

# Desenvolvimento regional como problema político

CARVALHO, José Otamar de. **Desenvolvimento Regional: um problema político**. 2 ed. Campina Grande: EDUEPB, 2014. 340 p. il.

*Luciano Albino*

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Estadual da Paraíba (Uepb)

A análise comparativa de realidades sociais se define como importante recurso metodológico, na medida em que evidencia semelhanças e discontinuidades, que podem, no exercício de se observar o “outro”, perceber detalhes, variações e, principalmente, construir estratégias para melhor entender o que está mais próximo. De fato, a análise comparativa aponta, de certo modo, para uma relação de alteridade, quando o conhecimento do estranho sinaliza compreensões para o próprio eu.

Com o livro *Desenvolvimento Regional: um problema político*, reeditado pela Editora da Universidade Estadual da Paraíba, em 2014, o professor Otamar de Carvalho se propõe a tal exercício, ao pensar sobre a questão do desenvolvimento regional a partir da análise das duas principais experiências ocidentais relativas ao planejamento e à intervenção de ações políticas em regiões deprimidas.

A Sudene e a Cassa per il Mezzogiorno formam o cenário de investigação, a partir do qual se demonstra como no Brasil e na Itália, respectivamente, a regência de políticas de desenvolvimento regional, praticadas por órgãos específicos, teve grande êxito. Mostra também, em ambos os casos, que esses agentes, de certo modo, sucumbiram diante de outro fenômeno político, que foi a centralização da administração governamental. Em outras palavras, as casas de planejamento saíram de um patamar de protagonismo e representação de demandas e forças políticas regionais para se converterem em instrumentos administrativos do poder central para assuntos regionais.

Pensar o país através de escalas regionais foi um exercício empreendido por vários autores no Brasil, como Celso Furtado e Gilberto Freyre, por exemplo. Na Itália, o texto de Gramsci sobre a Questão Meridional é bastante conhecido e revela o quanto aquele país sofreu, desde sua unificação, com um forte processo de

concentração industrial no Norte, ao passo que o Sul se manteve conservador no âmbito político e rural, baseado na grande propriedade fundiária e em relações camponesas. Nos dois países, o encaminhamento para construir espaços institucionais de planejamento não ocorreu espontaneamente.

No caso europeu, os impactos destrutivos da Segunda Guerra Mundial levaram os países a elaborar planos de reconstrução nacional e retomada do crescimento econômico, cuja orientação, naquela época, consistia em associar desenvolvimento à industrialização. A Itália assume a tarefa de atacar seu problema histórico de desigualdade regional com a criação da Cassa per il Mezzogiorno, com a Lei nº 646, de 10 de agosto de 1950. Tal iniciativa correspondeu ao modo orgânico de como o governo atuou no Sul da Itália, por meio de ações planejadas e tecnicamente programadas, com autonomia financeira e, desde o início, entendida como de ação temporária. A Cassa, mais do que um órgão de Estado, esteve vinculada ao contexto político italiano, em seus aspectos políticos e administrativos, como Otamar de Carvalho destaca na primeira parte do livro.

Em linhas gerais, a Cassa objetivou atacar problemas relacionados ao abastecimento de água e recuperação de terras, além de viabilizar incentivos fiscais, modernização industrial, identificação de polos de desenvolvimento e criação de entidades específicas para o crédito e valorização do setor terciário, a exemplo do turismo. O problema identificado com a implementação da Cassa foi a tendência à concentração intrarregional já existente, um fortalecimento das desigualdades históricas da Região do Mezzogiorno Italiano, além de não conseguir mudar o quadro nacional, cujo Norte rico e industrializado não se aproximou do Sul. Em outras palavras, mesmo com projetos importantes, a situação macro permaneceu pouco alterada.

De modo criterioso e disciplinado, próprio da escrita de Otamar, são apresentadas as ações da Cassa, no período de sua atuação. No percurso, seu recado é bem claro. Tanto no caso italiano como no brasileiro ou em qualquer outro, ações favoráveis para regiões fracamente desenvolvidas (expressão sua) só se realizam quando estas possuem condições de participar do processo de tomada de decisão em escala nacional. Assim, o desenvolvimento regional não se refere apenas à capacidade de planejamento ou de instrumentos técnicos e programas, mas, particularmente, à tomada de decisões políticas no plano nacional.

Na segunda parte do livro, dedicada ao estudo do caso brasileiro, Otamar de Carvalho se expressa com o olhar seguro de quem conhece o caminho. Neste particular, antes de investir propriamente nas ações definidas e nos instrumentos utilizados pela Sudene, o autor inicia seu estudo pelas mesmas veredas como o fez no exemplo italiano. A análise dos aspectos políticos e de planejamento no Brasil sinalizam seu ponto de partida, cujo objetivo é demonstrar como a Sudene faz parte de um processo que deve ser bem contextualizado, principalmente, para deixar claro que sua atuação depende do modo como o poder central entendeu,

em vários momentos da história brasileira recente, o que significou a prática do planejamento e a implementação de políticas de atuação regional.

A evidência primeira por ele observada refere-se à centralização das decisões em nível nacional, como tendência marcante do que poderia significar a montagem de um sistema de planejamento. Tal processo de centralização de cunho nacional adquire forma a partir dos anos de 1970, uma vez que o planejamento passou então a ser entendido de conformidade com um sistema mais integrado, embora os primeiros passos a tal respeito estivessem demarcados desde o final dos anos de 1930. Com efeito, naquela época, os direcionamentos de atuação estavam relacionados a problemas específicos, a obras públicas e outros encaminhamentos ligados à agenda da segurança nacional. Foi com Getúlio Vargas, em 1952, que se construíram as motivações básicas, em termos políticos, para uma reforma administrativa, cuja compreensão esteve orientada para a adoção de planejamento capaz de evitar conflitos e desacordos interministeriais.

Ações importantes tiveram lugar com o apoio da Comissão de Estudos e Propostas Administrativas (CEPA), estimuladas por Rômulo de Almeida, líder dos estudos sobre planejamento no último dos períodos do governo Varga; com o suporte do Conselho de Planejamento (COPLAN), nos governos JK e João Goulart; e com a criação do Sistema Nacional de Planejamento, concebido por Celso Furtado, quando Ministro do Planejamento, no início dos anos de 1960. Foi estruturada naqueles anos uma sistemática de intervenção de políticas públicas integradas, devidamente orientadas para o encaminhamento de soluções dos problemas então identificados. Criou-se, assim, no país, expressiva produção relacionada ao planejamento a partir de motivações e iniciativas do governo central.

O Sistema de Planejamento, que deu base para a produção do Plano Trienal de Desenvolvimento (1963-1965), sofreu modificações de peso após as transformações políticas realizadas depois de 1964. Essas alterações tiveram continuidade na década de 1970, demonstrando que a prioridade do Brasil em termos de planejamento não estava, efetivamente, ligada ao regional, segundo perspectiva nacional; o regional era tratado como dimensão de um processo político abrangente, tanto do ponto de vista espacial como setorial.

Este fragmento do que Otamar de Carvalho chamou de “primeiros passos para a montagem do sistema de planejamento” serve para nos orientar em que sentido o planejamento e a administração do desenvolvimento regional devem ser considerados para se atuar nessa escala. Também pode ser útil para pautar as iniciativas sobre o que poderia ser pensado em matéria de políticas de planejamento e desenvolvimento nesta esfera ou escala; e se elas estão ligadas à ideia de atender a problemas de médio e longo prazo, assim como emergenciais ou temporários. A Sudene, por exemplo, nasceu para resolver, em boa medida, um problema emergencial – o problema das secas –, embora tenha evoluído para

pensar o desenvolvimento global do Nordeste. Em outras palavras, no Brasil, com algumas exceções, o planejamento nasceu com pretensões nacionais, centralizadas, e não como a soma (no sentido de integral), ou como interações, de iniciativas regionais.

No caso do Nordeste brasileiro, não foram as possibilidades econômicas que levaram à criação de um órgão como a Sudene, mas as circunstâncias políticas que impuseram à região a possibilidade de se tornar espaço de decisão do país, tendo em vista as implicações induzidas pelas Ligas Camponesas, no final da década de 1950 e início da de 1960. Em outras palavras, o Nordeste possuía, naquele momento, as condições políticas que poderiam transformar radicalmente a ordem política e administrativa vigente. Num certo sentido, o que Juscelino Kubitschek iniciou foi um projeto reformista, orientado para a redução das tensões provocadas na Região pela emergência e gravidade dos problemas enfrentados pelos trabalhadores rurais, especialmente os da Zona Litoral-Mata, domínio da agroindústria canavieira.

Desse modo, em 1956, com a criação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), liderado por Celso Furtado, bastante influenciado pelo pensamento de Rômulo Almeida, diga-se de passagem, tem início o Projeto Sudene. Em 1959, o Presidente JK encaminha ao Congresso Nacional um projeto de lei para a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, depois de grande disputa e conflitos travados na esfera parlamentar brasileira, principalmente, pela visão oposicionista dos representantes das oligarquias nordestinas no Congresso Nacional. Como órgão de ação extraordinária, a Sudene esteve diretamente vinculada à Presidência da República, dotada de pessoal bem qualificado, recursos importantes, contexto político favorável e planejamento afeto aos problemas do Nordeste, percebidas – ainda que não muito de perto – as ligações com outras regiões do País. De certo modo, o contexto social e político de sua criação foi bem semelhante – na opinião de Otamar de Carvalho – ao que daria vida ao modelo do Sul da Itália, inclusive no plano administrativo, especialmente, o caráter extraordinário que ambos os órgãos tiveram. Com o passar dos anos, a Sudene perdeu, paulatinamente, seu caráter extraordinário, assim como sua importância em termos de decisões políticas. Tanto a instituição como a região entraram em compasso de espera.

O histórico problema das secas, que transferia para os fenômenos naturais o motivo do atraso do Nordeste, foi, por décadas, atacado por frentes de emergência e algumas iniciativas de combate aos efeitos das secas, por intermédio do que ficou conhecido como políticas hidráulicas, estudadas e trabalhadas por Furtado e a equipe da Sudene. A mudança radical para outras estratégias pode ser entendida como o grande avanço produzido com a criação da Sudene. Investir no planejamento, na industrialização, na racionalidade científico-tecnológica, referida ao adequado uso da terra e dos recursos hídricos, no estudo propriamente dito de iniciativas-objeto de consideração política, contribuiu positivamente para

estabelecer grandes aliados de transformação. Porém, a maior contribuição da aventura Sudene esteve relacionada à esfera política. Tal qual o modelo italiano, ela foi pensada a partir de uma espinha dorsal e ramificações nervosas que asseguravam a base do apoio técnico e político aos Estados do Nordeste.

A partir do Conselho Deliberativo transformou-se em uma força democrática regional, cujo peso político, no momento de sua fundação, notabilizou singular momento político no plano democrático, cuidadosamente desmantelado pelo golpe militar de 1964. De modo detido, a Sudene não era o produto do planejamento e o resultado dos estudos do GTDN, mas a síntese de um processo histórico no qual isso foi possível. Seu esvaziamento político, como destaca Otamar de Carvalho, foi, possivelmente, o grande elemento desarticulador do projeto inicial. A combinação de pessoal treinado no serviço público – tal um intelectual técnico para finalidades práticas e planejadas – com sólido processo político – legitimado pelo debate entre as forças legítimas de cada Estado (governadores eleitos, bancos, autarquias e sociedade civil etc.) – notabilizou um projeto de desenvolvimento a partir de bases regionais.

O problema é que o golpe militar revitalizou a autoritária herança política, pela centralização do poder e pelo desmantelamento institucional democrático. Num certo sentido, pode-se dizer que a Sudene, sem Furtado, fora da concepção primeira, assumiu o posto de espaço de planejamento, com perda do poder de pressão e decisão política. Assim, o projeto Sudene para o Nordeste tomou outro rumo, pela própria desarticulação da ideia de região como base de desenvolvimento.

A primeira edição de *Desenvolvimento Regional: um problema político* é de 1979. Seu grande mérito, além da análise sociológica comparativa, já alertada, refere-se à atualidade, em termos conceituais, sobre como a temática do desenvolvimento regional é tratada. Fica evidente, na sua argumentação, a necessidade de relacioná-lo a processos políticos, pois não é possível pensar no mesmo ou no seu parente direto, o planejamento, sem a devida reflexão sobre os processos e arranjos políticos, assim como sobre os conflitos e interesses no âmbito das decisões governamentais. Em resumo, o texto de Otamar de Carvalho assume o status de clássico, pela forma atual como se aproxima do tema, neste momento em que o regional ainda produz desafios nos planos da ação política e da abstração. É, enfim, um livro cuja força ainda se mantém nesta segunda edição de 2014, 35 anos depois de publicada a primeira, em 1979.

Endereço para correspondência:

*José Luciano Albino Barbosa* – lucianoalbino@yahoo.com.br  
Rua Baraúnas, 351, Bairro Universitário  
58429-500 Campina Grande/PB, Brasil