

NORDESTE: UMA ESTRATÉGIA DE PLANEJAMENTO*

Roberto Cavalcanti de Albuquerque**

Resumo: Ressalta a importância do planejamento, procura situá-lo como cálculo estratégico e como cálculo do consentimento, enumerando, em seguida, fatores limitativos do planejamento a nível nacional, os quais têm repercussão no âmbito regional. Para o caso específico do Nordeste, defende que o planejamento deve ser orientado no sentido de transmitir mensagens positivas de integração do sistema regional no sistema nacional, buscando uma compatibilização de interesses. A estratégia, então, é a inserção convergente, em que a Região crescendo, modernizando-se e desenvolvendo-se econômica, social e politicamente, contribuirá para consolidar o progresso nacional.

1. INTRODUÇÃO

A lenta e, em muitos aspectos, incompleta transição política por que passou o Brasil na década passada (uma transição sem projeto e, portanto, sem uma clara concepção da sociedade desejada no Futuro) precipitou, estremecendo-a, a crise latente no Estado brasileiro, contida, no início dos anos oitenta, nas rédeas ainda curtas do autoritarismo.

Sendo o Estado, no Brasil como em toda parte, a instituição que organiza as relações de poder na sociedade e controla o seu exercício, a manifestação mais visível dessa fase difícil foi a desestruturação do processo decisório governamental, outrora submetido à racionalidade do planejamento.

A palavra crise, do grego *krisis*, significa separação, afastamento, antagonismo, conflito. Quando em crise, o Estado "potestas" comumente se dissocia das forças sociais "potentiae" emergentes e, incapaz de fazê-las convergir, sinergicamente, conduzindo-as a uma resultante positiva, delas se torna vassalo e, encurralado e relutante, vê-se impedido de exercer sua função essencial: a de traçar, em sintonia com a sociedade, o seu destino, catalisando os meios para alcançá-lo. *Krises*, entretanto, provindo de *krinein*

* Trabalho de responsabilidade exclusiva do autor, não expressando os pontos de vista da Instituição.

** Técnico do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA.

(decidir, julgar), também contém a idéia de resolução e, nesse entendimento, a crise do Estado como superinstituição, mesmo quando prolongada, tende a desencadear os mecanismos de sua própria superação. Em japonês, crise se grafa com dois ideogramas só aparentemente contrários: o primeiro significando ameaça, perigo, e o segundo, oportunidade: o momento próprio da transformação.

Se, portanto, na fase agônica da crise do Estado brasileiro, vivenciada nos derradeiros anos da última década, o planejamento como processo de ordenação das decisões de governo perdeu toda a relevância, ele poderá agora - no bojo da profunda e necessária revisão do Estado, que se intenta, embora algo desordenadamente, implementar - reinserir-se nela, inovadora e criativamente, contribuindo, de modo decisivo, para a reinstituição do Estado, para a mudança social e para que se estabeleça um novo padrão de relacionamento entre as esferas pública e privada da sociedade.

2. O PLANEJAMENTO COMO CÁLCULO ESTRATÉGICO

Repensar o planejamento no contexto de uma sociedade aberta e pluralista equivale a reconhecer, *prima facie*, os limites a que se submete a ação de governo na vida econômica e social.

Com efeito, uma sociedade politicamente aberta reconhece e sanciona, de modo estável e permanente, a liberdade de decisão de seus múltiplos atores. E pluralismo pressupõe a ampla repartição, entre eles, do poder, seja no plano político, seja no econômico ou no social. Complexos processos sociais organizam a interação desses poderes disseminados, embora desigualmente, entre pessoas e instituições, segundo formas de controle hierárquicas, poliárquicas ou negociais.

Nesses contextos societários plurais, o Estado detém apenas uma parcela, embora importante, de poder na sociedade, sendo impotente para impor, voluntaristamente, seus desígnios. De outra parte, a visão mecânica do mundo, de inspiração newtoniana, herdada pela economia, atribui aos atores sociais comportamentos fundados em critérios parciais de racionalidade, de natureza apenas instrumental, que quase nunca se verificam concretamente. Admitir como invariantes, acobertadas sob a enigmática expressão *coeteris paribus*, condições e circunstâncias na verdade extremamente mutantes é reducionismo arriscado caricato: equivale, por exemplo, a admitir *a priori*

que a viabilidade social e política da ação planejada é um pressuposto indiscutível, quando, na verdade, cabe construí-la, pacientemente, pelo esclarecimento social, pela negociação política. Ademais, o modelo mecânico de planejamento, com seu viés determinista, encara o futuro sob a ótica do passado, negando sua inerente indeterminação, sua essencial incerteza - nada se pode dizer de certo sobre o futuro - dizê-lo seria transformá-lo em passado. Daí o desprezo quase olímpico da visão mecanicista do planejamento pela execução, quando a simples existência de um plano, programa ou projeto nada diz sobre a sua efetividade, a qual somente se torna manifesta quando se desenha, objetivamente, a seqüência de ações que cria a possibilidade concreta do alcance de seus objetivos.

Ao contrário, o modelo estratégico de planejamento intenta conceber a sociedade na sua complexa totalidade. Não prescinde, evidentemente, do raciocínio econômico, mas reconhece a autonomia relativa das variáveis políticas e psicossociais e sua influência sobre os indivíduos e as instituições. Não se recusa a formular hipóteses com relação ao futuro, mas não ignora sua natureza intrinsecamente problemática - no sentido de que não cabe apenas planejá-lo, mas praticá-lo, ou seja, criá-lo, construí-lo no dia-a-dia, através do agir estratégico. Reconhece, também, que o universo das ações humanas envolve permanentes conflitos de valores, interesses e objetivos, peculiares aos múltiplos e autônomos atores sociais: é um universo polêmico, ou seja, de estratégias em luta - de planos e de antiplanos. Nesse contexto, o êxito da ação planejada - isto é, o alcance dos objetivos pré-estabelecidos politicamente e que lhe conferem intencionalidade - está na superação dos eventuais obstáculos que se lhe antepõem, na resolução, consensual ou não, de conflitos, pelas vias de negociação, da cooptação e, mesmo, se necessário, da coação. Daí a percepção de que, no planejamento, o que mais importa é a execução (que não exclui, por certo, a visão prospectiva, de curto, médio e longo prazos, que articulam e direcionam as ações planejadas); o que mais interessa é o planejamento enquanto acontece, na *praxis* vivida. Daí também a preocupação em poder rever, continuamente, meios e fins, com flexibilidade e pertinência, vale dizer, o seu caráter de atividade permanente. No modelo estratégico de planejamento, portanto, trata-se de organizar as ações humanas na sociedade, com vistas a, superando os eventuais obstáculos, alcançar os objetivos de transformação social politicamente estabelecidos. É todo um esforço ordenado e custoso para construir a história do futuro.

3. O PLANEJAMENTO COMO CÁLCULO DO CONSENTIMENTO

Nas sociedades democráticas, onde o Estado - embora detenha, de acordo com o ordenamento jurídico vigente, o poder de coerção - convive com outros atores políticos, sociais e econômicos autônomos, a prática do planejamento exercita uma complexa racionalidade, que se desdobra em quatro dimensões, intimamente inter-relacionadas:

- a) a dimensão técnica, comprometida com a factibilidade das ações planejadas;
- b) a dimensão econômica, que busca o melhor uso dos recursos, ou seja, a otimização dos meios, dados os fins, e dos fins, considerados os meios disponíveis ou a serem buscados;
- c) a dimensão política, que visa a assegurar, aos objetivos das ações planejadas, sua fidelidade ao que é desejado pela sociedade, conforme captado e expresso por seus canais de intermediação política (partidos políticos principalmente); e
- d) a dimensão dialógica, que, permeando as três razões anteriores, procura obter, através da intercomunicação social, o consenso, o mais amplo possível, quanto à factibilidade, à economicidade e à desejabilidade do que é planejado.

As razões técnica e econômica, em que comumente se baseiam as decisões planejadas, embora fundamentais, são insuficientes para o planejamento democrático: são razões parciais, incompletas, vez que desatentas às dimensões política e dialógica das decisões adotadas, que lhe asseguram a legitimidade e ensejam a percepção, pelos demais agentes sociais, de seu acerto e relevância.

Na medida em que o planejamento é mecanismo de transformação da realidade (envolvendo a passagem de uma situação atual para uma situação futura), transformação essa que se pretende ordenada e pacífica, ele deve operar, nas sociedades pluralistas, o cálculo do consentimento*, que torna sua execução mais factível e confiável à medida que, através dele, se obtém, para as ações planejadas, a adesão da sociedade. A eficácia comunicacional

* Essa expressão é utilizada, ainda que em outro contexto, por BUCHANAN(6).

dos planos, anterior e posteriormente à sua formulação, passa, portanto, a ser ingrediente fundamental para a consecução dos objetivos colimados.

4. O ESCOPO DO PLANEJAMENTO REGIONAL

Uma das causas mais freqüentes da ineficácia do planejamento de Governo está na hipervalorização da capacidade do Estado de alterar estruturas e mecanismos de poder na sociedade: superestima-se, muitas vezes, a força da influência governamental sobre toda uma multiplicidade de decisões que se orientam por aspirações e interesses nem sempre convergentes. Em outras palavras, o planejamento comumente cede à tentação de pautar o desempenho de variáveis que não controla, na presunção ingênua de que o tecido social é maleável, complacente, subestimando as resistências que ele oferece a mudanças; avaliando, inadequadamente, as reais motivações do jogo político, o que determina as decisões de poupar, investir e produzir a sua oportunidade no tempo, bem como a dinâmica e intensa interação das forças sociais.

Se tudo isso se torna limitativo do planejamento a nível nacional, mais restritivo ainda se revela na escala regional - na verdade um subconjunto, espacialmente delimitado, de um complexo sistema social. Ignorar as inter-relações entre o regional e o nacional - relações, inclusive, de dependência, de uma parte (a região) para com a totalidade nacional em que ela se inclui - constitui um sério e intransponível obstáculo à concepção de um planejamento regional realista e efetivo. E conceber macropolíticas e macroestratégias regionais incompatíveis (e até antagônicas) com suas correspondentes nacionais é puro desperdício - a não ser que se trate de região cuja hegemonia no contexto nacional seja de tal monta que acabe por determinar, em decorrência do seu peso específico, o evoluir do próprio desenvolvimento nacional. E mesmo nesta última hipótese seria preciso ganhar o controle de decisões governamentais globais importantes (tais como as legislativas, as monetárias, as fiscais, as de gasto público, as cambiais e creditícias), que são tomadas pelas instituições político-administrativas nacionais, além de deter grande domínio sobre o mercado e sobre a vida social do seu todo.

O espaço das decisões relevantes do planejamento regional, portanto, somente se define a partir da compreensão das inter-relações entre os sistemas nacional e regional, este visualizado como parcela daquele, o que pres-

supõe uma concepção, explícita, do funcionamento das sociedades nacional e regional e de suas conexões.

Não se pretende aqui construir uma teoria geral da sociedade e deslinhar todos os seus rebatimentos espaciais: seria esta tarefa demasiado ambiciosa e descabida, dados os propósitos deste estudo. Trata-se apenas, de montar um quadro básico de referência, que seja útil a uma proposta de estratégia de planejamento regional (tendo-se em mente sua validade geral mas, em particular, sua posterior aplicação ao Nordeste brasileiro).

5. OS SISTEMAS NACIONAL E REGIONAL

A FIGURA 1 intenta retratar os sistemas nacional e regional e seu inter-relacionamento. Ambos são considerados, obviamente, como sistemas sociais complexos (diferenciados em subsistemas) e dinâmicos (em permanente auto-alteração, isto é, autotransformando-se interativa e iterativamente, de forma continuada). O sistema nacional, N, decompõe-se em sistemas regionais, R_i , subconjuntos dele, de modo que a agregação dos R_i (na verdade, cortes espaciais, geograficamente delineados) totaliza N (para simplificação gráfica, na FIGURA 1 representa-se apenas uma região: $R_i=R_1$).

Integram o Sistema Nacional, N, e, decorrentemente, o Sistema Regional considerado, R_i :

- a) um Subsistema Público (N_1, R_{i1}), que equivale ao Estado (no seu sentido restrito, ou seja, excluindo as empresas públicas e as sociedades de economia mista): sua moeda é o poder; sua linguagem, a política;
- b) um Subsistema de Mercado (N_2, R_{i2}), que organiza a produção e o consumo (e inclui, além de produtores e consumidores privados, as empresas estatais): sua moeda é o dinheiro; sua linguagem, a dos negócios;
- c) um Subsistema Psicossocial (N_3, R_{i3}), que corresponde ao "mundo vivido", o qual estrutura a personalidade (processo de sociabilização), coordena o viver comunitário (processo de integração social) e estabelece as vigências coletivas (processo de produção - e

reprodução - da cultura): sua moeda são os valores; sua linguagem, a comunicação intersubjetiva*.

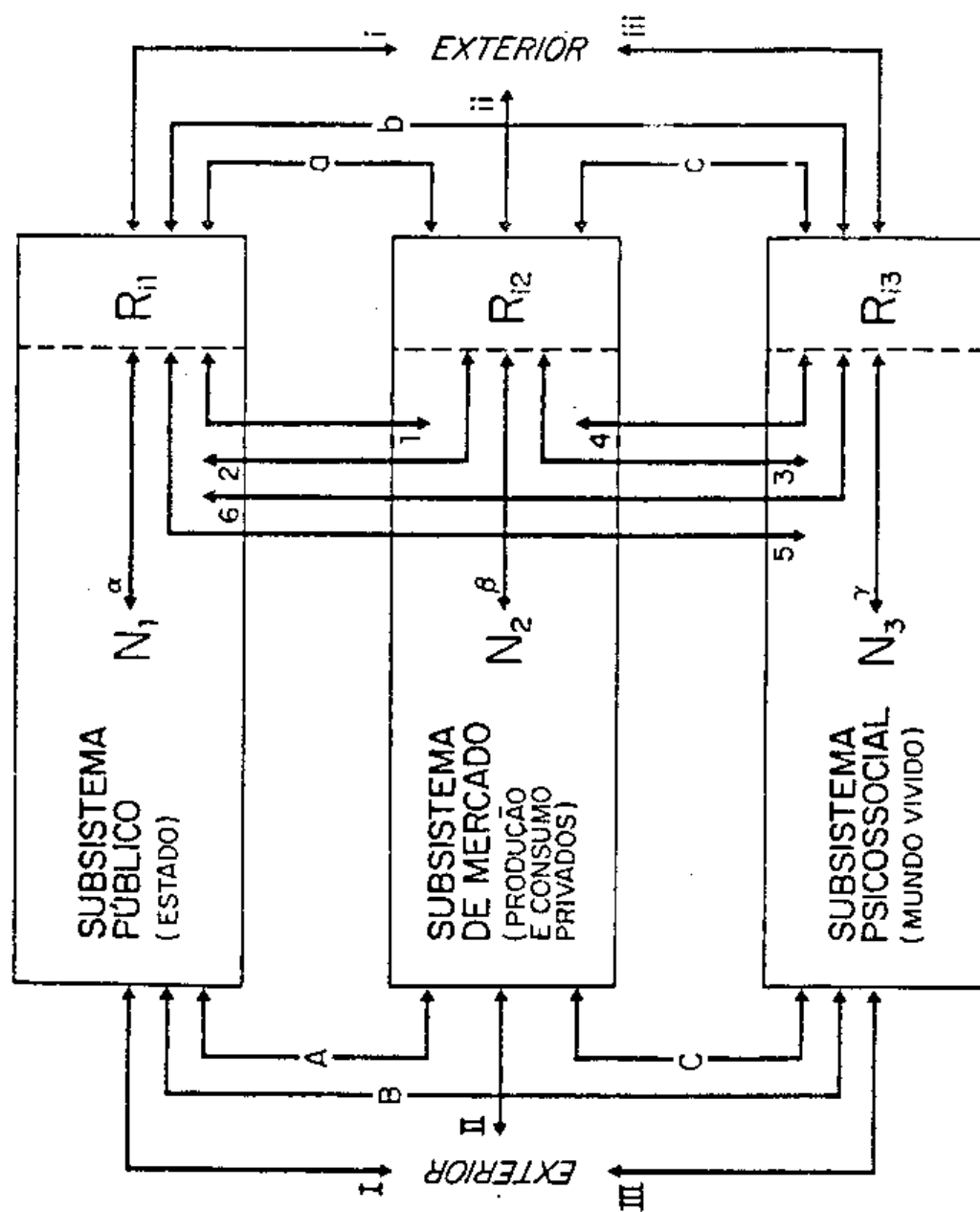
É evidente que esses subsistemas interagem multiformemente entre si, do mesmo modo que os Sistemas Nacional e Regional, sendo abertos, se interconectam com o exterior e as regiões se interligam entre elas. Pode-se, pois, identificar os seguintes conjuntos de inter-relações (de dupla via - FIGURA 1):

- a) relações internacionais, compreendendo as relações dos subsistemas nacionais com o exterior (I, II, III, FIGURA 1), e, correspondentemente, as relações dos subsistemas regionais com o exterior (i, ii, iii) estas integrantes daquelas;
- b) relações intranacionais, que se decompõem em:
 - b.1) relações intranacionais intersistêmicas (A,B,C) que, por sua vez, podem ser subdivididas em:
 - i) relações intra-regionais intersistêmicas (a,b,c);
 - ii) relações inter-regionais intersistêmicas (1,2,3,4,5,6);
 - iii) relações inter-regionais intra-sistêmicas (α , β , γ).

Alguns exemplos poderão ajudar a esclarecer esse complexo inter-relacionamento. São relações internacionais do tipo I as diplomáticas (e do tipo i a assistência técnica - ou financeira - externa a Ri); do tipo II as exportações e importações nacionais de bens e serviços (e do tipo ii o comércio exterior de Ri); do tipo III (e iii) o intercâmbio cultural externo e o uso internacional dos meios de comunicação de massa. São relações intranacionais intersistêmicas do tipo A a monetização, pelo subsistema público, do subsistema de mercado ou o financiamento por este, pela via fiscal, daquele; do tipo B a regulamentação, pelo Estado, da vida social ou o processo eleitoral; e do tipo C a "criação", pelo subsistema de mercado, de novas necessidades por bens e serviços ou os controles exercidos sobre o mercado, pelas instituições que integram o *mundo vivido* (tais como as entidades comunitárias atuando como grupos de interesse). As relações intra-regionais intersistêmicas (a,b,c) são da mesma natureza das do tipo A, B e C

* Análise semelhante, embora não regionalizada, se contém em ALBUQUERQUE (5). Essa proposta de compreensão sistêmica da sociedade fundamenta-se principalmente em HABERMAS (9). Reconhece-se, entretanto, que ela, dados os limites deste estudo, não pretende, em nenhum momento, fazer justiça à riqueza e profundidade da inovadora investigação teórica do pensador alemão contemporâneo sobre as sociedades humanas.

FIGURA 1
OS SISTEMAS NACIONAL E REGIONAL



só que se desenvolvem internamente, dentro de Ri. As relações inter-regionais intersistêmicas configuram: a demanda, da parte de Ri1, por bens e serviços produzidos em outras regiões, ou os impostos recolhidos pelos subsistemas de mercado de outras regiões e arrecadados por Ri1 (relações do tipo 1); a demanda, pelos subsistemas públicos de outras regiões, por bens e serviços produzidos em Ri2 ou os impostos recolhidos por Ri2 e arrecadados pelos subsistemas públicos de outras regiões (relações do tipo 2); os efeitos sobre Ri2, dos subsistemas psicossociais de outras regiões e vice-versa (relações do tipo 3); os efeitos, sobre Ri3, dos subsistemas de mercado de outras regiões e vice-versa (relações do tipo 4); os efeitos de decisões adotadas por Ri1 sobre os *mundos vividos* de outras regiões ou os efeitos (pressões da opinião pública, por exemplo) dos *mundos vividos* de outras regiões sobre Ri1 (relações do tipo 5); e, finalmente, os efeitos (da mídia, por exemplo) de Ri3 sobre os subsistemas públicos de outras regiões ou as repercussões de decisões políticas dos subsistemas públicos de outras regiões sobre Ri3 (relações do tipo 6). As relações inter-regionais intra-sistêmicas ou são relações inter e intragovernamentais, admitido como paradigma institucional o federalismo (relações do tipo α), ou intercâmbios negociais (exportações e importações entre regiões), configurando relações do tipo β , ou as interações culturais (educacionais, comunicacionais etc.) entre regiões (relações do tipo γ).

É preciso, ainda, salientar que os indivíduos comumente desempenham, ao mesmo tempo, diversos papéis nos três subsistemas que integram os sistemas sociais nacional e regional, seja como agentes dos poderes do Estado ou simples eleitores (no subsistema público), seja como produtores e consumidores (no subsistema de mercado), seja na família, na escola, nas outras instituições intermediárias que conformam o *mundo vivido* (no subsistema psicossocial). Esses papéis mais ou menos relevantes em função do poder ou da influência dos indivíduos, freqüentemente transcendem os limites dos espaços regionais delimitados, configurando relações inter-regionais.

Cabe ainda observar que, quando o Estado se organiza como federação, a União pode, com vantagens analíticas, ser considerada como entidade supra-regional (do ponto de vista político-institucional), ainda que sua atuação (gerando receitas, despesas) possa ser tratada regionalizadamente.

6. O NORDESTE COMO SISTEMA SOCIAL

A despeito da herança histórica comum, o sistema social brasileiro apresenta uma grande diversidade regional, mais nitidamente marcada, nas suas dimensões econômica, social e cultural, no caso do Nordeste.

É certo que o País viveu, neste século, processo de integração inter-regional intenso, muito acelerado após a Segunda Guerra Mundial. Mas não é - nem poderia e, em alguns aspectos, não deve vir a ser - um todo homogêneo.

No Nordeste, é mais importante e visível do que no Sudeste e no Sul a presença do Estado - característica das sociedades tradicionais, ou seja, pré-modernas, onde ocorre, em maior ou menor grau, uma certa interpenetração do público e do privado, com acentuada dependência dos subsistemas de mercado e psicossocial *vis-à-vis* o subsistema público dominante, que lidera muitas das iniciativas sociais. O Estado (a União, os estados e, em menor grau, os governos municipais) exerce na Região, sobre as pessoas e as instituições, grande influência: preside ao desenvolvimento, induz as transformações econômicas e sociais. Detém, sobre tudo e sobre todos, como que uma sobrepropriedade que não exclui a propriedade privada porém a ela se superpõe, induzindo as formas do seu uso produtivo. De outra parte, também ao modo do patrimonialismo, o Estado se vê apropriado pelos agentes dos poderes públicos, representando comumente as forças sociais oligárquicas - que se utilizam dele em seu próprio benefício. É assim, um Estado clientelista, concedente de favores e benesses a determinados grupos sociais, com os quais cultiva "relações especiais", numa cúmplice intimidade. É também um Estado cartorial, que administra concessões, permissões, autorizações, subsídios, incentivos fiscais e financeiros direcionados a uma ampla pauta de atividades econômicas e sociais. É, ainda, um Estado que emprega, na sua máquina hipertrofiada, parcela substancial da força de trabalho, arregimentada segundo critérios de apadrinhamento - a burocracia estatal, constitui, na verdade, segmento significativo, embora decrescente, da classe média urbana regional. Paradoxalmente, contudo, é o subsistema público regional que lidera o processo de modernização - como que se antecipando às mudanças sociais para poder controlá-las dentro dos limites tolerados pelas forças da conservação.

O subsistema de mercado regional evoluiu, neste século, de uma economia agroexportadora (sobre a qual repousavam a indústria tradicional e os serviços) na direção de uma estrutura produtiva mais complexa, moderna e

diversificada, em interação dependente com o núcleo urbano-industrial do País, localizado no Sudeste. Esta trajetória de desenvolvimento foi facilitada pelos investimentos públicos em infra-estrutura (energia e transportes, principalmente), que, inclusive, reduziram, de forma importante, o tempo e o custo da distância entre a Região e o Sudeste. E foi induzida por incentivos fiscais e financeiros diferenciados aos investimentos diretamente produtivos, sobretudo na indústria de transformação. O resultado dessa evolução pode ser medido:

- a) pelas elevadas taxas de crescimento do Pib regional (nos anos sessenta, setenta e, em certa medida, nos anos oitenta, superiores mesmo, em alguns períodos, às alcançadas pela economia nacional em seu conjunto, ou pelo Sudeste;
- b) pela grande expansão e integração do mercado interno, hoje da ordem de pelo menos US\$ 50 bilhões;
- c) pela intensificação e diversificação dos fluxos inter-regionais de bens e de serviços, particularmente com o Sudeste.

Produziu-se, também, nas relações econômico-financeiras inter-regionais, fenômeno deveras peculiar: a capacidade de o Nordeste absorver bens e serviços provenientes de outras regiões do País excede, em muito, à aquisição, pelo resto do País, da produção regional. Esse “*deficit* estrutural” das transações correntes interregionais do Nordeste (provavelmente maior, nas décadas de sessenta e setenta, do que mais recentemente) foi financiado em parte, pelos *superavits* obtidos pela Região no comércio exterior e pelas transferências inter-regionais de recursos patrocinados pela União, diretamente (dispêndios públicos federais no Nordeste superiores às receitas fiscais) ou indiretamente (incentivos fiscais e financeiros e suas contrapartidas de recursos privados).

Do mesmo modo que o brasileiro, o subsistema psicossocial do Nordeste constitui, na sua complicada heterogeneidade, um sério desafio à análise. Suas características mais evidentes são a concomitância de diversos espaços-tempos sociais e a extrema desigualdade de padrões de vida e de bem-estar. Com efeito, nele convivem, justapondo-se, formas de viver, modos de conduta e visões do mundo primitivas, tradicionais e modernas - e em constantes e aceleradas mutações.

As visões do mundo no meio rural ainda se aproximam de representações míticas da realidade, com quase total indistinção entre o homem e a

natureza - de que resultam a crença na eficácia da magia, a contemplação passiva e submissa dos sucessos da vida, o fatalismo imobilizante, a repetição rotineira e ritualizada dos comportamentos individuais e sociais (e portanto, a recusa ou a resistência à mudança). Em outros espaços-tempos rurais mais diferenciados e também no meio urbano, a compreensão do mundo submete-se a sedimentações mentais ancoradas na tradição, em especial de base familiar (a família sendo uma instituição cuja importância, no Nordeste de um modo geral, não se deve subestimar - e não se trata da família nuclear moderna, porém da família ampliada de modo a incluir toda a parentela e mais os agregados -, inclusive porque ela supera as clivagens de classe e as segmentações urbano-rurais, comprometendo os indivíduos por laços afetivos e por vínculos de lealdade particularmente fortes); delas decorre a atribuição às pessoas, de papéis bem definidos na sociedade; a adoção de códigos rígidos de conduta; a transmissão, por gerações, de ofícios e profissões e, nas relações com a riqueza e, sobretudo, com a propriedade da terra, a sua transferência pela herança e a fragmentação (mormente a fundiária) decorrente.

No meio urbano, principalmente nas grandes cidades, os processos de sociabilização, de integração social e de aquisição cultural já seguem, em boa medida, os paradigmas da modernidade, com suas características de impessoalidade, de competitividade e de individualismo racionalizados.

A esses diversos espaços-tempos sociais correspondem, com alto grau de correlação, níveis de vida e de bem-estar muito desiguais. A pobreza extrema é a regra do meio rural mais primitivo e se faz presente, embora menos intensivamente, em segmentos tradicionais da sociedade rural sem acesso à terra ou vitimados pela divisão em minifúndios, através de gerações, da propriedade; também se acumula, por ondas sucessivas de migrações rurais-urbanas, nas periferias das cidades, compondo a patologia da marginalidade urbana (não apenas econômica ou social, mas também cultural), de todos conhecida. Os níveis de renda e de bem-estar mais elevados pertencem às famílias tradicionais detentoras, há gerações, de vastas extensões de terra, à burguesia urbana (comercial, das profissões liberais, burocrática) e aos que, pelos canais relativamente permeáveis da ascensão social ou pela via do conhecimento técnico-profissional, criam novas riquezas, formam os quadros altamente especializados, são capazes de iniciativas produtivas em atividades econômicas não-tradicionais (nos serviços, na indústria, na agricultura).

Tudo isso seria mais simples não fosse o fato de que os amplos segmentos da sociedade, ainda incapazes de prover suas necessidades básicas,

vêm sendo permanentemente bombardeados, mesmo nos seus enclaves mais recônditos, pelos mais variados torpedos sobre eles lançados, indiscriminadamente, pela ciência e pela técnica contemporâneas; são as rodovias que se abrem (e por elas fluem, nas rodas dos caminhões e dos ônibus, toda a sofisticada parafernália da civilização urbano-industrial); são o rádio e a televisão que espalham, por toda parte, as mensagens e os apelos perturbadores, vindos de um distante e, muitas vezes, insuspeitado mundo. É a paisagem que de repente muda com a implantação de uma hidrelétrica, de um complexo industrial - num salto tecnológico no tempo captado, por mentes ainda rudes, embora perspicazes, como algo incompreensível ou mesmo fantasmático.

Essas projeções da modernidade, lançadas de fora para dentro, quase nunca alteram o campo das possibilidades concretas de acesso ao bem-estar pela maioria da população. Afetam, porém, dramaticamente, suas visões do mundo - com distúrbios de percepção, desvios de conduta, acúmulos de frustrações (mais graves, por certo, nas periferias urbanas pobres, psicossocialmente ainda constituídas por pessoas com vivências predominantemente rurais, submetidas a processos fulminantes de aculturação potencialmente disruptivos).

São esses alguns dos paradoxos de uma modernidade imposta de fora para dentro - sem ter como se sustentar numa base produtiva que não lhe corresponde nem ter como encaixar-se, organicamente, em arquétipos culturais referidos a uma realidade vivida inteiramente distinta.

É, nesse contexto, até surpreendente o fato de que a assimilação desses impactos tão abruptos e, potencialmente, tão desestabilizantes, venha ocorrendo sem maiores traumatismos (pelo menos aparentes) e sem tensões sociais mais graves.

7. NORDESTE: UMA ESTRATÉGIA DE PLANEJAMENTO

Uma proposta de estratégia de planejamento para o Nordeste não pode, portanto, desconsiderar a complexa realidade de seu sistema social - nem os seus patentes desequilíbrios. Ou desconhecer, repita-se, que a Região é parte de um todo maior, que a envolve: o sistema social nacional, no qual deve procurar inserir-se, de modo funcional e convergente.

Esta é, certamente, uma tarefa desafiante e difícil. Não é, porém, uma missão impossível.

7.1. OS MITOS INCAPACITANTES

Trata-se, primeiramente, de combater os mitos incapacitantes implantados, na consciência nacional, com relação ao Nordeste como região e ao nordestino como povo.

Com efeito, moldaram-se, ao longo das últimas décadas, nas representações coletivas prevalecentes, principalmente no Sudeste e no Sul do País, alguns clichês mentais altamente depreciativos sobre o Nordeste: o de que o seu desenvolvimento auto-sustentado é impossível; o de que, no semi-árido, a agricultura é inviável; o de que os recursos públicos destinados à Região são malbaratados e desperdiçados; o de que a população regional degrada-se rapidamente em sub-raça de nanicos ociosos e imbecilizados.

Nada disso é, obviamente, verdadeiro - embora seja de reconhecer-se que a própria *intelligentsia* regional, no seu empenho legítimo, em apontar o atraso econômico relativo do Nordeste, os seus graves problemas climáticos, as suas deficiências sociais, na saúde, nutrição e educação, tenha, conquanto involuntariamente, contribuído para fundamentar esses mitos incapacitantes.

Tudo indica, por conseguinte, que o discurso do Nordeste sobre o Nordeste deve mudar - e mudar radicalmente.

Não se deve, no entanto, negar os obstáculos reais, a seu desenvolvimento. Mas a análise de seus problemas pode apontar-lhes as soluções viáveis, praticáveis (e elas existem). Sem ignorar os eventuais fracassos, devem-se destacar os muitos êxitos obtidos, nas últimas décadas, pela Região: que foi capaz de responder, positivamente aos incentivos à industrialização, com desempenho produtivo superior ao do País; que demonstrou ser a agricultura moderna, no semi-árido, factível tecnicamente (com a grande e a pequena imigração, por exemplo), rentável economicamente; que utilizou, muitas vezes melhor que outras regiões, os recursos públicos investidos na sua infra-estrutura (e, até mesmo, nas obras permanentes contra as secas); que evoluiu significativamente no social, conforme demonstram quase todos os indicadores (de mortalidade e morbidade, nutricionais, educacionais e outros).

7.2. A INSERÇÃO CONVERGENTE

Por outro lado, não se deve buscar no isolacionismo, no confronto nem na contestação (muito menos no ressentimento ou no recalque) a inspiração para as soluções adequadas ao desenvolvimento do Nordeste, consentâneas com o interesse nacional.

O ideário que deve orientar o projeto do Nordeste precisa transmitir mensagens positivas: de integração do sistema regional no sistema nacional que seja mutuamente benéfica; de compatibilização de interesses; de transmissão inter-regional do desenvolvimento, reciprocamente fertilizante*.

Para tanto, a idéia-chave bem que pode ser a da inserção convergente - o que significa dizer que a Região, crescendo, transformando-se, modernizando-se, em síntese, desenvolvendo-se econômica, social e politicamente, está contribuindo para consolidar o progresso nacional e que fortalecer o Nordeste também é, afinal, investir no Brasil.

7.3. O CONTEÚDO DA ESTRATÉGIA

Se a opção estratégica regional for - como aqui se defende - sua inserção convergente, econômica, social, política, no sistema nacional, o conteúdo de sua estratégia deve estar, sintônica e sincronicamente, ajustado à política nacional de desenvolvimento.

Essa política para a primeira metade desta década já é conhecida, pelo menos nos seus delineamentos gerais.

A prioridade cronológica é, sem dúvida, a estabilização econômica: dela não está ausente uma ampla reforma e modernização do Estado, cuja crise não é apenas financeira (trata-se, na verdade, de instituir, no subsistema público nacional, a *res publica*, ou seja, uma ordem pública autônoma com relação à esfera privada da sociedade, compatível com os recursos a ela destinados, através da via fiscal, pelo subsistema de mercado e legitimada mediante a aprovação obtida no subsistema psicossocial - FIGURA 1).

* Observa-se, *en passant*, que a questão regional do Nordeste perdeu, nos últimos anos, momento no espaço público em que se debatem os problemas nacionais. Parece oportuno (e necessário) procurar recolocá-lo, sob nova e mais atualizada roupagem.

A retomada do crescimento da economia deve ser articulada pelo Estado através de macropolíticas (agrícola, industrial; de ciência e tecnologia, de infra-estrutura econômico-social; de organização da vida social, de ordenação do território - vale dizer, regional e urbana).

Será, porém, a esfera privada da sociedade (os subsistemas de mercado e psicossocial do modelo representado na FIGURA 1) que protagonizará a execução das macroestratégias decorrentes, cuidando o Estado para que, com o crescimento, se obtenha melhor e mais ampla repartição social de seus resultados. Ou seja, o modelo institucional sobre o qual se assenta a nova política nacional de desenvolvimento é outro, inteiramente diverso. O Estado não mais será a super-instituição que tudo provê: a esfera privada, liberta da tutela pública, deverá ocupar o maior espaço no palco dos acontecimentos. E os papéis dos seus atores serão claramente identificados; as marcações de cena, bem definidas; a liberdade de expressão, assegurada; e o desempenho de cada um, medido impessoalmente pelos aplausos ou pelas vaias da platéia atenta e exigente.

A ser este o *script* do Brasil novo - e, convenha-se, esta é uma proposta verdadeiramente moderna - o Nordeste, no pressuposto de sua inserção convergente nele, deverá rever o conteúdo de sua estratégia de progresso compartilhado, bem como o seu quadro de referência institucional.

Nesse contexto, a vantagem relativa com que conta a Região reside no fato de que as propostas de desenvolvimento concebidas para o Nordeste desde fins dos anos cinquenta - a partir do hoje clássico documento **Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste** - podem hoje ser apontadas como velhas em apenas três aspectos: na pouca (ou nenhuma) atenção dada à idéia de inserção convergente da Região no todo nacional; na sua dependência com relação ao Estado (leia-se União) todo-poderoso; e na adoção, explícita ou implícita, do modelo mecânico de planejamento (o qual, aliás, se justifica ainda menos quando aplicado a nível regional, porquanto não se comandam, regionalmente, muitas das variáveis macroeconômicas cujo comportamento, no entanto, nele se programa minudentemente). A substância daquelas propostas é, contudo, espantosamente atual: sua ênfase na moderna indústria e na adoção de novas tecnologias comandadas pela iniciativa privada; suas soluções para viabilizar as atividades agrícolas no semi-árido; seus compromissos com reformas estruturais profundas; mais recentemente, a correta concepção de desenvolvimento rural

integrado (podados alguns de seus excessos paternalistas) e a preocupação com os problemas sociais urbanos.

Ao destacar essa atualidade, considera-se o plano político-estratégico mais genérico; não o programático, mais detalhado, que deve sofrer muitas revisões, de modo a adaptar-se, operacional e institucionalmente, ao Brasil dos anos noventa - e, em particular, com o objetivo de assegurar o rebatimento, a nível regional, das macropolíticas e macroestratégias nacionais respectivas - lembrando-se que a idéia de inserção convergente não exclui uma divisão de trabalho, entre as regiões, das atividades produtivas, que seja compatível com suas vantagens comparativas e com o objetivo de otimizar a transmissão inter-regional do crescimento.

Ao mencionar que se deve abandonar a atitude de dependência, quase indigente, diante da União, reconhecem-se uma realidade - seu esvaziamento financeiro relativo, decorrente do federalismo fiscal adotado pela Constituição de 1988 - e uma nova postura governamental quanto à organização da sociedade: sua opção por uma economia de mercado e por uma ordem pública mais isenta e menos concedente. Neste caso, deve caber às duas instituições regionais de desenvolvimento - a SUDENE e o BNB - atuar, de forma concertada, como instâncias regionais de coordenação e incentivo e enquanto espaços de negociação capazes de produzir decisões, catalizar recursos e orientar ações que se ajustem ao projeto regional. O trunfo delas, para a consecução desses desígnios, serão os recursos de que disporão, os quais, somados aos obtidos das receitas gerais da União, dos estados e municípios, aos da iniciativa privada e ao eventual apoio externo, poderão viabilizar, financeiramente, o desenvolvimento regional. O desempenho da SUDENE e do BNB doravante será, portanto, mais que outrora, estrategicamente crucial.

7.4. O MÉTODO DA AÇÃO PLANEJADA

É diante desta oportunidade que se retoma a discussão metodológica sobre o planejamento regional.

Seu instrumental deve sofrer uma profunda reformulação. Não cabe mais eserever planos, programaticamente tão detalhados quanto irrelevantes. Basta formular, em consonância com as políticas nacionais pertinentes, as políticas regionais - de modo que a coordenação e a negociação de progra-

mas e de projetos possa ocorrer de forma mais aberta e menos dirigida (e a estratégia a ser efetivamente adotada decorra desses entendimentos).

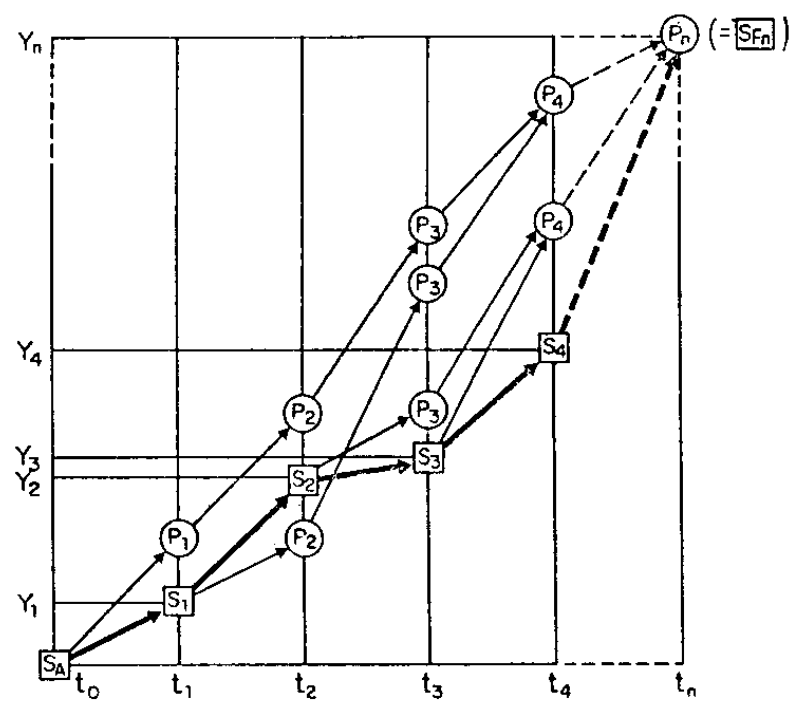
A FIGURA 2 procura ilustrar esse procedimento metodológico. O objetivo a atingir é o de operar a passagem da situação atual (SA) para a situação futura (SF) desejada, que traduz os objetivos estabelecidos em determinada política de desenvolvimento. Ou seja, pretende-se escolher a trajetória (seqüência encadeada de ações planejadas: programas, projetos, atividades) que corresponda à estratégia a ser efetivamente implementada. Na hipótese 1, a estratégia está dada: só há uma trajetória possível (os números sobre as setas podem indicar probabilidades de ocorrência, ou custos, por exemplo). Este é o caso de uma estratégia unilinear e monofinalizada (com uma só situação-objetivo, SF). Na hipótese 2, há várias trajetórias possíveis, que podem ser comparadas segundo critérios probabilísticos, de risco (inclusive político), de custo (inclusive social) ou outros. Este é o caso de uma estratégia multilinear porém ainda monofinalizada. Na hipótese 3, finalmente, há várias trajetórias possíveis e várias situações-objetivo (SF1, SF2, SF3): tanto as trajetórias quanto as situações-objetivo podem ser avaliadas e, se for o caso, ordenadas segundo os critérios de escolha estabelecidos. Este é o caso mais complexo de uma estratégia multilinear e plurifinalizada.*

É evidente que as hipóteses 2 e 3, retratadas na FIGURA 2, convêm melhor ao modelo estratégico de planejamento referido no início deste estudo, bem como ao planejamento conduzido por agências que, como a SUDENE e o BNB, exercitam a coordenação e a negociação para alcançar seus objetivos. E refletem mais fielmente a realidade do planejamento regional no Brasil, que se equilibra, em instável trapézio, entre os níveis decisórios nacional (a União, à qual a SUDENE e o BNB se vinculam, porém estando funcionalmente comprometidos a defender, perante ela, os interesses regionais) e sub-regional de governo (Estados e Municípios). E que, ademais, interagem intensamente no planejamento e sua execução, com a esfera privada da sociedade.

Se visualizado como uma seqüência de ações planejadas e executadas no tempo, isto é, no espírito do planejamento permanente e dinâmico, o modelo estratégico de planejamento, aplicado regionalmente, pode ser esclarecido a partir da FIGURA 3 (onde t indica o tempo, dividido em períodos

* Esta abordagem inspira-se em MATUS, Carlos(10) e SFEZ, Lucien(12).

FIGURA 3
O PLANEJAMENTO PERMANENTE



RCA

sucessivos, e Y, o nível de desenvolvimento, medido pelo Pib). Com efeito, parte-se da situação atual (SA) para a situação-objetivo planejada (P1), que corresponde, na FIGURA 2, aos SF desejados, dilatando-se o horizonte de planejamento, com a necessária visão de longo prazo, segundo a trajetória SA - P1 - P2 - P3 - P4 ... Pn (= SFn). Na primeira seqüência temporal, contudo, a caprichosa realidade somente nos concede S1 (P1), sendo, portanto, preciso replanejar toda a nova trajetória (S1 - P2 - P3 - P4 ... Pn). E assim, sucessivamente, por aproximações, de modo que a situação-objetivo de longo prazo (SFn) possa ser assegurada, mediante freqüentes correções de rumo, em cada momento do tempo. Concilia-se, assim, o curto, o médio e longo prazos como horizontes, igualmente relevantes, do planejamento - e estes com o evoluir da realidade, ou seja, com a própria história.

8. CONCLUSÃO

Ao cabo desta alongada discussão sobre a estratégia de planejamento regional para o Nordeste dos anos noventa - que a alguns terá talvez parecido demasiado teórica; a outros, apenas óbvia -, cabe indagar sobre sua utilidade, numa época em que a questão regional não se destaca no debate dos grandes temas nacionais e num tempo em que a crise do Estado (que não é peculiaridade apenas brasileira) e a *débâcle* das economias centralmente dirigidas põem em dúvida a validade do planejamento.

A rigor, o planejamento é somente um método - que ordena (e coordena) decisões, visando ao melhor uso dos recursos e à otimização de resultados. Procurou-se demonstrar que, quando concebido com visão estratégica e como cálculo do consentimento, é compatível com as sociedades abertas e pluralistas, ou seja, com a democracia como *práxis* social concreta. Não se pode, assim, transformar uma mera técnica a serviço de processos decisórios complexos no bode expiatório de pecados alheios.

De outra parte, o planejamento regional - que, no Nordeste, antecedeu ao brasileiro, pelo menos na sua vertente moderna, ou seja, enquanto planejamento do desenvolvimento como processo social global - é ferramenta de que as regiões menos desenvolvidas se valem na tentativa de superar, mais rápida e efetivamente, o atraso relativo, constituindo-se, nesse contexto, apanágio dos pobres. A beleza tropical das praias do Nordeste, o seu acervo histórico e artístico, a riqueza de seu artesanato, de sua culinária, de suas manifestações folclóricas são, decerto, um patrimônio paisagístico e cultural

inestimável, que cumpre preservar e promover. Não será, porém, apenas com ele que a Região vencerá os desafios econômicos, sociais e políticos do estágio atual de seu desenvolvimento. O planejamento - projeto e ação transformadores de uma realidade que não se deseja ver perpetuada - pode ser-lhe, se bem praticado, de grande, inestimável valia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. A Decisão. Rev. da Escola Superior de Guerra. Rio de Janeiro, 6(9): 19-35, nov. 1988.
2. Idem, Ibidem, p.33.
3. _____. De Brasileira República; O Estado e a distribuição do desenvolvimento. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1985, p.51.
4. _____. Reforma e modernização do Estado, In: Velloso, João Paulo dos Reis. Fórum Nacional, as perspectivas do Brasil e o novo Governo. São Paulo, Nobel, 1990, p.116.
5. _____. Op. Cit., p.108-10.
6. BUCHANAN, James & TULLOCK, Gordon. The Calculus of Consent; logical foundations of constitutional democracy. Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1962. 361 p.
7. DAHL, Robert A. & LINDBLOM, Charles E. Politics economics and welfare; planning and political economic systems resolved into basic social process. New York, Harper Torchbooks, 1953. p.22/3
8. FAORO, Raymundo. Os Donos do poder; formação do patronato político brasileiro. 3 ed. Porto Alegre, Globo, 1976, p.28/9.
9. HABERMAS, Jürgen. The theory of communicative action; Theorie des Kommunikativen Handelns. Trans. Thomas McCarthy. Boston, Beacon Press, 1984-7, 2v.
10. MATOS, Carlos. Planificación de situaciones - Caracas, Livros Alfar, 1977. v.1, p.390-463.
11. _____. Op. Cit, p.420.
12. SFEZ, Lucien. La Decision. Paris, Puf, 1984. 128 p.
13. SUDENE. Uma Política de desenvolvimento econômico para o Nordeste. 2 ed. Recife, 1967. 87p.

Abstract: It underscores the importance of planning, tries to situate it as strategic estimation and as consent estimation enumerating, afterwards, limiting factors of planning at national level, which have repercussion within the regional sphere. For the specific case of the Northeast, it defends that the planning must be oriented in order to transmit positive messages of integration of the regional system to the national system, searching for a compatibilization of interests. The strategy, then, is the convergent insertion, in which, as the region grows, getting modern and developing itself economically, socially and politically, will contribute to consolidate the national progress.