais milagroso será ele quanto mais hermética for sua línguagem. Desde sempre, hermetismo é sinônimo de poder.

O planejamento, assim, passa a conter, em si mesmo, um ingrediente repressor cuja passagem para o autoritarismo é bastante curta.

No caso do Brasil isso aconteceu após o golpe militar de 1964, quando houve uma aliança entre tecnocratas e militares.

Com o argumento da modernização econômica, essas classes tiveram acesso aos mecanismos e instrumentos do Estado e os utilizaram com a finalidade de usar a riqueza nacional, como sustento de seu processo de extração da mais valia de outras classes, favorecendo a ação de grupos privados dentro da ótica de favorecimento da reprodução do capital em condições ótimas. O planejamento, como mecanismo de arbítrio no conflito de classes, tornou-se inerentemente autoritário.

Em nossa análise podemos observar que, mesmo nos períodos de regime político razoavelmente aberto, como foi o caso do governo Juscelino Kubitschek, o planejamento foi realizado basicamente por decretos, à revelia do Congresso Nacional, como ocorreu com a quase totalidade do Programa de Metas.

As mudanças aconteceram, mas mesmo nas ações que refletem interesses distintos das classes dominantes - e até antagônicas a eles -, os resultados dessas ações foram frequentemente distorcidas pela estrutura de classes, traduzindo o descompasso por nós assinalado entre intenções e resultados. O planejamento tornou-se assim uma atividade inútil no sentido de sua não concretização, de seu objetivo primordial não ser alcançado, lembrando o trabalho do mito de Sísifo. ⁽⁹⁵⁾

(95) Por ter enganado a morte, os deuses condenaram Sísifo a empurrar, sem descanso um rochedo até ao cume de uma montanha, de onde a pedra caía de novo, em consequência de seu peso. Achavam que não há castigo pior do que o trabalho inútil e sem esperança. A pena rebete-se em vida para todos que laboram em tarefas que não tem sentido.

A não realização concreta do planejamento governamental brasileiro e cearense deveu-se também a sua mistificação e seu fetichismo, ou seja, os planos são apresentados apenas para dar uma satisfação, para enganar a população, faltando uma vontade sincera em sua implementação, e são apresentados em volumes incorporando modelos de insumo produto, tabelas de crescimento, projeções de consumo e renda, e cálculos de inversões ficticiamente programadas, exercendo um fascínio de tal modo irresistível que magnetiza os teóricos e os força a discutí-los, mesmo não passando de um simples exercício inconsequente.

No caso da experiência cearense observamos também, o planejamento ser utilizado como "trampolim" para a política, (*) tra

(*) O secretário de planejamento (ainda não havia a Secretaria de Planejamento e sim uma Secretaria Sem Pasta) do I PLAMEG (1963-1967) Sr. Aécio de Borba Vasconcelos é deputado federal pelo PDS e candidato à reeleição nas eleições de novembro de 1986. (seu primeiro mandato foi o de deputado federal em 1982). Seu substituto, em dezembro de 1964, Sr. José Lins Albuquerque é senador pelo PDS.

O Secretário do PLAIG (1967-1971) Sr. Marcelo Caracas Linhares é deputado federal pelo PDS.

O Secretário do PLAGEC (1971-1975) Sr. Luiz Sergio Gadelha Vieira foi a exceção para confirmar a regra, não entrou na política.

O secretário do I PLANDECE (1975-1979) Sr. Paulo de Tarso Lustosa da Costa é deputado pelo PFL e candidato a uma das vagas de senador nas eleições de novembro de 1986.

O secretário do II PLAMEG (1979-1983) Sr. Luiz de Gonzaga Fonseca Mota é o Governador do Estado.

O secretário do PLANED (1983-1987) Sr. Osmundo Evangelista Rebouças é candidato a deputado federal pelo PMDB nas eleições de 15 de novembro de 1986.

Obs.: Estão enumerados apenas os que iniciaram o período administrativo.

zendo como resultado, fazer a Administração Pública flutuar ao sa bor dos relacionamentos pessoais, políticos ou eleitoreiros. De uma maneira geral (o sistema de planejamento estadual é uma parte do *aparatus* governamental) podemos constatar no Ceará, a existência de um corpo de 130 mil funcionários, sendo que só na campanha elei toral de 1982 foram admitidos mais de 30 mil.

Não existe a consciência de que o emprego pertence à so ciedade, e a maioria desses servidores foi admitida pelo critério da afetividade, pelo jogo de clientelismo político, desprezando-se o concurso público que é o meio mais justo, equitativo, legítimo, correto, imparcial e democrático. Grande parte dessa massa de ser vidores, é ociosa, devido a sua não necessidade, o que provoca si tuações pitorescas como se dizer que "no Ceará o Estado finge que paga, e o funcionário finge que trabalha".

Na relação constatada entre o planejamento e a política, podemos observar ainda alguns aspectos interessantes. Os secretá rios que entram na política sempre o fazem em partidos que estão na situação, o que demonstra a formação de um quadro de técnicos (muitos deles com mestrado e doutorado no Brasil e no exterior) ligado aos chefes políticos tradicionais.

Dessa maneira a política tradicional transforma-se, urba niza-se, acompanhando a mudança da economia estadual que, de predo minantemente agrícola antes da década de 1960, passa a mostrar uma configuração urbana ⁽⁹⁶⁾ com o setor industrial constituindo-se no

(96) Em 1950 o setor agrícola respondia por 43,8% da renda e absorvia 74,3% da População Economicamente Ativa-PEA (segmento da população de 10 anos e mais que trabalha ou se encontra apro cura de trabalho).

Em 1980, passa a responder somente por 17% da renda gerada e a ocupar apenas 44,38% da PEA.

mais importante para o crescimento econômico. O espírito dos antigos e novos coronéis (no sentido de fenômeno político) entrana-se no quadro de técnicos que lhes são fieis politicamente, e que para crescerem dependem do poder econômico e político desses coronéis. Os políticos tradicionais adquirem novo *make-up* estando presentes na estrutura governamental quando, por exemplo, um técnico consegue chegar a deputado federal, senador ou mesmo governadora.

Outro fator limitativo da experiência cearense no período analisado foi o regime centralizador implantado no Brasil a partir de 1964. A hipertrofia irritante e abusiva da compreensão unitarista, eliminou o caráter federativo da união republicana fãzendo pois uma Federação de Estados apenas no papel.

Se não vivemos, juridicamente falando, numa República unitária, nossas unidades administrativas gozam de autonomia, mais fictícia do que real. Porque autônomas não podem ser consideradas se não contam com recursos próprios para se manterem. Estima-se que o Ceará perdeu em decorrência da mudança no sistema tributário de 1968, cerca de Cr\$ 2 trilhões, o que representa mais ou menos o que o Estado deve no início de 1986. A má distribuição da renda pública é constatada pela divisão da arrecadação em que a União fica com 72% do total dos impostos, os Estados 26% e os municípios com 2% aproximadamente.

Aqui também podemos observar que entra o jogo do poder , ou seja, o sistema tributário conduz necessariamente, a centralização das decisões; os Estados passam o pires à União, e os Municípios aos Estados. É uma cadeia de dependência onde a União enfraquece os Estados para ter nos governadores meros pedintes da bolsa federal, e os Estados enfraqueceram os Municípios para o fortalecimento das oligarquias locais chefiadas pelos prefeitos e pe...

los coronéis.

As condições assinaladas anteriormente geraram disfunções (o Estado não dispõe de recursos para resolver os problemas de interesse estadual) no processo de planejamento que pressupõe um diagnóstico da economia do Estado, o estabelecimento de objetivos e sua quantificação em metas, a seleção dos instrumentos que vão ser usados para atingi-los, a montagem de um sistema de controle e avaliação da implantação dos planos. Trocou-se o planejamento clássico pela experiência do que se convencionou chamar "planejamento para a negociação"⁽⁹⁷⁾. Não se tendo o controle dos instrumentos de política econômica, não é possível estabelecer objetivos e metas independentemente, porque o princípio básico do planejamento é que se podem estabelecer tantos objetivos quantos são os instrumentos disponíveis. Tomando-se por exemplo, três objetivos de planejamento estadual - aumentar a renda *per capita*, aumentar o nível de emprego, diminuir a disparidade regional de desenvolvimento -, é preciso ter para viabilização, controle de pelo menos três instrumentos de política econômica. Sem o domínio desses instrumentos, não se podem fixar objetivos.

O sistema de planejamento estadual que perseguir os passos de uma experiência clássica cairá no vazio ou ficará na retórica, porque quando procuram os meios para chegar a determinado objetivo, sente que eles não estão disponíveis. Dessa maneira, o

(97) HADDAD, Paulo Roberto. Aspectos da Factibilidade do Planejamento Estadual no Brasil. In: *Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil*. Antônio Octávio Cintra e Paulo Roberto Haddad (organizadores). Zahar Editores 1978, p. 143 e 144.

Ceará nos últimos anos promoveu o planejamento "para a negociação", procurando saber quais eram os recursos existentes na área federal, quais as linhas de financiamento, os programas prioritários, os fundos e as condições de acesso a eles. Passou a adotar o planejamento adaptativo, através do qual se elaborou programas e projetos para renegociar e captar recursos junto aos organismos federais e internacionais.

É notória a figura dos governadores cearenses de "pires à mão" em constantes viagens a Brasília em busca de recursos. Como resultado desse tipo de planejamento, o Estado ficou sob forte dependência do planejamento nacional e executando projetos cujas prioridades são definidas numa escala federal.

O exacerbamento de tal situação se dá a partir da década de setenta, quando o Ceará passa a ser contaminado pela onda de centralismo emanada do poder federal, representado pelo sistema técnico-militar e que determinou uma perda de poder de decisão estadual, no que se refere a seus problemas específicos.

As relações e articulações entre o poder central e o estadual passaram a ser processadas predominantemente através de canais administrativos, mais do que através de canais políticos.

O encaminhamento das pressões e demandas da periferia para o centro do sistema político, tradicionalmente exercido pelos canais políticos, foram enfraquecidos e substituídos por caminhos mais administrativos e burocráticos. Assim, a política partidária perdeu espaço para a política burocrática, enquanto o Congresso Nacional e as Assembleias Legislativas perderam espaço para os anéis burocráticos. A articulação intergovernamental assumiu um caráter administrativo para buscar objetivos que nunca deixaram de ser políticos, embora revestidos pela cortina de fumaça da neutralidade técnica.

Segundo Antonio Carlos de Medeiros "isso levou a ocorrência de um fenômeno significativo: a *lógica da base* foi substituída pela *lógica da cúpula*, isto é, os principais critérios norteadores das relações centro-periferia perderam a roupagem intrinsecamente política para assumir um conteúdo gerencialista, onde a eficiência econômica, o *ethos* modernizante e a panacéia racionalista predominavam. Como corolário, o Sistema Nacional de Planejamento assumiu as rédeas da dinâmica das relações intergovernamentais" (98).

Esse processo de articulação intergovernamental trazendo em sua esteira preocupações excessivas com o planejamento como panacéia, levou o Estado do Ceará (assim como os outros) a especializar-se na produção de projetos com o intuito de negociar com o Poder Central.

As tentativas brasileira e cearense de planejamento frustram-se , em parte, também, pela ausência de continuidade nas políticas econômicas de longo prazo.

Com exceção do Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico em 1967, as atividades do processo de planejamento de longo prazo no Brasil e no Ceará, encontram-se enfraquecidas, envoltas principalmente por duas falácias: em período de recessão, o planejamento fica determinado pela conjuntura e a existência de uma prioridade cronológica, para o enquadramento das questões de curto prazo antes de se lançarem políticas, programas e projetos que visem a atingir objetivos de médio e longo prazo.

Resgatando as experiências de médio e longo prazo, o planejamento teria condições de afinar seus instrumentos de detecção das tendências que atuam, moldando o presente e, também, trabalhar

(98) MEDEIROS, *op. cit.*, p. 85.

mais sistematicamente com cenários que dêem aos executores das políticas em andamento as referências estáveis que socorram, contra a instabilidade da conjuntura, aqueles que, por dever, articulam a ação do Estado, que se deseja racional, no curto, médio e longo prazo. Contaria também com elementos para oferecer à população uma taxa de troca entre custos de curto prazo e benefícios de médio e longo prazo.

O exercício do planejamento econômico de longo prazo é uma exigência das sociedades organizadas, seja as consideradas de sistema político aberto ou fechado; na Rússia, esse planejamento vem sendo executado desde 1930. No caso da experiência cubana, podemos observar o seu planejamento dividido em três estágios/ horizontes:

- a) o de curto prazo (1 ano), o que se deve fazer;
- b) o de médio prazo (5 anos), o que se pode fazer e
- c) o de longo prazo (15 anos), o que é preciso fazer.

Um plano nacional ou estadual para qualquer período da do é apenas parte da solução de um problema intertemporal e a necessidade do planejamento de longo prazo torna-se imperiosa, principalmente em áreas menos desenvolvidas, pois geralmente pretendem mudar a estrutura de suas economias de maneira bem mais drástica (o que não acontece nos planos de curto e médio prazos).

A ausência do planejamento de longo prazo provoca ainda a descontinuidade administrativa provocada também pela elevada dose de personalismo que domina a Administração Pública brasileira e cearense.

É muito raro o caso de uma administração aceitar e continuar um plano de seu antecessor. Outro fator concorrente para a descontinuidade administrativa é que, em geral, os planos são vigorosos apenas no primeiro/segundo ano de execução. O envolvi

mento político, nos anos próximos às eleições, provoca a anulação do esforço inicial da ação planejada,⁽⁹⁹⁾ assim como o personalismo que domina as administrações, sendo muito comum um administrador não continuar o plano do seu antecessor.

A não factibilidade do planejamento entre nós, advém também do fato de ser do tipo indicativo, ou seja, se limita a apontar os rumos que as diferentes unidades produtoras devem seguir para atingir os objetivos propostos (diferentemente do normativo , que estabelece diretrizes ou normas obrigatórias).

Assim, o planejamento econômico governamental não possui o controle de todas as variáveis que atuam no processo de busca para se atingir as metas programadas nos planos.

No caso do Ceará, é no mínimo estranho, que nas Universidades em funcionamento, não exista em suas grades curriculares a disciplina de Planejamento Governamental, nos cursos de graduação e pós-graduação. Assim esse conjunto de fatores particularmente desfavoráveis citados anteriormente traz como consequência uma crise⁽¹⁰⁰⁾ no planejamento governamental brasileiro e cearense. Se ele foi impotente para superar ou mesmo amainar os problemas, a culpa não lhe cabe enquanto princípio, que continua elegante, intelectualmente bem articulado e uma arma poderosa de qualquer política pública que se queira implementar.

As experiências de planejamento governamental aqui analisadas, no trabalho, terão utilidade para o futuro e podemos dizer como Fernando Pessoa em seu poema Mensagem - "Valeu a pena? Tudo vale a pena/Se a alma não é pequena".

(99) No serviço público, em tom de brincadeira, é comum dizer-se :

"em final de governo, todo mundo manda e ninguém obedece".

(100) A crise consiste basicamente em que o velho está morrendo e o novo ainda não conseguiu nascer (A. Gramsci).

A N E X O S

Salas imensas, servidores, assessores, papaladas, microfones, espelhos, discussões, gráficos, computadores, esboços, projetos e, depois de um parto gigantesco, sai afinal, mais um planejamento, igualmente inútil como todos. A isso eu continuo preferindo a astrologia, a quiromancia, o tarô, por aí ...

Millôr Fernandes

Revista Isto É, ano 9/nº 457
de 25/09/85

ANEXO 1

Segundo Orçamento brasileiro. Algumas despesas
indicadas por Ministérios

. Ministério da Marinha

Custeio de toda a esquadra do Império,
consertos e construções novas. 2.561:000\$000

E mais o que preciso fôr para as co-
missões de Inspeção dos Arsenaes (?)

.....

. Ministério dos Negócios Estrangeiros

que poderá o respectivo Ministério
aplicar do modo que entender mais
útil e vantajoso à nação 140:000\$000

E mais o que preciso fôr para ocorrer
à despesa do câmbio. (?)

Fonte: Coleção de Leis do Império do Brasil em 1828. Rio de
Janeiro, Tipografia Nacional, 1878, pp. 92-5. Extraí-
do de Jorge Gustavo da Costa, op. cit., p. 16.

ANEXO 2

Artigos 1º, 5º e 7º da lei orçamentária de 8 de outubro de 1828.

1º - Importância das rendas das províncias, segundo o orçamento respectivo, e elevadas a maior soma por cálculo seguro, 7.596:232\$000.

.....

5º - As sobras das províncias, se alguma as tiver, depois de satisfeitas suas despesas provinciais.

.....

7º - Para suprir o déficit, que deve haver no ano de 1829, fica autorizado o governo a contrair um empréstimo da quantia para isso necessária, da maneira que mais conveniente fôr aos interesses nacionais, hipotecados para sua amortização e juros os rendimentos da Alfândega.

Fonte: Coleção de Leis do Império do Brasil em 1828. Rio de Janeiro, Tipografia Nacional, 1878, pp. 92-5. Extraído de Jorge Gustavo da Costa, *op. cit.*, pp. 16-7.

ANEXO 3

Carta imperial de 24 de maio de 1824 dispondo sobre irrigação e colonização.

PEDRO MACHADO DE MIRANDA MALHEIRO, Desembargador do Paço, do Meu Conselho e Chanceller-Mór do Império.

Amigo

Eu o Imperador Constitucional, e Defensor Perpetuo do Brazil, vos Envio muito saudar... Hei por bem Nomear-vos Inspector da colonisação estrangeira nesta Província, ficando a vosso cargo propôr todas as medidas, e providências que julgadas acertadas áquelle importante fim; receber os colonos que vierem chegando; cuidar no seu arrançamento, e administral-os até terem o ulterior destino que Eu Houver por bem dar-lhes; e dirigir a administração dos colonos, que já se acham na Província... Podereis corresponder para tudo isto com as diferentes autoridades civis e militares, e submetereis à Minha Imperial Approvação, pela Secretaria de Estado dos Negocios Estrangeiros, assim as participações do que fôr ocorrendo, como as medidas que vos parecerem convenientes, afim de que Eu seja regularmente inteirado do progresso, ou atrasamento da colonisação desta Provincia, e seus resultados, e possa dar, com conhecimento de causa, as providências, que forem compatíveis com as circunstancias...".

Fonte: Coleção das Leis do Império do Brasil de 1824. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1886, pp. 35-6. Extraído de Jorge Gustavo da Costa, op. cit., pp. 17-8.

ANEXO 4

Esforços de previsões de longo prazo no Brasil de 1824 a 1882.

.....

. 1824 - inaugurou-se o primeiro trecho da Estrada de Ferro Mauá;

. 1858 - foi inaugurado o primeiro trecho da Estrada de Ferro Dom Pedro II (atual Central do Brasil) no Rio de Janeiro e a de Recife ao São Francisco;

. 1860 - começou a funcionar a que saindo da bahia demandava o São Francisco;

. 1864 - inaugurado o primeiro trecho da Santos-Jundiaí;

. 1869 - foi apresentado ao Parlamento, e rejeitado, o Plano Morais sob o título Navegação Interior do Brasil, que era de natureza descritiva e específico das vias navegáveis;

. 1874 - surgiu o Esboço de Plano de Viação Geral para o Império do Brasil ou Plano Queiroz que procurava articular os sistemas de viação fluvial e ferroviário, visando às comunicações do litoral com o interior e das capitais entre si, com a construção de cinco troncos ferroviários básicos. O plano foi encaminhado ao Parlamento pelo Instituto Politécnico Brasileiro e também foi rejeitado; André Rebouças apresentou o Plano Rebouças, que consistia em representar o Brasil com a forma de um triângulo, com base na Região Amazônica. Paralelos a essa base seriam construídos dez troncos ferroviários. Previa ainda seis vias convergentes cobrindo as principais bacias hidrográficas brasileiras. O Plano, apesar de ter tido grande influência no Império, não foi executado por ter sido considerado irreal e idealista;

. 1881 - o engenheiro Honório Bicalho, chefe da Diretoria de Obras Públicas, formulou o Plano Bicalho com o objetivo de estabelecer uma rede geral de comunicações. Consistia em uma combinação de vias férreas e flu-

viais visando a utilizar a navegabilidade natural ou aperfeiçoada de alguns rios e seus afluentes, ligados por meio de estradas de ferro. Demonstrava uma excessiva preocupação com a comunicação interior, sem conexão com importantes pontos litorâneos;

- . 1882 - o Clube de Engenharia patrocinou o I Congresso Ferroviário no Rio de Janeiro, em que foi apresentado o Plano Geral de Viação por uma comissão liderada por A. de Oliveira Bulhões. O Plano Bulhões seguia as linhas gerais do seu antecessor, com suas virtudes e defeitos, inovando apenas ao dar maior destaque às ferrovias e eleger o Rio São Francisco como elemento de ligação dos quatro troncos propostos.

Fonte: Pesquisa direta.

ANEXO 5

Execução Orçamentária do Plano Especial 1939-1943

DESTINAÇÃO	ORÇAMENTO DA DESPESA	DESPESAS EXECUTADAS	ÍNDICE DE EXECUÇÃO %
Conselho Nacional do Petróleo	75.000:000\$	74.998:493\$0	99,9
Ministério da Guerra	250.000:000\$	249.700:000\$0	99,8
Ministério da Marinha	170.000:000\$	168.917:653\$5	99,3
Ministério da Viação e Obras	605.000:000\$	602.846:146\$3	99,6
Ministério da Agricultura	125.000:000\$	125.417:433\$7	100,3
Ministério da Educação e Saúde	115.000:000\$	94.139:323\$0	81,8
Siderurgia Nacional	265.000:000\$	176.939:708\$1	66,7
Ministério da Fazenda	1.281.000:000\$	1.229.432:019\$3	95,9
Ministério da Justiça e Interior	59.000:000\$	59.928:999\$7	101,5
Ministério da Aeronáutica (a partir de 1942)	55.000:000\$	55.000:000\$0	100,0
TOTAL	3.000.000:000\$	2.837.319:776\$6	94,6

Fonte: COSTA, op. cit., p. 66.

ANEXO 6

PLANO SALTE

Quadro demonstrativo da execução dos Projetos

(Número total de projetos: 20) Setor Saúde.

Nº DE PROJETOS	D E S I G N A Ç Ã O	ÍNDICE DE EXECUÇÃO
9	Projetos que assumiram a forma de campanhas	
	Tracoma	90%
	Câncer	88%
	Peste	49%
	Lepra	38%
	Malária	29%
	Febre Amarela	24%
	Verminoses	19%
	Doenças venéreas e boubá	18%
	Tuberculose	13%
5	Projetos que assumiram a forma da assistência espe- cializada	
	Alimentar	64%
	Psiquiátrica	26%
	à Maternidade e à Infância	17%
	Médico-Hospitalar.	12%
	Assistência à produção de medicamentos	abandonada
1	Projeto de Engenharia Sanitária	104%
1	Projeto de Reaparelhamento do Departamento Nacional de Saneamento	60%
1	Projeto de Higiene e Segurança do Trabalho	20%
1	Projeto de Educação Sanitária	7%
1	Projeto de formação de Pessoal	6%
1	Projeto da Escola de Saúde Pública	abandonada

Fonte: COSTA, *ibid*, p. 130

ANEXO 7

PLANO SALTE

Quadro com a indicação dos índices de execução para os projetos empreendidos no Setor Alimentação.

Nº DE ORDEM	E S P E C I F I C A Ç Ã O	ÍNDICE DE EXECUÇÃO
1	Enxadas e instrumentos agrícolas	75,0%
2	Plantas têxteis	30,0%
3	Forragem	9,6%
4	Arroz	8,3%
5	Produção Animal	7,8%
6	Imigração e Colonização	6,6%
7	Trigo	5,8%
8	Mecanização Agrícola	4,0%
9	Defesa Sanitária Vegetal	2,7%
10	Conservação do Solo	0,8%
11	Óleos, ceras e resinas	0,1%

Fonte: COSTA, Id. *ibid.*, p. 131.

ANEXO 8

Programa de Metas

Distribuição Percentual dos Empreendimentos a serem realizados pelo Governo Federal, por metas e tipos de Administração*.

M E T A S	ADMINIST. DIRETA	ADMINIST. AUTÁRQUICA	ECONOMIA MISTA
SETOR ENERGIA	%	%	%
1. Energia Elétrica	-	-	13,98
2. Energia Nuclear	0,34	-	-
3. Carvão Nacional	0,28	0,18	0,43
4.5. Petróleo (Produção e Refinação)	-	-	25,85
SUBTOTAL	0,62	0,18	40,26
SETOR DE TRANSPORTES			
6.7. Transporte Ferroviário	0,44	-	19,45
8.9. Transporte Rodoviário	-	15,74	-
10. Serviços Portuários e Dragagem	1,56	0,45	-
11. Marinha Mercante	-	3,53	-
SUBTOTAL	2,00	19,72	19,45
SETOR DE ALIMENTAÇÃO			
14. Armazéns e Silos	0,46	-	-
15. Armazéns Frigoríficos	-	0,10	-
18. Fertilizantes	-	-	0,02
SUBTOTAL	0,46	0,10	0,02
SETOR INDÚSTRIAS DE BASE			
19. Siderurgia	-	-	8,67
23. Álcalis	-	-	0,87
26. Exportação de Minério	-	-	1,02
27. Indústria de Automóveis	-	-	0,48
28. Construção Naval	-	0,41	-
SUBTOTAL		0,41	11,04
SETOR EDUCAÇÃO			
30. Pessoal Técnico	5,74	-	-
TOTAL	8,82	20,41	70,77

Fonte: BRASIL. Presidência da República - Conselho de Desenvolvimento. Programa de Metas - Tomos I, II e III. Extraído de Jorge Gustavo da Costa, Id. Ibid., p. 163.

ANEXO 9

Cr scimento mínimo por setores
(Metas e Bases e I PND)

S E T O R E S	TAXAS MÉDIAS ANUAIS					
	O B S E R V A D A S				P R O J E T A D A S	
	1950-61	1962-66	1966-69	1970-72	METAS E BASES 1969-73	I PND 1972-74
INFRA-ESTRUTURA	7,9	4,6	9,3	-	9/10	9/11
Transportes/Comunicações	8,1	4,4	9,4	10,5	8/10	9/10
Energia elétrica	7,2	5,9	9,1	-	10/11	11/12
PRIMÁRIO						
(Vegetal/Animal)	4,7	3,1	4,4	7,0	6/8	7/8
INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO e EXTRATIVA MINERAL	9,5	3,0	8,7	12,0	9/11	10/12
CONSTRUÇÃO	6,1	-4,5	10,9	-	7/9	8/9
OUTROS SERVIÇOS	7,3	3,0	7,5	-	7/9	7/9
PIB	7,1	3,1	7,4	10,4	7/9	8/10

Fonte dos dados até 1972: FGV. (Contas Nacionais). (Ver METAS E BASES PARA A A  O DO GO-
VERNO, Síntese, p. 21, e I PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECO-
N MICO e SOCIAL (1982/1974), Quadro II, p. 41.)
Extraído de Nilson Holanda, op. cit., p. 77.

ANEXO 10

I PLAMEG

Resumo dos investimentos, segundo a destinação e o ano de aplicação, com indicação da origem dos recursos. (*)

(em cruzeiros)

Origem dos Recursos DESTINAÇÃO	INVESTIMENTOS				
	1963	1964	1965	1966	TOTAL
AGROPECUÁRIA (Assistência Direta)					
Recursos Estaduais	272.000.000	260.000.000	370.000.000	1.194.000.000	2.096.000.000
Orçamento Federal	225.000.000	279.000.000	441.000.000	617.000.000	1.562.000.000
TOTAL	497.000.000	539.000.000	811.000.000	1.811.000.000	3.658.000.000
AGROPECUÁRIA (Açudagem-Irrigação e Perfuração)					
Recursos Estaduais	88.000.000	120.000.000	150.000.000	215.000.000	573.000.000
Dep. Nac. Obras Contra as Secas	146.000.000	300.000.000	300.000.000	500.000.000	1.246.000.000
SUDENE	200.000.000	250.000.000	280.000.000	-	730.000.000
TOTAL	434.000.000	670.000.000	730.000.000	715.000.000	2.549.000.000
AGROPECUÁRIA (Extensão Rural)					
Recursos Estaduais	63.500.000	101.300.000	159.000.000	214.000.000	537.800.000
AGROPECUÁRIA (Propriedade Agrária)					
Recursos Estaduais	20.000.000	30.000.000	45.000.000	70.000.000	165.000.000
Recursos Estaduais (FIDENE)	80.000.000	120.000.000	180.000.000	270.000.000	650.000.000
INDÚSTRIAS	100.000.000	150.000.000	225.000.000	340.000.000	815.000.000
TOTAL					
Recursos Estaduais	61.200.000	338.800.000	400.000.000	600.000.000	1.400.000.000
TOTAL	61.200.000	338.800.000	400.000.000	600.000.000	1.400.000.000
PESCA					
Recursos Estaduais	40.000.000	60.000.000	80.000.000	150.000.000	330.000.000
SUDENE	50.000.000	60.000.000	60.000.000	-	170.000.000
TOTAL	90.000.000	120.000.000	140.000.000	150.000.000	500.000.000
RECURSOS MINERAIS					
Recursos Estaduais	37.000.000	59.000.000	81.000.000	109.000.000	286.000.000
TOTAL	37.000.000	59.000.000	81.000.000	109.000.000	286.000.000
ENERGIA					
Recursos Estaduais	10.000.000	15.000.000	20.000.000	30.000.000	75.000.000
Recursos Estaduais (Fundo de Eletrificação)	197.000.000	448.000.000	862.000.000	1.000.000.000	2.507.000.000
Orçamento Federal	90.000.000	965.320.000	885.402.000	1.500.000	3.240.722.000
SUDENE	270.000.000	880.000.000	940.000.000	-	2.090.000.000
A ser pleiteado à SUDENE	491.980.000	-	-	1.227.838.000	1.719.818.000
TOTAL	1.058.980.000	2.308.320.000	2.707.402.000	3.557.838.000	9.632.540.000

continua...

continuação...

Origem dos Recursos DESTINAÇÃO	I N V E S T I M E N T O S				
	1963	1964	1965	1966	TOTAL
RODOVIAS					
Recursos Estaduais					
(DAE - Fundo Rodoviário) - parte disponível	504.200.000	1.067.000.000	1.217.700.000	1.504.000.000	4.292.900.000
Orçamento Federal	140.000.000	500.000.000	500.000.000	500.000.000	1.640.000.000
Fontes externas	500.000.000	400.000.000	200.000.000	-	1.100.000.000
SUDENE	330.000.000	280.000.000	200.000.000	-	810.000.000
Outras fontes internas	543.400.000	618.000.000	327.600.000	166.000.000	1.655.000.000
TOTAL	2.017.600.000	2.865.000.000	2.445.300.000	2.170.000.000	9.497.900.000
FERROVIAS					
Recursos Federais (diretamente aplicados)	-	-	-	-	-
TOTAL	-	-	-	-	-
ABASTECIMENTO					
Recursos Estaduais	10.000.000	150.000.000	200.000.000	250.000.000	700.000.000
PORTOS					
Recursos Federais (diretamente aplicados)	-	-	-	-	-
TELECOMUNICAÇÕES					
Recursos Estaduais	50.000.000	80.000.000	110.000.000	125.000.000	365.000.000
Orçamento Federal	100.000.000	200.000.000	-	-	300.000.000
TOTAL	150.000.000	280.000.000	110.000.000	125.000.000	665.000.000
CRÉDITO					
Recursos Estaduais	51.000.000	349.000.000	400.000.000	600.000.000	1.400.000.000
ÁGUA-ESGOTOS SANEAMENTO					
Recursos Estaduais	20.000.000	20.000.000	20.000.000	20.000.000	80.000.000
Orçamento Federal	350.000.000	600.000.000	1.000.000	1.700.000.000	3.650.000.000
Fundo Nac. de Obras de Saneamento	850.000.000	1.850.000.000	3.350.000.000	4.450.000.000	10.500.000.000
Dep. Nac. de Obras contra as Secas	-	200.000.000	400.000.000	600.000.000	1.200.000.000
TOTAL	1.230.000.000	2.670.000.000	4.770.000.000	6.770.000.000	15.430.000.000
EDUCAÇÃO E CULTURA					
Recursos Estaduais	200.000.000	250.000.000	350.000.000	550.000.000	1.350.000.000
Fundo Nac. do Ensino Primário	487.387.000	1.110.948.000	1.785.154.000	2.101.522.000	5.485.011.000
Fundo Nac. do Ensino Médio	456.000.000	1.367.873.000	2.094.617.000	2.094.617.000	6.013.107.000
TOTAL	1.143.387.000	2.728.821.000	4.229.771.000	4.746.139.000	12.848.118.000
SAÚDE PÚBLICA					
Recursos Estaduais	123.500.000	189.500.000	253.000.000	527.000.000	1.093.000.000
Orçamento Federal	375.000.000	562.000.000	750.000.000	1.025.000.000	2.712.000.000
TOTAL	498.500.000	751.500.000	1.033.000.000	1.502.000.000	3.805.000.000
BEM-ESTAR SOCIAL					
Recursos Estaduais	72.500.000	82.500.000	108.000.000	70.000.000	333.000.000
Recursos Estaduais - FIDENE	80.000.000	120.000.000	180.000.000	270.000.000	650.000.000
Orçamento Federal	-	150.000.000	350.000.000	700.000.000	1.200.000.000
Fundo Nac. Obras Saneamento	100.000.000	-	-	-	100.000.000
TOTAL	252.500.000	352.500.000	638.000.000	1.040.000.000	2.283.000.000

continua...

continuação...

Origem dos Recursos		INVESTIMENTOS				
DESTINAÇÃO	1963	1964	1965	1966	TOTAL	
POLÍCIA E SEGURANÇA PÚBLICA						
Recursos Estaduais	40.000.000	60.000.000	80.000.000	100.000.000	280.000.000	
TOTAL	40.000.000	60.000.000	80.000.000	100.000.000	280.000.000	
DESENVOLVIMENTO REGIONAL						
Recursos Estaduais	30.000.000	40.000.000	60.000.000	90.000.000	220.000.000	
TOTAL	30.000.000	40.000.000	60.000.000	90.000.000	220.000.000	
COOPERAÇÃO COM OS MUNICÍPIOS						
Recursos Estaduais	274.000.000	282.000.000	303.000.000	427.000.000	1.286.000.000	
TOTAL	274.000.000	282.000.000	303.000.000	427.000.000	1.286.000	
PESQUISA						
Recursos Estaduais	20.000.000	40.000.000	60.000.000	80.000.000	200.000.000	
TOTAL	20.000.000	40.000.000	60.000.000	80.000.000	200.000.000	
TOTAL GERAL	8 138.667.000	15.318.241.000	19.551.473.000	25.446.977.000	67.993.358.000	

(*) Os recursos de origem estadual ou federal que por qualquer razão durante a execução do PLAMEG não corresponderem ao montante previsto serão suplementados por outros oriundos de verbas orçamentárias e créditos especiais estaduais e empréstimos a serem feitos.

Fonte: Governo do Estado do Ceará. Plano de Metas Governamentais - PLAMEG, op. cit., pp.123-4.

ANEXO 11

I PLAMEG

Resumo dos investimentos, segundo a origem dos recursos e o ano de aplicação, com indicação da destinação. (*)

(em cruzeiros)

Origem dos Recursos DESTINAÇÃO	INVESTIMENTOS				
	1963	1964	1965	1966	TOTAL
RECURSOS ESTADUAIS					
Agropecuária (Assistência Direta)	272.000.000	260.000.000	370.000.000	1.194.000.000	2.096.000.000
Agropecuária (Açudagem) Irrigação e Perfuração de Poços	88.000.000	120.000.000	150.000.000	215.000.000	573.000.000
Agropecuária - Extensão Rural)	63.500.000	101.300.000	159.000.000	214.000.000	537.800.000
Agropecuária - Propriedade Agrária	20.000.000	30.000.000	45.000.000	70.000.000	165.000.000
Idem - FIDENE	8.000.000	120.000.000	180.000.000	270.000.000	650.000.000
Indústrias	61.200.000	338.800.000	400.000.000	600.000.000	1.400.000.000
Pesca	40.000.000	60.000.000	80.000.000	150.000.000	330.000.000
Recursos Minerais	37.000.000	59.000.000	81.000.000	109.000.000	286.000.000
Energia	10.000.000	15.000.000	20.000.000	30.000.000	75.000.000
Idem - Fundo de Eletrificação - Parte do Estado	197.000.000	448.000.000	862.000.000	1.000.000.000	2.507.000.000
Rodovias - Fundo Rodoviário - DAER - Parte Disponível	504.200.000	1.067.000.000	1.217.700.000	1.504.000.000	4.292.900.000
Abastecimento	100.000.000	150.000.000	200.000.000	250.000.000	700.000.000
Telecomunicações	50.000.000	80.000.000	110.000.000	125.000.000	365.000.000
Crédito	51.000.000	349.000.000	400.000.000	600.000.000	1.400.000.000
Água-Esgotos-Saneamento	20.000.000	20.000.000	20.000.000	20.000.000	80.000.000
Educação e Cultura	200.000.000	250.000.000	350.000.000	550.000.000	1.350.000.000
Saúde Pública	123.500.000	189.500.000	253.000.000	527.000.000	1.093.000.000
Bem-Estar Social	72.500.000	82.500.000	108.000.000	70.000.000	333.000.000
Idem - FIDENE	80.000.000	120.000.000	180.000.000	270.000.000	650.000.000
Polícia e Segurança Pública	40.000.000	60.000.000	80.000.000	100.000.000	280.000.000
Desenvolvimento Regional	30.000.000	40.000.000	60.000.000	90.000.000	220.000.000
Cooperação com os Municípios	274.000.000	282.000.000	303.000.000	427.000.000	1.286.000.000
Pesquisas	20.000.000	40.000.000	60.000.000	80.000.000	200.000.000
TOTAL	2.443.900.000	4.292.100.000	5.688.700.000	8.465.000.000	20.869.700.000

continua...

continuação...

Origem dos Recursos		INVESTIMENTOS				
DESTINAÇÃO	1963	1964	1965	1966	TOTAL	
ORÇAMENTO FEDERAL						
Agropecuária (Assistência Direta)	225.000.000	279.000.000	441.000.000	617.000.000	1.562.000.000	
Energia	90.000.000	965.320.000	885.402.000	1.300.000.000	3.240.722.000	
Rodovias	140.000.000	500.000.000	500.000.000	500.000.000	1.640.000.000	
Ferrovias diretamente aplicados)						
Telecomunicações	100.000.000	200.000.000	-	-	300.000.000	
Água-Esgotos-Saneamento	350.000.000	600.000.000	1.000.000.000	1.700.000.000	3.650.000.000	
Saúde Pública	375.000.000	562.000.000	750.000.000	1.025.000.000	2.712.000.000	
Bem-Estar Social	-	150.000.000	350.000.000	700.000.000	1.200.000.000	
TOTAL	1.280.000.000	3.256.320.000	3.926.400.000	5.842.000.000	14.304.722.000	
DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS ESCAS						
Agropecuária - Açudagem - Irrigação e Perfuração de						
Poços	146.000.000	300.000.000	300.000.000	500.000.000	1.246.000.000	
Água-Esgoto-Saneamento	-	200.000.000	400.000.000	600.000.000	1.200.000.000	
TOTAL	146.000.000	500.000.000	700.000.000	1.100.000.000	2.446.000.000	

Fonte: Governo do Estado do Ceará. Plano de Metas Governamentais - PLAMEG., Ibid., p. 125.

ANEXO 12

Discriminação da origem dos recursos estaduais (*)

ÓRGÃO OU FUNDOS	ANOS	1963	1964	1965	1966	TOTAL
SUDEC:						
a) 10% Impostos de Vendas e Consignações		551	800	1.120	1.560	4.031
b) 10% Imposto devido por Indústrias c/Isenção Fiscal		48	72	100	140	360
c) 05% Renda Tributária (art. 3 letra e da lei 6083)		37	52	73	102	264
d) 05% Renda Tributária (art. 3 letra f da lei 6083)		37	52	73	102	264
e) Taxa de Desenvolvimento Econômico (**)		*1.000	1.400	2.000	2.800	7.200
DAER:						
Fundo Rodoviário Nacional, disponível para investimentos - parte do Estado		504,2	1.067	1.217,7	1.504	4.292,9
BEC:						
15% Renda Tributária (ano anterior)		-	112	156	218	48,6
FIDENE						
(art. 3, letra a, II Plano Diretor - SUDENE - Parte do Estado)		160	240	360	540	1.300
Fundo de Eletrificação (parte do Estado)		197	448	862	1.000	2.507
Orçamento Estadual		83,8	181	259	334	857,8
TOTAL		2.618,0	4.424,0	6.220,7	8.300	21.562,7
Aplicados		2.434,8	4.282,1	5.688,7	8.465	20.870,6
Disponível da SUDEC		183,2	141,9	532,0	-165	692,1

(*) Os recursos de origem estadual ou federal que por qualquer razão durante a execução do PLAMEG não corresponderem ao montante previsto serão suplementados por outros oriundos de verbas orçamentárias e créditos especiais estaduais e empréstimos a serem feitos.

(**) A previsão deste quadro não corresponde à do orçamento de 1963, que feito em bases extremamente prudentes.

Fonte: Governo do Estado do Ceará - Plano de Metas governamentais - PLAMEG. Id. ibid., p. 206.

ANEXO 13

PLAIG

RESUMO DOS RECURSOS

(moeda corrente NCr\$ 1.000)

SETORES	1967	1968	1969	1970	TOTAL	%	ESTADO	%
I	50.694	60.094	66.078	67.658	244.524	45,82	169.369	47,85
II	675	625	596	641	2.537	0,48	2.177	0,69
III	33.207	42.475	49.886	56.463	182.031	34,11	104.009	29,38
IV	8.046	11.202	11.,967	12.692	43.907	8,23	31.657	8,94
V	5.800	7.185	8.430	10.395	31.810	5,96	19.842	5,69
VI	1.360	2.520	2.448	1.905	8.233	1,54	6.312	1,78
VII	1.000	1.050	1.470	1.885	5.405	1,01	5.405	1,51
VIII	1.537	1.858	2.088	2.239	7.722	1,46	7.722	2,10
IX	40	20	100	-	160	0,03	160	0,02
X	1.610	1.710	1.870	2.080	7.270	1,36	7.270	2,04
TOTAL	103.989	128.759	144.933	155.958	533.749		353.773	
ÍNDICE	100	123,8	139,4	150,0				
PORCENTAGEM	19,48	24,13	27,16	29,23	100,00%	100	66,33%	100,00%

Fonte: Governo do Estado do Ceará. Plano de Ação Integrada do Governo - PLAIG, op. cit., p. 231.

ANEXO 14

PLAIG

RECURSOS FINANCEIROS - ÓRGÃOS EXECUTORES

RECURSOS FINANCEIROS - ÓRGÃOS EXECUTORES

I - INFRA-ESTRUTURA

P R O G R A M A S		Órgão Estadual Executor	RECURSOS EM NQ\$ 1.000 (moeda corrente)					Órgãos que Cooperam	
			Total	1967	1968	1969	1970		Governo Estadual
I.	- INFRA-ESTRUTURA		244.024	50.694	60.094	66.078	67.658	169.369	
I.1.	- ENERGIA		33.029	10.813	7.525	7.061	7.630	20.228	
I.1.1.	- Geração de Energia	SEVOME	2.000	400	450	500	650	2.000	
I.1.2.	- Linhas de Transmissão	CERNORTE	13.617	8.168	3.889	1.560	-	8.332	SUDENE, MME, INDA
I.1.3.	- Transf. de Energia	CENORTE	3.331	1.053	1.078	1.200	-	1.414	SUDENE, MME
I.1.4.	- Redes de Distribuição	CENORTE	2.166	1.192	974	-	-	339	MME, PREF. INTERIOR
I.1.5.	- Eletrificação Rural	CENORTE	11.915	-	1.134	3.801	6.980	8.143	MME, INDA, PARTICUL.
I.2.	- TRANSPORTES		110.120	22.720	26.200	29.150	32.050	99.969	
I.2.1.	- RODOVIAS		107.400	22.200	25.600	28.400	31.200	97.749	
I.2.1.1.	- Pavimentação	DAER	32.000	2.000	9.000	10.000	11.000	30.500	SUDENE, USAID, FRN.
I.2.1.2.	- Pavimentação (conclu- são)	DAER	2.000	2.000	-	-	-	2.000	
I.2.1.3.	- Construção de Rodovias	DAER	33.134	6.134	8.000	9.000	10.000	25.933	SUDENE, USAID, DNER
I.2.1.4.	- Construção de Rodovias (conclusão)	DAER	4.500	4.500	-	-	-	3.500	SUDENE
I.2.1.5.	- Conserv. de Rodovias	DAER	27.080	6.080	6.500	7.000	7.500	27.080	
I.2.1.6.	- Melhoramento estradas municipais	DAER	2.600	500	600	700	800	2.600	
I.2.1.7.	- Obras d'arte especiais	DAER	6.086	986	1.500	1.700	1.900	6.086	
I.2.2.	- AEROPORTOS		2.720	520	600	750	850	2.220	M.A.
I.2.2.1.	- Instalação do Deptº Aeroportuário	SEVOME	60	60	-	-	-	60	
I.2.2.2.	- Conclusão de aeropor- tos	SEVOME	100	100	-	-	-	100	
I.2.2.3.	- Melhoramento de campos de pouso	SEVOME	180	60	40	40	40	180	
I.2.2.4.	- Construção de campos de pouso	SEVOME	1.100	100	300	350	350	800	
I.2.2.5.	- Pavimentação de aero- portos	SEVOME	1.280	200	260	360	460	880	

P R O G R A M A S	Órgão Estadual Executor	RECURSOS EM NQ\$ 1.000 (moeda corrente)					Órgãos que Cooperam	
		Total	1967	1968	1969	1970		Governo Estadual
I.3. - TELECOMUNICAÇÕES		15.003	3.648	4.044	4.628	2.683	11.603	
I.3.1. - Sistema de telefonia intermunicipal	CITELC	13.396	2.877	3.571	4.417	2.531	9.996	BNB, SUDENE
I.3.2. - Comunicações	SEVOME	497	171					
I.3.3. - Retransmissão do sinal de TV	CITELC	1.110	600	350	80	80	37.569	
I.4 - ABASTECIMENTO D'ÁGUA E SANEAMENTO		85.872	13.513	22.325	25.239	24.795	37.569	
I.4.1. - Sistema de Abastecimen to d'água								
I.4.1.1 - Abastecimento d'água de Fortaleza	SAAGEC	45.170	8.851	17.745	18.574	-	31.479	SUDENE, DNOS
I.4.1.2. - Abastecimento d'água de Sobral, Crato, Batu rité e Marco (pesqui- sas, estudos e proje- tos em convênio c/ SUDENE-SAAGEC)	SAAGEC	142	142	-	-	-	-	SUDENE
I.4.1.3. - Abastecimento d'água em Juazeiro do Norte, Aracati, Quitaiús e Mangabeira (constr. ou ampliação em convê- nio com a SUDENE)	SAAGEC	220	220	-	-	-	-	SUDENE
I.4.1.4. - Estudo, projeto e cons- trução de sistemas de abastecimento em ou- tras comunidades, em cooperação c/outras entidades	SAAGEC	800	200	200	200	200	800	DNOCs, FSESP.
I.4.2. - Criação de novas fon- tes de Abastecimento								
I.4.2.1. - Reparelhamento do DAS	SEVOME	1.000	750	250	-	-	1.000	

P R O G R A M A S	Órgão Estadual Executor	RECURSOS EM NQ\$ 1.000 (moeda corrente)					Órgãos que Cooperam	
		Total	1967	1968	1969	1970	Governo Estadual	
I.4.2.2. - Conclusão de açudes públicos	SEVOME	90	60	30	-	-	90	
I.4.2.3. - Construção de 40 novos açudes públicos	SEVOME	1.300	250	300	350	400	1.100	DNOCS
I.4.2.4. - Estudos e projetos de açudes particulares	SEVOME	565	120	140	145	160	565	
I.4.2.5. - Concessão de prêmios para construção de açudes particulares	SEVOME	920	170	200	250	300	920	
I.4.2.6. - Instalação de 53 poços já perfurados, perfuração de poços e instalação de novos chafarizes no interior do Estado	SEVOME	2.400	650	550	600	600	1.550	SUDENE, DNOCS
I.4.2.7. - Concessão de prêmios para construção de poços AMAZONAS	SEVOME	425	80	90	120	135	425	
I.4.2.8. - Instalação de um Laboratório de solos para controle de aterros e barragens	SEVOME	40	20	20	-	-	40	
I.4.3. - Esgotos Sanitários								
I.4.3.1. - Execução do projeto de esgotos sanitários de Fortaleza	SAAGEC	32.800	2.000	2.800	5.000	23.000	-	SUDENE-DNOS
			865	800	1.000	-	-	SUDENE
			1.135	2.000	2.000	-	-	DNOS
					2.000	23.000	-	OUTROS RECURSOS

Fonte: Governo do Estado do Ceará. Plano de Ação Integrada do Governo - PALIG, *ibid.*, pp. 171-3.

RECURSOS FINANCEIROS - ÓRGÃOS EXECUTORES

II - INDÚSTRIA

P R O G R A M A S	Órgão Estadual Executor	RECURSOS EM N: \$ 1.000 (moeda corrente)						Órgãos que Cooperam
		TOTAL	1967	1968	1969	1970	Governo Estadual	
II.	- INDÚSTRIA	43.907	8.046	11.202	11.967	12.692	31.657	
II.1.	- Participação societária em pequenas e médias indústrias pioneiras							
	CODEC	14.283	3.281	3.410	3.622	3.970	14.283	Diversos órgãos de financiamento
II.2.	- Empréstimo a pequenas e médias indústrias, através de: Garantia de subscrição, (Art. 34/18), repasses de recursos oriundos de FINAME e FIPEME; com complementação de capital de giro							
	CODEC	22.078	3.858	5.768	6.006	6.446	9.828	BNDE
II.3.	- CONSOLIDAÇÃO de 1º Distrito Industrial de Fortaleza							
	CODEC	7.266	847	1.964	2.269	2.186	7.266	
II.4.	- Pesquisas e divulgação de oportunidades industriais							
	CODEC	150	30	30	40	50	150	
II.5.	- Treinamento de Pessoal Técnico e Administração							
	CODEC	130	30	30	30	40	130	

Fonte: Governo do Estado do Ceará. Plano de Ação Integrada de Governo - PLAIG. Id. ibid., p. 194.

RECURSOS FINANCEIROS - ÓRGÃOS EXECUTORES

III - AGROPECUÁRIA

P R O G R A M A S	Órgão Estadual Executor	RECURSOS EM NQ\$ 1.000 (moeda corrente)					Órgãos que Cooperam
		Total	1967	1968	1969	1970	Governo Estadual
III. - AGROPECUÁRIA		31.810	5.800	7.185	8.430	10.395	19.842
III.1. - Produção de mudas, esta- cacas e sementes, esta- belecimentos de campos próprios de forragei- ras	Soc. Ag.	740	150	170	200	220	740
III.2. - Estabelecimentos de campos de forrageiras em cooperação	Sec. Ag.	490	100	120	130	140	490 SUDENE
III.3. - Distribuição, no meio rural, de mudas, es- tacas e sementes	Sec. Ag.	260	50	60	70	80	260
III.4. - Prestação de assistên- cia técnica direta aos agricultores e criadores	Sec. Ag.	1.090	200	240	300	350	1.090
III.5. - Concessão de prêmios a agricultores e cria- dores de acordo com programas específicos	Sec. Ag.	570	100	120	150	200	570
III.6. - Assistência às coopera- tivas agrícolas	Sec. Ag.	295	50	65	80	100	295 SUDENE
III.7. - Organização de novas cooperativas agrícolas	Sec. Ag.	720	150	170	200	200	720 SUDENE
III.8. - Colocação em funciona- mento de comandos fi- to-sanitários e vete- rinários	Sec. Ag.	960	200	230	250	280	960
III.9. - Instalação de Centros Educaçãois e Diver- sionais no meio rural; com objetivo de promo							

P R O G R A M A S	Órgão Estadual Executor	RECURSOS EM NQ\$ 1.000 (moeda corrente)					Órgãos que Cooperam
		Total	1967	1968	1969	1970	Governo Estadual
ção e divulgação de técnicas úteis e de coleta de informações	Sec. Ag.	510	100	120	130	160	510
III.10. - Prestação de serviços moto-mecanizados	Sec. Ag.	400	200	200	-	-	400
III.11. - Manutenção do Banco de Sêmen	Sec. Ag.	85	30	35	20	-	85
III.12. - Organização de Exposição Agropecuária	Sec. Ag.	340	70	80	90	100	340
III.13. - Divulgação de Informações	Sec. Ag.	150	30	35	40	45	150
III.14. - Treinamento de Pessoal	Sec. Ag.	740	150	170	200	220	740
III.15. - Revenda de insumos leves - Serv. Revenda	Sec. Ag.	1.410	470	470	470	-	1.410
III.16. - Extensão Rural	Sec. Ag.	4.050	750	900	1.100	1.300	4.050
III.17. - Revenda de insumos pesados, inclusive mediante financiamento da C.C.A. (ver item V. 18)	-	-	-	-	-	-	-
III.18. - Organização da Companhia de Comercialização e Abastecimento do Ceará (Ver ABASTECIMENTO ALIMENTAR)	-	-	-	-	-	-	-
III.19. - Financiamento de projetos agropecuários	CODAGRO-BEC	19.000	3.000	4.000	5.00	7.000	7.032
III.20. - Concessão de prêmios p/ construção de açudes (Ver ABASTECIMENTO D'ÁGUA e SANEAMENTO)	-	-	-	-	-	-	-

ANCAR

SUDENE-BNB

Fonte: Governo do Estado do Ceará. Plano de Ação Integrada de Governo - PLAIG., Id. *ibid.*, p. 195.

RECURSOS FINANCEIROS - ÓRGÃOS EXECUTORES

IV - PESCA

P R O G R A M A S	Órgão Estadual Executor	RECURSOS EM NCr\$ 1.000 (moeda corrente)						Órgãos que Cooperam
		Total	1967	968	1969	1970	Governo Estadual	
IV - PESCA		8.233	1.360	2.520	2.448	1.905	6.412	
IV.1 - Formação da infra-estrutu- ra pesqueira	CEPESCA	3.480	570	1.150	1.140	620	3.480	
IV.2 - Desenvolvimento da pesca artesanal	CEPESCA	1.050	125	230	315	380	737	SUDENE
IV.3 - Desenvolvimento da pesca industrial	CEPESCA	2.700	570	890	640	600	1.400	SUDENE-SUDEP
IV.4 - Pesquisa e fomento (ver "PESQUISA")	CEPESCA-SUDEC	-	-	-	-	-	-	
IV.5 - Treinamento de pessoal	CEPESCA	713	45	180	273	215	505	SUDENE
IV.6 - Abastecimento		290	50	70	80	290		

Fonte: Governo do Estado do Ceará. Plano de Ação Integrada do Governo - PLAIG. Id. *ibid.*, p. 196.

RECURSOS FINANCEIROS - ÓRGÃOS EXECUTORES

V - ABASTECIMENTO ALIMENTAR

P R O G R A M A S	Órgão Estadual Executor	RECURSOS EM NQ\$ 1.000 (moeda corrente)					Órgãos que Cooperam
		Total	1967	1968	1969	1970	Governo Estadual
V - ABASTECIMENTO ALIMENTAR		5.405	1.000	1.050	1.470	1.885	5.405
V.1 - Criação da Companhia de Comercialização e Abastecimento do Ceará - COCAB - Recursos do Estado para a formação de capital da companhia.	S.P.	4.805	1.000	1.050	1.170	1.585	4.805

Fonte: Governo do Estado do Ceará. Plano de Ação Integrada do Governo - PLAIG. Id. *ibid.*, p. 197.

RECURSOS FINANCEIROS - ÓRGÃOS EXECUTORES
VI - MELHORIA DAS CONDIÇÕES DE VIDA DO HOMEM

P R O G R A M A S		Órgão Estadual Executor	RECURSOS EM NQ\$ 1.000 (moeda corrente)					Órgãos que Cooperam
			Total	1967	1968	1969	1970	Governo Estadual
VI	- MELHORIA DAS CONDI- ÇÕES DE VIDA DO HO- MEM		182.531	33.207	42.475	49.866	56.463	104.609
VI.1	- EDUCAÇÃO		117.288	22.887	27.540	31.466	35.386	78.597
VI.1.1	- ENSINO							
VI.1.1.1	- ENSINO PRIMÁRIO		80.326	15.900	18.851	21.435	24.140	50.027
VI.1.1.1.1	- Aquisição de terre- nos e equipamento de 1.100 salas de aula	S.E.	16.516	4.221	3.774	3.922	4.599	4.424 M.E., SUDENE, USAID
VI.1.1.1.2	- Reconstrução e ree- quipamento de 800 salas de aula.	S.E.	1.925	590	750	286	299	- M.E.
VI.1.1.1.3	- Manutenção da rede escolar	S.E.	8.923	1.017	2.101	2.780	3.025	1.290 M.E.
VI.1.1.1.4	- Pessoal de ensino	S.E.	45.868	8.935	10.769	12.397	13.767	41.409 M.E.
VI.1.1.1.5	- Treinamento de Pro- fessores	S.E.	794	87	157	250	300	794
VI.1.1.1.6	- Ensino primário em convênio com ou- tras entidades	S.E.	2.370	400	420	700	850	1.080 M.E.
VI.1.1.1.7	- Ensino de excepci- onais e adultos, em convênio com outras entidades	S.E.	1.030	150	180	300	400	1.030
VI.1.1.1.8	- Construção do edifi- cio sede das Secre- tarias de Educação e Cultura	S.E.	2.900	500	700	800	900	- M.E.

P R O G R A M A S	Órgão Estadual Executor	RECURSOS EM NQ\$ 1.000 (moeda corrente)					Órgãos que Cooperam	
		Total	1967	1968	1969	1970	Governo Estadual	
VI.1.1.2 - ENSINO MÉDIO		27192	5.040	6.385	7.407	8.360	18.800	
VI.1.1.2.1 - Construção e instalação de 8 novos estabelecimentos de ensino secundário	S.E.	2.139	264	534	641	700	-	M.E.
VI.1.1.2.2 - Construção e instalação de 4 escolas Normais	S.E.	1.145	213	267	315	350	-	M.E.
VI.1.1.2.3 - Construção e instalação de 4 estabelecimentos de ensino médio técnico	S.E.	1.355	267	320	368	400	-	M.E.
VI.1.1.2.4 - Reconstrução, reequipamento e manutenção de salas de aula	S.E.	1.999	443	493	513	550	1.100	M.E.
VI.1.1.2.5 - Pessoal de ensino	S.E.	16.994	3.183	3.961	4.660	5.190	16.050	M.E.
VI.1.1.2.6 - Treinamento de Professores	S.E.	300	40	60	80	120	-	M.E.
VI.1.1.2.7 - Ensino em convênio com a CNEG e outras entidades	S.E.	1.310	200	300	350	400	400	M.E.
VI.1.1.2.8 - Ensino em convênio com as redes de ensino municipal e federal	S.E.	700	120	150	180	250	-	M.E.
VI.1.1.2.9 - Promoção de esporte inclusive pela instalação de quadras esportivas em ginásio da Capital e Interior	S.E.	850	150	200	200	300	850	

P R O G R A M A S	Órgão Estadual Executor	RECURSOS EM NR\$ 1.000 (moeda corrente)					Órgãos que Cooperam	
		Total	1967	1968	1969	1970	Governo Estadual	
VI.1.1.1.10 - Conclusão do Ginásio coberto de Fortaleza (Ginásio Paulo Sarasate) em convênio com a PMF.	S.E.	400	100	100	100	100	300	P.M.F.
VI.1.1.3 - ENSINO SUPERIOR		7.610	1.467	1.818	2.059	2.266	7.610	
VI.1.1.3.1 - Verbas para Escola de Administração, inclusive Centro de Treinamento	E.A.	3.448	729	844	905	970	3.448	
VI.1.1.3.2 - Verbas para a Escola de Veterinária	E.V.	2.166	392	524	604	646	2.166	
VI.1.1.3.3 - Verbas para a Escola de Filosofia	Esc. Filos.	1.996	346	450	550	650	1.996	
VI.1.2 - TV EDUCATIVA								
VI.1.2.1 - Instalação e manutenção de uma Esc. de TV Educativa	S.E.	725	200	150	175	200	725	
VI.1.2.2 - Manutenção de programas extencionais de TV Educativa	Esc. TVE	515	100	125	140	150	515	
VI.1.3 - TREINAMENTO TÉCNICO DE NÍVEL MÉDIO		920	180	220	250	270	920	
VI.1.3.1 - Criação de um Centro de Treinamento de Nível Médio	S.E., SEVOME, S.P.	110	20	25	30	35	110	
VI.1.3.2 - Treinamento de 600 operários especializados por ano, em convênio com outras entidades	C.T.N.M.	490	100	120	130	140	490	

P R O G R A M A S	Órgão Estadual Executor	RECURSOS EM NR\$ 1.000 (moeda corrente)						Órgão que Cooperam
		Total	1967	1968	1969	1970	Governo Estadual	
VI.1.3.3	- Org. de serviços e treinamento de pessoal adm. do Estado	CETRECE (S.A.)	170	30	40	50	50	170
VI.1.3.4	- Trein. de pessoal para serviços comunitários	CETRECE (S.A.)	150	30	35	40	45	150
VI.2	- CULTURA		1.125	290	300	260	275	1.125
VI.2.1	- Reorg. e ampliação do Setor Bibliográfico e Museológico	S.C.	160	70	70	10	10	160
VI.2.2	- Atualização do acervo cultural	S.C.	125	30	30	30	35	125
VI.2.3	- Promoção cultural	S.C.	620	150	150	160	160	620
VI.2.4	- Turismo	S.C.	220	40	50	60	70	220
VI.3	- SAÚDE		15.437	2.301	3.769	4.411	4.936	14.610
VI.3.1	- Reorg. técnico adm. e manutenção da S.S.	S.S.	331	91	70	80	90	150 SUDENE
VI.3.2	- Manutenção e Melhoria dos Deptº e da rede de Unidades Assistenciais	S.S.	8.892	1.123	2.106	2.583	3.080	8.799 SUDENE
VI.3.3	- Ampliação de novas inst. de serv. e Unidades Assistenciais	S.S.	2.489	315	712	762	700	2.284 SUDENE
VI.3.4	- Conv c/outras entidades de saúde	S.S.	2.543	488	595	690	770	2.543
VI.3.5	- Formação e Treinamento de Pessoal	S.S.	242	74	66	51	51	169 SUDENE
VI.3.6	- Campanhas Profiláticas	S.S.	550	150	150	125	125	275 SUDENE

P R O G R A M A S		Órgão Estadual Executor	RECURSOS EM NQ\$ 1.000 (moeda corrente)					Órgãos que Cooperam
			TOTAL	1967	1968	1969	1970	Governo Estadual
VI.3.7	- Saneamento ambiental	S.S.	390	60	90	120	120	390
VI.4	- TRABALHO E ASSISTÊNCIA SOCIAL		1.427	250	317	394	466	1.427
VI.4.1	- Construção e instalação dos Centros Sociais	S.T.I.C.	460	100	110	120	130	460
VI.4.2	- Serviços básicos para o desenvolvimento comunitário	S.T.I.C.	110	20	25	30	35	110
VI.4.3	- Qualificação profissional e agenciamento de emprego	S.T.I.C.	52	10	12	14	16	52
VI.4.4	- Capacitação técnica de pessoal da S.T.I.C.	S.T.I.C.	40	10	10	10	10	40
VI.4.5	- Formação de líderes sindicais, urbanos e rurais	S.T.I.C.	70	15	15	20	20	70
VI.4.6	- Promoção da utilização da capacidade social e humana de elementos marginais	S.T.I.C.	110	25	25	30	30	110
VI.4.7	- Estudos e Pesquisas (Ver Pesquisas (2)	SUDEC-STIC	-	-	-	-	-	-
VI.4.8	- Incentivo à organização cooperativa do trabalho artesanal	S.T.I.C.	85	20	20	20	25	85
VI.5	- JUSTIÇA		770	220	240	170	140	770
VI.5.1	- Melhoria das Unidades de Trabalho da S.J.	S.J.	95	20	25	25	25	95

P R O G R A M A S		Órgão Estadual Executor	RECURSOS EM NQ\$ 1.000 (moeda corrente)					Órgãos que Cooperam
			Total	1967	1968	1969	1970	Governo Estadual
VI.5.2	- Construção de Ca- deias no interior do Estado	SEVOME-S.J.	325	100	75	75	75	325
VI.5.3	- Instalação do Xa- drez de Amanary e melhoramento da Ca- sa de Detenção de Fortaleza	S.J.	60	60	-	-	-	60
VI.5.4	- Instalação de uma nova Penitenciária Agrícola	S.J.	100	--	80	40	40	160
VI.5.5	- Organização e dina- mização da assis- tência Judiciária aos Necessitados	S.J.	30	20	10	-	-	30
VI.5.6	- Instalação de um novo núcleo de recuperação de me- nores	S.J.	80	-	50	30	-	80
VI.5.7	- Reorganização e instalação da Junta Comercial	S.J.	210	20	-	-	-	20
VI.6	- SEGURANÇA PÚBLICA		2.300	525	780	535	460	2.300
VI.6.1	- SECRETARIA DE PO- LÍCIA E SEGURANÇA PÚBLICA		550	160	150	130	110	550
VI.6.1.1	- Construção de Edi- fícios para Delega- cias, Xadrezes e Circunscrições de Trânsito no Inte- rior do Estado	SEVOME-SPSP	280	50	70	80	80	280

P R O G R A M A S	Órgão Estadual Executor	RÉCURSOS EM NCr\$ 1.000 (moeda corrente)					Órgãos que Cooperam	
		Total	1967	1968	1969	1970		Governo Estadual
VI.6.4	- POLÍCIA MILITAR E CORPO DE BOMBEI- ROS	1.170	220	360	270	320	1.170	
VI.6.4.1	- Melhoramento das instalações do QG da Polícia Militar - Grupamento Escola e QG do Corpo de Bombeiros	PMC	220	50	50	60	60	220
VI.6.4.2	- Aquisição de via- turas e equipamen- tos	PMC	170	30	40	50	50	170
VI.6.4.3	- Construção e melho- ramento de Quar- téis no Interior do Estado	PMC	340	40	100	100		340
VI.6.4.4	- Melhoramento das instalações hospi- tulares e aquisição de equipamentos para o Serviço de Saúde da Polícia Militar	PMC	65	25	40	-	-	65
VI.6.4.5	- Construção e apare- lhamento do Porto de Bombeiros do Mucuripe	CBS-SEVOME	93	35	30	-	30	95
VI.6.4.6	- aquisição de lancha e veículo para o Corpo de Bombeiros	CBS	120	40	40	-	40	120
VI.6.4.7	- Aquisição de mate- rial de salvamento e combate a incên- dío	CBS	160	-	60	60	40	160

P R O G R A M A S		Órgão Estadual Executor	RECURSOS EM Nq\$ 1.000 (moeda corrente)					Órgãos que Cooperam	
			Total	1967	1968	1969	1970		
VI.7	- HABITAÇÃO	CBS	44.184	6.781	9.600	12.800	15.000	5.780	BNH
VI.7.1	- Construção de casas populares na Capital e no interior do Estado	COHAB	41.614	6.314	9.000	12.100	14.200	5.110	BNH
VI.7.2	- Desenvolvimento de Programas de Recuperação de casas nos bairros de Fortaleza e cidades do Interior	COHAB	2.200	400	500	600	700	300	BNH
VI.7.3	- Organização Cooperativa do Trabalho de Construção	COHAB	370	70	100	100	100	370	

Fonte: Governo do Estado do Ceará - Plano de Ação Integrada do Governo - PLAIG. Id. *ibid.*, p. 202.

RECURSOS FINANCEIROS - ÓRGÃOS EXECUTORES.

VII - RECURSOS NATURAIS

P R O G R A M A S	Órgão Estadual Executor	RECURSOS EM NQ\$ 1.000 (moeda corrente)					Órgãos que Cooperam
		Total	1967	1968	1969	1970	Governo Estadual
VII - RECURSOS NATURAIS		2.537	675	625	596	641	2.537
VII.1 - CARTOGRAFIA		297	140	65	46	46	297
VII.1.1 - Pesquisa para identificação dos dados cartográficos existentes sobre o Estado	SUDEC	15	15	-	-	-	15
VII.1.2 - Organização do documentário cartográfico do Estado	SUDEC	60	30	10	10	10	60
VII.1.3 - Organização do cadastro aerofotogeométrico e de um serviço de fotointerpretação e restituição	SUDEC	100	40	20	20	20	100
VII.1.4 - Continuação dos trabalhos do Atlas do Ceará	SUDEC	77	30	15	16	16	77
VII.1.5 - Formação de pessoal especializado em cartografia	SUDEC	20	10	10	-	-	20
VII.1.6 - Pesquisa cartográfico-geográfica sobre regiões homogêneas e polarização urbana	SUDEC	60	20	20	10	10	60
VII.2 - MINERAÇÃO		1.790	415	430	450	495	1.430
VII.2.1 - Reaparelhamento do Departamento de Minas e contratação de pessoal técnico	SEVOME	340	150	125	30	35	340
VII.2.2 - Estudo sobre as disponibilidades de matérias-primas importadas ou exportadas, consumidas por indústrias locais ou industrializáveis	SEVOME-SUDEC	470	65	75	100	170	470

CNCE

P R O G R A M A S	Órgão Estadual Executor	RECURSOS EM NCr\$ 1.000 (moeda corrente)						Órgãos que Cooperam
		Total	1967	1968	1969	1970	Governo Estadual	
VII.2.3 - Programas específicos em cooperação com o DNPM, compreendendo: (1) Ocorrências de cobre em Coxá; Ocorrências de titânio no Curu, Canindé, Pacatuba, Poti e Independência; Ocorrências de berilo, lítio, cério e rubídio nas bacias dos rios Jaguaribe e Pirangi; Ocorrências de gesso na Serra da Mãozinha; Ocorrências de magnésita em Alencar e Araripe; Ocorrências de fosfato em Cascavel; Ocorrências de argilas na zona de Fortaleza	SEVOME-SUDECO	740	150	170	300	220	500	DNPM
VII.2.4 - Projetos específicos em cooperação com a Sudene, compreendendo: (1) Estudo do gesso no Cariri	SEVOME-SUDECO							
Estudo de pegmatitos	SEVOME-SUDECO	240	50	60	60	70	120	SUDENE
VII.3 - ÁGUAS SUBTERRÂNEAS		450	120	130	100	100	450	
VII.3.1 - Mapeamento hidrogeológico preliminar do Estado. (1)	SEVOME-SUDECO	150	30	35	40	45	150	
VII.3.2 - Estudo para utilização de águas subterrâneas no Cariri e Baixo Jaguaribe. (1)	SEVOME-SUDECO	70	30	40	-	-	70	

P R O G R A M A S	Órgão Estadual Executor	RECURSOS EM NQ\$ 1.000 (moeda corrente)					Órgãos que Cooperam
		Total	1967	1968	1969	1970	Governo Estadual
VII.3.3 - Estudos dos recursos hídricos do subsolo em Iguatu, Coreaú, Forta- leza e nas principais cidades do Estado	SEVOME-SUDEC (1)	230	50	55	60	65	230

(1) Destaque do programa de "PESQUISA"

Fonte:: Governo do Estado do Ceará. Plano de Ação Integrada do Governo - PLAIG. Id. *ibid.*, p. 204.

RECURSOS FINANCEIROS

VIII - PESQUISA

P R O G R A M A S	Órgão Estadual Executor	RECURSOS EM NQ\$ 1.000 (moeda corrente)					Órgãos que Cooperam
		Total	1967	1968	1969	1970	Governo Estadual
VIII - PESQUISA		7.722	1.537	1.858	2.088	2.239	7.722
VIII.1 - Recursos Naturais	SUDEC	2.655	515	630	715	795	2.655
VIII.2 - Agropecuária	SUDEC	2.200	400	500	600	700	2.200
VIII.3 - Estudos Sócio-Econômicos	SUDEC	1.500	300	400	400	400	1.500
VIII.4 - Recursos humanos	SUDEC	1.367	322	328	373	344	1.367

Obs.: - Os programas de Pesquisa serão executados em convênio com a SUDENE, Universidade do Ceará, MME e outras entidades através de seus órgãos especializados.

Fonte: Governo do Estado do Ceará. Plano de Ação Integrada do Governo - PLAIG. Id. *ibid.*, p. 205.

RECURSOS FINANCEIROS - ÓRGÃOS EXECUTORES

IX - ADMINISTRAÇÃO

P R O G R A M A S	Órgão Estadual Executor	RECURSOS EM Nq\$ 1.000 (moeda corrente)					Órgãos que Cooperam
		Total	1967	1968	1969	1970	Governo Estadual
IX - ADMINISTRAÇÃO		160	40	20	100	-	160
- Recursos para o desenvolvi- mento dos diversos progra- mas, inclusive através de contrato com Escritórios especializados	SPSA	160	40	20	100	-	160

Fonte: Governo do Estado do Ceará. Plano de Ação Integrada do Governo - PLAIG. Id. *ibid.*, p. 206.

RECURSOS FINANCEIROS - ÓRGÃOS EXECUTORES

X - PROGRAMAS ESPECIAIS

P R O G R A M A S	Órgão Estadual Executor	RECURSOS EM NQ\$ 1.000 (moeda corrente)					Órgãos que Cooperam
		Total	1967	1968	1969	1970	Governo Estadual
X - PROGRAMAS ESPECIAIS		7.420	1.610	1.740	1.870	2.200	7.420
X.1 - Cooperação com os Municípios		460	100	110	120	130	460
X1.1 - Programa Municipal	SUDEC	200	50	50	50	50	200
X.1.2 - Formação de pessoal técnico e administrativo em convênio com outras entidades (3)	CATM	260	50	60	70	80	260
X.2 - DESENVOLVIMENTO REGIONAL		6.810	1.510	1.600	1.750	1.950	6.810
X.2.1 - Desenvolvimento do vale do Jaguaribe	SUDEC	3.500	750	750	1.000	1.000	3.500
X.2.2 - Desenvolvimento da Serra de Baturité	SUDEC	830	80	200	250	300	830
X.2.3 - Desenvolvimento integrado de Fortaleza	SUDEC	950	500	250	100	100	950
X.2.4 - Desenvolvimento da Serra da Ibiapaba	SUDEC	730	80	200	200	250	730
X.2.5 - Outros programas	SUDEC	800	100	200	200	300	800

(3) - Os recursos para Obras em Cooperação são distribuídos nos diversos programas.

Fonte: Governo do Estado do Ceará. Plano de Ação Integrada do Governo - PLAIG. Id. *ibid.*, p. 207.

ANEXO 15

PLAIG

RECURSOS FINANCEIROS - FONTES DE FINANCIAMENTO

RECURSOS FINANCEIROS - FONTES DE FINANCIAMENTO

I - INFRA-ESTRUTURA

PROGRAMAS	Fonte Estadual de Financiamento	RECURSOS EM NQ\$ 1.000 (moeda corrente)					Outras Fontes de Financiamento
		Total	1967	1968	1969	1970	
I - INFRA-ESTRUTURA		244.024	50.694	60.094	66.078	67.658	169.369
I.1 - ENERGIA		33.029	10.813	7.525	7.061	7.630	20.228
I.1.1 - Geração de Energia		2.000	400	450	500	650	2.000
	FDC		400	450	500	650	2.000
I.1.2 - Linhas de Transmissão		13.617	8.158	3.889	1.560	-	8.332
	FDC		898	826	312	-	2.036
	FEE		810	826	312	-	1.948
	FFE		510	826	312	-	1.918
			1.485	701	-	-	- SUDENE
			1.320	710	624	-	- MME
			445	-	-	-	- INDA
	Emp. BNB		2.400	-	-	-	2.400
I.1.3 - Transf. de Energia		3.331	1.053	1.078	1.200	-	1.414
	FEE		113	196	200	-	509
			113	196	200	-	509
			460	250	-	-	- SUDENE
			327	240	000	-	- MME
	FDC		-	196	200	-	396
I.1.4 - Redes de Distribuição		2.166	1.192	974	-	-	339
	Prefeituras		750	700	-	-	-
			128	249	-	-	- MME
	CENORTE		314	25	-	-	339
I.1.5 - Eletrificação Rural		11.915	-	1.134	3.801	6.980	8.143
			-	435	400	500	- INDA
	FDC		-	88	733	2.960	3.781
	FEE		-	88	733	1.360	2.181
	FFE		-	88	733	1.360	2.181
			-	385	1.202	-	- SUDENE
			-	50	-	300	- MME
						500	- Particulares

PROGRAMAS	Fonte Estadual de Financiamento	RECURSOS EM NQ\$ 1.000 (moeda corrente)					Outras Fontes de Financiamento
		Total	1967	1968	1969	1970	
I.2 - TRANSPORTES		110.120	22.720	26.200	29.150	32.050	99.969
I.2.1 - RODOVIAS		107.400	22.200	23.600	28.400	31.200	97.749
I.2.1.1 - Pavimentação		32.000	2.000	9.000	10.000	11.000	30.500
	DAER (Org. 67)		500	-	-	-	500
			1.500	-	-	-	-
	FRN		-	3.300	4.000	4.600	11.900
	FDC		-	5.700	6.000	6.400	18.100
I.2.1.2 - Pavimentação (conclusão)		2.000	2.000	-	-	-	2.000
	DAER (Org. 67)		2.000	-	-	-	2.000
I.2.1.3 - Construção de Rodovias		33.134	6.134	8.000	9.000	10.000	25.983
	DAER (Org. 67)		5.634	-	-	-	5.634
	FDC		-	1.000	1.000	1.000	3.000
			500	-	-	-	-
			-	2.360	2.255	2.036	-
	FRN		-	4.640	5.745	6.064	17.349
I.2.1.4 - Construção de Rodovias (conclusão)		4.500	4.500	-	-	-	3.500
	FDC		-	3.500	-	-	3.500
			1.000	-	-	-	-
I.2.1.5 - Conservação de Rodovias		27.080	6.080	6.500	7.000	7.500	27.080
	DAER (Org. 67)		6.080	-	-	-	6.080
	FDC			1.000	1.000	1.000	3.000
	FRN			4.060	4.350	4.700	13.110
	Org. Estado			1.440	1.650	1.800	4.890
I.2.1.6 - Melhoramento de rodovias municipais		2.000	500	600	700	800	2.600
	FDC		500	600	700	800	2.600
I.2.1.7 - Obras d'artes especiais		6.086	986	1.500	1.700	1.900	6.086
	DAER (Org. 67)		986	-	-	-	986
	FRN		-	1.500	1.700	1.900	5.100
I.2.2 - AEROPORTOS		2.720	520	600	750	850	2.220
	FDC		420	500	600	700	2.220
			100	100	150	150	-
							M. Aeronáutica

PROGRAMAS	Fonte Estadual de Financiamento	RECURSOS EM NR\$ 1.000 (moeda corrente)					Outras Fontes de Financiamento
		Total	1967	1968	1969	1970	
I.3 - TELECOMUNICAÇÕES		15.503	3.648	4.044	4.628	3.183	11.603
I.3.1 - Sist. Telef. Intermunicipal	FDC		2.061	1.565	1.217	931	5.774
			100	500	1.500	1.300	Art. 34/18 - SUDENE
	Emp. BNB (5.300-1.078)		716	1.506	1.700	300	4.222
I.3.2 - Sistema Estadual de Radiocomunicação		497	171	123	131	72	497
	FDC		171	123	131	72	497
I.3.3 - Retransmissão de sinal de TV		1.110	600	350	80	80	1.110
	FDC		600	350	80	80	1.110
I.4 - ABASTECIMENTO D'ÁGUA E SANEAMENTO		85.072	13.513	22.325	25.239	24.795	37.569
I.4.1 - Sistemas de Abastecimento d'água de Fortaleza		45.170	8.851	17.745	18.574		31.479
	SAAGEC			1.650	1.898		3.548
	Emp. BID		4.654	9.328	9.328		23.310
	Emp. BNB		607	2.166	1.848		4.621
			2.990	3.800	4.499		DNOS
			600	801	1.001		- SUDENE
I.4.1.1.2 - Abastecimento em Sobral, Crato, Baturité e Marco (pesquisas, estudo e projetos em convênio com SUDENE-SAAGEC)		142	142				-
			142	-	-	-	- SUDENE
I.4.1.3 - Abastecimento d'água em Juazeiro do Norte, Aracati, Quitaiús e Mangabeira (construção ou ampliação em convênio com a SUDENE)		220	220				-
			220	-	-	-	- SUDENE
I.4.1.4 - Estudo, projeto e construção de sistemas de abastecimento d'água em outras comunidades, em cooperação com outras entidades.		800	200	200	200	200	400
	FDC		100	100	100	100	400
			100	100	100	100	- Cooperação (DNOSC PSESP)

P R O G R A M A S	Fonte Estadual de Financiamento	RECURSOS EM NQ\$ 1.000 (moeda corrente)					Outras Fontes de Financiamento
		Total	1967	1968	1969	1970	
I.4.2 - Criação de novas fontes de abastecimento							
I.4.2.1 - Reaparelhamento do DAS		1.000	750	250			1.000
	FDC		250				250
	Emp. Alemão		500	250			750
I.4.2.2 - Conclusão de açudes públicos		90	60	30			90
	FDC		60	30			90
I.4.2.3 - Construção de 40 novos açudes públicos		1.300	250	300	350	400	1.100
			150	200	350	400	1.100
	FDC		100	100			- DNOCS
I.4.2.4 - Estudos e projetos de açudes particulares		565	120	140	145	160	565
	FDC		120	140	145	160	565
I.4.2.5 - Concessão de prêmios para construção de açudes particulares		920	170	200	250	300	920
	FDC		170	200	250	300	920
I.4.2.6 - Instalação de 53 poços já perfurados; perfuração de poços e instalação de novos chafarizes no interior do Estado		2.400	650	550	600	600	1.550
			150	150	150	350	804
	FDC		100	-	-	-	-
			250	250	250		750 DNOCS
	Emp. Alemão		150	150	200	250	SUDENE-CONESP
I.4.2.7 - Concessão de prêmios para a construção de poços tipo Amazonas		425	80	90	120	135	425
	FDC		80	90	120	135	425
I.4.2.8 - Instalação de um Laboratório de solos p/ controle de aterros e barragens		40	20	20			40
	FDC		20	20			40
I.4.3 - Esgotos Sanitários							
I.4.3.1 - Execução do projeto de esgoto sanitário de Fortaleza		32.800	2.000	2.800	5.000	23.000	
			865	80	1.000	-	- SUDENE
			1.135	2.000	2.000	-	- DNOS
					2.000	23.000	Outras fontes

Fonte: Governo do Estado do Ceará. Plano de Ação Integrada do Governo - PLAIG. Id. *ibid.*, p. 211-4.

RECURSOS FINANCEIROS - FONTES DE FINANCIAMENTO

II - INDÚSTRIA

PROGRAMAS	Fonte Estadual de Financiamento	RECURSOS EM NR\$ 1.000 (moeda corrente)					Outras Fontes de Financiamento
		Total	1967	1968	1969	1970	
II - INDÚSTRIA		43.907	8.046	11.202	11.967	12.692	31.657
II.1 - Participação societária em pequenas e médias indústrias pioneiras		14.283	3.281	3.410	3.622	3.970	14.283
	FDC		896	1.330	1.742	2.040	6.008
	CODEC		2.385	2.080	1.880	1.930	8.275
II.2 - Empréstimo a pequenas e médias indústrias, através de garantia de subscrição (Art. 34/18) repasses de recursos oriundos do FINAME e FIPEME complementação de capital de giro		22.078	3.858	5.768	6.006	6.446	9.828
		1.750	3.500	3.500	3.500		BNDE
	FDC		2.108	2.268	2.506	2.946	9.828
II.3 - Consolidação do 1º Distrito Industrial		7.266	847	1.964	2.269	2.186	7.266
	FDC		847	1.964	2.269	2.186	7.266
II.4 - Pesquisas e divulgação de oportunidades industriais		150	30	30	40	50	150
	FDC		30	30	40	50	150
II.5 - Treinamento de pessoal técnico e administrativo		130	30	30	30	40	130
	FDC		30	30	30	40	130

Fonte: Governo do Estado do Ceará. Plano de ação Integrada do Governo - PLAIG Id. ibid., p. 215.

RECURSOS FINANCEIROS - FONTES DE FINANCIAMENTO
III - AGROPECUÁRIA

PROGRAMAS	Fonte Estadual de Financiamento	RECURSOS EM NC\$ 1.000 (moeda corrente)					Outras Fontes de Financiamento
		Total	1967	1968	1969	1970	
		31.810	5.800	7.185	8.430	10.395	19.842
III - AGROPECUÁRIA	FDC		4.211	4.867	5.317	5.447	19.842
			1.589	2.318	3.113	4.948	BEC, Art. 34/18, BNB etc.

Fonte: Governo do Estado do Ceará. Plano de Ação Integrada do Governo - PLAIG. Id., *ibid.*, p. 216.

RECURSOS FINANCEIROS - FONTES DE FINANCIAMENTO

IV - PESCA

PROGRAMAS	Fonte Estadual de Financiamento	RECURSOS EM NQ\$ 1.000 (moeda corrente)					Outras Fontes de Financiamento
		Total	1967	1969	1969	1970	
IV - PESCA		8.233	1.360	2.520	2.448	1.905	6.412
IV.1 - Formação da infra-estrutura pesqueira		3.480	570	1.150	1.140	620	3.480
	FDC		318	286	256	310	1.170
	Emprest.		252	864	884	310	2.310
IV.2 - Desenvolvimento da pesca artesanal		1.050	125	230	315	380	737
	FDC		62	160	235	280	737
			63	70	80	100	SUDENE
IV.3 - Desenvolvimento da pesca industrial		2.700	570	890	640	600	1.400
	FDC		150	80	100	100	430
			100	150	200	200	SUDER
			100	150	200	200	SUDENE
	Emprést		220	510	140	100	970
IV.4 - Pesquisa e fomento (VER "PESQUISA")		-	-	-	-	-	-
IV.5 - Treinamento de Pessoal		713	45	180	273	215	505
	FDC		25	130	200	150	505
			20	50	73	65	SUDENE
IV.6 - Abastecimento		290	50	70	80	90	290
	FDC		50	70	80	90	290

Fonte: Governo do Estado do Ceará. Plano de Ação Integrada do Governo - PLAIG Id. ibid., p. 217.

RECURSOS FINANCEIROS - FONTES DE FINANCIAMENTO
V - ABASTECIMENTO ALIMENTAR

P R O G R A M A S	Fonte Estadual de Financiamento	RECURSOS EM NQ\$ 1.000 (moeda corrente)					Outras Fontes de Financiamento
		Total	1967	1968	1969	1970	
V - ABASTECIMENTO ALIMENTAR							
V.1 - Criação da Companhia de Comercialização e Abas- tecimento do Ceará - COCAB recursos do Estado para formação de Capital da Companhia		5.405	1.000	1.050	1.470	1.885	5.405
	FDC		1.000	1.050	1.470	1.885	5.405

Fonte: Governo do Estado do Ceará. Plano de Ação Integrada do Governo - PLAIG. Id. ibid., p. 218.

VI - MELHORIA DAS CONDIÇÕES DE VIDA DO HOMEM

PROGRAMAS	Fonte Estadual de Financiamento	RECURSOS EM NQ\$ 1.000 (moeda corrente)					Outras Fontes de Financiamento	
		Total	1967	1968	1969	1970	Governo Estadual	
VI - MELHORIA DAS CONDIÇÕES DE VIDA DO HOMEM		182.531	33.207	42.475	49.886	56.463	104.609	
VI.1 - EDUCAÇÃO		117.288	22.887	27.549	31.466	35.386	78.597	
VI.1.1 - ENSINO								
VI.1.1.1 - ENSINO PRIMÁRIO		80.326	15.900	18.851	21.435	24.140	50.027	
VI.1.1.1.1 - Aquisição de terceiros, construção e equipamento de 1.100 salas de aula		16.516	4.221	3.774	3.922	4.599	4.424	
			1.394	-	-	-	-	USAID
			109	-	-	-	-	SUDENE
	FDC		624	1.150	1.150	1.500	4.424	
			2.094	1.624	1.572	1.699	-	FNE
			-	1.000	1.200	1.400	-	USAID-SUDENE
VI.1.1.1.2 - Reconstrução e reequipamento de 800 salas de aula		1.925	590	750	286	299	-	
			250	750	286	299	-	FNE
			340	-	-	-	-	S.E. (Federal)
VI.1.1.1.3 - Manutenção da rede Escolar		8.923	1.017	2.101	2.780	3.025	1.290	
			-	439	1.377	1.562	-	FNE
			767	1.362	1.058	1.068	-	S.E. (Federal)
	ORÇ. ESTADO		250	300	345	395	1.290	
VI.1.1.1.4 - Pessoal de Ensino		45.888	8.935	10.769	12.397	13.767	41.409	
	ORÇ. ESTADO		8.000	9.600	11.000	12.150	40.750	
			672	773	1.397	1.617	-	S.E. (Federal)
			263	396	-	-	659	S.E. (Federal)
VI.1.1.1.5 - Treinamento de Professores		794	87	157	250	300	794	
VI.1.1.1.6 - Ensino Primário em convênio com outras entidades		2.370	400	420	700	850	1.080	
	FDC		150	120	355	455	1.080	
			250	300	345	395	-	S.E. (Federal)
VI.1.1.1.7 - Ensino de Excepcionais e Adultos em convênio com outras Entidades		1.030	150	180	300	400	1.030	
	S.E.		150	180	300	400	1.030	

PROGRAMAS	Fonte Estadual de Financiamento	RECURSOS EM NR\$ 1.000 (moeda corrente)					Outras Fontes de Financiamento	
		Total	1967	1968	1969	1970	Governo Estadual	
VI.1.1.1.8 - Construção do Edifício sede das S. Ed. e Cultura		2.900	500	700	800	900	-	
		2.900	500	700	800	900	-	Auxílio M.E.
VI.1.1.2 - ENSINO MÉDIO		27.192	5.040	6.385	7.407	8.360	18.800	
VI.1.1.2.1 - Construção e instalação de 8 novos estabelecimentos de ensino secundário		2.139	264	534	641	700	-	
			264	534	641	700	-	FNE
VI.1.1.2.2 - Construção e instalação de 4 escolas Normais		1.145	213	267	315	350	-	
			213	267	315	350	-	FNE
VI.1.1.2.3 - Construção e instalação de 4 estabele- cimentos de ensino Médio Técnico		1.355	267	320	368	400		
			267	320	368	400		FNE
VI.1.1.2.4 - Reconstrução, reequipamento e manuten- ção de salas de aula		1.999	443	493	513	550	1.100	
	ORÇ. ESTADO		200	250	300	350	1.100	
			243	243	213	200	-	FNE
VI.1.1.2.5 - Pessoal de Ensino		16.994	3.183	3.961	4.660	5.190	16.050	
	ORÇ. ESTADO		3.000	3.750	4.400	4.900	16.050	
			183	211	260	290	-	FNE
VI.1.1.2.6 - Treinamento de professores		300	40	60	80	120	-	
			40	60	80	120	-	FNE
VI.1.1.2.7 - Ensino em convênio com a CNEG e outras entidades		1.310	260	300	350	400	400	
			160	200	250	300	-	FNE
	FDC		100	100	100	100	400	
VI.1.1.2.8 - Ensino em convênio com as redes de ensino Municipal e Federal		700	120	150	180	250	-	
			120	150	180	250	-	FNE
VI.1.1.2.9 - Promoção do Esporte, inclusive pela instalação de quadras esportivas em Ginásios da Capital e do Interior		850	150	200	200	300	850	
	FDC		150	200	200	300	850	

P R O G R A M A S	Fonte Estadual de Financiamento	RECURSOS EM NQ\$ 1.000 (moeda corrente)					Outras Fontes de Financiamento
		Total	1967	1968	1969	1970	
VI.1.1.2.10 - Conclusão do Ginásio Coberto de Fortaleza (Ginásio Paulo Sarasate), em convênio com a PMF		400	100	100	100	100	400
	FDC		100	100	100	100	400
V.1.1.3 - ENSINO SUPERIOR		7.610	1.467	1.818	2.059	2.266	7.610
VI.1.1.3.1 - Verba para a Escola de Administração, inclusive Centro de Treinamento		3.448	729	844	905	970	3.448
	ORÇ. ESTADO		310	370	425	470	1.575
	FDC		419	474	480	500	1.873
VI.1.1.3.2 - Verba para a Escola de Veterinária		2.166	392	524	604	646	2.166
	ORÇ. ESTADO		23	100	135	140	398
	FDC		369	424	469	506	1.768
VI.1.1.3.3 - Verba para as Escolas de Filosofia		1.996	346	450	550	650	1.996
	ORÇ. ESTADO		246	300	350	400	1.296
	FDC		100	150	200	250	700
VI.1.2 - TV EDUCATIVA		1.240	300	275	315	350	1.240
VI.1.2.1 - Instalação e manutenção de Escolas de TV Educativa		725	200	150	175	200	725
	FDC		200	150	175	200	725
VI.1.2.2 - Manutenção de programas extensionais de TV Educativa		515	100	125	140	150	515
	FDC		100	125	140	150	515
VI.1.3 - TREINAMENTO TÉCNICO DE NÍVEL MÉDIO		920	180	220	250	270	920
VI.1.3.1 - Criação de um Centro de Treinamento de Nível Médio		110	20	25	20	35	110
	FDC		20	25	30	35	110
VI.1.3.2 - Treinamento de 600 operários especializados, por ano, em convênio c/outras entidades		490	100	120	130	140	490
	FDC		100	120	130	140	490
VI.1.3.3 - Organização de serviços e treinamento de pessoal administrativo do Estado		170	30	40	50	50	170
	FDC		30	40	50	50	170

P R O G R A M A S	Fonte Estadual de Financiamento	RECURSOS EM NQ\$ 1.000 (moeda corrente)					Outras Fontes de Financiamento
		Total	1967	1968	1969	1970	
VI.1.3.4 - Treinamento de pessoal para serviços comu- nitários		150	30	35	40	45	150
	FDC		30	35	40	45	150
VI.2 - CULTURA		1.125	290	300	200	275	1.125
VI.2.1 - Reorganização e ampliação do setor bibliográ- fico e museológico		160	70	70	10	10	160
	FDC		70	70	10	10	160
VI.2.2 - Atualização do acervo cultural		125	30	30	30	35	125
	FDC		30	30	30	35	125
VI.2.4 - Turismo		220	40	50	60	70	220
	FDC		40	50	60	70	220
VI 3 - SAÚDE		15.437	2.301	3 789	4 411	4.936	14.610
VI.3.1 - Reorganização Técnica administrativa e manutenção da S.S		331	91	70	80	90	150
	FES		50	25	35	40	150
			41	45	45	50	- SUDENE
VI.3.2 - Manutenção e melhoria das repartições e da sede de Unidades Assistenciais		8.892	1.123	2.106	2 583	3.080	8.799
	FES		745	819	975	1.175	3.714
	FDC		365	1 272	1.578	1.870	5 085
			13	15	30	35	- SUDENE
VI.3.3 - Ampliação e novas instalações de serviços e Unidades assistenciais		2.489	315	712	762	700	2.284
	FES		30	62	150	75	317
	FDC		235	600	562	570	1.967
			50	50	50	55	- SUDENE
vi.3 4 - Convênio com outras entidades de saúde		2.543	488	395	690	770	2.543
	FES		85	95	40	70	290
	FDC		403	300	650	700	2.253
VI 3 5 - Formação e Treinamento de pessoal		242	74	66	51	51	169
	FDC		66	56	26	21	169
			8	10	25	30	- SUDENE

PROGRAMAS	Fonte Estadual de Financiamento	RECURSOS EM NQ\$ 1.000 (moeda corrente)					Outras	
		Total	1967	1968	1969	1970	Governo Estadual	Fontes de Financiamento
VI.3.6 - Campanhas Profiláticas		550	150	150	125	125	275	
	FDC		85	80	55	55	275	
			63	70	70	70	-	SUDENE
VI 3.7 - Saneamento ambiental		390	60	90	120	120	390	
	FDC		60	90	120	120	390	
VI.4 - TRABALHO E ASSISTÊNCIA SOCIAL		1.427	250	317	394	466	1.17	
	FDC		250	317	394	466	1.427	
VI.5 - JUSTIÇA		770	220	240	170	140	770	
	FDC		220	240	170	140	770	
VI.6 - SEGURANÇA PÚBLICA		2.300	525	780	535	460	2.300	
	FDC		525	780	535	460	2.300	
VI 7 - HABITAÇÃO		44.164	6.784	9.600	12.800	15.000	5.780	
VI.7.1 - Construção de casas populares na capital e Interior do Estado		41.614	6.314	9.000	12.100	14.200	5.110	
	FDC		611	1.098	1.671	1.730	5.110	
VI.7 2 - Desenvolvimento de programas de recupe- ração de casas nos bairros de Fortaleza e cidades do Interior			5.703	7.902	10.429	12.470	-	BNH
		2.200	400	500	600	700	300	
	FDC		60	70	80	90	300	
VI.7.3 - Organização cooperativa de trabalho de construção			340	430	520	610	-	BNH
		370	70	100	100	100	370	
	FDC		70	100	100	100	370	

Fonte: Governo do Estado do Ceará. Plano de Ação Integrada do Governo - PLAIG. OId. *ibid.*, p. 219-223.

RECURSOS FINANCEIROS - FONTES DE FINANCIAMENTO

VII - RECURSOS NATURAIS

PROGRAMAS	Fonte Estadual de Financiamento	RECURSOS EM Nq\$ 1.000 (moeda corrente)					Outras Fontes de Financiamento
		Total	1967	1968	1969	1970	
VII - RECURSOS NATURAIS		2.537	675	625	596	641	2.177
VII.1 - CARTOGRAFIA		297	140	65	46	46	297
	SUDEC		140	65	46	46	297
VII.2 - MINERAÇÃO		1.790	415	420	450	495	1.430
VII.2.1 - Reparelhamento do Deptº de Minas e contratação de pessoal técnico		340	150	125	30	35	340
	FDC		150	126	30	35	340
VII.2.2 - Estudo sobre as disponibilidades de matéria-primas minerais import. ou export., consumidas p/indústrias locais ou industrial.		470	65	75	160	170	470
	SUDEC		25	25	-	-	90
	FDC		40	50	100	170	420
VII.2.3 - Programas específicos em cooperação com o DNPM, compreendendo: (1) Ocorrências de cobre em Coxá; Ocorrências de titânio no Curu, Canindé, Pacatuba, Poti, Independência; Ocorrências de berilo, lítio, cério, rubídio nas bacias dos rios Jaguaribe e Pirangi; Ocorrências de gesso na Serra do Mãozinha; Ocorrências de magnesita em Alencar e Araripe; Ocorrências de fosfato em Cascavel; Ocorrências de argilas na zona de influência de Fortaleza		740	150	170	200	220	500
	SUDEC		100	100	150	150	500
			50	70	50	70	DNPM
VII.2.4 - Projetos específicos em coop. com a SUDENE compreendendo: estudo do gesso no Cariri, estudo de pegmatitos		240	550	60	60	70	120
	SUDEC		25	30	30	35	120
			25	30	30	35	SUDEC
VII.3 - ÁGUAS SUBTERRÂNEAS		4350	120	130	100	100	450
	SUDEC		120	130	100	100	450

Fonte: Governo do Estado do Ceará. Plano de Ação Integrada do Governo - PLAIG. Id. *ibid.*, p. 223.

RECURSOS FINANCEIROS - FONTES DE FINANCIAMENTO

VIII - PESQUISAS

PROGRAMAS	Fonte Estadual de Financiamento	RECURSOS EM NRS 1.000 (moeda corrente)					Outras Fontes de Financiamento
		Total	1967	1968	1969	1970	
VIII - PESQUISAS		7.722	1.537	1.858	2.088	2.239	7.722
	SUDEC		1.537	1.858	2.088	2.239	7.722

Fonte: Governo do Estado do Ceará. Plano de Ação Integrada do Governo - PLAIG Id. *ibid.*, p. 225.

RECURSOS FINANCEIROS - FONTES DE FINANCIAMENTO

IX - ADMINISTRAÇÃO

PROGRAMAS	Fonte Estadual de Financiamento	RECURSOS EM NCr\$ 1.000 (moeda corrente)					Outras Fontes de Financiamento
		Total	1967	1968	1969	1970	
IX - ADMINISTRAÇÃO		160	40	20	100	-	160
	FDC		40	20	100	-	160

Fonte: Governo do Estado do Ceará. Plano de Ação Integrada do Governo - PLAIG. Id. ibid., p. 226.

RECURSOS FINANCEIROS - FONTES DE FINANCIAMENTO
X - PROGRAMAS ESPECIAIS

P R O G R A M A S	Fonte Estadual de Financiamento	RECURSOS EM NQ\$ 1.000 (moeda corrente)					Outras Fontes de Financiamento
		Total	1967	1968	1969	1970	
X - PROGRAMAS ESPECIAIS		7.420	1.610	1.740	1.870	2.200	7.420
X.1 - Coop. com os Municípios		610	100	140	120	250	610
	SUDEC		50	50	50	50	200
	FDC		50	90	70	200	410
X 2 - Desenvolvimento Regional		6.810	1.510	1.600	1.750	1.950	6.810
	SUDEC		1.510	1.600	1.750	1.950	6.810

Fonte: Governo do Estado do Ceará. Plano de Ação Integrada do Governo - PLAIG. Id. *ibid.*, p.227.

ANEXO 16

ADMINISTRAÇÃO PLÁCIDO CASTELO

O Governo do Estado elaborou seu Plano de Ação Integrada (PLAIG) fundamentado no primeiro Diagnóstico Sócio-Econômico do Ceará, consultando os diferentes órgãos federais de planejamento, incorporando as decisões dos demais segmentos públicos e privados. Mesmo com o alto poder discricionário de que é dotado o Governo, suas decisões, expressas nos planos de ação e nos orçamentos, foram precedidas de amplas consultas. O novo sistema de planejamento envolvia os três níveis da administração pública e definia os seus principais instrumentos de ação: planos, programas gerais e setoriais, orçamento, programa e orçamentos plurianuais de investimentos. A reforma orçamentária objetiva imprimir maior grau de racionalidade às decisões públicas bem assim servir de instrumento eficaz de controle, acompanhamento e avaliação do dispêndio público. A aprovação do Estatuto da Terra. A Reforma Administrativa iniciada com a publicação do DL-200 projetou-se especificamente no Estado do Ceará através da Lei nº 9.146, de 6 de setembro de 1968. A Reforma Bancária repercutiu, também, na reestruturação do sistema financeiro estadual. No campo social várias foram as iniciativas objetivando instrumentalizar a ação governamental. Destaca-se a criação da:

- Fundação do Bem-Estar do Menor;
- Companhia de Água e Saneamento - COCESA;
- Secretaria de Cultura;
- Organização do Museu Sacro, em Aquiraz;
- Galeria Raimundo Cela;
- Hospital para Tratamento de Doenças Transmissíveis São José;
- Instituto de Prevenção do Câncer Ginecológico;
- Serviço de Radiologia;
- Fundação Desportiva do Estado do Ceará;
- Centro de Reidratação - Hospital Infantil;

- Centros Sociais - Implantados diversos em todo o Estado e
- Faculdades, Colégios e Escolas foram encampados, construídos e implantados.

Na Área Econômico-Administrativa:

- Companhia de Desenvolvimento Agropecuário - CODAGRO.
- Banco de Desenvolvimento Econômico - BANDECE;
- Serviço de Processamento de Dados - SEPROCE;
- Criação das Agências do Banco do Estado nas cidades de Barbalha, Cedro, Boa Viagem, Viçosa do Ceará e Mombaça.

Na Área de Reformulação e Modernização Administrativa:

- Abertura do Capital do Banco do Estado;
- Controle da CODECIF = Companhia de Crédito, Financiamento e Investimento;
- Redefinição de Secretarias de Estado e de órgãos vinculados;
- Estabelecimento de sistemas operacionais na área fiscal, bancária, de pessoal, contábil, de planejamento e controle da despesa pública e
- Reorganização do Instituto de Previdência do Estado - Concessão de novos benefícios; descentralização do órgão, implantação nas regiões de maior densidade populacional e funcional.

Infra-Estrutura:

A. ampliação e melhoria do sistema viário, de telecomunicação, de eletrificação, água e saneamento, segurança pública, além do setor de pesquisa aplicada foram objetos de intensa ação do Governo.

Sistema Viário:

Construção e pavimentação asfáltica das seguintes rodovias:

- Estrada do Algodão - Rodovia Costa e Silva - Trecho Chorozinho (BR-116) - Iguatu;
- Barbalha - Unha de Gato (Milagres) - BR-116 - Estrada que interligou definitivamente o Cariri às demais regiões cearenses;
- Messejana - Sucatinga (Beberibe) - Rodovia Plácido Castelo; Estrada Litorânea e
- Granja - Camocim.

Foram quase 500 (quinhentos) quilômetros de estradas asfaltadas.

Obras de Arte:

Entre as mais importantes:

- Ponte sobre o Rio Jaguaribe - Ligação Jucás-Cariús;
- Ponte sobre o Rio Pirangi - Em Beberibe;
- Ponte sobre o Rio Macacos - Em Hidrolândia;
- Ponte sobre o Rio Salamanca - Ligação Barbalha-Juazeiro do Norte e
- Ponte sobre o Rio Patu - Ligação Senador Pompeu-Mombaça.

Aeroportos - Asfaltados:

- Iguatu;
- Crateús e
- Juazeiro do Norte.

Porto do Mucuripe:

- Ampliação e modernização do Porto do Mucuripe; e
- Construção da Estação de Passageiros.

Abastecimento d'Água:

- Ampliação do sistema de abastecimento d'água de Fortaleza;
- Implantação da adutora de Guaiúba e
- Construção de centenas de poços profundos e chafarizes em todo o Estado.

Açudagem:

Inúmeros açudes foram construídos para abastecerem cidades do interior, como em Pacajús, e aproveitando o leito das rodovias estaduais e em cooperação com particulares.

Habitação:

Construção de habitações populares.

Na Capital:

- Conjunto Castelo Branco;
- Conjunto Prefeito José Walter Cavalcante e
- Conjunto Santa Luzia do Cocó.

No Interior:

- Em Sobral;
- Juazeiro do Norte e
- Limoeiro do Norte.

Eletrificação: Rede de Alta Tensão:

O Governo do Estado construiu mais de 2.500km de linhas de transmissão beneficiando todas as regiões cearenses. Desse modo foi possível energizar mais de 100 (cem) cidades e vilas. À exceção do Caciri as demais foram eletrificadas em seu Governo.

A zona rural foi igualmente beneficiada através de programa específico, organizado em forma de cooperativa. A escolha das regiões obedeceu ao critério da densidade populacional e da atividade econômica implementada.

Comunicação:

Implantação do sistema de micro-ondas; tronco nordeste, centro-sul e oeste. Esse sistema, ao ser implantado, possibilitou comunicação telefônica em 16 (dezesseis) cidades do hinterland cearense, com as capitais do País e com o resto do mundo integrado pelo sistema nacional de telecomunicação. A par disso a imagem da televisão pôde chegar às diferentes regiões cearenses, promovendo elo de ligação de caráter econômico, administrativo, político e cultural. A integração do Ceará ocorre a partir daí, isto é, com a implantação do sistema de micro-ondas e a ligação rodoviária através da BR-116 e via Estrada do Algodão. Pode-se acrescentar em reforço a assertiva que a pavimentação do aeroporto de Juazeiro do Norte estabelece a integração aérea no Estado e no País. O sistema de Rádio complementava as comunicações nas áreas não servidas pelo sistema de micro-ondas. estabeleceu-se ainda através desse sistema um maior intercâmbio com as capitais e cidades vizinhas como Teresina, Recife e Mossoró.

Educação:

O setor educacional recebeu apoio significativo nos seus três níveis. A ampliação de oferta de matrículas decorreu de trabalho intenso de construção de novas salas de aula beneficiando tanto a população escolar da Capital e do Interior. Foram construídos 204 novos prédios escolares, totalizando 574 salas de aula o que corresponde a uma oportunidade de matrícula, em dois turnos, da ordem de 46.000 novos alunos e em três turnos a cerca de 69.000 alunos.

O ensino especializado foi fortemente apoiado, cabendo destacar a implantação do Colégio Agrícola de Mombaça do-

tado de todos os requisitos necessários à formação de profissionais de elevado gabarito.

O ensino superior recebeu tratamento compatível com sua essencialidade. Vale lembrar a encampação da antiga Faculdade de Filosofia de Limoeiro do Norte, interiorizando assim o ensino superior. As demais Unidades de Ensino Superior: Escola de Administração e Faculdade de Veterinária receberam o apoio indispensável à manutenção de elevado padrão de ensino reconhecido em todo o País. Cabe lembrar que as unidades de ensino tradicionais como os Colégios: Liceu do Ceará, Justiniano de Serpa e o Instituto de Educação foram substancialmente ampliados para atender à demanda crescente por ensino em nossa capital.

Saúde:

A manutenção dos serviços de saúde pública se constituíram em preocupação permanente sem prejuízo das iniciativas indispensáveis de dotar o Estado de unidades fundamentais de saúde pública. Assim foi construído o Hospital de Doenças Transmissíveis São José, Centro de Prevenção do Câncer Ginecológico e Tratamento do Câncer Ginecológico, da Unidade de Cobaltoterapia, do Instituto de Anatomia Patológica; em Sobral, o Centro Regional de Saúde. A recuperação da Colônia dos Hansenianos, na cidade de Antônio Diogo, foi trabalho de realce.

Sistema Penitenciário:

O sistema penitenciário sofreu profundas mudanças com a construção do Instituto Penal Agroindustrial Paulo Sarasate, o Manicômio Judiciário Governador Stênio Gomes, o Sanatório Otávio Lobo e a Penitenciária Agrícola de Santana do Cariri.

Afora essas iniciativas de extraordinária dimensão estrutural e humana, o Governo do Estado construiu diversos Fóruns e cadeias públicas procurando amenizar a situação sub

humana em que se encontravam todos aqueles que cometeram algum delito. A velha cadeia pública de Fortaleza foi desativada servindo hoje de sede dos empreendimentos artesanais.

Agricultura e Pesca:

A Secretaria de Agricultura procurou apoiar às atividades algodoeiras e da pecuária bovina através de distribuição de sementes e mudas de fruteiras, apoio às Exposições pecuárias em todo o Estado e implementação de modo geral dessas atividades nas propriedades agrícolas do Governo. Assistência técnica aos agricultores e divulgação de pesquisas experimentais, em convênio com a SUDEC, das culturas do tomate, cenoura, maracujá na Serra da Ibiapaba; apoio técnico aos agricultores objetivando ampliar a oferta de castanha de caju e outras oleaginosas (amendoim, girassol e gengelim) consorciadas ou sem consórcio e desse modo diminuir a capacidade ociosa das fábricas de óleo em nosso Estado. Desse programa participaram: ANCAR-CE, hoje EMATER-CE, CODAGRO, Secretaria de Agricultura, SUDEC e Banco do Estado do Ceará. No setor de pesca foram implantadas duas fábricas de gelo em Camocim e Aracati servindo de base às duas principais colônias de pesca em nosso Estado.

Aquisição de três barcos de pesca, dotados de câmara frigorífica com capacidade de 15 toneladas cada, adquiridas pela CEPESCA com o fim de regular e ampliar a oferta de pescado.

Indústria:

O Governo deu seqüência à política de incentivo fiscal e financeiro, bem assim apoiou, mediante a alocação de recursos, à implantação definitiva do Distrito Industrial, em Pajuçara. Em reforço a essa política o Governo criou o BANCO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO CEARÁ, antiga CODEC, órgão fundamental incumbido do financiamento de médio e longo prazos às indústrias. Ressalte-se a maior flexibilidade

conseguia na captação de poupanças necessárias ao financiamento da capacidade produtiva nesse setor.

As atividades econômicas que exigiam financiamento de curto e médio prazos ficaram sob a responsabilidade do Banco do Estado do Ceará. Esta instituição de crédito, durante o período governamental, teve seu capital social ampliado em 200 (duzentas) vezes além de ter se transformado em Empresa de Capital Aberto. Foi ainda a primeira instituição genuinamente cearense a lançar parte de suas ações na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro e vendê-las com ágio. Some-se ainda a instalação das cinco primeiras agências desse Banco implantadas no hinterland cearense, todas em municípios desassistidos de crédito especializado. Todas, portanto, tiveram características de agências pioneiras.

A sede do Banco foi projetada e iniciada em terreno adquirido no centro de Fortaleza, onde se encontra em funcionamento.

Cultura - Administração e Previdência:

- A construção do Palácio da Abolição e seu anexo;
- O Mausoléu do Presidente Castelo Branco;
- Aquisição de prédios para funcionar as Secretarias: de Administração, Justiça e Cultura; Instituto Histórico e Geográfico, Museu Histórico e geográfico e Conselho de Contas dos Municípios;
- Aquisição do Edifício-Sede do Tribunal de Contas do Estado;
- Reorganização do Instituto de Previdência do Estado, construção de sua Sede e instalação do Serviço Médico Odontológico;
- Construção da Sede da SUDEC - Superintendência do Desenvolvimento do Ceará;
- Instalação do Laboratório de Solos do Estado - SUDEC e
- Aquisição de Edifício da vice-Governadoria.

Esporte:

- Construção do Estádio Olímpico - Governador Plácido Castelo - VASTELÃO;
- Construção de uma praça de esporte em Missão Velha;
- Ajudou de maneira decisiva a construção do Estádio do Junco, em Sobral e
- Idem em relação à construção do Estádio Mauro Sampaio - o ROMEIRÃO - na cidade de Juazeiro do Norte.

Fonte: MOTA, Aroldo - História Política do Ceará. Fortaleza, Stylus, 1985, pp. 153-160.

ANEXO 17

ESTUDO GEO-SÓCIO-ECONÔMICO DO ESTADO DO CEARÁ

SUMÁRIO GERAL

APRESENTAÇÃO

NOTA PRELIMINAR

1 - ESPAÇO CEARENSE

- 1.1 - Projeção Regional do Ceará na Conjuntura Nordeste-
na
- 1.2 - Desafio da Posição e do Espaço
- 1.3 - Aspectos Geográficos do Povoamento
- 1.4 - Aspectos Demográficos
- 1.5 - Regionalização e Espaço Polarizado
- 1.6 - O Universalismo e seus Fatores de Interveniência
- 1.7 - Cidade, Centro de Polarização Regional
- 1.8 - Perspectivas do Desenvolvimento Integrado do Ceará
Engº Geógrafo: Caio Lóssio Botelho

2 - ASPECTOS FÍSICOS

- 2.1 - Pedologia: Avaliação dos atuais conhecimentos de
solos do Ceará para o estudo geo-sócio-econômico
do Estado
 - 2.1.0 - Introdução
 - 2.1.1 - Antecedentes e Perspectivas
 - 2.1.2 - Considerações técnicas
 - 2.1.3 - Comentários sobre a Fertilidade dos Solos
do Ceará
 - 2.1.4 - Conclusões, Sugestões e Anexos
Engºs Agrºs Antonio Roque dos Santos
Augmar Drummond Ramos

Eng^{os} Agr^{os} Fc^o Ananias de Paula Coelho
Fc^o José Lopes de Sousa
Fc^o José da Silva
Hermano José de Carvalho
Custódio
Marcelina Fernandes viana

2.2 - Minérios

- 2.2.1 - Introdução
- 2.2.2 - Desenvolvimento
- 2.2.3 - Conclusões, Sugestões e Anexos
Eng^o Agr^o João Batista Vidal

2.3 - Relevo

- 2.3.0 - Introdução
- 2.3.1 - O Relevo como Fator Significativo no Quadro Natural do Estado
- 2.3.2 - Traços Gerais do Relevo do Ceará
- 2.3.3 - O Relevo Litorâneo
- 2.3.4 - Níveis Elevados
- 2.3.5 - Aplainamento do Sertão
Geógrafa: Maria de Lourdes Nogueira de Sousa

2.4 - Clima

- 2.4.0 - Introdução
- 2.4.1 - Fitoclimogramas - Apreciações gerais
- 2.4.2 - Considerações Gerais
Geógrafas: Maria Lúcia Ramalho Martins
Cleonice Almeida Pinto

2.5 - Vegetação

- 2.5.0 - Introdução
- 2.5.1 - Justificativas
- 2.5.2 - Estado do Ceará
- 2.5.3 - Vegetação

2.5.4 - IBDF e sua Existência no Estado Ceará

2.5.5 - Elementos e Sugestões

Engº Agrº Francisco Alberto Ramos de Souza

2.6 - Hidrografia

2.6.1 - Estado Atual dos Conhecimentos

2.6.2 - Principais Bacias Fluviais do Ceará

2.6.3 - Aproveitamento das Bacias Hidrográficas

Engº Agrº José Matias Filho

Geógrafo: Antônio Renato Lima Aragão

3 - AGROPECUÁRIA E PSICULTURA

3.1 - Estrutura Fundiária do Ceará

3.1.1 - Introdução

3.1.2 - Situação no Ceará

3.1.3 - Índices de Concentração

3.1.4 - Módulo Médio

Engº Agrº José Jackson L. Albuquerque

Econ. Emanuel Silva Magalhães

3.2 - Lavouras do Estado do Ceará

3.2.1 - Generalidades

3.2.2 - Análise das culturas

3.2.3 - Análise das condições técnicas da produção

3.2.4 - Conclusões e Recomendações

3.2.5 - Pragas e Moléstias

Engº Agrºs Alfredo Lopes Neto

Olívia Martins Vieira

Rezula V. Clementino

Zenilda B. Castro

Vilalba de P. vieira

José Ronaldo C. Silva

3.3 - Pecuária

3.3.1 - Considerações Gerais, Objetivos e Metodologia

3.3.2 - Bovinocultura

3.3.3 - Suinocultura

3.3.4 - Caprinocultura

3.3.5 - Ovinocultura

Engº Agrº Pedro Almeida Duarte

3.3.6 - Sanidade Animal

Médicos Veterinários:

César Wilson Martins

Maurício M. Costa Rodrigues

Artur Henrique S. da Silva

Luis Mota Fonte

Maria Nordete Tolentino do Prado

3.4 - Avicultura

3.4.1 - Histórico

3.4.2 - Situação Atual

3.4.3 - Sanidade

3.4.4 - Comercialização

3.4.5 - Conclusões

Médicos Veterinários:

César Wilson Martins da Rocha

Maurício M. Costa Rodrigues

3.5 - Pesca

3.5.1 - Pesca Marítima

3.5.2 - Pesca Continental

Economistas: Francisco Freire de Paiva

Irani Barbosa Braga

Nelber Emydio de Castro

Médico Veterinário: Fernando Hugo Studart
da Rocha

Geógrafo: Antônio Renato Lima Aragão

4 - ASPECTOS ECONÔMICOS

4.1 - Energia

4.1.1 - Introdução.

4.1.2 - Composição dos Sistemas e Estágio de Andamento de Obras

- 4.1.3 - Evolução do Mercado
 - 4.1.4 - Estimativa Global do Mercado
 - 4.1.5 - O Programa Rural
 - 4.1.6 - Tarifas
 - 4.1.7 - Os Programas das Diversas Companhias
- Téc. em Des. Econômico: José Lima Pontes

4.2 - Transportes

- 4.2.1 - Transporte Ferroviário
- 4.2.2 - As Rodovias Federais
- 4.2.3 - As Rodovias Estaduais
- 4.2.4 - O Sistema Rodoviário Municipal
- 4.2.5 - Veículos
- 4.2.6 - Órgãos Atuantes
- 4.2.7 - Conclusões
- 4.2.8 - O Transporte Marítimo
- 4.2.9 - O Sistema Aeroviário

Economistas: José Ailton da Silveira Medeiros - Supervisor
 Paulo Francisco Frota Soares
 Cira Maria timbó Patrício Ri-
 beiro

Engº Civil: Hélio Lopes

4.3 - Comunicação

- 4.3.1 - Introdução
- 4.3.2 - Empresa brasileira dos Correios e Telégra-
fos
- 4.3.3 - Telefonia Interestadual e Intermunicipal
- 4.3.4 - Telefonia Urbana
- 4.3.5 - Rede de Comunicação do Governo Estadual
- 4.3.6 - Radiodifusão e Radiotelevisão
- 4.3.7 - Radioamadorismo
- 4.3.8 - Outros Meios de Comunicação
- 4.3.9 - O Contele
- 4.3.10 - Conclusões e Sugestões

Economistas: Luis de Souza Sampaio (SUpervisor
 Antônio Camilo da Silva

4.4 - Saneamento Básico

- 4.4.1 - Introdução
- 4.4.2 - A Política governamental
- 4.4.3 - A Situação Atual
- 4.4.4 - Água e Esgotos em Fortaleza
- 4.4.5 - A Programação do Setor
- 4.4.6 - Conclusões

Economistas: Luís de Sousa Sampaio (Super-visor)

Antônio Camilo da Silva

Est. Eng.: Renato Cavalcante Chaves

4.5 - Comércio

- 4.5.1 - Introdução
- 4.5.2 - Censo Comercial
- 4.5.3 - Comércio Interno
- 4.5.4 - Comércio Externo
- 4.5.5 - Balanço Comercial e Relações de Trocas
- 4.5.6 - Conclusões

Economistas: Vera Studart Mendonça

Francisco Holanda Guedes

4.6 - Comercialização Agrícola

- 4.6.1 - Introdução
- 4.6.2 - Metodologia
- 4.6.3 - Limitações
- 4.6.4 - Zoneamento
- 4.6.5 - Comercialização
- 4.6.6 - Armazenamento
- 4.6.7 - Classificação
- 4.6.8 - Transporte
- 4.6.9 - Informações de Mercado
- 4.6.10 - Beneficiamento

Economista: Marcelo Targino Bomfim

Engº Agrº Darlan Filgueira Maciel

4.7 - Crédito

4.7.1 - Introdução

4.7.2 - Crédito Bancário e Cooperativo

4.7.3 - Conclusão

Economista: José de Freitas Uchôa

Engº Agrº Darlan Filgueiras Maciel

Assist. Social. Mª Socorro Chagas barreira

Estaística: Regina Cléa Monte Gradvohl

5 - ASPECTOS SOCIAIS

5.1 - População

5.1.1 - A População Cearense - Características gerais

5.1.2 - Os Aspectos Quantitativos

5.1.3 - Aspectos Dinâmicos

5.1.4 - Aspectos Qualitativos

Geógrafas: Maria de Lourdes Nogueira de
Sousa

Maria Teresinha da Silva

5.2 - Educação

5.2.1 - Introdução

5.2.2 - Metodologia

5.2.3 - Tabelas

5.2.4 - Gráficos

5.2.5 - Considerações Gerais

5.2.6 - Instrução

5.2.7 - Salário

5.2.8 - Qualificação

5.2.9 - Demanda,

5.2.10 - Conclusão

5.2.11 - Anexos

Téc. em Des. Econ.: José Wanderley Landim
(Coordenador)

Drª Tereza Maria Frota Haguette (Responsá
vel)

5.3 - Saúde

- 5.3.1 - Considerações Gerais
- 5.3.2 - Problemas Básicos da saúde Pública
- 5.3.3 - Recursos Disponíveis
- 5.3.4 - Estrutura Nosológica
- 5.3.5 - Considerações Finais

Técnicos em Planej. de Saúde:

Dr. José Aires de Castro

Dr. Marcus Vinicius Moreno dos Santos

5.4 - A Ação Social no Ceará

- 5.4.1 - Preliminares
- 5.4.2 - A Ação Social no Ceará
- 5.4.3 - Conclusões e alternativas de Planejamento

Assist. Sociais: M^a do Socorro Chagas Bar-
reira

M^a do Socorro de Oliveira
Leal

Benedita Carneiro de Sousa

Zélia M^a Benevides Albu-
querque

5.5 - Apreciação Sociológica

- 5.5.1 - Estudo da Relação de Produção
- 5.5.2 - Estratificação Social do Ceará
- 5.5.3 - O Meio Social Rural Cearense
- 5.5.4 - Desenvolvimento Comunitário
- 5.5.5 - Estudo da Comunidade Rural
- 5.5.6 - Liderança Social como Técnica do Desenvol-
vimento Comunitário

Sociólogo: Fc^o Tarciso Leite (Supervisor)

Téc. em Educação: Iracema Gonçalves de Melo

5.6 - Habitação

- 5.6.0 - Preliminares
- 5.6.1 - Metodologia
- 5.6.2 - A População

5.6.3 - Deficit Habitacional

5.6.4 - Conclusões Preliminares

Arquiteto: Jorge Neves

Geógrafa: Salete Souza

Acad. Geog.: Cláudia Silva

6 - SETOR GOVERNO

6.1 - Estrutura do Setor Governo

6.2 - Administração Estadual

6.3 - Fiscalização financeira e orçamentária

6.4 - Conselhos vinculados ou supervisionados pelas Secretarias de Estado

6.5 - Receita e Despesa

6.6 - Anexos

6.7 - Bibliografias

Economista: M^a do Amparo Fontenele Cesar

Eng^o Agr^o Quelzia Maria de Almeida e Silva

Coordenação Editorial: Maria Ivonilde da Silva - Téc. em
Biblioteconomia e Documentação

ESTADO DO CEARÁ
SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO
DO ESTADO DO CEARÁ - SUDEC

DEPARTAMENTO DE RECURSOS SÓCIO-ECONÔMICOS - DRSE

GOVERNADOR DO ESTADO	- Cel. CESAR CALS DE OLIVEIRA FILHO
SECRETÁRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO	- Prof. LUIZ SERGIO GADELHA VIEIRA
SUPERINETENDENTE DA SUDEC	- Prof. PAULO ROBERTO COELHO PINTO
COORDENADOR TÉCNICO	- Dr. ARNOLDO PARENTE L. BARBOSA
Serviço de Biblioteca e Documentação	- Bel. MARIA IVONILDE DA SILVA
PROCURADOR JUDICIAL	- Dr. ÉSIO RIOS LOUSADA
AUDITOR CONTÁBIL E FINANCEIRO	- Dr. JOSÉ WILLIAM PRACIANO
GABINETE DO SUPERINTENDENTE	- Dr. GERALDO DA SILVA NOBRE
Serviço de Relações Públicas	- Dr. NAZARENO ALBUQUERQUE DE SOUSA

DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO

- Diretor: Econ. Cláudio Couto Lóssio
- Divisão de Finanças
Diretor: Bel. Contab. Francisco das Chagas Zeidam
- Divisão de Material e Transporte
Diretor: Dermival Costa Lima
- Divisão de Serviços Gerais
Diretor: Bel. Francisco Cesar Asfor Rocha

DEPARTAMENTOS TÉCNICOS

Departamento de Recursos Sócio-Econômicos
Diretor: Econ. Sebastião Almircy Bezerra Pinto

- Divisão de Estudos Sociais
Diretor: Sociólogo Francisco Tarcísio Leite

- Divisão de Estudos Econômicos

Diretor: Econ. José Ailton da Silveira Medeiros

Departamento de Recursos Naturais

Diretor: Engº Agrº Francisco José da Silva

- Divisão de Experimentação Agropecuária

Diretor: Engº Agrº Antônio Roque dos Santos

- Divisão de Pedologia e Geologia

Diretor: Engº Agrº Augmar Drumond Ramos

- Divisão de geologia e Foto-Interpretação

Diretor: Geógrafo Antônio Renato Lima Aragão

- Divisão de Hidrologia

Diretor: Engº Agrº Francisco Sérgio M. de Oliveira

ANEXO 18

Iº PLANDECE
INVESTIMENTOS REQUERIDOS

Cr\$ 1.000 de setembro de 1974

SEGMENTOS	1975	1976	1977	1978	1979	TOTAL
Agricultura	803.590,3	990.526,8	1.041.853,0	1.162.354,8	1.365.950,5	5.364.275,4
Pesca	23.252,0	28.772,0	29.004,0	14.448,0	16.657,0	112.133,0
Indústria	378.100,0	399.400,0	499.300,0	580.500,0	687.600,0	2.544.900,0
Turismo	21.000,0	21.000,0	21.000,0	21.000,0	105.000,0	
Transportes	169.643,0	205.300,0	131.350,0	201.605,0	135.371,0	843.269,0
Energia	72.401,0	74.966,0	70.409,0	72.915,0	75.813,0	366.504,0
Comunicações	184.225,0	368.126,0	216.215,0	97.395,0	56.345,0	922.296,0
Saúde e Nutrição	73.449,9	93.809,7	117.627,8	145.234,8	173.663,7	603.785,9
Saneamento	188.450,0	277.660,0	180.100,0	138.090,0	89.550,0	823.850,0
Educação	88.95,8	73.937,0	86.414,3	97.866,2	96.915,0	444.126,3
Educação Física	2.241,9	2.934,7	3.341,2	4.102,3	6.165,7	18.185,8
Cultura	4.420,0	6.490,0	8.100,0	6.650,0	2.740,0	28.400,0
Promoção Social	16.497,9	18.452,4	19.797,9	24.576,7	26.811,7	106.136,6
Desenvolvimento Regional	1.800,0	5.150,0	6.650,0	7.900,0	8.650,0	30.150,0
Desenvolvimento Urbano	120.350,0	120.800,0	120.700,0	116.900,0	116.900,0	595.650,0
Habitação	70.152,0	26.959,2	10.425,5	11.193,5	-	118.730,2
Desenvolvimento Científico e Tecnológico	13.507,8	19.635,4	18.940,0	18.284,0	14.718,2	85.085,4
Justiça e Segurança	11.484,0	19.030,0	17.780,0	13.890,0	6.900,0	69.084,0
TOTAL	2.243.560,6	2.702.949,2	2.599.007,7	2.734.895,3	2.901.750,8	13.182.163,6

Fonte: Governo do Estado do Ceará I Plano de Desenvolvimento do Estado do Ceará - I PLANDECE, op. cit., p. 161 (Plano Estratégico).

ANEXO 19

1º PLANDECE

PRINCIPAIS INDICADORES SÓCIO-ECONÔMICOS DO CEARÁ

INDICADORES	1974	1979	Aumento no Período %
1. SETOR AGRÍCOLA			
Cana-de-açúcar (ha)	4.500	7.500	67
Amendoim (t)	5.700	16.000	181
Café (ha)	2.010	20.000	895
Pimenta-do-Reino (ha)	13	200	1.438
Maracujá (ha)	68	800	1.076
Cooperativas Assistidas pela COCENTRAL	17	29	71
Associados à COCENTRAL	16.773	60.273	259
Aquisição de Tratores	216	616	185
Escritórios de Extensão Rural	83	120	70
Produção de Sementes Básicas (kg)	200	35.700	17.750
Produção de Sementes Fiscalizadas (t)	1.139	1.829	61
Comercialização de Sementes (t)	2.175	7.608	250
Comercialização de Muda (unid.)	266.830	5.978.534	2.141
Postos de Inesminação de Rebanhos	1	10	900
Laboratórios do Plano Nacional de Saúde			
Animal	1	11	1.000
Escritórios do Plano Nacional de Saúde			
Animal	26	41	8
2. INFRA-ESTRUTURA FÍSICA			
Transportes:			
Malha Rodoviária Estadual (km)	3.641	4.330	25
Terminais Rodoviários (nº)	5	10	100
Campos de Pouso em Asfalto (nº)	6	8	33
Energia Elétrica:			
Consumo de Energia (MWh)	618.001	1.100.000	78
Potência Instalada (KW)	170,6	220	29
Consumidores (nº)	227.174	427.000	88
Rede de Distribuição (nº)	301	401	33
Linhas de Distribuição Rural (km)	2.347	7.847	234

INDICADORES	1974	1979	Aumento no Período %
Comunicações:			
Terminais em Serviço (nº)	39.174	88.000	125
Cidades Ligadas à Rede Interurbana (nº)	32	80	150
3. INFRA-ESTRUTURA SOCIAL			
Educação:			
Matrícula no Primeiro Grau (nº)	733.000	1.046.316	43
Matrícula no Segundo Grau (nº)	41.766	59.831	42
Matrícula no Curso Superior (nº)	16.783	31.000	85
Matrícula no Supletivo, Projeto Minerva e TV Madureza (nº)	44.557	67.637	52
Habilitação Pedagógica (Superior de Pedagogia e Normal) (nº)	11.119	11.800	6
Habilitação em Curso Superior (nº)	1.186	1.616	36
Bolsas de Estudo (nº)	18.616	26.366	42
Merenda Escolar (Alunos Atendidos)	288.395	430.000	49
Saúde:			
Instalação de Mini-Postos (nº)	14	140	900
Leitos Hospitalares Próprios (nº)	1.612	1.802	12
Leitos-Convênios à Disposição do Estado (nº)	0	500	-
Treinamento de Pessoal de Nível Superior (nº)	240	1.540	542
Treinamento de Pessoal de Nível Médio (nº)	459.540	523.059	14
Saneamento Básico:			
Oferta d'água:			
Fortaleza			
Manancial (Acumulação em 1.000m³)	34.000	294.000	765
Adução (m³/s)	0,8	4,3	438
Rede de Distribuição (km)	740	940	27
População Abastecível 9hab.)	300.000	1.750.000	483

INDICADORES	1974	1979	Aumento no Período %
População Beneficiada (hab.)	268.000	1.050.000	292
Economias Beneficiadas (nº)	47.000	184.000	291
Inferior			
Sistemas Implantados (nº)	89	140	57
Ligações Domiciliares (nº)	31.813	81.813	157
População Beneficiada (hab.)	190.878	505.120	165
Esgoto Sanitário:			
Rede Coletora (km)	62	205	231
Lixo:			
Veículos Coletores (nº)	29	71	145
Aterros (nº)	1	5	400
Trabalho e Promoção Social:			
Trabalhadores Treinados			
Profissionalmente (nº)	31.678	59.400	88
Conjuntos Habitacionais Implantados (nº)	3	8	167
Famílias Faveladas Removidas (nº)	2.812	8.000	184
Famílias Relocadas (nº)	1.416	6.400	352
Centros Comunitários em Funcionamento (nº)	10	22	120
Seminários de Ação Comunicativa (nº)	15	40	167

Fonte: Governo do Estado do Ceará, Ibid., pp. 171-3.

ANEXO 20

SUMÁRIO DO 11º PLAMEG

APRESENTAÇÃO

EQUIPE DE ELABORAÇÃO

1. ASPECTOS FÍSICOS

1.1. SITUAÇÃO GEOGRÁFICA

1.1.1. Divisão Espacial do Ceará

1.2. RECURSOS NATURAIS

1.2.1. Aspectos Climáticos do Estado

1.2.2. Relevo

1.2.3. A Rede Hidrográfica do Ceará

1.2.4. Atual Nível de Conhecimento dos Solos do Estado

1.2.5. A Cobertura Vegetal do Estado

1.2.6. Ocorrências Minerais do Estado do Ceará

2. ASPECTOS DEMOGRÁFICOS

2.1. ESTRUTURA E CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO

2.2. DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL

2.3. POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA

2.4. OS FLUXOS MIGRATÓRIOS

3. ASPECTOS ECONÔMICOS

3.1. ANTECEDENTES

3.2. ESTRUTURA E EVOLUÇÃO DA RENDA

- 3.2.1. Considerações Gerais
- 3.2.2. Estrutura da Renda
- 3.2.3. Posição do Ceará no Cenário Regional e Nacional
- 3.2.4. Evolução da Renda Interna
- 3.2.5. Renda Per Capita
- 3.2.6. Análise a Nível de Microrregião Homogênea (MRH)

3.3. SETOR PRIMÁRIO

- 3.3.1. Estrutura e Crescimento
- 3.3.2. Fontes de Crescimento
- 3.3.3. Distribuição e Uso dos Recursos
- 3.3.4. Grau de Modernização do Setor Agropecuário
- 3.3.5. Abastecimento e Comercialização
- 3.3.6. Sistema de Apoio
- 3.3.7. Análise do Setor Público Agrícola Estadual

3.4. SETOR SECUNDÁRIO

- 3.4.1. Introdução
- 3.4.2. Composição e Desempenho do Setor Secundário
- 3.4.3. Artesanato no Ceará

3.5. SETOR TERCIÁRIO

- 3.5.1. Comércio
- 3.5.2. Turismo
- 3.5.3. Sistema Bancário

4. INFRA-ESTRUTURA ECONÔMICA

4.1. TRANSPORTE

- 4.1.1. Sistema Rodoviário
- 4.1.2. Sistema Portuário

4.1.3. Sistema Ferroviário

4.1.4. Sistema Aeroviário

4.2. ENERGIA

4.2.1. Antecedentes

4.2.2. Suprimento

4.2.3. Mercado

4.2.4. Os Benefícios Sociais da Energia Elétrica

4.2.5. Potencialidades de Produção de Energia Elétrica

4.3. COMUNICAÇÕES

4.3.1. Telefonia Urbana

4.3.2. Teleofnia Interurbana

4.3.3. Correios e Telégrafos

4.3.4. Retransmissão de TV

4.3.5. Radiodifusão

4.3.6. Sistemas Específicos de Comunicações

4.3.7. Órgãos Envolvidos

5. INFRA-ESTRUTURA SOCIAL

5.1. EDUCAÇÃO, CULTURA E DESPORTO

5.1.1. Educação

5.1.2. Cultura

5.1.3. Desportos

5.2. SAÚDE E NUTRIÇÃO

5.2.1. Situação de Saúde e Nutrição

5.2.2. Situação de Prestação de Serviços de Saúde

5.2.3. Diagnóstico Institucional de Saúde

5.3. SANEAMENTO

5.3.1. Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário

5.3.2. Meio Ambiente

5.3.3. Drenagem de Águas Pluviais

5.3.4. Limpeza Pública

5.4. HABITAÇÃO

5.4.1. Introdução

5.4.2. Condições de Ocupação de Domicílios e de Habitabilidade no Estado do Ceará

5.4.3. A Política Habitacional no Estado do Ceará

5.4.4. A Habitação Popular através da COHAB-CE

5.5. ASSISTÊNCIA E PROMOÇÃO SOCIAL

5.5.1. Condicionantes da Qualidade de Vida da População Cearense

5.5.2. Discussão a Nível de Problemas Específicos

5.5.3. Dinâmica do Sistema de Atendimento às Populações de Baixa Renda

6. DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO

6.1. INTRODUÇÃO

6.2. POLÍTICA NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO

6.3. SITUAÇÃO ATUAL DO CEARÁ

6.4. IDENTIFICAÇÃO DOS PONTOS NEGATIVOS E POSITIVOS

6.5. ÁREAS CRÍTICAS

6.6. POTENCIALIDADES

7. JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA

7.1. MINISTÉRIO PÚBLICO

7.2. SECRETARIA DO INTERIOR E JUSTIÇA

7.3. SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA

8. DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO

8.1. SINOPSE HISTÓRICA

8.2. ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO

8.3. DIMENSIONAMENTO DO FENÔMENHO URBANO DO CEARÁ

8.4. O URBANO E O REGIONAL NO CEARÁ

8.5. DESEMPENHO MUNICIPAL

ÍNDICE DE GRÁFICOS

ÍNDICE DE MAPAS

ÍNDICE DE QUADROS

ÍNDICE DE TABELAS

Fonte: Governo do Estado do Ceará, II PLAMEG (Diagnóstico),
Id. *ibid.*, s/d.

ANEXO 21

PROGRAMA DE INVESTIMENTOS DO II PLAMEG
1979-83

Em Cr\$ milhões de 1978

ESPECIFICAÇÃO	1979	1980	1981	1982	1983	TOTAL
1. Programa de Formação e Aproveitamento de Recursos Hídricos	569,6	157,4	161,2	152,0	247,4	1.287,6
2. Outros Programas Ligados ao Setor Agropecuário (produção e Extensão Rural, Produção ANimal etc.)	1.326,5	1.591,8	1.910,2	2.292,2	2.750,6	9.871,3
3. Programa de Promoção Comercial (Exportações)	1,6	1,6	2,1	2,1	3,2	10,6
4. Infra-Estrutura Econômica	1.769,6	2.029,3	2.203,3	2.176,8	2.332,1	10.511,1
Transportes e Sistema Viário	760,0	775,0	747,0	861,0	1.116,0	4.259,0
Energia	564,0	597,0	677,0	647,0	662,0	3.147,0
Comunicações	445,6	657,3	779,3	668,8	554,1	3.105,1
5. Infra-Estrutura Social	3.077,8	2.609,6	2.893,8	3.013,4	3.771,1	15.365,7
Educação	232,9	270,2	257,5	253,6	215,0	1.229,2
Cultura	26,4	27,5	28,6	32,0	35,4	149,9
Desportos	17,0	59,1	66,1	66,1	72,2	280,5
Saúde e Nutrição	300,0	450,0	675,0	1.012,0	1.519,0	3.956,0
Saneamento (Água e Esgoto)	1.729,2	1.052,7	954,6	675,6	619,3	5.031,4
Habitação (Conjuntos Habitacionais)	491,3	491,3	655,0	655,0	982,5	3.275,1
Assistência e Promoção Social	281,0	258,8	257,0	319,1	327,7	1.443,6
6. Ciência e Tecnologia	260,0	375,0	475,0	545,0	665,0	2.320,0
7. Justiça e Segurança Pública	26,4	26,4	35,2	35,2	52,8	176,0
TOTAL	7.031,5	6.791,1	7.680,8	8.216,7	9.822,2	39.542,3

Fonte: Governo do Estado do Ceará. II PLAMEG (Programação), Id. *ibid.*, p. 207.

BIBLIOGRAFIA

"O homem sábio cuida hoje do dia de
amanhã e não se arrisca a colocar
todos os ovos no mesmo cesto".

Miguel de Cervantes

- ACKOFF, Russel L. **Planejamento empresarial**. Rio de Janeiro e São Paulo. Livros Técnicos e Científicos Editora, 1981.
- ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcante. Planejamento de governo no Brasil. *Boletim Econômico do IPEA*, Brasília (1/2):1-4, jan/abr, 1975.
- AYDOS, Eduardo Dutra. O processo de planejamento e o papel do analista de políticas no governo. In: *Planejamento urbano em debate*. Ana Helena Pompeu de Toledo e Marly Cavalcanti (organizadores). São Paulo, Cortez & Moraes, 1978, pp. 47-78.
- AVANT, Gayle. Um processo empírico de avaliação de planos: o caso uruguaio. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, 5(2):55-82, jul/dez, 1971.
- BAER, Werner; KERSTENETAY, Isaac e VILLELA, Annibal V. As modificações no papel do estado na economia brasileira. In: *Pesquisa e Planejamento Econômico*. Rio de Janeiro. IPEA/INPES. 3(4), dezembro 1973, pp. 883-912.
- BARAN, Paul A. **A economia política do desenvolvimento**. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1977.
- BARAT, Josef. Problemas institucionais do planejamento urbano. In: *KACOWICZ, Mateus (organizador). Desenvolvimento e política urbana*. Rio de Janeiro, IBAM, 1976. pp. 120-36.
- BERGER, Peter & LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade**. Petrópolis. Editora Vozes Ltda., 1978.
- BERTALANFFY, Ludvig Von. **Teoria geral dos sistemas**. Petrópolis, Vozes, 1973.
- BRASILEIRO, Ana Maria. **O município como sistema político**. Rio de Janeiro, FGV, 1973.

- BROMLEY, Ray. O processo de planejamento: lições do passado e um modelo para o futuro. In: **Política X Técnica no Planejamento**. Ray Bromley e Eduardo S. Bustelo (organizadores). São Paulo, Brasiliense, 1982, pp. 123-131.
- BUSTELO, Eduardo S. Planejamento e política social: a dialética do possível. In: **Política X Técnica no Planejamento**. Ray Bromley e Eduardo S. Bustelo (organizadores). São Paulo, Brasiliense, 1982, pp. 132-152.
- CAIDEN, Noemi e WILDAVSKY, Aaron. **Planning and budgeting in poor countries**. New York, John Wiley & Sons, 1974.
- CARONE, Edgard. **A república velha. I instituições e classes sociais (1889-1930)**. Rio de Janeiro-São Paulo, Difel, 1978.
- CARVALHO, Horácio Martins. **Introdução à teoria do planejamento**. São Paulo, Brasiliense, 1978.
- CASTELO, José Freire de. **Formação do Sistema de Planejamento na Administração Pública. O caso do Ceará**. Secretaria do Planejamento, mimeo., 1968.
- CHURCHMAN, C. West. **Introdução à teoria dos sistemas**. Petrópolis, Vozes, 1972.
- CINTRA, Antônio Octávio & ANDRADE, Luiz Aureliano Gama de. **Planejamento: Reflexões sobre uma Experiência Estadual**. In: **Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil**. Antônio Octávio Cintra e Paulo Roberto Haddad (organizadores). Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1978, pp. 15-33.
- _____. **Planejamento e Desenvolvimento: Notas sobre o Caso de Minas Gerais**. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, FGV, 10(2):221-40, abr/jun, 1976.
- COLEÇÃO DE LEIS DO IMPÉRIO DO BRASIL EM 1828. Rio de Janeiro. Tipografia Nacional, 1878, pp. 92-95.

_____. 1824. Rio de Janeiro. Imprensa Nacional, 1886, pp. 35-36.

CORNÉLIO, Antônio Fernando. Repensando o Planejamento Brasileiro: um posicionamento de cunho filosófico. In: IPEA, Modernização Administrativa - Coletânea de Monografias II. Brasília, IPEA, SEMOR, 1980, pp. 333-75.

_____. e MOLD, Zilá Mesquita. Planejamento hoje: uma opção contextual em debate. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, FGV, 11(4):55-83, out/dez, 1977.

COSTA, Jorge Gustavo da. Planejamento governamental. a experiência brasileira. Rio de Janeiro, FGV, 1971.

DALAND, Robert T. Estratégia e estilo de planejamento brasileiro. Rio de Janeiro, Lيدador, 1969.

DELFIN NETO, Antonio. Planejamento para o desenvolvimento econômico. São Paulo, Pioneira, 1966.

DEMO, Pedro. Participação e conquista. In: Política X Técnica no planejamento. Ray Bromley e Eduardo S. Bustelo (organizadores). São Paulo, Brasiliense, 1982, pp. 153-62.

FERNANDES, Aguinaldo Aragon. Uma operacionalização do conceito de sistemas como estratégia de uma administração para o desenvolvimento. In: IPEA; Modernização Administrativa. Coletânea de Monografias. IPEA, SEMOR, 1978, pp. 57-117.

FERREIRA, Francisco Whitaker. Planejamento, sim e não. 4ª ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983.

FURTADO, Celso. Prefácio à nova economia política. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.

FURTADO, Celso. Pequena introdução ao desenvolvimento. São Paulo, Nacional, 1980.

GENARI, Breno. A Modernização Operacional do Planejamento: Uma identificação de Áreas Críticas. Pesquisa e Planejamento Econômico. Rio de Janeiro, IPEA, 3(2):7-32, jul/dez, 1969.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. Plano de Metas Governamentais - PLAMEG. Fortaleza, Imprensa Oficial, 1963.

_____. Plano de Ação Integrada do Governo - PLAIG. Fortaleza, Imprensa Oficial, 1967.

_____. Plano de Governo do Estado do Ceará - PLAGEC. São Paulo, ASPLAN-LWM, 1971.

_____. Estudo Geo-Sócio-Econômico do Estado do Ceará. Fortaleza, SUDEC, 1972.

_____. Plano de Desenvolvimento do Estado do Ceará - PLANDECE. Fortaleza, Imprensa Oficial, 1975.

_____. II Plano de Metas Governamentais - II PLAMEG. Fortaleza, Imprensa Oficial, 1979.

_____. Plano Estadual de Desenvolvimento - PLANED. Fortaleza, Banco do Nordeste do Brasil - BNB, 1983.

_____. Mensagem à Assembléia Legislativa. Fortaleza, Imprensa Oficial, 1962, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85.

_____. Elementos para o seu julgamento. Fortaleza, SUDEC, 1966.

GREENHOUSE, Samuel M. O sistema de planejamento, programação e orçamentação: relações lógicas, lingüísticas e ideativas. Tradução do CIPAD. FGV, Public Administration Review. Dez., 1966.

GROSS, Bertram M. O planejamento numa era de revolução social. *Política X Técnica no planejamento*. Ray Bromley e Eduardo S. Bustelo (organizadores). São Paulo, Brasiliense, 1982. pp. 21-83.

GUERREIRO RAMOS, Alberto. A nova ignorância e o futuro da administração pública na América Latina. *Revista de Administração Pública*. FGV, Rio de Janeiro, 4(2):7-45, dez, 1970.

HADDAD, Paulo Roberto. Aspectos da Factibilidade do Planejamento Estadual no Brasil. In: *Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil*. Antônio Octávio Cintra e Paulo Roberto Haddad (organizadores). Zahar Editores, 1978, pp. 143-56.

_____. *Participação, justiça social e planejamento*. Rio de Janeiro, Zahar, 1980.

HICKS Jr., James F. *Manual de instrução da disciplina elaboração e análise de projetos*. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas (FGV), EBAP, Curso Intensivo de Pós-Graduação em Administração Pública, CIPAD, s/d.

HILHORST, Jos G.M. *Planejamento regional: enfoque sobre sistemas*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1981.

HOLANDA, Nilson Craveiro. *Planejamento e projetos*. Fortaleza, Edições Universidade Federal do Ceará, 1983.

HOSS, Ida. Técnicas de sistemas para gerir a sociedade: uma análise crítica. In: *Política X Técnica no Planejamento*. Ray Bromley e Eduardo S., Bustelo (organizadores). São Paulo, Brasiliense, 1982, pp. 218-51.

- IANNI, Octávio. Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970). Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1977.
- INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. Engenharia de sistemas: planejamento e controle de projetos. Petrópolis, Vozes, 1973.
- JANTSH, E. A System Approach to Planning. Design for evolution: self organization and planning in the life of human systems. Braziller, 1975.
- JOSÉ, Herbert Antonio Age. O processo de institucionalização de um sistema de planejamento governamental: o caso do Estado do Paraná. Rio de Janeiro, FGV/EBAP, 1982. Tese de Mestrado.
- KATZ, Daniel e KAHN, Robert L. Psicologia Social das Organizações. São Paulo, Atlas, 1978.
- KILLICK, T. The possibilities of development planning. Oxford Economic Papers, jul/1976.
- KITCHELL, Raymond E. Planejamento: Um Sistema para Ação. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 1(1): 75-101, 1ª sem. 1967.
- KORNAI, J. A general descriptive model of planning process. Economics of Planning. vol. 10, nº 1, 1972.
- KOWARICK, Lúcio. Estratégias do planejamento social no Brasil. São Paulo, Centro Brasileiro de Análise e Planejamento - CEBRAP, 1970.
- KUHN, Thomas S. A estrutura das revoluções científicas. São Paulo, Editora Perspectiva, 1978.
- KUMPERA, Vitzlov. Interpretação sistêmica do planejamento. São Paulo, Nobel, 1979.

- LAFER, Betty Mindlin. *Planejamento no Brasil*. São Paulo, Editora Perspectiva, 1975.
- LEYS, C. A New Conception of Planning. In: *The Crisis Planning*. M. Faber e D. Sears (Eds.), 1972.
- LEVINE, Herbert S. "On Comparing Planned Economics (A Methodological Inquiry)". In: *Comparision of economic systems: theoretical and methodological approaches*. Alexander Eckstein (ed.) University of California Press, Berkeley, Ca. 1971, pp. 137-160.
- LINDBLOMM, Charles E. The science of muddling through. In: *ANSOF, Igor H. Business strategy*. Middlessex, Penguin Books, 1971.
- LINDGREN, C. Ernesto S. *Temas de planejamento*. Rio de Janeiro. Interciência, 1978.
- LIST, Georg Friedrich. *Sistema nacional de economia política*. Apresentação de Cristovam Buarque; tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo. Abril Cultural. 1983. Coleção os economistas.
- LUSTOSA DA COSTA, Paulo de Tarso. *Itinerários da Nordesteidade*. Fortaleza, Stylus - Comunicações Ltda., 1983.
- MACEDO, Roberto B.M. Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social. In: *Planejamento no Brasil*. Betty Mindlin Lafer. São Paulo, Editora Perspectiva, 1975, pp. 51-68.
- MAYO, Elton. *The social problems of an industrial civilization*. Boston, Harvard Business School, 1945.
- MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. Apresentação de Jacob Gorender; coordenação e revisão Paul Singer; tradução de Régis Barbosa e Flávio R. Kothe. São

Paulo, Abril Cultural, 1983. Coleção os economistas.

MEDEIROS, Antonio Carlos. Da mediação burocrática à mediação partidária: aspectos políticos das relações centro-periferia no Brasil. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, 19(4):76-97, out/dez, 1985.

MELO, Oswaldo Ferreira de. *Teoria e prática do planejamento*. Porto Alegre, Globo, 1969.

MELO, Diogo Lordello de. Administração urbana: Uma visão sistêmica. In: KACOWICZ, Mateus (organizador). *Desenvolvimento e política urbana*. Rio de Janeiro, IBAM, 1976, pp. 41-74.

MELLO E SOUZA, Nelson. O Planejamento Econômico no Brasil. Considerações Críticas. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, v. 18, nº 4, p. 1-242, out/dez, 1984, pp. 25-71.

MENDES, Ana Gláucia. A experiência de planejamento econômico no Brasil. In: *Dilemas do Planejamento urbano e Regional no Brasil*. Antônio Octávio Cintra e Paulo Roberto Haddad (organizadores). Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1978, pp. 75-139.

MIGLIOLI, Jorge. *Introdução ao planejamento econômico*. São Paulo, Brasiliense, 1982.

MIRANDA NETO, Manoel José. *A crise do planejamento*. Rio de Janeiro, Nórdica, 1981.

MISHAN, E.J. *Elementos de análise de custos-benefícios*. Rio de Janeiro, Zahar, 1975.

MONTEIRO, Jorge Vianna. Sobre a divisão de tarefas num sistema de planejamento. *Revista de Administração Pública*.

Rio de Janeiro, FGV, 16(2):53-9, abr/jun, 1982.

_____. Fundamentos da política pública.

Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1982.

MONTEIRO, Jorge Vianna e CUNHA, Luiz Roberto Azevedo. A organização do planejamento econômico: o caso brasileiro. Pesquisa e Planejamento Econômico. Rio de Janeiro, IPEA, 3(4):1045-1064, dez/1973.

_____. Alguns aspectos da evolução do planejamento econômico no Brasil (1934-1963). Pesquisa e Planejamento Econômico. Rio de Janeiro, IPEA, 4(1):1-24, fev/1974.

MOTA, Fernando de Oliveira. Manual do desenvolvimento econômico, Rio de Janeiro, São Paulo, Lisboa, Editora Fundo de Cultura S/A, 1964.

MOTA, Aroldo. História Política do Ceará. Fortaleza, Stylos, 1985.

OLIVEIRA, Francisco de. Planejamento e poder: o enigma transparente. Cadernos PUC, São Paulo (12), EDUC - Cortez Editora, mar/1982.

PEREIRA, Rubens de Mattos e FERRARI, Celson. Organização administrativa para o planejamento municipal. Rio de Janeiro, FGV, 1969.

PHYRR, Peter A. Orçamento base-zero: um instrumento administrativo. Rio de Janeiro, Interciência; São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 1981.

PRINCE, Thomas R. Sistemas de informação: planejamento, gerência, e controle. Rio de Janeiro, Livros Técnicos e Científicos, 1975.

- RITTEL, H. e WEBBER, M. Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4, 1973.
- ROBERT, N., Anthony. Closing the loop between planning and performance. *Public Administration Review*, Washington, D.C., 31(3):388-98, may/jun, 1971.
- RUDI, Braatz. *Duas teorias de planejamento*. Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul/Instituto de Administração, 1972. (Tese de Mestrado).
- SAINT-EXUPERY, Antoine de. *O pequeno príncipe*. Rio de Janeiro, Livraria Agir Editora, 1979.
- SAMUELSON, Paul Anthony. *Introdução à análise econômica*. Rio de Janeiro, Agir, 1977.
- SMITH, Adam. *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. Introdução de Edwin Cannan; apresentação de Winston Fritsh; tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo. Abril Cultural, 1983. Coleção Os economistas.
- SCHMIDT, Benício Viero. *O Estado e a política urbana no Brasil*. Porto Alegre, Editora Universidade, 1983.
- SCHWEIZER, Peter José. *O planejamento do desenvolvimento urbano*. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*. Curitiba, Editada pelo Banco de Desenvolvimento do Paraná S.A. (41):31-43, mar/abr, 1974.
- SILVA, Benedicto. *Uma teoria geral de planejamento*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas (FGV), 1964.
- SOARES, José Teodoro. *Planejamento e Administração no Brasil*. Fortaleza, Edições Universidade Federal do Ceará, 1985.

Assim acaba a história de uma viagem.

Você viu e entendeu.

Você viu um acontecimento comum,

Um acontecimento como ele é produzido cada dia.

E no entanto lhe rogamos,

Sob o familiar, descubra o insólito,

Sob o cotidiano, destaque o inexplicável.

Que possa toda coisa dita habitual lhe inquietar.

Na regra descubra o abuso

E em toda parte onde o abuso se mostre,

Encontre o remédio.

Bertolt Brecht