

O planejamento na Bahia de 1954 a 1964

O presente trabalho é uma tentativa de expor os principais traços de planejamento, neste Estado, de 1954 a 1964, precisamente, do Governo Antônio Balbino ao Governo Lomanto Júnior. Há um decênio o Estado procura programar os seus recursos. Não excluindo as tentativas anteriores, é na administração Antônio Balbino que o trabalho de planificação global toma corpo, passando e alcançando as indicações de planejamento do governo Lomanto Júnior.

Em termos nacionais, iniciada em 1939 com o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, a moderna técnica de coordenação de recursos só ganharia ênfase quando da elaboração e execução do Programa Metas. A experiência de planejamento baiano, como natural decorrência, enquadra-se nas características gerais da nacional. O planejamento ao nível do Estado-membro é, antes de tudo, coordenação dos recursos públicos e indicações para o setor privado, ou seja, planejamento do setor público e promoção de atividades indicativas para as empresas.

A primeira parte dêste trabalho analisará a programação, sobretudo no que se refere à fase de *elaboração* e, na segunda etapa, a *discussão e aprovação* dos programas.

PRIMEIRA PARTE — ELABORAÇÃO TÉCNICA DE PROGRAMAS

1. TENTATIVAS PIONEIRAS

Em 1935, o Governador Juracy Magalhães, preocupado com a necessidade de amparar os produtos básicos da economia baiana, determinou a realização de um programa de ação que, fugindo às normas tradicionais de administração pública, pudesse constituir-se em efetivo amparo ao cacau, ao fumo e à pecuária.

Os estudos efetuados revelaram a necessidade da existência de órgãos especializados, flexíveis, relativamente autônomos e com capacidade financeira para promover um amplo programa de defesa da produção. Com fundamento nessa premissa, foi apresentado o Programa das Autarquias, imediatamente aprovado pelo Governo; o documento criava o sistema de defesa e fomento dessas atividades sob a supervisão de uma autarquia, eminentemente financeira: o Instituto Central de Fomento Econômico (ICFEB), órgão cuja expansão condicionou sua transformação no atual Banco do Estado da Bahia (BANEH).

Além dessa autarquia, o programa visava à criação dos Institutos de Cacau, do Fumo, de Pecuária e além de um outro que fôsse responsável, no futuro, por mais uma atividade agrícola de importância para a Bahia.

De acôrdo com a previsão, essas entidades foram instituídas, sob a forma jurídica de autarquia, tendo apenas o Instituto de Pecuária, quase concomitantemente com sua criação, se transformado em Cooperativa Central.

A execução do programa foi garantida com recursos provenientes de taxas criadas especialmente para o fim e suportadas pelos produtos beneficiados com as atividades, salvo a *taxa de estatística*, cobrada indistintamente, de cujo produto arrecadado participava o ICFEB. O suporte financeiro básico ficou assim constituído:

— Taxa de estatística	ICFEB
— Cota de fomento e defesa da lavoura cacau-eira, incidindo sôbre exportação	ICB
— Cota de fomento e defesa da lavoura fumageira, incidindo sôbre a exportação	IFB
— Cota de fomento e defesa da pecuária, incidindo sôbre a exportação e consumo industrial de couros e peles	CCIPB

A exceção do ICFEB, que tinha apenas a função financeira e atuava como Banco para atender aos produtores, as demais autarquias realizavam funções de: assistência financeira, defesa sanitária, pesquisa, comercialização, educação e orientação dos produtores e financiamentos específicos.

Como elemento de entrosamento do sistema, operava o Conselho Administrativo do ICFEB, órgão colegiado, responsável pela administração da autarquia e composto do Presidente e do Gerente, do ICFEB, além dos Presidentes de cada autarquia.

Essa programação, implantada em 1935, ainda funcionava em suas linhas básicas, modificada apenas com a transformação do CFEB em Banco do Estado e com as mutações sofridas por alguns órgãos em face do próprio desenvolvimento da economia.

Esse foi o primeiro esforço sério e sistemático de alcançar alguns objetivos concretos, ainda que padecendo de uma evidente generalização. Como programa setorial, e tendo em vista àquela época grande dependência da Bahia de mercado interno, foi uma experiência pioneira, que deve merecer um estudo cuidadoso de avaliação, principalmente no sentido de identificar as razões que motivaram a quebra da ação unificada do sistema, e a redução de sua influência nas atividades produtoras a que se propunha defender.

Em 1948, Inácio Tosta Filho, que tivera atuação acentuada no programa das autarquias, supervisiona outra tentativa de programação para o Governo Otávio Mangabeira, promovendo algumas análises teóricas e tentando a esquematização de indicações prioritárias, através de um documento em três volumes, denominado *Plano de Ação Econômica para o Estado da Bahia*, o qual não mereceu a receptividade a que fazia jus, mantido sem aplicação, desconhecido inclusive da maioria dos baianos (1).

2. O PLANEJAMENTO NO GOVERNO ANTÔNIO BALBINO

A primeira tentativa de planejamento econômico global, no Estado da Bahia, surge no Governo Antônio Balbino. Cabe ressaltar o trabalho do Dr. Rômulo Almeida, Secretário da Fazenda, como sendo "o principal apoio e verdadeiro idealizador, não só do esquema institucional pôsto em prática na Bahia, como, e sobretudo, da mudança de mentalidade administrativa indispensável ao planejamento" (Fernando Pedrão, *Estudos sobre o Desenvolvimento Econômico Baiano*. III, A experiência com o Planejamento).

Antes de assumir o poder, o governo eleito encetou as demarques visando a futura programação. Para os estudos e as análises contou com o apoio da Universidade da Bahia, do BNDE, do Banco do

Brasil, dos Ministérios da Fazenda e Agricultura, do Instituto Nacional de Tecnologia, do IBGE, da Fundação Getúlio Vargas, do Banco do Nordeste, do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, da SUMOC, da Confederação Nacional da Indústria, da Comissão Consultiva de Armazenagens e de outros órgãos federais e estaduais. Cabe especial destaque à assistência técnica desses organismos bem como a associação da iniciativa de planejamento do setor público com as classes dirigentes e produtoras locais, representadas pelos Senhores Miguel Calmon, Fernando Góes, Arquimedes Guimarães, Alberto Martins Catharino, Geraldo Danemann, Tosta Filho, Pinto de Aguiar, Ministro Lúcio Meira, Renato Martins, Roque Perrone, Elísio Nunes, Leôncio Pedreira de Freitas e Ivan Fachinetti. São estes e outros elementos que fornecem apoio e sugestões ao programa, caracterizando, mais uma vez, o planejamento nas economias de mercado: entrosamento com o setor privado.

A mentalidade planificadora implantada no Governo Balbino está evidenciada na mensagem que apresentou à Assembléia. Naquele documento a proposição da instituição da CPE atesta, incontestavelmente, essa concepção. O seu propósito de planificação tem uma relação muito íntima com a criação da agência de planejamento. A referida mensagem define, claramente, o pensamento no sentido de demonstrar sua intenção de aproveitar todos os recursos da Bahia para impulsionar o desenvolvimento econômico do Estado. Seu objetivo era o de concentrar esforços e ordená-los em um sentido único: o desenvolvimento.

Esse propósito é facilmente percebido através da ênfase que concede em sua mensagem ao esforço de coordenação de recursos, no sentido de impulsionar, uniformemente, as atividades governamentais e todos os setores a que a administração estivesse ligada. Entendeu, todavia, o Governador que a realidade baiana, ainda que vivendo um clima de planificação, não oferecia, no momento, estrutura que comportasse a imediata demarcação do processo de desenvolvimento. Uma interpretação a propósito é fornecida pelo sentido que se pretendeu conceder à CPE. A Comissão de Planejamento Econômico surge com a missão de diagnosticar as condições da economia baiana, seus problemas e suas possibilidades. Deveria funcionar como uma alavanca para o desenvolvimento baiano. Com ela pretendia o governo auscultar a verdadeira situação do Estado, criando, a seguir, novas instituições para alcançar seu ideal de desenvolvimento.

O estabelecimento da CPE teve uma significação muito profunda na implantação da mentalidade planificadora, vez que o problema do desenvolvimento está intimamente ligado ao planejamento e seria despropositado criar ou fazer planejamento sem uma instituição que suportasse a nova concepção. Entendido que o problema é im-

pulsionar a realidade para o desenvolvimento econômico, o primeiro grande passo seria a criação de suporte mínimo para a arrancada do planejamento. Daí a urgência em criar, logo de início, a instituição que condicione a existência do planejamento, permitindo que a mentalidade planificadora ganhe foros de institucionalização. Uma vez institucionalizada, essa nova mentalidade absorve e transforma aos poucos as outras instituições. Daí o significado estratégico da CPE para o programa desenvolvimentista iniciado no Governo Antônio Balbino.

A tarefa primeira do planejamento, na Bahia, circunscreveu-se ao diagnóstico da economia baiana. Todo o esforço inicial foi encaminhado no sentido de identificar as causas e os obstáculos do desenvolvimento regional. A extra-análise da economia estadual era a única disponível. Antes e depois dela nada mais tinha sido realizado. O diagnóstico da *instabilidade*, como o fator de estrangulamento de nossa economia, foi admitido e fixadas as suas causas nas oscilações de preços e na dupla dependência dos fatores externos.

Segundo o *Programa de Recuperação Econômico da Bahia* (edição CPE), constituíam-se em fatores da instabilidade:

a) flutuação das safras agrícolas, agravada pelas sêcas que, periodicamente, assolam o Estado. Dada a grande dependência em que se encontra a economia baiana da agricultura, êsse fator de flutuação é da maior seriedade;

b) flutuação de mercado e preços no Exterior, uma vez que a produção baiana está voltada, sobretudo, para as vendas internacionais;

c) inadequação regional da política monetária federal (fixação de taxas para a exportação, condições regionais de crédito, condições e tempo dos pagamentos regionais do Tesouro Federal); ligado a êsse aspecto, cabe ressaltar a influência negativa da inflação nacional sobre a economia baiana.

Uma economia tão altamente suscetível a flutuações não só em consequência das sêcas, como também, pelos preços do exterior, somente encontraria uma possibilidade de equilíbrio na classificação dos seus produtos. O diagnóstico conclui por esta solução, visando obter maior segurança para a economia agrícola, pelo desenvolvimento da industrialização e pela produção para os mercados local e nacional.

Em se tratando da estrutura de recursos, a falta de capitais e de mão-de-obra qualificada são fatores limitativos de desenvolvimento regional. Por outro lado, funcionando positivamente, estavam a extensão territorial não utilizada, os recursos florestais, minerais e consideráveis cursos d'água.

Dado que até o ano de 1954 o governo estadual estêve alheio à promoção do desenvolvimento nos novos moldes o exame inicial da economia baiana considera como decisivo e insubstituível o papel do

Estado no processo do desenvolvimento da Bahia, não apenas pelo fato de que a União estaria ainda despreparada para o desempenho de sua função no planejamento dos Estados, mas também pelo fato de que a formação do capital social — energia, transportes, comunicações, água e outros serviços públicos — não está, por tradição, a cargo dos particulares.

A primeira tentativa de planejamento baiano reconhece, expressamente, que não tinha sido possível ainda quantificar, rigorosamente, o efeito dos fatores de retardamento e, conseqüentemente, fixar as metas específicas de um programa destinado a corrigir tal efeito. Confirma que não é possível efetuar as “projeções do desenvolvimento da economia baiana”. Entretanto, acumulou-se e ordenou-se uma massa ponderável de informações sobre a economia e preparou-se um quadro técnico que possibilitaria no futuro um trabalho mais elaborado.

É válido caracterizar essa tentativa do planejamento como a primeira análise macro-econômica do Estado da Bahia que induziu à elaboração de um conjunto de projetos: “Isto nos permite abordar, imediatamente, a programação pelo ordenamento entre si dos diferentes projetos e anteprojetos em aprêço, admitida uma margem tolerável de erro. Com tempo e trabalho iremos reduzindo essa margem e definindo melhor as prioridades, modificando os projetos em função do programa e êste em função dos primeiros. Gradualmente, êste primeiro e modesto programa de inversões se converterá em autêntico plano de desenvolvimento estadual” (*Programa de Recuperação*, pág. 59).

As diretrizes desse programa eram:

a) Prosseguir o Estado no planejamento, com a colaboração da União e de missões de assistência técnica e por êle promover a coordenação dos esforços das três esferas oficiais e da iniciativa privada;

b) Organizar o Estado, administrativa e financeiramente, para que sejam eficientes os seus dispêndios e, assim, sua participação no processo de desenvolvimento;

c) Ajustar ou aperfeiçoar o Estado, suas leis ou instituições, no sentido de estimular iniciativas e aplicações de capitais particulares;

d) Organizar a colaboração técnica e financeira com os Municípios e particulares;

e) Concentrar o máximo de seus recursos em empreendimentos e atividades seletivas, estratégicas, mais fecundas ou germinativas;

f) Urbanismo e habitação popular;

g) Promover um programa para o provimento de capital social básico necessário — transportes, comunicações, energia, água e saneamento, etc.

O “planejamento de programas e projetos de interesse imediato” tinha sua base na estrutura de planejamento da Bahia, isto é, no Conselho de Desenvolvimento Econômico da Bahia (CONDEB) e na

Comissão de Planejamento Econômico (CPE), que era o órgão executivo do CONDEB. Ambos foram criados pelo Decreto Estadual n. 16.261, de 27 de maio de 1955. Atuavam como entidades e órgãos auxiliares da CPE: o Instituto de Economia e Finanças da Bahia, o IEFB, c, no âmbito nacional e internacional, muitos outros organismos.

No setor financeiro, previa-se a reforma da Secretaria da Fazenda, a transformação do Instituto de Fomento Econômico da Bahia em Banco do Estado, além da criação do Fundo de Desenvolvimento Agro-Industrial, o FUNDAGRO, instituído pela Lei Estadual n. 849, de 19 de outubro de 1955, com a "finalidade de permitir a colaboração do Estado com as pessoas físicas e jurídicas de direito privado e público, para a realização de projetos que interessem à economia agrícola e ao equilíbrio do abastecimento das diversas áreas do Estado". Foram previstos: a Companhia Financeira da Bahia e o Fundo de Alimentação e Sementes. Ainda nesse setor, houve cogitação de financiamento externo, sendo apresentadas idéias quanto ao orçamento federal e quanto ao câmbio e importações.

No que tange aos transportes e comunicações, previam-se medidas relativas a portos, navegação, ferrovias, rodovias e telefones (é o início da TEBASA).

Quanto à energia e petróleo, chamou-se a atenção para os diversos sistemas de energia e de linhas de transmissão, como a do Recôncavo, produzindo como resultante a COELBA. No que se refere ao petróleo, um grande volume de sugestões foi encaminhado à Petrobás. No setor da agricultura e abastecimento, visou o programa o equilíbrio da produção alimentar, pelo combate à instabilidade do mercado. Elaborou-se o projeto de rede estadual de armazéns e silos, daí o aparecimento da CASEB. Surgem programas para o fomento à produção animal e produção vegetal. Foi organizada a MAFRISA e reorganizada a Companhia de Adubos e Materiais Agrícolas da Bahia (CAMAB). Para a mecanização agrícola e engenharia rural, previu-se a ECOSAMA.

Na parte de indústria, urbanismo e turismo, foram efetuados estudos de água para Salvador e de água industrial, localização industrial e artesanato, criando-se em seguida o Instituto de Pesquisas e Treinamento de Artesanato, o IPTA.

Nesta primeira tentativa, como sucede em tôdas as regiões subdesenvolvidas, o grande obstáculo foi a ausência de estatísticas. Apesar dessa e de outras deficiências, os primeiros programadores chegaram a algumas conclusões de ordem a enquadrar a economia baiana no contexto geral de uma economia subdesenvolvida, baixa renda *per capita*, fraca acumulação de capital, dependência forte do

comércio exterior e da agricultura. Esse diagnóstico permitiu a elaboração de um esquema racional e produtivo de política econômica que inovou, inteiramente, em nosso Estado, os processos e conteúdo da administração pública.

No período, houve uma preocupação consciente pela formação de técnicos para a constituição de um quadro de programadores e especialistas em desenvolvimento econômico.

Como realizações principais ficaram, entre outras iniciativas, o esquema FUNDAGRO e a estruturação do órgão de planejamento, a CPE, que no início de 1959 foi definida como "Fundação", pelo decreto n. 17.260.

3. O PLANEJAMENTO NO GOVERNO JURACY MAGALHÃES

Baseada na experiência anterior e representando um maior esforço de trabalho, a CPE elaborou o Plano de Desenvolvimento da Bahia. Nesta tentativa, há um documento único que enfeixa todos os setores e não mais um "planejamento de programas de interesse imediato", ainda que se identifiquem no PLANDEB muitos prolongamentos das teses enunciadas nos programas do Governo Antônio Balbino.

A análise da economia baiana, realizada para o referido plano, foi aprofundada em suas linhas gerais. O PLANDEB foi elaborado, inicialmente, apenas, como uma contribuição ao Plano Diretor do Nordeste. Quando o então Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (CODENO) programou uma de suas reuniões em Salvador, em novembro de 1959, o Governador Juracy Magalhães incumbiu o Secretário para Assuntos de Desenvolvimento, Dr. Rômulo Almeida, e a equipe técnica da Comissão de Planejamento Econômico (CPE) da sistematização de um programa de metas e reivindicações da Bahia junto ao Governo Federal, visando a sua inclusão no conjunto de objetivos da Operação Nordeste. Posteriormente, decidiu-se reelaborar o documento, já com o caráter de programa geral de desenvolvimento da economia regional, durante o quadriênio, surgindo assim o PLANDEB (Armando Alcântara. *O PLANDEB e o Planejamento da Economia Baiana*).

A finalidade precípua do plano do Governo era alcançar uma melhor utilização dos recursos materiais e humanos da Bahia, criando oportunidades de emprego e elevando, progressivamente, a renda real *per capita* a 3% anualmente. Já então se verifica a especificação quantitativa da média global, não encontrada em programa anterior.

O Plano foi concebido conforme a política econômica do Governo Federal para a Região e visava, expressamente, coordenar recursos federais: "O programa da Bahia se orienta em perfeita consonância com o lançado pelo Senhor Presidente da República na Ope-

ração Nordeste". "O objetivo principal, entretanto — ao contrário do que sói acontecer no caso de um Estado rico — é o de orientar no sentido de melhor aplicar os recursos federais que vão sendo já investidos, sem planejamento adequado, no território baiano".

Esse problema de coordenação de recursos fora do âmbito de decisão do Estado vai ser o seguimento de uma das linhas do planejamento estadual, ditadas acertadamente pela escassez de recursos financeiros. Já nos fundamentos econômicos do Programa do Estado da Bahia, do governo anterior, era colocado que "o Estado tenha atuação mais dinâmica, e promova a coordenação dos investimentos federais com os demais, no sentido de um plano comum". Mais adiante, é diretriz para um programa imediato do desenvolvimento da Bahia: "Prosseguir o Estado o planejamento, com a colaboração da União e de missões de assistência técnica, e por êle promover a coordenação dos esforços das três esferas e da iniciativa privada" (PLANDEB, pág. 40 e 51). Carecendo o Estado da Bahia de recursos, lança mão da coordenação dos seus e de outros, entre os quais os federais. Esta pretensão é altamente produtiva, desde quando soma esforços, mas de difícil execução. O Estado da Bahia, cuja arrecadação no ano da elaboração do PLANDEB não atingia 7 bilhões de cruzeiros, dos quais 80% eram destinados ao pagamento do funcionalismo, não poderia com recursos próprios financiar o seu desenvolvimento. Daí pretender fazer da coordenação um objetivo programático. A coordenação de recursos, observa um economista, defendida a princípio como consequência da pobreza estadual, transformava-se, logo a seguir, numa filosofia de planejamento tecnicamente mais audaciosa que os intentos levados a efeito até agora pelo governo federal, inclusive o Plano Trienal" (Pedrão, Fernando. *Estudos Sobre o Desenvolvimento Econômico Baiano*, págs. 6-7). Na impossibilidade de criar recursos próprios para aplicar, lança-se na busca da coordenação de recursos de outras esferas políticas. Por êsse procedimento, foi o PLANDEB julgado por muitos como apresentando um "caráter idealista, utópico, inviável, com seu orçamento de investimentos exagerado, mesmo considerando-se apenas a previsão dos recursos estaduais, além do sentido excessivamente hipotético dos investimentos federais". Observe-se que, a essa época, o governo federal já havia criado um órgão para coordenar os seus recursos na Região do Nordeste.

O PLANDEB previa um investimento total da ordem de Cr.\$70.964 milhões de cruzeiros, com uma participação estadual de apenas de Cr.\$14.614 milhões, isto é, 20% dos recursos totais.

Compunha-se o PLANDEB de uma Parte Geral: apresentação, finalidades e objetivos, análise macro-econômica, exposição dos recursos financeiros, política econômica, estudos sobre o cacau e sobre o petróleo e de outra Parte Setorial, com objetivos, discriminações de

investimentos, fontes de financiamento, etc. Os recursos foram, setorialmente, distribuídos em: Transportes, Cr\$24.955 milhões; Energia Cr\$ 6.053 milhões; Agricultura Cr\$ 9.404 milhões; Indústria Cr\$ 13.850 milhões; Urbanismo Cr\$ 3.825 milhões; Turismo; Cr\$ 1.710 milhões; Educação e Cultura; Cr\$5.089 milhões; Saúde; Cr\$ 2.017 milhões; Melhoramentos Gerais para o Serviço Público; Cr\$ 2.072 milhões; Pesquisa e Documentação; Cr\$ 1.478 milhões e Organização para Pesquisa e Planejamento Cr\$ 431 milhões.

Embora essa segunda tentativa de planejamento fôsse enfeixada num único documento e representasse um esforço mais amplo de elaboração, não obteve, na prática, os resultados do primeiro. O Programa do Governo Antônio Balbino deixou marcas indeléveis — o FUNDAGRO e suas sociedades de economia mista, a CPE e muitos projetos. Já o planejamento do Governo Juracy Magalhães quase que se limitou à fase de elaboração do programa. Enviado o plano à Assembleia Legislativa, não obteve aprovação. Não obstante isto, o Governo Juracy Magalhães orientou-se por muitas das medidas ali previstas e deu continuidade a iniciativas do programa anterior, com a instalação do BANFEB; o reequipamento da Companhia de Navegação Baiana; a criação da CASEMBA; a inauguração de matadouros da Mafrixa e a consecução de recursos para as empresas do FUNDAGRO; e, sobretudo, a execução do Plano de Eletricidade com a consolidação financeira da COELBA.

4. O PLANEJAMENTO NO GOVERNO LOMANTO JÚNIOR

As atividades iniciais do Governo Lomanto Júnior indicavam que o processo de planejamento na Bahia ia ter continuidade. Estudos globais foram realizados visando ao futuro planejamento, tais como, *Breves Notas com Vista a um Plano de Desenvolvimento Econômico para a Bahia*, pelo economista Ignácio Rangel; *Contribuição para uma Política de Desenvolvimento do Estado da Bahia*, pelo Prof. Fernando Pedrão; *Anotações para um Programa de Governo*, do Dr. Rômulo Almeida. A CPE estava elaborando o programa trienal do Governo Lomanto Júnior e deveria apresentá-lo em sete de abril de 1964, entretanto, não o fez. Tendo em vista as novas diretrizes da política econômica nacional, passa a cogitar na adequação do plano, à nova ordem político-econômica instituída no País. No campo da programação administrativa, o Governo Lomanto Júnior introduziu nova mentalidade com a Reforma Administrativa, iniciada em setembro de 1964, sob a orientação técnica da Universidade da Bahia, através do Instituto de Serviço Público e com ajuda da USAID.

Colocada em termos de análise a fase de elaboração do planejamento, incumbirá à segunda parte do documento a discussão e aprovação do planejamento — etapas que sucedem à elaboração.

SEGUNDA PARTE — APROVAÇÃO POLÍTICA DE PROGRAMAS.

A tarefa de elaboração de um programa é eminentemente técnica, necessitando de aprovação para se transformar num autêntico documento político. A discussão tanto pode ser efetivada na esfera dos colegiados vinculados ao Executivo como no Legislativo, dependendo da profundidade do plano e da necessidade de reservar fundos e recursos para a sua execução.

1. APROVAÇÃO DOS PROGRAMAS DO GOVERNO ANTÔNIO BALBINO

No Govêrno Antônio Balbino, o planejamento consistiu no diagnóstico da economia baiana e na criação de organismos administrativos descentralizados, sem se chegar à elaboração de qualquer documento capaz de ser considerado Plano de Govêrno em seu sentido técnico. Não obstante, muitas das iniciativas programadas foram levadas à alçada do legislativo e ali obtiveram a necessária aprovação. Outras, por ser dispensável a aprovação parlamentar, completaram-se na esfera do Executivo, como por exemplo a constituição da CPE. É importante observar o fenômeno da discussão e aprovação, dependentes ou não da apreciação legislativa, porquanto tal afluência levaria a ponderar até que ponto a decisão legislativa fica vinculada ao espírito técnico que elaborou e programa.

Entre as medidas programadas que à época necessitavam de discussão e aprovação legislativa, estava o projeto de criação do FUNDAGRO. A lei estadual n.º 849, de 19 de outubro de 1956, criando o FUNDAGRO como autarquia financeira, decorreu de mensagem submetida à apreciação do Legislativo, não só pela natureza e complexidade da instituição a ser implantada, como pela necessidade da fixação de recursos financeiros. A aprovação do Fundo de Desenvolvimento Agro-Industrial suscitou, por parte da oposição, violento ataque, concentrado no argumento de que o mesmo feria dispositivo constitucional que estabelecia a unidade obrigatória do orçamento, bem como na usurpação de atribuições e competência específica do Poder Legislativo.

O Fundo de Alimentação e Sementes, projeto submetido ao Legislativo, não mereceu dêle aprovação. Muitas das grandes decisões de planejamento do Govêrno Antônio Balbino foram tomadas no âmbito do Executivo, inclusive os programas setoriais. Vale todavia realçar a posição da Assembléia Legislativa ao ter notícia da criação da CPE. Surgiram discussões entre os líderes do govêrno e da oposição, as quais fornecem ao pesquisador a medida de como eram encarados, na época, os problemas de planejamento. Para a oposição a CPE,

além de ineficaz, era o resultado da falta de "seriedade" e de "honestidade" do Executivo. Era um órgão sem objetivo, que não visava a executar planejamento algum, mas apenas estabelecer o sistema de prioridades em relação a um plano, já existente, e que a tornava desnecessária, pois, o próprio Chefe do Executivo deveria estabelecer essa prioridade, de acordo com as necessidades que fossem surgindo durante a sua execução. Por outro lado, o objetivo complementar de estabelecer a coordenação do orçamento, como executá-lo e como distribuí-lo em função do plano, revelava uma intromissão frontal no âmbito do Legislativo, e que resultava em manifesta inconstitucionalidade. Outra "desonestidade" era a despesa com o órgão, que não dispunha de verba própria no orçamento, obrigando o Executivo a realizá-la infringindo os normais caminhos da distribuição de dotações. A oposição ainda sustentou o ponto-de-vista de que muito mais correto seria lançar mão do orçamento cíclico, por achá-lo mais viável, e melhor acobertado juridicamente. Como se vê, as argumentações expostas referem-se muito mais à concepção de como deve agir o Estado do que à noção de plano, como racionalização das atividades do Estado. A oposição de então não percebeu este aspecto de ordenamento racional implícito no plano e muito menos a dinâmica do programa da CPE. O modo de contornar tal obstáculo foi considerar que, naquele momento, "o Governador ainda não tinha planos, estava em busca deles".

Já na análise e contra-argumentação feita pelo governo podemos perceber alguma clareza em relação ao significado da CPE. O apoio dado ao órgão pelos representantes do Governo relaciona-se com uma nova concepção da sociedade, e evidencia que, pelo menos, certa parcela do Legislativo da época era sensível a um novo tipo de pensar e de considerar a realidade estadual. O líder do Governo, representando essa opinião, aceita a intervenção estatal como uma verdade a ser melhorada. Vê na criação da CPE a possibilidade e o começo da formulação de uma mentalidade atualizada, capaz de inaugurar a nova fase no trato das coisas públicas com o abandono do *laissez-faire* e a mudança da concepção liberal do Estado, justificando suas afirmações com considerações sobre a política do *New Deal*.

Depois de fundamentar toda a linha doutrinária favorável à criação do órgão, desenvolve o líder do governo o raciocínio justificador da existência da CPE, como instituição indispensável para coordenação de prioridades na execução do orçamento. A competência do Legislativo estava devidamente resguardada, pois a CPE não iria realizar o planejamento de modo a comprometer a participação da Assembléia na elaboração das leis orçamentárias, e sim possibilitar que esta funcionasse como entidade assessora do Governo, coordenadora da execução de planos previamente aprovados pelo Legislativo, conforme confissão do próprio Governador. O ponto a registrar nos debates, por

parte da bancada do Govêrno, é a ênfase em demonstrar a necessidade de plano e a conveniência da criação de um órgão especializado que o coordene e garanta sua continuidade, atualizando-o constantemente.

A discussão vale pelo que retrata da concepção do planejamento, à época, e de como os meios políticos encaravam o órgão de programação.

2. DISCUSSÃO DO PLANDEB

Na discussão do Plano de Desenvolvimento do Estado da Bahia (PLANDEB), encaminhado à Assembléia Legislativa em junho de 1960, pelo então Governador Juracy Magalhães, o comportamento da Assembléia foi diferente das manifestações com que apreciara as tentativas do Govêrno Antônio Balbino. O PLANDEB, por si mesmo, já representava um avanço na técnica de programação, somente possível pelo amadurecimento das tentativas anteriores da CPE. Embora emanado do Govêrno, observa-se quase completa omissão dos deputados governistas nos debates legislativos sempre iniciados por parlamentares da oposição. Parece não ter havido empenho dos deputados da situação para a aprovação do PLANDEB, que restou engavetado no Legislativo. Há que ponderar-se o caráter técnico do plano em desacôrdo com os valores políticos e sociais dos membros do Legislativo, o que motivou a suposição, então dominante, de que aprovando-se o plano dar-se-ia muita relevância ao Presidente da CPE, em detrimento do prestígio dos membros da Assembléia e dos Secretários do Estado.

O PLANDEB foi encaminhado à Assembléia, acompanhado de mensagem (D. O. 5-5-60), repetindo, de certo modo, alguns capítulos do próprio plano, quando êste explica seu objetivo e seu significado. A análise da mensagem não teria maiores conseqüências nessa altura do trabalho.

Interessa conhecer, no momento, a apreciação do PLANDEB pela Assembléia e saber qual a sua repercussão entre os Deputados. Seria até mesmo muito importante conhecer o exame da evolução da mentalidade de planejamento, desde o comportamento iniciado com a criação da CPE até a elaboração do PLANDEB e sua conseqüente apreciação pelo Legislativo. Entretanto, tal propósito ressen-te-se da falta de elementos de análise.

A mensagem recebida entrou em pauta, após o parecer da Comissão de Constituição, Economia e Finanças e sofreu algumas emendas, as quais não contêm justificativas para, logo em seguida, deixar de ser objeto de discussão. Assim, pouquíssimos são os elementos disponíveis para analisar a repercussão desse documento e o estudo desta fase da programação. Se se considera o PLANDEB como um todo,

ter-se-á que concluir pela inexistência de alteração substancial no Legislativo. As emendas que recebeu são tôdas de caráter técnico, e, num certo sentido, procuravam facilitar a realização do plano. As modificações foram acrescentadas em forma de anexos, embora não justificadas. A Comissão de Constituição, Economia e Finanças explica que essas modificações foram executadas visando a uma melhor exequibilidade.

Para demonstrar como a discussão na Assembléia não atingiu substancialmente o plano enviado basta examinar as emendas. A primeira versa sôbre discriminação de transportes e comunicações, energia elétrica, agricultura, abastecimento, urbanismo, educação e cultura, saúde e assistência, melhoramentos gerais; a segunda, sôbre redação de um artigo; a terceira, inclusão de uma advertência, e a quarta, novamente sôbre discriminação.

Embora não seja possível realizar uma comparação pormenorizada com o momento de criação da CPE, o fato demonstrado pelos documentos evidencia uma mudança radical de atitude, pois, na realidade, o PLANDEB não teve adversário que lhe discutisse a validade. A idéia de plano, de globalidade de execução, parece então mais arraigada, ou pelo menos já funcionando como forma de pensamento da Assembléia. Essa globalidade de planejamento aparece bem mais clara quando da atualização efetuada pelos técnicos da CPE em alguns itens do programa, na qual a vontade de uniformizar, o desejo de entrosamento, são revelados com realce e confirmados na apreciação do papel das relações do Estado com a SUDENE: "Fica o Poder Executivo autorizado a, dentro dos limites desta lei, coordenar os investimentos e outras providências nela previstas, com os do Plano Diretor para o Nordeste, a que se refere a lei federal, número 3.692, de 15 de dezembro de 1959, realizando, para êsse fim, os convênios e contratos que foram necessários".

Outra idéia também assente na mentalidade das discussões é a de que o PLANDEB representa, de fato, uma tentativa de coordenação dos recursos baianos.

Saindo da Comissão de Finanças, o Plano não sofreu mais alteração. É possível mesmo afirmar que, passando para a Comissão de Finanças, cresce a mentalidade de conformação com suas diretrizes. O parecer do Deputado Artur Leite é uma verdadeira apologia do Plano, quando justifica a existência do PLANDEB e seu enquadramento nas coordenadas históricas e na conjuntura econômica da Bahia. Para êste membro do Poder Legislativo, o PLANDEB estaria na linha da concepção de um conjunto de serviços públicos prestados ou a serem prestados na fase de modificação e aproveitamento da economia baiana. O plano não recebe nenhuma crítica desfavorável, nesta Comissão, nem tampouco uma apreciação que o desabone; muito ao contrário,

a crítica que sofre é no sentido de justificar maior intervencionismo, considerando que o plano não tentou maior racionalização no setor agrícola. É encarado ainda como remédio contra o desequilíbrio da economia brasileira, dividida em Norte e Sul, e, ao mesmo tempo, uma solução para o desequilíbrio econômico da Bahia. Apresenta-se a decadência da economia açucareira e a industrialização do Sul como causas do desequilíbrio. Esta última teria criado uma conjuntura viciosa, que seria eliminada se a Bahia agisse em sentido contrário do círculo vicioso estabelecido. Assim encarada a realidade, indica como o PLANDEB seria o instrumento para correção dessa dualidade, para a transformação da natureza do "mercado Nordeste". A Bahia deixaria de se caracterizar como uma sorvedora de rendas públicas. Dadas essas implicações sócio-culturais, sem maiores justificativas, chega a Comissão a uma conclusão: a necessidade de planejamento para modificar essa realidade.

Por fim, sintonizando com o líder do Governo na época da criação da CPE, o relator da Comissão de Serviços Públicos invoca descalbro da falta de unidade na execução das obras. Elogia o documento como uma tentativa de planejamento, embora desacredite na sua continuidade como na viabilidade de sua execução. Para tanto, invoca a construção de obras já então fora do plano, a exemplo da construção de uma piscina, obra supérflua, que absorvia setenta milhões de cruzeiros.

Apesar da receptividade do Legislativo pela idéia do planejamento, implicações políticas determinaram o protelamento de sua decisão, deixando-o envelhecer sem o pronunciamento final do plenário.

Merece referência o fato de que, no início de 1964, ainda não havia sido enviada mensagem à Assembléia sobre a reforma administrativa do Governo Lomanto Júnior.

3. PARTICIPAÇÃO DO SETOR PRIVADO NAS DISCUSSÕES

Enquanto o setor público, o mais interessado na programação, teve manifestações contraditórias sem coincidir o grau de interesse entre o Legislativo e o Executivo e até mesmo entre áreas deste último, o setor privado sempre prestigiou os planos elaborados pela CPE, não não só pelo pronunciamento dos seus líderes como pelas diferentes associações de classe, quer patronais quer operárias. Os arquivos da CPE registram inúmeras manifestações de federações, associações e sindicatos, apoiando o trabalho em elaboração e oferecendo subsídios. Congressos e assembléias econômicas de empresários ou de trabalhadores fizeram constar moções de apoio e unânimemente concluíram seus conclaves recomendando a continuidade do planejamento.

Na primeira fase da CPE, a discussão e a elaboração do plano eram realizadas com a participação direta do setor privado, através de representantes patronais e operários, nas subcomissões especializadas e no plenário, ou seja, a grande comissão. A participação não era simbólica, pois, como membros das subcomissões encarregadas da programação setorial, os representantes do setor privado recebiam tarefas de levantamentos e de informações e contribuíam grandemente na elaboração das alternativas a serem apresentadas à grande comissão.

Depois de institucionalizada a CPE como fundação e criados os departamentos e setores especializados, a utilização das subcomissões foi perdendo a continuidade, chegando, em 1964, a ser praticamente supressa.

Apesar disso, o setor privado participava eventualmente em comissões internas e era geralmente ouvido através de suas associações representativas.

Pelas pesquisas realizadas na CPE, nos dois documentos mais importantes ali elaborados, a *Programação de Ação*, do Governo Antônio Balbino, e o *PLANDEB*, do Governo Juracy Magalhães, o setor privado participou ativamente na elaboração e nas decisões do planejamento, como também delas participaram vários técnicos federais. Durante as administrações de Rômulo Almeida e Yvan Fachinetti os trabalhos da CPE sempre resultaram da coordenação de esforços dos setores público e privado, através dos participantes das subcomissões. Ultimamente, esta característica do planejamento baiano está sendo substituída pelos estudos dos técnicos.

CONCLUSÃO

Pelo exposto, a iniciativa do planejamento na Bahia coube ao Governo Antônio Balbino, que concretizou o organismo de planejamento e criou um esquema de sociedade de economia mista, embora sem ter dado ao planejamento a unidade de um só documento, não obstante os esforços para realizar esse objetivo. Apesar disso, grande parte das medidas propostas foi executada. No Governo Juracy Magalhães, houve integração do plano em um só documento, mas não houve aplicação sistemática ainda que o Governo continuasse as iniciativas que a administração anterior havia programado. No Governo Lomanto Júnior, a ênfase não se coloca no planejamento, volta-se para o programa de reforma administrativa.

Há programas que demandam a apreciação do Legislativo e outros que são aprovados na esfera do Executivo. No caso baiano, o Governo conseguiu a aprovação de medidas pelo Legislativo, como no caso do *FUNDAGRO*, entretanto tomou medidas importantes em matéria de planejamento, como seja, a criação da entidade encarregada da elaboração de planos, sem precisar ir ao Legislativo. Já no

caso do PLANDEB, cuja aprovação seria um fato decisivo para a prática do planejamento, parece não ter havido interesse político na sua aprovação, passando o documento a ter interesse meramente histórico e metodológico. Pelos dados apresentados, conclui-se que os componentes do Legislativo não foram na sua totalidade insensíveis ao planejamento. Há no particular dois procedimentos do Legislativo, um à época da criação da CPE e outro no momento da discussão do PLANDEB.

Também a experiência baiana revela que o setor privado, quando devidamente motivado, constitui um elemento apreciável na discussão e aprovação do plano.

A aprovação pelo Executivo das medidas programadas, no caso baiano, esteve sempre condicionada à aceitação prévia do plenário da CPE, onde a medida recebia a crítica de vários setores ali representados, inclusive do Governador, seu Presidente e de alguns Secretários, o que facilitava muito as relações entre a CPE e o Comando do Executivo e garantia a execução da medida aprovada. Essa foi mais uma característica do planejamento baiano e que representa talvez a razão de sua grande influência durante o Governo Antônio Balbino.

EDIVALDO BOAVENTURA

BIBLIOGRAFIA

- AGUIAR, Luis Pinto de. *Notas sobre o Enigma Baiano*. Salvador, CPE, 1958.
- ALCANTARA, Armando. O PLANDEB e o Planejamento da Economia Baiana. *Jornal da Semana*, Salvador, 14/21 out., 1961.
- BAHIA. Comissão de Planejamento Econômico. *Programa de Recuperação Econômica da Bahia*. Salvador, CPE, 1958.
- . Governo do Estado. *Plano de Desenvolvimento da Bahia, 1960-1963*. Salvador 1960.
- Diário Oficial*. Salvador, 29 jan., 1959
- . 5 maio, 1960.
- . 29 jun., 1961.
- . 22 dez., 1961.
- PEDRAO, Fernando C. *Contribuição para uma Política de Desenvolvimento do Estado da Bahia*. Salvador, CPE, 1963.
- . *A Experiência com o Planejamento*. Salvador, CPE, 1963 (Estudos sobre o Desenvolvimento Econômico Baiano, 3).
- RANGEL, Ignácio M. *Breves Notas com Vista a um Plano de Desenvolvimento Econômico da Bahia*. Salvador, 1963.